REPUBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA
(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XIV - Nº 130 | Bogotá, D. C., lunes 28 de marzo de 2005 | EDICION DE 36 PAGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMON OTERO DAJUD, SECRETARIO GENERAL DEL SENADO, www.secretariasenado.gov.co; ANGELINO LIZCANO RIVERA, SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA, www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 310 DE 2005 CAMARA

por medio de la cual se expide el Estatuto General de los Curadores Urbanos y se adoptan otras disposiciones en materia urbanística.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

T I T U L O I

DE LOS CURADORES URBANOS

CAPITULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Curador Urbano.* El Curador Urbano es un particular encargado de estudiar, tramitar y expedir licencias de parcelación, urbanización y de loteo o subdivisión de predios, de construcción, ampliación, adecuación, modificación, reforzamiento estructural y demolición de edificaciones, a petición del interesado en adelantar proyectos de esta índole en el municipio o distrito donde haya sido designado.

Artículo 2°. *Naturaleza de la función del Curador Urbano.* El Curador Urbano ejerce una función pública para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes, a través del otorgamiento de licencias de parcelación, urbanización, subdivisión y de construcción.

El Curador Urbano es autónomo en el ejercicio de sus funciones y responsable conforme a la ley.

Artículo 3°. *Competencia territorial.* Para efectos de la presente ley se entiende por competencia territorial el ámbito espacial sobre el cual puede actuar el Curador Urbano. La jurisdicción comprenderá la totalidad del territorio del municipio o distrito, salvo aquellas áreas que la administración municipal o distrital señale en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollan y complementan como no aptas para la ejecución de actuaciones urbanísticas o que tengan expresamente restricciones especiales.

Artículo 4°. *Interpretación de las normas.* En el ejercicio de sus funciones, los Curadores Urbanos verificarán la concordancia de los proyectos sometidos al trámite de licencias, con las normas urbanísticas vigentes. En los casos de ausencia de normas exactamente aplicables a una situación, de contradicciones con la normativa urbanística, o de conflictos de aplicación de la ley en el tiempo, la facultad de interpretación corresponderá a las autoridades de planeación del municipio o distrito, las cuales emitirán sus conceptos mediante circulares de obligatorio cumplimiento por parte de los Curadores Urbanos y que, además, tendrán el carácter de doctrina para la interpretación de casos similares.

Artículo 5°. *Competencia para el estudio, trámite y expedición de licencias urbanísticas.* A partir de la entrada en vigencia de esta ley, en los municipios o distritos con población superior a cien mil (100.000) habitantes las licencias serán estudiadas, tramitadas y expedidas por los Curadores Urbanos.

En los municipios con población inferior a cien mil (100.000) habitantes, el estudio, trámite y expedición de licencias será competencia de la autoridad que para ese fin exista en el municipio.

Los municipios con población inferior a cien mil (100.000) habitantes que hagan parte de áreas metropolitanas podrán designar Curadores Urbanos en los términos de la presente ley y sus decretos reglamentarios.

Parágrafo 1°. Para efectos de lo previsto en el presente artículo, se tendrá en cuenta la población de la cabecera municipal o distrital, de acuerdo con la certificación expedida anualmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

Parágrafo 2°. La expedición de las licencias de intervención y ocupación del espacio público será competencia exclusiva e indelegable de la autoridad pública municipal o distrital que el Alcalde determine para tal efecto.

Artículo 6°. *Régimen de transición.* Los municipios de menos de cien mil (100.000) habitantes que hayan designado Curadores Urbanos antes de la entrada en vigencia de la presente ley conservarán el mismo número de curadores designados.

CAPITULO II

Designación del Curador Urbano

Artículo **7°.** *Calidades para ser Curador Urbano.* Para ser designado Curador deben reunirse las siguientes calidades:

1. Ser nacional colombiano y ciudadano en ejercicio.

2. Poseer título profesional de arquitecto, ingeniero o profesional de las ciencias sociales y económicas, y posgrado de urbanismo o planificación regional o urbana.

3. Acreditar una experiencia laboral mínima de diez (10) años en actividades relacionadas con el desarrollo o la planificación urbana.

4. Acreditar la colaboración de un grupo interdisciplinario especializado que apoyará la labor del Curador Urbano, como mínimo en materia jurídica, arquitectónica y de la ingeniería civil especializada en estructuras.

Artículo 8°. *Número de Curadores Urbanos.* Los municipios y distritos con población superior a los cien mil (100.000) habitantes en su cabecera urbana, establecerán, previo concepto favorable del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, el número de Curadores Urbanos en su jurisdicción, teniendo en cuenta la actividad edificadora, el volumen de las solicitudes de licencias urbanísticas, las necesidades del servicio y la sostenibilidad de las curadurías urbanas.

En todo caso, el municipio o distrito garantizará que este servicio sea prestado, al menos, por dos Curadores Urbanos.

Parágrafo. Aquellos municipios o distritos que cuenten con un solo Curador Urbano dispondrán de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para convocar el proceso público abierto para designar un segundo Curador Urbano, en los términos de que trata el artículo 10 de esta ley.

La entidad municipal encargada de estudiar, tramitar y expedir licencias continuará prestando este servicio hasta tanto se designe un segundo curador.

Artículo 9°. *Estudios técnicos.* Los municipios o distritos que por primera vez designen Curadores Urbanos, deberán elaborar de manera previa a la convocatoria del proceso público abierto para la designación de Curadores Urbanos de que trata el artículo 10 de la presente ley, un estudio técnico que sustente la necesidad del servicio, la capacidad de sostenibilidad económica de las curadurías urbanas y la propuesta de expensas con base en la metodología que para tal fin disponga el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Para la emisión del concepto previo de que trata el numeral del artículo anterior, los municipios y distritos deberán remitir copia del estudio técnico al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. El concepto favorable y la aprobación de las expensas por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial será requisito imprescindible para la convocatoria al concurso.

Los municipios o distritos que decidan designar curadores adicionales a los ya existentes, también deberán elaborar y remitir al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial un estudio técnico que justifique la nueva designación. La aprobación por parte del Ministerio de ese estudio será condición para la convocatoria al concurso.

Artículo 10. *Designación de los Curadores Urbanos.* El alcalde municipal o distrital designará a los Curadores Urbanos mediante proceso público abierto en los términos que reglamente el Gobierno Nacional, de acuerdo con los criterios generales que se establecen a continuación:

1. El alcalde municipal o distrital, o quien este delegue para el efecto, adelantará los trámites para la realización del proceso público abierto, el cual se efectuará con entidades públicas o privadas expertas en selección de personal y con capacidad para realizar el proceso de selección. Para tales efectos el alcalde adelantará el respectivo contrato o convenio.

Estas entidades serán las encargadas de elaborar y calificar los cuestionarios y pruebas realizadas a los aspirantes, y también deberán elaborar la lista de elegibles de acuerdo con los mayores puntajes obtenidos durante el proceso de selección.

2. El proceso público abierto será abierto mediante convocatoria pública y quienes aspiren a ser designados como Curadores Urbanos deberán inscribirse en la oportunidad y lugar que señale la misma.

3. El proceso público abierto contemplará el análisis y la evaluación de la formación y experiencia de los aspirantes, su rendimiento y capacidad demostrada en actividades relacionadas con el desarrollo o la planificación urbana y los estudios de posgrado o de capacitación, especialmente los relacionados con la arquitectura, la ingeniería y la legislación urbanística.

4. El proceso público abierto incluirá, además, entrevistas personales y exámenes orales y/o escritos sobre la normatividad urbanística vigente en el municipio o distrito.

Artículo 11. *Período.* Los Curadores Urbanos serán designados para períodos individuales de cinco (5) años, previa participación en el proceso público abierto de selección, y podrán presentarse al término de su período para un nuevo proceso público, por una sola vez, en los términos que señale el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

Artículo 12. *Posesión del Curador Urbano.* El cargo de Curador Urbano se asume por la posesión ante el alcalde municipal o distrital que hizo la designación. En el decreto de designación se dejará constancia de las calificaciones que obtuvo en el proceso público abierto y de la presentación de los documentos requeridos.

Para tomar posesión del cargo el Curador Urbano deberá acreditar estar a paz y salvo por todo concepto con el erario de conformidad con lo previsto en el parágrafo del artículo 66 de la Ley 863 de 2003.

El alcalde municipal o distrital ante el cual se cumpla la posesión del Curador Urbano, deberá enviar copia del acta de posesión correspondiente al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, dentro de los diez (10) días siguientes a la realización del mencionado acto, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

Artículo 13. *Inhabilidades para ser designado Curador Urbano.* Además de las inhabilidades previstas en el artículo 54 de la Ley 734 de 2002, se aplicarán las siguientes:

1. Quienes hayan sido condenados a pena privativa de la libertad o hayan sido excluidos del ejercicio de una profesión.

2. Quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado.

3. Quienes hayan sido sancionados disciplinariamente con destitución o suspensión en el ejercicio de un cargo público o el desempeño de una función pública.

4. Quienes hayan sido declarados responsables fiscalmente, salvo en los casos previstos en el parágrafo 1º, del artículo 38 de la Ley 734 de 2002.

5. Quienes padezcan cualquier afección física o mental que comprometa la capacidad necesaria para el debido desempeño de las funciones de las curadurías urbanas.

6. Quienes se encuentren suspendidos en el ejercicio de sus títulos profesionales, o hayan sido suspendidos por faltas graves contra la ética.

7. Quienes dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de inscripción en el proceso público abierto hayan ejercido como servidores públicos, jurisdicción o autoridad política, civil o administrativa.

8. Quienes tengan vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la inscripción hayan ejercido autoridad civil, política o administrativa en el respectivo distrito o municipio; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades asociadas al desarrollo urbano.

9. Quienes tengan vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, de cualquiera de las personas que intervengan en la elaboración o calificación del proceso público abierto para la designación del Curador Urbano, o de cualquier funcionario de la Oficina de Planeación del Municipio o Distrito o de la entidad que haga sus veces.

10. Tampoco podrán ser designados Curadores Urbanos para un mismo municipio o distrito, quienes sean entre sí cónyuges o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

CAPITULO III

Prestación del servicio

Artículo 14. *Expensas por los trámites ante las Curadurías Urbanas.* Las expensas reguladas en la presente ley constituyen la remuneración exclusiva del servicio público prestado por los Curadores Urbanos y su cobro solo puede hacerse exigible por los trámites adelantados ante las curadurías urbanas.

El Gobierno Nacional reglamentará todo lo relacionado con las expensas a cargo de los particulares que realicen trámites ante las

curadurías urbanas, teniéndose en cuenta, entre otros, la cuantía y naturaleza de las obras que requieren licencia y las actuaciones que sean necesarias para expedirlas.

El reglamento que expida el Gobierno Nacional definirá la metodología y los topes de las tarifas plenas para la definición de la propuesta de expensas de que trata el artículo 9° de la presente ley.

Artículo 15. *Reparto de las licencias.* Las solicitudes de licencia podrán someterse a reparto entre los distintos Curadores Urbanos del municipio o distrito. Este sistema de reparto podrá establecerse para todas las solicitudes de licencias o para un grupo de ellas. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones para implementar un sistema de reparto equitativo. Corresponderá a la Oficina de Planeación o la entidad que haga sus veces hacer el reparto de las solicitudes que se presenten en el municipio o distrito.

Artículo 16. *Atención al público.* Los Curadores Urbanos tendrán las horas de despacho público que sean necesarias para un buen servicio, sin que su jornada pueda ser inferior a la establecida para los funcionarios públicos del municipio o distrito donde presten su servicio.

Las diferentes dependencias del despacho del Curador funcionarán conservando una unidad locativa única y solo podrán establecer sedes alternas o puntos descentralizados de la curaduría previa autorización del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Parágrafo. Los alcaldes de los municipios y distritos cuya población en la cabecera urbana supere los quinientos mil (500.000) habitantes, de común acuerdo con los Curadores Urbanos, podrán determinar el establecimiento de una sola sede alterna en aquellas partes de la ciudad que tengan un bajo cubrimiento del servicio, a fin de apoyar la ejecución de las políticas habitacionales locales en materia de vivienda de interés social, mejoramiento integral de barrios y reconocimiento de edificaciones. El Gobierno Nacional reglamentará esta materia.

Artículo 17. *Información sobre licencias negadas.* Cuando el acto que resuelva negar una solicitud de licencia, se encuentre en firme, el Curador Urbano o la autoridad que la niegue pondrá en conocimiento de ello a las autoridades encargadas del control urbano para lo pertinente, indicando las razones por las cuales fue negada. En este evento, el Curador Urbano informará también a la oficina de planeación o la entidad que haga sus veces y a los demás Curadores Urbanos, a fin de que no se tramite la misma solicitud en las condiciones en que fue inicialmente negada.

Artículo 18. *Recursos humanos del Curador Urbano.* Los Curadores Urbanos deberán contar con el grupo interdisciplinario especializado que apoyará la labor del Curador Urbano, como mínimo en materia jurídica, arquitectónica y de la ingeniería civil especializada en estructuras. Al menos uno de los miembros del equipo interdisciplinario deberá reunir las mismas calidades del Curador para suplirlo en los casos de faltas temporales en que el Curador esté autorizado para designar su reemplazo.

A los funcionarios que hacen parte del grupo interdisciplinario mencionado en el presente artículo, les serán aplicables, además de las inhabilidades consagradas en el artículo 54 de la Ley 734 de 2002, las previstas en los numerales 1, 2, 3, 4, 5 y 6 del artículo 13 de la presente ley, y las incompatibilidades establecidas en los numerales 1, 2, 3, 5 y 6 del artículo 21 de la misma.

Artículo 19. *Participación del Curador Urbano en el desarrollo urbano.* Los Curadores Urbanos serán invitados permanentes, con voz pero no con voto, de los Consejos Consultivos de Ordenamiento en los municipios y distritos en donde existan.

Artículo 20. *Conexión electrónica con las Oficinas de Planeación.* Los Curadores Urbanos implantarán sistemas de conexión electrónica con las oficinas de planeación municipales o distritales, o las que hagan sus veces, para acceder a la información que requieran para la expedición de las licencias. El Gobierno Nacional reglamentará esta materia.

CAPITULO IV

Incompatibilidades e impedimentos

Artículo 21. *Incompatibilidades de los Curadores Urbanos.* Los Curadores Urbanos no podrán:

1. Desempeñar cargo o empleo público o privado o celebrar contratos con el Estado.

2. Gestionar o intervenir, directa o indirectamente, en la gestión de negocios o ser apoderado ante entidades del respectivo municipio o distrito.

3. Ser socio, miembro de juntas, consejos directivos o representante legal de personas jurídicas que desarrollen actividades de diseño arquitectónico, urbanístico o de construcción, o asociadas al desarrollo urbano, en el municipio en el que el Curador tenga jurisdicción.

4. Celebrar contratos o realizar gestiones con quienes administren, manejen, o inviertan fondos públicos procedentes del respectivo municipio o distrito, o sean contratistas del mismo, o reciban donaciones de este.

5. Ejercer la profesión de arquitecto, ingeniero o cualquier otra que resulte incompatible con las funciones del Curador Urbano.

6. Ejercer cargos de representación política.

7. Ejercer la condición de ministro de cualquier culto.

8. Intervenir en política salvo el ejercicio del sufragio.

Artículo 22. *Impedimentos para el ejercicio de la Curaduría Urbana.* Como garantía de imparcialidad, el Curador Urbano o los miembros de su grupo interdisciplinario en quien concurra alguna de las causales que se enumeran a continuación, deberá declararse impedido para conocer del trámite solicitado, tan pronto como advierta la existencia de ella, expresando los hechos en que se fundamenta.

1. Tener él, su cónyuge o compañero permanente, o parientes en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, interés directo o indirecto en el trámite solicitado.

2. Ser él, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados, socio o representante legal de la persona interesada en el trámite solicitado.

3. Ser el solicitante de la licencia dependiente, mandatario o administrador de los negocios del Curador o de alguno de los miembros del grupo interdisciplinario.

4. Haber dado consejo o concepto, por fuera del trámite de la curaduría, sobre cuestiones objeto del trámite solicitado.

5. Haber emitido en cualquier tiempo conceptos o de cualquier manera intervenido en asesorías respecto del inmueble objeto de solicitud de licencia por fuera de las actividades de la curaduría urbana.

Por las mismas causales, los interesados podrán recusar al Curador Urbano o miembro de su grupo interdisciplinario.

Para el trámite del impedimento o la recusación se seguirá el procedimiento previsto en el artículo 30 del Código Contencioso Administrativo.

CAPITULO V

Faltas absolutas y temporales

Artículo 23. *Prestación del servicio.* Los Curadores Urbanos prestarán el servicio de manera permanente e ininterrumpida salvo en los casos de faltas absolutas y temporales.

Artículo 24. *Faltas temporales.* Se consideran faltas temporales de los Curadores Urbanos, las siguientes:

1. El permiso o licencia por enfermedad. Los Curadores Urbanos tienen derecho a separarse del ejercicio de sus cargos mediante permiso hasta por treinta días continuos o discontinuos en cada año calendario, y a obtener licencia por enfermedad o incapacidad física temporal hasta por ciento ochenta días. El permiso será otorgado por el alcalde municipal o distrital.

2. La fuerza mayor debidamente comprobada que no supere los treinta (30) días.

3. La suspensión provisional ordenada por la autoridad disciplinaria.

Parágrafo 1°. En los casos de que tratan los numerales 1 y 2 de este artículo, será el Alcalde quien designe al Curador encargado, el cual deberá reunir los mismos requisitos que para ser nombrado Curador Urbano y ser escogido dentro del grupo interdisciplinario especializado adscrito a la curaduría. Tratándose de suspensión provisional ordenada por la autoridad disciplinaria, le corresponderá al Alcalde municipal o distrital encargar a la persona que reemplazará al Curador mientras

permanezca la medida. Esta persona deberá reunir las mismas calidades exigidas para ser Curador Urbano.

Parágrafo 2°. La persona encargada del ejercicio de la Curaduría estará sujeta al mismo Régimen de Inhabilidades, Incompatibilidades, Impedimentos y Faltas Disciplinarias del Curador temporalmente ausente.

Artículo 25. *Faltas absolutas.* Se consideran faltas absolutas de los Curadores Urbanos, las siguientes:

1. La renuncia aceptada en debida forma por el alcalde municipal o distrital.

2. La destitución del cargo.

3. La incapacidad médica por más de 180 días.

4. La muerte de quien ejerce la curaduría.

5. La inhabilidad sobreviniente.

6. El abandono injustificado del cargo por más de tres días hábiles consecutivos, sin perjuicio de las sanciones que procedan.

7. La ausencia por fuerza mayor superior a treinta (30) días.

8. La terminación del período para el cual fue designado.

En estos casos el alcalde municipal o distrital deberá convocar a un nuevo concurso dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de presentarse la causal y mientras se surte y concluye el proceso público abierto de selección designará provisionalmente al miembro del grupo interdisciplinario especializado de la curaduría o a falta de este a quien haya obtenido el siguiente puntaje en el proceso público abierto que se celebró para la designación del Curador saliente.

El Curador Urbano provisional está sujeto al mismo régimen de inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos del Curador Urbano en propiedad.

La provisionalidad no podrá ser mayor de noventa (90) días, superados los cuales se entiende reasumida por la entidad pública la función atribuida a la curaduría.

Artículo 26. *Responsabilidad del Curador saliente.* En los casos de renuncia, permiso y terminación del período no podrá el Curador separarse de su cargo mientras no se le haya designado su reemplazo, el cual deberá efectuarse en un plazo no mayor a diez (10) días hábiles. En todos los casos de faltas temporales o absolutas deberá el Curador facilitar, permitir y procurar la continuidad de la prestación del servicio hasta tanto asuma la responsabilidad quien habrá de reemplazarlo.

CAPITULO VI

Control a la actuación del Curador Urbano

Artículo 27. *Vigilancia y control.* El alcalde municipal o distrital, será la instancia encargada de vigilar y controlar el cumplimiento de las normas urbanísticas por parte de los Curadores Urbanos.

Quien tenga conocimiento de irregularidades en el servicio de las curadurías urbanas, podrá formular la correspondiente queja ante el alcalde municipal o distrital, quien la tramitará en forma inmediata.

Artículo 28. *Coordinación y seguimiento.* Al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial le corresponderá coordinar y hacer el seguimiento de los Curadores Urbanos, con el objetivo de orientar y apoyar su adecuada implantación al interior de las administraciones municipales y distritales.

En desarrollo de las funciones de coordinación y seguimiento, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial podrá practicar en cualquier tiempo visitas a los Curadores Urbanos para establecer su eficiente operación y sujeción a las normas legales y reglamentarias que les sean aplicables; podrá recomendar a los alcaldes municipales o distritales la creación y designación de nuevas curadurías urbanas, y deberá informar a los alcaldes la ocurrencia de hechos que ameriten investigaciones a los curadores por faltas cometidas en el desempeño de sus funciones.

Artículo 29. *Comisiones de veeduría.* En cada municipio o distrito donde se hayan designado Curadores Urbanos habrá una Comisión de Veeduría, la cual será convocada como mínimo mensualmente, o cuando el cincuenta por ciento (50%) de sus miembros lo considere necesario.

Las comisiones de veeduría estarán integradas así:

1. El alcalde municipal o distrital quien la presidirá y podrá convocarla en cualquier tiempo.

2. Un representante de la Cámara Colombiana de la Construcción, Camacol, un representante de la Sociedad Colombiana de Arquitectos y un representante de la Sociedad Colombiana de Ingenieros.

3. El personero municipal o distrital o su delegado.

4. Un representante de las juntas de acción comunal.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a través del viceministro del ramo o su representante, cuando lo juzgue conveniente, asistirá a las reuniones de las comisiones de veeduría.

El alcalde podrá invitar a las sesiones de la Comisión un representante de las empresas de servicios públicos cuando la naturaleza del tema a tratar requiera la participación de ellas.

Parágrafo 1°. Para la designación de los representantes de que tratan los numerales 2 y 4 del presente artículo, los alcaldes municipales y distritales abrirán el registro de tales entidades y convocarán públicamente a sus representantes legales para que efectúen la correspondiente elección.

Parágrafo 2°. Los alcaldes municipales o distritales deberán informar por escrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial el nombre de los integrantes de la Comisión de Veeduría.

Artículo 30. *Objetivo de las comisiones de veeduría.* El objetivo principal de las comisiones de veeduría es velar por el buen desempeño de las curadurías urbanas, en los aspectos técnicos, profesionales y éticos de la función que ejercen y la correcta articulación de las curadurías con las administraciones municipales y distritales.

El reglamento que expida el Gobierno Nacional determinará las funciones de las comisiones de veeduría.

CAPITULO VII

Régimen Disciplinario de los Curadores Urbanos

Artículo 31. *Normas aplicables.* A los Curadores Urbanos se les aplica en el ejercicio de sus funciones el régimen disciplinario previsto en el artículo 55 de la Ley 734 de 2002, sin perjuicio de las disposiciones especiales previstas en este capítulo.

Artículo 32. *Organos competentes.* El alcalde municipal o distrital será competente, de una parte, para adelantar el respectivo proceso disciplinario y, de otra, para imponer la correspondiente sanción, sin perjuicio del poder preferente que podrán ejercer las personerías municipales y distritales y la Procuraduría General de la Nación.

Artículo 33. *Faltas graves de los Curadores Urbanos.* Constituye falta disciplinaria grave y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente:

1. El empleo de propaganda de índole comercial o de incentivos de cualquier orden para estimular al público a demandar sus servicios.

2. Negarse a prestar el servicio sin justa causa.

3. Omitir el cumplimiento de los requisitos en la prestación de sus servicios.

4. Dejar de asistir injustificadamente a la oficina, o cerrarla sin motivo legal, o limitar indebidamente las horas de despacho al público.

5. El incumplimiento de los plazos previstos en la ley para resolver una petición de licencia.

6. El incumplimiento de los deberes previstos en los numerales 1, 2, 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 24, 38 y 39 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

7. La violación del régimen de prohibiciones, establecido en los numerales 1, 3, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 17, 23, 24, 29 y 31 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

Artículo 34. *Faltas gravísimas de los Curadores Urbanos*. Constituyen faltas gravísimas imputables a los Curadores Urbanos, además de las contempladas en el artículo 55 de la Ley 734 de 2002:

1. Incumplir las obligaciones para con las alcaldías municipales o distritales, la Administración de Impuestos Nacionales, las demás entidades de carácter oficial y las entidades de seguridad o previsión social.

2. Dar uso indebido o aprovecharse en su favor o en el de terceros de dineros, bienes o información sobre proyectos de urbanismo o construcción que reciban de los usuarios del servicio.

3. El otorgamiento de licencias con infracción de las normas urbanísticas y el incumplimiento u omisión de los procedimientos administrativos para el estudio, trámite y expedición de las mismas.

4. Otorgar licencias negadas con anterioridad por la autoridad pública o por otra curaduría, sobre los mismos presupuestos en que aquellas fueron negadas.

Artículo 35. *Sanciones.* Los Curadores Urbanos estarán sometidos al siguiente régimen de sanciones:

1. Destitución e inhabilidad de uno (1) a veinte (20) años para las faltas gravísimas.

2. Para las faltas graves, multa de diez a cien salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la comisión del hecho y, concurrentemente según la gravedad de la falta, inhabilidad para ejercer empleo público, función pública, prestar servicios a cargo del Estado, o contratar con este de uno a veinte años. Cuando la conducta disciplinable implique detrimento del patrimonio público, la sanción patrimonial será igual al doble del detrimento patrimonial sufrido por el Estado.

Artículo 36. *Aplicación del Estatuto Disciplinario Unico.* A los Curadores Urbanos, como destinatarios de la Ley 734 de 2002, se les aplicará en lo pertinente los principios rectores, el procedimiento, las causales de exclusión de responsabilidad, las causales de extinción de la acción disciplinaria y de la sanción, el régimen de impedimentos y recusaciones, los derechos del investigado y demás reglas de la actuación procesal previstas en dicho estatuto.

Artículo 37. *Suspensión provisional del Curador Urbano durante la investigación disciplinaria.* El funcionario que le corresponda adelantar la investigación disciplinaria, deberá ordenar motivadamente la suspensión provisional del Curador Urbano, por el término de tres meses, prorrogables hasta en otro tanto, siempre y cuando se evidencien serios elementos de juicio que permitan establecer que la permanencia en el cargo posibilita que continúe cometiendo la falta o la reitere.

Cuando desaparezcan los motivos que dieron lugar a la medida, la suspensión provisional deberá ser revocada inmediatamente por quien la profirió.

Artículo 38. *Faltas cometidas por los miembros del Grupo Interdisciplinario.* Las faltas disciplinarias cometidas en ejercicio de la función pública que adelantan los empleados de las curadurías urbanas, se regirán por lo dispuesto en los artículos 52 a 57 de la Ley 734 de 2002 o normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan, y la competencia corresponde a las autoridades previstas en el artículo 32 de la presente ley.

TITULO II
OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE CONTROL URBANO

Artículo 39. *Licencias urbanísticas.* Se modifica el artículo 99 de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así:

"Artículo 99. *Licencias.* Para adelantar obras de construcción, ampliación, adecuación, modificación, reforzamiento estructural y demolición de edificaciones en toda clase de suelo, de urbanización en suelo urbano y de expansión urbana y de parcelación en suelo rural, se requiere licencia expedida por los municipios, los distritos especiales, el Distrito Capital, el Departamento Especial de San Andrés y Providencia o los Curadores Urbanos, según sea del caso.

"Igualmente se requerirá licencia para el loteo o subdivisión de predios en toda clase de suelo, así como para la intervención u ocupación del espacio público con cualquier clase de amoblamiento, instalaciones o construcciones".

"2. Dichas licencias se otorgarán con sujeción al Plan de Ordenamiento Territorial, planes parciales y a las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y en su reglamento, no se requerirá licencia o plan de manejo ambiental, cuando el plan haya sido expedido de conformidad con lo dispuesto en esta ley.

"3. Las entidades competentes y los Curadores Urbanos, según sea del caso, tendrán un término de cuarenta y cinco (45) días hábiles para pronunciarse sobre las solicitudes de licencia, contados desde la fecha de la solicitud. Vencidos los plazos sin que las autoridades se hubieren pronunciado, las solicitudes de licencia se entenderán aprobadas en los términos solicitados, pero en ningún caso en contravención a las normas que regulen la actividad, quedando obligados el Curador y los funcionarios responsables a expedir oportunamente las constancias y certificaciones que se requieran para evidenciar la aprobación del proyecto presentado mediante la aplicación del silencio administrativo positivo.

"El plazo podrá prorrogarse hasta en la mitad del mismo, mediante resolución motivada, por una sola vez, cuando el tamaño o la complejidad del proyecto lo ameriten.

"El incumplimiento a los plazos previstos en esta disposición constituye falta grave para el servidor público que deba resolver la solicitud o para el Curador Urbano.

"4. La invocación del silencio administrativo positivo se someterá al procedimiento previsto en el Código Contencioso Administrativo".

"5. El urbanizador, el constructor, los arquitectos que firman los planos urbanísticos y arquitectónicos y los ingenieros que suscriban los planos técnicos y memorias son responsables de cualquier contravención y violación a las normas urbanísticas, sin perjuicio de la responsabilidad que se derive para los funcionarios y Curadores Urbanos que expidan las licencias sin concordancia o en contravención o violación de las normas correspondientes.

"6. Contra los actos que resuelvan las solicitudes de licencias urbanísticas procederán los recursos de reposición y apelación. Este último se interpondrá ante el alcalde municipal o distrital y deberá resolverse de plano dentro del término de diez (10) días".

"7. Al acto administrativo que otorga la respectiva licencia le son aplicables en su totalidad las disposiciones sobre revocatoria directa establecidas en el Código Contencioso Administrativo.

"8. El reglamento establecerá los documentos que deben acompañar las solicitudes de licencia y la vigencia de las licencias teniendo en cuenta el tipo de actuación y la clasificación del suelo donde se ubique el inmueble.

"Parágrafo 1°. Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, se entiende por licencia urbanística la autorización previa, expedida por la autoridad competente, para adelantar obras de urbanización, construcción, ampliación, adecuación, reforzamiento estructural, modificación, demolición de edificaciones, parcelación, loteo o subdivisión de predios, y para la intervención y ocupación del espacio público, en cumplimiento de las normas urbanísticas adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, en los instrumentos que lo desarrollen o complementen y, en su caso, de las leyes y las disposiciones que expida el Gobierno Nacional".

"**Parágrafo 2°.** Los notarios y registradores de instrumentos públicos no procederán a autorizar ni a inscribir respectivamente, ninguna escritura de subdivisión o loteo de terrenos, sin que se acredite previamente el otorgamiento del Certificado de Conformidad con las Normas Urbanísticas que hará las veces de la respectiva licencia de subdivisión, el cual deberá protocolizarse con la escritura pública correspondiente, salvo en los casos de cumplimiento de una sentencia judicial o cuando se requiera subdividir predios por motivo de la ejecución de obras de utilidad pública. El Gobierno Nacional establecerá las características y condiciones del Certificado de Conformidad con Normas Urbanísticas, el cual tendrá un costo único para cualquier actuación".

"También se abstendrán de autorizar o inscribir, respectivamente cualquier escritura de aclaración de linderos sobre cualquier inmueble que linde con zonas de bajamar, parques naturales o cualquier bien de uso público sin contar con la autorización expresa de la autoridad competente".

"Cuando se trate de escrituras de loteo o reloteo de inmuebles sujetos al régimen de planificación y gestión asociada de que tratan los artículos 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46 y 47 de la Ley 388 de 1997, los Notarios y Registradores de Instrumentos Públicos deberán trasladar los gravámenes existentes sobre los inmuebles iniciales a las escrituras y matrículas inmobiliarias correspondientes a los inmuebles resultantes del proyecto

de reajuste de tierras, integración inmobiliaria o cooperación entre partícipes, de acuerdo con el procedimiento especial de reloteo y transferencia de derechos que para el efecto defina el Gobierno Nacional. Igual procedimiento se aplicará para los inmuebles resultantes en proyectos de renovación urbana".

Artículo 40. *Sanciones urbanísticas.* El artículo 104 de la Ley 388 de 1997 quedará así:

"Artículo 104. *Sanciones urbanísticas.* Las infracciones urbanísticas darán lugar a la aplicación de las sanciones que a continuación se determinan, por parte de los alcaldes municipales y distritales, el gobernador del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina o el funcionario que reciba la delegación, quienes las graduarán de acuerdo con la gravedad y magnitud de la infracción y la reiteración o reincidencia en la falta:

"1. Multas sucesivas que oscilarán entre doce (12) y veinticinco (25) salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de área de suelo afectado, sin que en ningún caso la multa supere los cuatrocientos (400) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos no urbanizables o no parcelables, además de la orden policiva de demolición de la obra y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado por la Ley 142 de 1994".

"En la misma sanción incurrirán quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos afectados por el plan vial, de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, o destinado a equipamientos públicos".

"Si la construcción, urbanización o parcelación se desarrollan en terrenos de protección ambiental, o localizados en zonas calificadas como de riesgo, tales como humedales, rondas de cuerpos de agua o de riesgo geológico, la cuantía de las multas se incrementará hasta en un ciento por ciento (100%) sobre las sumas aquí señaladas, sin perjuicio de las demás responsabilidades y sanciones legales a que haya lugar".

"2. Multas sucesivas que oscilarán entre diez (10) y veinte (20) salarios diarios vigentes por metro cuadrado de intervención u ocupación, sin que en ningún caso la multa supere los cuatrocientos (300) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes encierren, intervengan u ocupen con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones los parques públicos, zonas verdes y demás bienes de uso público, además de la demolición de la construcción o cerramiento y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado en la Ley 142 de 1994".

"Solo se permitirá el cerramiento de aquellas zonas de uso público, como parques y áreas verdes distintas de las resultantes de los procesos de urbanización, parcelación o legalización urbanística".

"En la misma sanción incurrirán quienes realicen intervenciones en área que formen parte del espacio público que no tengan el carácter de bienes de uso público, sin contar con la debida licencia o contraviniéndolo, sin perjuicio de la obligación de restitución de elementos que más adelante se señala".

"3. Multas sucesivas que oscilarán entre ocho (8) y quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de intervención sobre el suelo o por metro cuadrado de construcción según sea el caso, sin que en ningún caso la multa supere los trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia, y la suspensión de los servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado en la Ley 142 de 1994".

"También se aplicará esta sanción a quienes demuelan inmuebles declarados de conservación arquitectónica o realicen intervenciones sobre los mismos sin la licencia respectiva, o incumplan las obligaciones de adecuada conservación, sin perjuicio de la obligación de reconstrucción prevista en la presente ley. En estos casos la sanción no podrá ser inferior a los setenta (70) salarios mínimos mensuales legales vigentes".

"4. Multas sucesivas que oscilan entre ocho (8) y quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de intervención sobre el suelo o por metros cuadrados de construcción según sea el caso, sin que en ningún caso la multa supere los doscientos (200) salarios mínimos legales vigentes para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para estas actuaciones en contravención a lo preceptuado en la licencia, o cuando esta haya caducado, y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado en la Ley 142 de 1994".

"En la misma sanción incurrirán quienes usen o destinen un inmueble a un uso diferente del señalado en la licencia, o contraviniendo las normas urbanísticas sobre usos específicos del suelo".

"En el caso de establecimientos comerciales que no cumplan con las normas referentes a usos del suelo se aplicarán, en lo pertinente, los procedimientos y las sanciones previstas para este tipo de infracciones en la Ley 232 de 1995 o en aquellas normas que la adicionen, modifiquen o complementen".

"5. La demolición total o parcial de las obras desarrolladas sin licencia, o de la parte de las mismas no autorizada o ejecutada en contravención a la licencia, a costa del interesado, pudiéndose cobrar por jurisdicción coactiva si es del caso, cuando sea evidente que el infractor no se puede adecuar a la norma o cuando ha incumplido reiteradamente con las obligaciones de adecuación que se ordenarán en el acto que impone la sanción".

"**Parágrafo 1°.** Tiene el carácter de grave toda infracción urbanística que genere impactos ambientales no mitigables o el deterioro irreparable de los recursos naturales o del patrimonio arquitectónico y cultural la reincidencia de la falta, o la contravención a normas urbanísticas estructurales del Plan de Ordenamiento Territorial de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, así como la contravención a las normas establecidas en la Ley 400 de 1997".

"**Parágrafo 2°.** Para graduar las multas se atenderá a la magnitud del daño generado, a la búsqueda de beneficio económico por parte del infractor y a la reiteración de la infracción".

"Siempre que concurra alguna de las circunstancias agravantes de que trata el parágrafo 1° de este artículo, la sanción se aplicará en su cuantía máxima".

"**Parágrafo 3°**. Si dentro de los plazos señalados al efecto en el acto que imponga la sanción, los infractores no se adecuan a las normas, ya sea demoliendo las obras realizadas en terrenos no urbanizables o parcelables, solicitando la licencia correspondiente cuando a ello hubiere lugar o ajustando las obras a la licencia, la autoridad competente procederá a aplicar nuevamente la multa inicial y optará, en el término máximo de 15 días, por conceder un nuevo plazo de ejecución de las actuaciones ordenadas. El incumplimiento de este nuevo plazo se sancionará con la multa que corresponda a la infracción que la originó, impuesta en su grado máximo, sin perjuicio de la orden de demolición, cuando a ello hubiere lugar y la ratificación de las medidas preventivas que se hayan impuesto de conformidad con el procedimiento señalado en el artículo 108 de la presente ley".

TITULO III

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 41. *Racionalización de términos en el trámite de licencias de urbanismo y construcción.* Las empresas de servicios públicos están obligadas a expedir los conceptos necesarios para el otorgamiento de las licencias de urbanismo y construcción en un término no superior a treinta (30) días hábiles.

Artículo 42. *Citación a vecinos y terceros.* Con el objeto de fomentar la participación democrática en el ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, en el trámite que sigue a la radicación de la solicitud de la licencia, las autoridades municipales o distritales o los Curadores Urbanos encargados del estudio, trámite y expedición de la misma, dispondrán la citación de vecinos y terceros determinados o indeterminados, para que se hagan parte y puedan hacer valer sus derechos, mediante las formas de notificación o publicidad que el reglamento establezca al respecto. Asimismo deberá notificarse a las juntas de acción comunal, las asociaciones de vecinos o de residentes del sector, para que se hagan parte dentro del trámite, defiendan los derechos de la colectividad y ejerzan la veeduría ciudadana.

Será obligación del peticionario de la licencia la instalación de una valla suficientemente visible al paso de los transeúntes, que les permita un efectivo acceso a la información sobre el proyecto y en donde se les dé a conocer el derecho que tienen a intervenir en el proceso de otorgamiento de la licencia.

Artículo 43. *Intervención de terceros.* Toda persona interesada en formular objeciones a la expedición de una licencia urbanística, podrá hacerse parte en el trámite administrativo en cualquier momento desde la fecha de la radicación de la petición hasta la fecha de expedición del acto administrativo que resuelva la solicitud. Las objeciones y observaciones se deberán presentar por escrito y se resolverán en el acto que decida sobre la solicitud.

Artículo 44. *Reglamentación de los Planes de Ordenamiento Territorial.* Los alcaldes municipales o distritales dispondrán de un término perentorio de un año contado a partir de la vigencia de la presente ley para expedir la reglamentación de los Planes de Ordenamiento Territorial de sus correspondientes distritos o municipios. El incumplimiento de esta obligación se considerará como causal de mala conducta.

Artículo 45. *Expedición de licencias en zonas de bajamar.* Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 768 de 2002, el Curador Urbano o la entidad competente encargada de ejercer la función pública de verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en el distrito, municipios o en el departamento de San Andrés y Providencia y Santa Catalina, será la entidad encargada de otorgar las licencias de construcción que afecten los bienes de uso público bajo la jurisdicción de la autoridad marítima nacional, de acuerdo con lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento territorial y previo el concepto técnico favorable de la Dirección General Marítima, Dimar, del Ministerio de Defensa Nacional. La licencia de ocupación temporal del espacio público sobre los bienes de uso público bajo jurisdicción de la Dimar será otorgada por la autoridad municipal o distrital competente, así como por la autoridad designada para tal efecto por la Gobernación de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

El Gobierno Nacional reglamentará la distribución del recaudo que realiza la Dimar por los derechos por concesiones o permisos de utilización de los bienes de uso público bajo su jurisdicción, entre la Dimar y el respectivo municipio, distrito o la Gobernación de San Andrés y Providencia, según el caso.

Artículo 46. Otórguense facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis meses, contados a partir de la vigencia de esta ley, para que a través de decreto con fuerza de ley compile las normas contenidas en las Leyes 9ª de 1989, 2ª de 1991, 388 de 1997, 507 de 1999, 614 de 2000, 810 de 2003, 902 de 2004 y en la presente ley en un solo cuerpo normativo, de conformidad con las modificaciones, supresiones y adiciones contenidas en esta ley.

En ejercicio de las facultades aquí otorgadas el Gobierno Nacional no podrá crear nuevas normas, ni modificar la redacción de lo aprobado por el Congreso, pero si podrá agrupar el contenido por títulos y capítulos con el fin de facilitar la interpretación y aplicación de las normas.

Artículo 47. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación, y:

1. Deroga el artículo 101 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 9° de la Ley 810 de 2003.

2. Deroga los artículo 55 y 61 del Decreto-ley 2150 de 1995.

3. Subroga los artículos 66 de la Ley 9ª de 1989, 104 de la Ley 388 de 1997 y 2° de la Ley 810 de 2003.

4. Deroga los artículos 7° y 12 de la Ley 810 de 2003 y el artículo 108 de la Ley 812 de 2003.

Sandra Suárez Pérez, Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; *Germán Varón Cotrino,* Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Sin duda, el progreso en materia de autorización de proyectos de urbanización y construcción se debe en buena parte a los instrumentos contenidos en la Ley 388 de 1997, la cual determinó las competencias, condiciones y procedimientos para la expedición de licencias y el régimen aplicable a los Curadores Urbanos, con el propósito de asegurar a la postre la gestión ordenada del territorio tanto en sus aspectos legales como materiales.

Dentro de estos instrumentos, el Curador Urbano cumple una función muy especial del Estado de carácter obligatorio, legitimador, calificador y sujeto a responsabilidad legal, que se ejerce a solicitud de los interesados en adelantar obras de urbanización y de edificación, quienes a través del pago de expensas remuneran el servicio de estudio, trámite y expedición de las licencias que autorizan la ejecución de este tipo de obras.

Durante su génesis y desarrollo, la figura del Curador Urbano se ha revelado eficiente, útil y conveniente, y si bien subsisten algunas dificultades en el ejercicio de las funciones que el legislador le confiere, la continuidad, perfeccionamiento y consolidación de su actuación debe fundamentarse en los positivos resultados de su desempeño.

En efecto, es preciso señalar que después de más de siete años de operación, las curadurías urbanas reportan un balance positivo al servicio del Estado y de los ciudadanos en general. Al repasar los resultados obtenidos desde que la figura entró en operación, como parte de los objetivos de supresión de trámites que enmarcó su creación en el Decreto-ley 2150 de 1995, se han conseguido los siguientes beneficios:

– La agilización de los términos para la expedición de las licencias urbanísticas y, consecuentemente, la reducción de costos financieros sobre los proyectos de urbanización y construcción, que ya no tienen que esperar prolongados períodos de tiempo para obtener un permiso que en la actualidad no supera los 20 días y que en todo caso solo puede tardar un tiempo máximo de 45 a 60 días dependiendo de la complejidad de los proyectos.

– La flexibilidad organizativa que se alcanzó con las curadurías urbanas, generó espacios importantes para que las administraciones municipales y distritales orientaran sus esfuerzos a los procesos de formulación, implementación y evaluación de la planificación territorial que es, finalmente, la que debe prevalecer sobre las decisiones que toma el curador.

– Complementariamente, la solemnidad de la actuación administrativa del Curador Urbano y su "mérito técnico" han permitido atender eficientemente la demanda del servicio conforme a altos estándares de calidad.

No obstante, y después de siete años de la existencia de la figura, el Gobierno Nacional y los demás autores del proyecto han considerado necesario abordar algunos aspectos del ejercicio del Curador Urbano en los que se han detectado debilidades, inconsistencias o vacíos y sobre los cuales la presente ley dará la claridad requerida, permitiendo, por lo tanto fortalecer la figura del Curador y aprovechar al máximo las posibilidades que esta brinda.

Para ello, por medio del presente proyecto de ley se plantean un conjunto de medidas relacionadas principalmente con el régimen de control aplicable a la actuación del Curador Urbano, la naturaleza y destinación las expensas por los trámites adelantados ante las curadurías urbanas y, en general, con el perfeccionamiento de los medios de control aplicables a la expedición de licencias en contravención de las normas urbanísticas que regulan el uso y aprovechamiento del suelo.

Adicionalmente, en el presente proyecto de ley se contemplan algunas medidas orientadas a incrementar la eficacia de los medios de control y vigilancia de la actuación del Curador que, por razones de interés público, debe ser custodiada por los alcaldes municipales y distritales bajo el amparo de la ley, con el fin último de reducir el impacto de las actuaciones urbanísticas practicadas o autorizadas sin la necesaria cobertura legal.

Se trata, en suma, no solo de desarrollar y complementar la legislación en materia de Curadores Urbanos, sino además, de adoptar un conjunto de nuevas medidas cuya necesidad viene fundamentada por la experiencia en el ámbito territorial durante los últimos años. Entre esas otras medidas, el proyecto contempla la adecuación de los montos de las multas urbanísticas y la armonización de disposiciones legales en materia de licencias urbanísticas contenidas en el Decreto-ley 2150 de 1995 y en las Leyes 9ª de 1989, 388 de 1997 y 810 y 812 de 2003.

Sandra Suárez Pérez, Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; *Germán Varón Cotrino,* Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 14 de marzo del año 2005, ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 310, con su correspondiente exposición de motivos por la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, *Sandra Suárez Pérez;* y el honorable Representante *Germán Varón Cotrino.*

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

Bogotá, D. C., 14 de marzo de 2005.

Doctor

ANGELINO LIZCANO RIVERA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

E. S. D.

Señor Secretario:

Presentamos a usted, muy respetuosamente el proyecto de ley, *por medio de la cual se expide el Estatuto General de los Curadores Urbanos y se adoptan otras disposiciones en materia urbanística,* con su correspondiente exposición de motivos.

Muy atentamente,

Sandra Suárez Pérez, Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; *Germán Varón Cotrino,* Representante a la Cámara.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 312 DE 2005 CAMARA

por la cual se exonera a los pensionados de las cuotas moderadoras y copagos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se modifica parcialmente el artículo 187 de la Ley 100 de 1993.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el contenido del artículo 187 de la Ley 100 de 1993 con el siguiente parágrafo:

Parágrafo 2°. Los pensionados por jubilación, invalidez, vejez, sustitución o sobrevivientes y sus beneficiarios, de los sectores público, oficial, semioficial en todos sus órdenes, así como en el sector privado y los Seguros Sociales, hasta dos (2) salarios mínimos, quedan exentos de los pagos compartidos, cuotas moderadoras y copagos, para acceder a la prestación de servicios de salud en el Sistema de Seguridad Social.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

José Antonio Mora Rozo,

Representante a la Cámara por Bogotá.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El objeto de este proyecto de ley es el de exonerar del pago de las cuotas moderadoras y copagos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, según lo establece el artículo 187 de la Ley 100 de 1993, a todos los pensionados que reciban has dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, ya que en concordancia con el artículo 46 de la Constitución Política de Colombia nos reitera que el Estado, la Sociedad y la Familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa comunitaria.

Por lo anteriormente expuesto es necesario establecer que si para la prestación del servicio de salud, se incrementa el aporte ordinario, o se establecen otros extraordinarios, es lógico que ello significa una disminución de la mesada pensional.

La Constitución Política de Colombia, establece lo siguiente:

"La ley, los contratos, los acuerdos y los convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores".

Resulta obvio, que afectar negativamente el monto de la mesada pensional, con el pago de las cuotas moderadoras y copagos, por servicio de salud a la familia, es contrario a lo establecido en la Constitución Política de Colombia, y por lo mismo cualquier imposición económica a los pensionados resulta inconstitucional.

De conformidad al artículo 58 de la Constitución Política de Colombia, se garantizan los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, las cuales no pueden ser desconocidas ni vulneradas por leyes posteriores. Dicho enunciado significa que se debe respetar la pensión de jubilación como un derecho adquirido, no solo en cuanto a su reconocimiento como tal, sino también en sus montos. Sucede que como se comenzó a cobrar por servicios que anteriormente no eran pagados utilizando los copagos y las cuotas moderadoras, ello está afectando negativamente el monto de la pensión de jubilación o de vejez, según el caso.

El artículo 58 de la Constitución Política de Colombia se encuentra desarrollado por el artículo 11 de la Ley 100 de 1993; así:

"El Sistema General de Pensiones, con las excepciones previstas en el artículo 279 de la presente ley, se aplicará a todos los habitantes del territorio nacional, conservando adicionalmente todos los derechos, garantías, prerrogativas, servicios y beneficios adquiridos y establecidos conforme a disposiciones normativas anteriores para quienes a la fecha de vigencia de esta ley hayan cumplido los requisitos para acceder a la pensión o se encuentren pensionados por jubilación, vejez, invalidez, sustitución o sobrevivientes de los sectores público, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, del Instituto de Seguros Sociales y del sector privado en general.

Para efectos de este artículo se respetarán y por tanto mantendrán su vigencia los derechos adquiridos conforme a disposiciones normativas anteriores, pacto o convención colectiva de trabajo".

El concepto de derechos adquiridos, no solo se extiende a la propiedad inmobiliaria, sino también a los demás que hayan sido adquiridos con justo título. De otra parte, el respeto de los derechos adquiridos, va dirigido a establecer la Seguridad Jurídica que el sistema político y económico requiere y por lo mismo resulta de gran valía.

Resulta que el Acuerdo 30 de 1996, del CNSSS en la medida que establece unas cuotas moderadoras y copagos para la atención de la familia y del pensionado, está creando una contradicción y un conflicto de normas, que debe ser resuelto en los términos establecidos en la Constitución Política de Colombia. Antes de la expedición de la Ley 100 de 1993 y especialmente del Acuerdo 30 de 1996, los pensionados no estaban obligados a realizar pago alguno para que a él o a su familia se le prestara el servicio de salud integral; se consideraba que el pago que le correspondía de aporte para esa época, era la carga económica suficiente para que se le prestara la atención debida.

Un elemento adicional que se debe tener en cuenta, es que la condición de pensionado la traían muchos colombianos desde antes de la expedición de la Ley 100 de 1993 y otro tanto se podía predicar del aporte de los trabajadores que hoy son pensionados.

El conflicto o tensión, nace entre normas anteriores y posteriores a la Ley 100 de 1993 y especialmente en el tema de los aportes y la obligación de los pensionados de pagar las cuotas moderadoras y copagos para el servicio de salud a su familia. Este conflicto de normas, se debe resolver dentro del interior de la condición más beneficiosa, es decir aplicando el principio del *in dubio pro operario*, plasmado de manera clara y precisa en el artículo 53 de la Constitución Política de Colombia.

La Constitución Política de Colombia, establece la protección a la tercera edad, en los términos señalados en los artículos 46 y 48, lo cual significa que sus derechos económicos, como sucede con las cuotas moderadoras y los copagos proteger a la tercera edad, en manera alguna puede significar que se establezcan nuevas cargas económicas sobre la mesada pensional de los pensionados.

Atentamente,

José Antonio Mora Rozo,

Representante a la Cámara por Bogotá.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 16 de marzo del año 2005, ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 312, con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *José Antonio Mora Rozo.*

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 313 DE 2005 CAMARA

por medio de la cual se adiciona un parágrafo al artículo 5° de la Ley 700 de 2001.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 5° de la Ley 700 de 2001 quedará así:

Artículo 5°. Para hacer efectivo el cobro de las mesadas, los pensionados podrán acercarse a la entidad financiera en que tengan su cuenta corriente o de ahorros cualquier día del mes, una vez esta se haya consignado.

Parágrafo 1°. En virtud de la protección y asistencia que consagra para la tercera edad el artículo 46 Constitucional, las entidades financieras que manejen cuentas de los pensionados no podrán cobrar cuota de manejo a estos por la utilización de las mismas.

Parágrafo 2º. En concordancia con el parágrafo anterior se establecerá un convenio con las entidades financieras que pagan las mesadas para que estas hagan efectivo el pago de las mismas en el lugar de residencia de los pensionados con discapacidades físicas.

Artículo 2º. La presente ley rige a partir de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

José Antonio Mora Rozo,
Representante a la Cámara por Bogotá.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El objeto de este proyecto de ley es el de establecer un convenio con las entidades financieras que pagan las mesadas a los pensionados, para que estas hagan efectivo el pago en los domicilios de los beneficiarios que se encuentren en estado de discapacidad física.

Este proyecto nace por motivo de facilitar el pago a los pensionados que se encuentran en estado de discapacidad física ya que a ellos se les dificulta el traslado del lugar de residencia hasta las entidades financieras.

Además cabe resaltar que existe el problema de las multitudinarias filas para poder acceder al pago de la respectiva mesada.

Actualmente existe un servicio el cual consiste en que los pensionados que se encuentren disminuidos físicamente, pueden delegar a otra persona para que esta retire el pago de la respectiva pensión.

Pero este servicio goza de grandes falencias porque estas personas no le hacen entrega del dinero a los pensionados por esto los mismos tienen que dirigirse a la entidad bancaria entonces este servicio resulta obsoleto.

Por lo anteriormente expuesto y en concordancia con los artículos 46 y 47 de la Constitución Política de Colombia, donde nos reitera que el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa comunitaria, y que el Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.

Lo dispuesto en este proyecto se aplicará a la pensión de jubilación, vejez, invalidez y sobrevivientes.

Atentamente,

José Antonio Mora Rozo,
Representante a la Cámara por Bogotá.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 16 de marzo del año 2005, ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 313, con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *José Antonio Mora Rozo.*

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 314 DE 2005 CAMARA

por la cual se modifica parcialmente el Decreto-ley 2150 de 1994 y las Leyes 388 de 1997 y 810 de 2003.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Las funciones adscritas a los Curadores Urbanos y contempladas en el Decreto-Ley 2150 de 1994, en el artículo 9° de la Ley 810 de 2003, que reforma el artículo 101 de la Ley 388 de 1997 y demás funciones públicas que vienen cumpliendo estos particulares, serán ejercidas a partir de la vigencia de la presente, por las Oficinas de Planeación Municipal, Distrital o la del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Artículo 2°. El Presidente de la República, dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de la presente, reglamentará la función pública a estudiar, tramitar y expedir licencias de urbanismo o de construcción por parte de las oficinas de planeación municipal o distrital o la del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y que hasta la vigencia de esta ley cumplían las curadurías urbanas.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado a la consideración de la honorable Cámara de Representantes por

Ramón Elejalde Arbeláez,
Representante.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Las Curadurías Urbanas, creadas mediante el Decreto-ley 2150 de 1994, el artículo 101 de la Ley 388 de junio 18 de 1997 y reformadas por el artículo 9° de la Ley 810 de junio 13 de 2003, se han convertido, en todas las ciudades y distritos donde existen, en un factor perturbador para el desarrollo urbanístico de las ciudades. El objetivo para lo cual fueron creadas se ha perdido y hoy son objeto de crítica por alcaldes y ciudadanía en general.

Las Curadurías Urbanas se han convertido en las principales generadoras de caos de las grandes ciudades. Se les entregó la función pública de autorizar las licencias de construcción y de urbanismo, ante la corrupción que imperaba en las Oficinas de planeación de los municipios. Hoy todos los ciudadanos de bien, excepto los grandes constructores, añoramos las normas anteriores. Hoy es fácil encontrar en nuestras ciudades edificios que violan las alturas permitidas, estaciones de gasolina donde no pueden funcionar, centros comerciales construidos en sectores residenciales. En fin una serie de anomalías que vienen perjudicando los planes de ordenamiento territorial de nuestras ciudades. Entre curadores y constructores se ha generado una perniciosa manguala, que todos los días genera más caos en las grandes ciudades.

Lo más saludable es regresar las funciones de autorizar licencias de construcción y urbanismo, a las administraciones municipales. El remedio no funcionó y es necesario regresar a lo que existía.

Ya lo señalaba el periódico *El Tiempo* en su edición del 14 de los corrientes al hablar de vacíos jurídicos en la labor de los Curadores Urbanos y en el auge que actualmente vive la construcción en Colombia:

"Planeación Distrital calcula que en los próximos cinco años en Bogotá tendrá 1.8 millones de habitantes más y medio millón de edificaciones residenciales y comerciales nuevas que ocuparán 7.000 de las 9.000 hectáreas disponibles para el desarrollo de la capital. Solo en el 2004 se aprobaron licencias por 6,2 millones de metros cuadrados. A la

Avenida Circunvalar le entrarán en los próximos dos años unos 1.200 vehículos por cuenta de los nuevos edificios que se construyen sobre esta vía entre las calles 70 y 87 (...). El problema no es solo bogotano. En Bocagrande, Cartagena, se construyen 18 nuevos edificios, entre ellos el más alto de Colombia, de 58 pisos. Colmenas de edificaciones similares han transformado dramáticamente el paisaje urbano del otrora hermoso barrio El Poblado de Medellín y de zonas residenciales de Cali como Belalcázar, los Cristales y El Peñón".

Lo lógico, lo adecuado, es que quien reglamenta la utilización de los suelos, haga cumplir sus normas.

Bogotá, marzo 15 de 2005.

Ramón Elejalde Arbeláez,

Representante.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 16 de marzo del año 2005, ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 314, con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Ramón Elejalde Arbeláez.*

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 317 DE 2005 CAMARA

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ESTATUTO DEL CONTRIBUYENTE

Y DEL USUARIO ADUANERO Y CAMBIARIO

T I T U L O I

DEL OBJETO Y AMBITO DE APLICACION

Artículo 1°. *Del objeto y ámbito de aplicación.* La presente ley regula los principios, derechos y garantías del contribuyente y del usuario aduanero y cambiario. La enunciación que de ellos se hace en esta ley, no excluye otros que siendo inherentes al tema, no están expresamente entre los mismos.

La Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria, las entidades de seguridad del Estado y demás que intervengan en las actividades fiscales, en sus relaciones con los administrados, se sujetarán a lo establecido en la presente ley, sin perjuicio de los demás principios, derechos y garantías consagrados en la Constitución Política de Colombia, y de las acciones disciplinarias, de repetición y penales a que hubiere lugar por la trasgresión a lo dispuesto en este Estatuto.

Los principios, derechos y garantías aquí contenidos, se aplicarán también a los responsables, agentes de retención, herederos, legatarios, representantes legales, y en general a todos los sujetos pasivos y a los obligados a suministrar información o a prestar colaboración a la administración tributaria, aduanera y cambiaria.

T I T U L O I I

DE LOS PRINCIPIOS

Artículo 2°. *De la dignidad humana.* El sistema y la administración tributaria, aduanera y cambiaria, así como la interpretación de la ley fiscal, se fundamentarán en el respeto por la dignidad humana del contribuyente y del usuario aduanero y cambiario.

Artículo 3°. *De la buena fe.* Las actuaciones de las autoridades fiscales y demás autoridades públicas, así como la de los particulares, se entenderán realizadas conforme con la convicción íntima de que obran de acuerdo a derecho, a los usos sociales y las buenas costumbres.

Artículo 4°. *De la presunción de inocencia.* El contribuyente y usuario aduanero y cambiario, en todas sus actuaciones, gozará de la presunción de inocencia, en virtud de la cual los hechos y actuaciones de la actividad tributaria, aduanera y cambiaria se considerarán ciertos, de acuerdo con las reglas o axiomas de la experiencia que señalan la manera o curso normal de cómo suceden.

En atención a este principio, los denuncios rentísticos y las informaciones suministradas por el contribuyente y usuario aduanero y cambiario, solo podrán ser desvirtuados por la autoridad tributaria, aduanera y cambiaria, mediante pruebas debidamente recaudadas y aportadas por la misma.

Artículo 5°. *De justicia.* El sistema tributario, aduanero y cambiario estará inspirado, en el principio de justicia.

Los servidores públicos de la administración tributaria, aduanera y cambiaria, deberán tener por principio, que la aplicación recta de las leyes debe estar presidida por un relevante espíritu de justicia y que el Estado no aspira a que al contribuyente y usuario aduanero y cambiario, se le exija más de aquello con lo que la misma ley ha querido que coadyuve a las cargas públicas de la Nación.

Artículo 6°. *De la favorabilidad.* En la aplicación de la ley tributaria, aduanera y cambiaria, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

El administrado fiscal tiene derecho a que la administración tributaria, aduanera y cambiaria, de oficio dé aplicación a las disposiciones legales o reglamentarias que le sean favorables.

Artículo 7°. *De la necesidad, proporcionalidad y razonabilidad de las sanciones.* La imposición de toda sanción se basará en los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad. Queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva y confiscatoria.

Artículo 8°. *De la integración.* Las normas tributarias, aduaneras y cambiarias, se aplicarán de conformidad con la Constitución Política, leyes y demás normas concordantes, así como con los postulados y normas consagradas en tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia.

Artículo 9°. *De la unidad de criterio y de accionar.* La Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria, tendrá unidad de criterio y de acción en todo el territorio nacional.

Artículo 10. *De la prohibición de la interpretación analógica en perjuicio del administrado fiscal.* En la interpretación de la ley tributaria, aduanera y cambiaria, no podrá aducirse la interpretación analógica que sea desfavorable al administrado.

Artículo 11. *Del sistema tributario.* El sistema tributario se fundamentará en los principios de: Equidad, eficiencia, progresividad e irretroactividad.

Por el principio de equidad, la carga impositiva debe consultar la capacidad económica de quien tributa.

El principio de eficiencia, propugna porque la imposición de la carga fiscal y el recaudo de los impuestos, se haga al menor costo, tanto para la administración, como para el administrado.

La progresividad como principio del sistema tributario, implica que el pago del impuesto se haga conforme al grado de riqueza del administrado.

El principio de la irretroactividad como base del sistema tributario, significa que la ley que establezca un tributo no puede ser aplicada sino a futuro.

Artículo 12. *De la administración tributaria, aduanera y cambiaria.* La aplicación de las normas sustantivas y de procedimiento en materia tributaria, aduanera y cambiaria, así como las peticiones, procesos, recursos y trámites del contribuyente y del usuario aduanero y cambiario, deberán ser resueltos por los servidores públicos teniendo como fundamento los principios de igualdad, moralidad, transparencia, eficacia, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, gratuidad y publicidad, so pena de las sanciones disciplinarias y penales a que hubiere lugar por su inobservancia.

T I T U L O I I I

DE LOS DERECHOS

Artículo 13. *A la prevalencia de los derechos y garantías del contribuyente y del usuario aduanero y cambiario.* Sin perjuicio de los derechos y garantías consagrados en los demás ordenamientos jurídicos, la administración tributaria, aduanera y cambiaria, deberá tener en cuenta en las actuaciones que adelante, la prevalencia y respeto de los derechos y garantías contemplados en la presente ley.

Artículo 14. *Al desarrollo empresarial.* El sistema tributario debe garantizar el derecho al desarrollo de las empresas como unidades de explotación económica y fuentes generadoras de empleo y riqueza.

Artículo 15. *A la igualdad.* Los contribuyentes y usuarios aduaneros y cambiarios, recibirán trato igual ante la ley y ante la administración tributaria, aduanera y cambiaria; gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de condición económica o social, de sexo, raza, origen nacional, lengua, religión, opinión política o filosófica.

La Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria, promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, y adoptará medidas especiales en favor de grupos de contribuyentes, usuarios aduaneros y cambiarios discriminados o marginados.

Artículo 16. *A la intimidad personal y al buen nombre.* La Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria, garantizará el derecho a la honra y al buen nombre.

Queda proscrita la publicación de información relativa a las deudas fiscales contraídas con la administración tributaria, aduanera y cambiaria.

Cuando con una indebida actuación se afecte el buen nombre de un contribuyente o usuario aduanero y cambiario, la administración procederá a rectificarla de manera pública de conformidad con lo reglado para el derecho de rectificación.

Artículo 17. *Al debido proceso y al derecho de defensa.* La Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria, garantizará al administrado, el derecho a que en los procesos que se adelanten en su contra y demás actuaciones, se observe el debido proceso, respetando las ritualidades previstas en la ley, sin dilaciones injustificadas. Igualmente, al administrado fiscal se le respetará el derecho a presentar pruebas, a controvertir las que se alleguen en su contra, a impugnar las decisiones de la administración preservando el principio de la doble instancia y a no ser investigado dos veces por el mismo hecho.

Es nula de pleno derecho, la prueba obtenida con violación al debido proceso.

Artículo 18. *A que la duda se resuelva a favor del contribuyente y del usuario aduanero y cambiario.* En materia probatoria, el contribuyente y usuario aduanero y cambiario, tiene derecho a que la duda se resuelva a su favor.

Artículo 19. *A la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal.* El contribuyente y el usuario aduanero y cambiario tiene derecho a que en los procesos de verificación del cumplimento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, se atienda lo importante, lo trascendental, lo relevante y la sustancia.

Cuando la administración tributaria, aduanera y cambiaria, detecte omisiones o errores formales en el diligenciamiento de los formularios prescritos para el cumplimiento de las obligaciones fiscales que no alteren el valor real del tributo, sea este a favor o en contra del administrado, la administración procederá de oficio a corregir dichos errores u omisiones, sin perjuicio de que el administrado lo solicite. La corrección sea de oficio o a petición de parte, no originará sanción alguna.

La prevalencia del presente derecho, aplica de igual forma, para las decisiones que profiera la administración en materia tributaria, aduanera y cambiaria.

Artículo 20. *A la gratuidad.* El contribuyente y usuario aduanero y cambiario, tiene derecho a que las actuaciones que adelante la administración fiscal, estén amparadas por el principio de la gratuidad administrativa.

En consecuencia, en los procesos que se adelanten en contra del administrado fiscal y en ejercicio de la función de fiscalización, recaudo y control asignada a la administración tributaria, aduanera y cambiaria, no se causarán costas.

El administrado fiscal solo deberá cancelar, además del monto de la obligación, los gastos causados en desarrollo del proceso administrativo de cobro coactivo.

Artículo 21. *A la seguridad jurídica.* El contribuyente y el usuario aduanero y cambiario, tendrá derecho a que la administración tributaria, aduanera y cambiaria, garantice la seriedad y certeza de las actuaciones administrativas, se eviten procesos en los cuales se pueda inducir a error a los administrados por no respetar la ley, los reglamentos o conceptos emitidos, o porque a los mismos se les reste la vigencia y alcance que les da la ley o por haber sido expedidos o modificados por quien no tiene la competencia para el efecto.

Los reglamentos y conceptos deben estar sujetos a la Constitución Política y a la ley y no deben emitirse para suplir vacíos legales o para dejar sin vigencia o modificar el alcance de normas de carácter superior.

Artículo 22. *A la motivación de las providencias administrativas.* Los actos administrativos de determinación, discusión, cobro, sanción y demás que lo requieran, deberán ser motivados de manera clara y completa, tanto en lo que respecta a los hechos materia de investigación, como a las pruebas y fundamentos de derecho en que se fundan las decisiones y sanciones.

Artículo 23. *A la reserva legal.* El contribuyente y usuario aduanero y cambiario, tiene derecho a que se le respete la reserva legal, sobre la información y demás documentos que reposen en la administración tributaria, aduanera y cambiaria, así como de los procesos administrativos que se adelanten en su contra, salvo en los casos previstos por la Ley.

Artículo 24. *A la información.* El contribuyente y usuario aduanero y cambiario tiene derecho a ser informado y asistido por la administración tributaria, aduanera y cambiaria, del contenido y alcance de los deberes y obligaciones fiscales respecto del cumplimiento de los mismos, y a recibir orientación efectiva e información actualizada sobre los procedimientos y cambios en la normatividad tributaria, aduanera y cambiaria.

También tendrá derecho a obtener respuesta escrita, clara, oportuna y eficaz, a las consultas formuladas.

Cuando se incurra en error inducido por la administración tributaria, aduanera y cambiaria no habrá lugar a sanción y el error deberá ser corregido de oficio por la administración o a petición de parte.

Artículo 25. *A ser atendido.* El contribuyente, usuario aduanero y cambiario tiene derecho a ser atendido de manera respetuosa y ágil por los funcionarios de la administración tributaria, aduanera y cambiaria.

Artículo 26. *A conocer la situación tributaria, aduanera y cambiaria.* El contribuyente, usuario aduanero y cambiario tiene derecho a obtener de la administración tributaria aduanera y cambiaria, en cualquier momento, información completa, confiable y clara sobre el estado de su situación fiscal.

Artículo 27. *A no aportar los documentos que reposan en la administración.* La administración tributaria, aduanera y cambiaria no podrá exigir a los administrados, documentos ya presentados o que reposan en la administración. Si ello ocurriere, el contribuyente, usuario aduanero y cambiario tendrá derecho a rehusar su aporte, sin que haya lugar a sanción.

Artículo 28. *A ser notificado de cualquier proceso.* El contribuyente y usuario aduanero y cambiario tiene derecho a ser informado y notificado al inicio de los procesos fiscales que se adelanten en su contra, acerca de su naturaleza y alcance, de las pruebas que las soportan y los derechos que le asisten.

Artículo 29. *Al reembolso de las sumas de dinero.* Los dineros que hayan ingresado al Tesoro de la Nación a cuenta de la administración tributaria, aduanera y cambiaria que no correspondan a los derivados de las obligaciones del contribuyente y del usuario aduanero y cambiario, deberán ser reembolsados a su propietario, sin dilaciones ni exigencias de requisitos no previstos en la ley.

Artículo 30. *A políticas de acercamiento.* El contribuyente y usuario aduanero y cambiario, tiene derecho a que la administración tributaria, aduanera y cambiaria, señale políticas de acercamiento que faciliten el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

TITULO IV

DE LA INFORMACION Y ASISTENCIA EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS, ADUANERAS Y CAMBIARIAS

Artículo 31. *De la información y asistencia.* La administración tributaria y aduanera y cambiaria, deberá prestar al contribuyente y al usuario

aduanero y cambiario, la asistencia e información necesaria acerca de los derechos y garantías consagrados en esta ley.

Para cumplir con este deber, la administración tributaria, aduanera y cambiaria, publicará por medios virtuales o cualquier otro medio, las normas tributarias, aduaneras y cambiarias, las cartillas explicativas.

El contribuyente y usuario aduanero y cambiario, que adecue su actuación a los criterios esbozados por la administración fiscal, a través de cartillas, publicaciones, comunicaciones, contestaciones y conceptos, quedará exento de cualquier responsabilidad que emane de los errores inducidos por el acatamiento de tales criterios o instrucciones.

Artículo 32. *De las publicaciones.* La autoridad tributaria, aduanera y cambiaria publicará y divulgará los textos actualizados que contengan las leyes y decretos en materia tributaria, aduanera y cambiaria, que respecto del año anterior, hayan sido modificados, adicionados o correspondan a una nueva temática, en el primer trimestre de cada año, y en todo caso antes de que inicie su vigencia.

Igualmente, publicará una compilación de los conceptos emitidos, órdenes administrativas, instrucciones y circulares, cada trimestre del respectivo año, dejando expresamente señalado si modifica o deja sin vigencia anteriores actos administrativos o por primera vez trata o regula una materia en particular.

Artículo 33. *De las comunicaciones.* Las autoridades tributarias, aduaneras y cambiarias, informarán a los administrados, a través de los medios de comunicación y de sus oficinas de orientación al público, las políticas y criterios administrativos existentes para la aplicación de la normatividad tributaria, aduanera y cambiaria, y facilitará la consulta de las bases informáticas o de los documentos en los que se hayan plasmado dichas políticas y criterios.

Artículo 34. *De las consultas personalizadas.* El contribuyente y usuario aduanero y cambiario, podrá formular por cualquier medio escrito ante la administración tributaria, aduanera y cambiaria, consultas personalizadas debidamente documentadas, respecto al régimen, clasificación o calificación que le corresponda y sus responsabilidades u obligaciones.

La respuesta de la administración tributaria, aduanera y cambiaria, deberá ser por escrito y si el administrado actúa acorde con este, quedará exento de la responsabilidad que de su aplicación emane.

TITULO V

DISPOSICIONES ESPECIALES

Artículo 35. *De la práctica de las diligencias de registro, de secuestro de bienes, de aprehensión e inmovilización de mercancías y retención de divisas.* En la práctica de las diligencias de registro, de secuestro de bienes, de aprehensión e inmovilización de mercancías y retención de divisas, la administración tributaria, aduanera y cambiaria, observará de manera rigurosa el respeto por las personas, el debido proceso y el derecho de defensa.

Artículo 36. *De los planes y programas de fiscalización.* La Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria, publicará anualmente, dentro de los dos (2) primeros meses de cada año, las políticas y criterios que conformarán los planes y programas de fiscalización, la naturaleza y alcance de los mismos, los sectores a los cuales van dirigidos, los años, períodos y el concepto a fiscalizar.

Cuando se requiera durante el año implementar nuevos programas, la administración tributaria, aduanera y cambiaria los publicará dentro de los quince (15) días anteriores al inicio de los mismos.

Artículo 37. *De la compensación de oficio.* La administración tributaria, aduanera y cambiaria previo al inicio del proceso de cobro o de la formulación de la denuncia respectiva cuando a ello hubiere lugar, de oficio procederá a efectuar las compensaciones de los saldos a favor, para lo cual el administrado estará en la obligación de aportar la información que se le requiera. En caso contrario, se iniciará el proceso de cobro o se formulará la denuncia correspondiente.

Artículo 38. *Del título ejecutivo.* Cuando el administrador certifique sobre la existencia y valor de las liquidaciones privadas u oficiales, deberá hacerlo previa comprobación y certeza de la existencia del título ejecutivo.

Artículo 39. *Del procedimiento de cobro.* La Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria, para iniciar proceso de cobro y decretar medidas cautelares, deberá hacerlo previa comprobación y certificación del área competente, sobre la certeza de la obligación y su cuantía.

El contribuyente y usuario aduanero y cambiario, tiene derecho a que no le embarguen sus bienes antes de ser llamado y oído a través de la gestión persuasiva, salvo que citado, no responda.

Cuando por error de la administración tributaria, aduanera y cambiaria, se embarguen los bienes de un contribuyente o usuario aduanero y cambiario, sin que este sea deudor, dicha entidad está en la obligación de proceder a decretar de inmediato el levantamiento del embargo y a resarcir el buen nombre del afectado con la medida, dejando la anotación expresa sobre el error cometido, en el respectivo registro de inscripción de la medida cautelar, sin perjuicio de las acciones por daños y perjuicios a que hubiere lugar.

Asimismo, la administración tributaria, aduanera y cambiaria, procederá inmediatamente al desembargo de los bienes y a emitir las comunicaciones respectivas, previa verificación del pago.

Artículo 40. *De las facilidades para el pago.* El contribuyente y usuario aduanero y cambiario, tiene derecho a que se surta el trámite de la solicitud de facilidad para el pago de sus obligaciones fiscales, dentro de un plazo prudencial que para el efecto fije la administración, sin que en ningún caso pueda exceder de tres (3) meses dicho trámite.

Cuando por causas imputables a la administración, se exceda el término fijado para el trámite de la facilidad para el pago y la tasa de interés aumente antes de otorgar dicha facilidad, se concederá la facilidad de pago a la tasa vigente al momento de la solicitud.

Si el contribuyente, usuario aduanero y cambiario demostrare ante la administración la imposibilidad absoluta para ofrecer garantías o bienes para embargo y secuestro que respalden suficientemente las obligaciones adeudadas, con el fin de que se le conceda una facilidad para el pago de las mismas, la administración deberá ofrecer a los contribuyentes y usuarios aduaneros y cambiarios, alternativas diferentes que permitan establecer un compromiso de pago por parte del deudor.

Artículo 41. *De las obligaciones adeudadas por los secuestrados y cabezas de familia.* Cuando el deudor de una obligación tributaria, aduanera o cambiaria, haya sido víctima de secuestro, debidamente comprobado a través de las autoridades competentes para el efecto, se suspenderá la causación de intereses durante el tiempo que dure el plagio y un año más, y se facilitarán los medios para que se tramite con la administración, un plazo para el pago.

La administración tributaria, aduanera y cambiaria no podrá embargar por obligaciones fiscales, el único bien urbano o rural de los deudores cabeza de familia, siempre que este haya sido constituido como patrimonio de familia inembargable o afectación de vivienda familiar.

Artículo 42. *De los recursos.* El contribuyente y usuario aduanero y cambiario, tiene derecho a que en la notificación de las providencias, se indique expresamente el recurso procedente, el plazo y requisitos para su interposición y la autoridad ante la cual debe formularse.

Artículo 43. *De la jurisprudencia reiterada como criterio orientador.* La administración tributaria, aduanera y cambiaria deberá tener en cuenta como criterio orientador de sus actuaciones, la jurisprudencia reiterada que exista sobre una misma materia o tema.

Artículo 44. *De los órganos de control.* Los organismos de control del Estado y las dependencias de control interno de la administración tributaria, aduanera y cambiaria, deberán incluir en sus informes, un acápite sobre el estado de los derechos del contribuyente y del usuario aduanero y cambiario y en particular, sobre la vulneración de los mismos.

Artículo 45. *De la inducción y capacitación sobre los derechos.* La administración tributaria, aduanera y cambiaria, en sus procesos de administración de personal incluirá programas tendientes a inducir y capacitar a sus funcionarios en el conocimiento y respeto de los derechos y garantías aquí consagrados.

TITULO VI
DE LA DEFENSORIA DEL CONTRIBUYENTE Y DEL USUARIO ADUANERO Y CAMBIARIO

Artículo 46. *Del carácter de la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero y Cambiario.* La Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero y Cambiario será el supremo garante de los derechos del contribuyente y usuario aduanero y cambiario.

La Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero y Cambiario en tal condición, cuando tenga conocimiento de la vulneración de alguno de los derechos y garantías fundamentales de los administrados, requerirá a la administración fiscal, con el objeto de que se revisen las actuaciones administrativas y se restablezca el derecho vulnerado.

Artículo 47. *De las funciones de la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero y Cambiario.* Son funciones de la Defensoría:

1. Propugnar por la defensa de los derechos y garantías de los contribuyentes y usuarios aduaneros y cambiarios.

2. Velar por que las actuaciones de las diferentes dependencias de la administración tributaria, aduanera y cambiaria, se desarrollen dentro del marco de los principios constitucionales y disposiciones legales.

3. Recibir las inquietudes y reclamos relativos a la vulneración de los derechos y garantías que tengan los contribuyentes y usuarios aduaneros y cambiarios.

4. Orientar sobre el ejercicio de los derechos y garantías.

5. Demandar en acción de inconstitucionalidad, de oficio o a solicitud de cualquier persona y cuando lo considere procedente, normas relacionadas con el sistema tributario, aduanero y cambiario, que vulneren los derechos y garantías de los contribuyentes y usuarios aduaneros y cambiarios. También lo hará por ilegalidad por las mismas razones.

6. Interponer acciones de tutela en los casos que considere procedentes, como vocero del contribuyente y usuario aduanero y cambiario.

7. Formular recomendaciones a la administración tributaria, aduanera y cambiaria en procura de una adecuada, justa y oportuna prestación del servicio fiscal, en lo de su competencia.

8. Servir de mediador de las peticiones colectivas formuladas por organizaciones, agrupaciones y agremiaciones, en materia tributaria, aduanera y cambiaria.

9. Participar activamente en el estudio y elaboración de proyectos de normas en materia tributaria, aduanera y cambiaria y demás relativas a su competencia.

10. Diseñar los mecanismos necesarios para establecer comunicación permanente y compartir información con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales de protección y defensa de los derechos y garantías del contribuyente y del usuario aduanero y cambiario.

11. Presentar ante la autoridad tributaria, aduanera y cambiaria los escritos a que hubiere lugar, relativos a la solicitud de aclaración y amparo.

12. Participar como veedor, cuando lo considere procedente, en las reuniones en las que se promuevan correcciones de declaraciones de impuestos y aduanas nacionales.

13. Intervenir en defensa de los derechos y garantías de los contribuyentes y usuarios aduaneros y cambiarios en las actuaciones que adelante la fuerza pública que preste servicio de apoyo ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

14. Poner en conocimiento de la autoridad disciplinaria correspondiente, la conducta de los servidores públicos y de los miembros de la fuerza pública que por acción u omisión vulneren los derechos y garantías de los contribuyentes y usuarios aduaneros y cambiarios.

15. Citar y participar de las reuniones de la Comisión Mixta de Gestión Tributaria y Aduanera.

16. Celebrar convenios con establecimientos educativos y de investigación, nacionales e internacionales, para la divulgación y promulgación de los derechos del contribuyente y del usuario aduanero y cambiario.

17. Suscribir convenios con los establecimientos de educación superior, para prestación del servicio del consultorio jurídico o pasantías en la Entidad.

18. Las demás que le fije la ley y el reglamento.

Artículo 48. *Del período del Defensor.* El Presidente de la República nombrará al Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero y Cambiario, de una terna que enviará el sector privado que conforma la Comisión Nacional Mixta de Gestión Tributaria y Aduanera, por un período igual al establecido para el ejercicio del mandato presidencial.

El Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero y Cambiario, podrá ser reelegido por un período igual.

Parágrafo transitorio. Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, el período del actual Defensor del Contribuyente y Usuario Aduanero y Cambiario, se prolongará hasta el 7 de agosto de 2006.

Artículo 49. *De la participación de la Defensoría en la expedición normativa.* La Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero y Cambiario como garante de los derechos tendrá participación activa en los proyectos sobre expedición de normas de carácter tributario, aduanero y cambiario, para cuyo efecto, será oída por el Congreso de la República y la entidad tributaria, aduanera y cambiaria, previamente a la expedición de la norma.

Artículo 50. *De la participación de la Defensoría en las reuniones en que se promuevan correcciones de las declaraciones.* El contribuyente y usuario aduanero y cambiario, tiene derecho a que la administración tributaria, aduanera y cambiaria, solicite a la Defensoría, participar en reuniones en las que se promuevan correcciones de declaraciones tributarias y aduaneras. La Defensoría participará cuando lo considere conveniente.

La Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero y Cambiario, velará por que se respeten los acuerdos suscritos y plasmados en la declaración de corrección.

Artículo 51. *De la aclaración o amparo.* Cuando se hayan vulnerado los derechos y garantías del administrado fiscal, en desarrollo de un procedimiento tributario, aduanero o cambiario, dentro de los 15 días siguientes a la ejecutoria de la providencia que pone fin a cualquiera de estos procesos o de la que resuelve la revocatoria directa, el contribuyente y usuario aduanero y cambiario, podrá acudir a la Defensoría, para que por su intermedio, se solicite al Director General de la administración tributaria, la revisión del fallo sin perjuicio de las demás acciones que establece la ley.

La Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero y Cambiario, podrá dentro de los 15 días siguientes al recibo de la petición a que se hace mención en el inciso anterior, solicitar cuando lo considere procedente por encontrar flagrante violación de los derechos y garantías fundamentales a las que hace relación el presente estatuto, al Director General de la administración tributaria, aduanera y cambiaria, la revisión de lo actuado para que se aclare, adicione, modifique o revoque la decisión, mediante la cual se ha vulnerado el derecho o garantía.

La administración tributaria, aduanera y cambiara, tendrá 15 días contados a partir de la fecha de recibo de la solicitud de aclaración o amparo, para resolver sobre la misma.

Artículo 52. *De los convenios educativos*. La Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero y Cambiario podrá realizar convenios con las universidades, en los cuales se establezca que las personas para optar al título profesional, pueden realizar las pasantías, prácticas o labores de consultorio jurídico requeridas en la Defensoría con las restricciones que para el efecto disponga el reglamento.

Los estudiantes que realicen sus prácticas de consultorio jurídico, podrán ejercer las funciones de defensores de oficio en los procesos administrativos de determinación, discusión, cobro, devoluciones y compensaciones de tributos y de sanciones, relacionados con obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, cuando a juicio del Defensor, el afectado carezca de los recursos para proveer su defensa y la cuantía de la obligación no supere los 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 53. *De los convenios con entes territoriales.* La Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero y Cambiario podrá realizar convenios con las entidades territoriales, para desempeñar la labor de protección de los derechos y garantías del contribuyente, relacionada con los tributos administrados por dichas entidades.

Artículo 54. *De los informes.* La Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero y Cambiario como vocero del gobierno, presentará al Congreso de la República, dentro de los primeros quince (15) días de cada legislatura, informes sobre la situación de los derechos y garantías del contribuyente y del usuario aduanero y cambiario y del estado de los negocios propios de su competencia.

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 55. A fin de hacer efectivo y operativo lo dispuesto en la presente ley, el Gobierno Nacional, dentro de los tres (3) meses siguientes a su promulgación, dispondrá de los recursos y mecanismos suficientes para ello.

Artículo 56. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las demás normas que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a...

Presentado por:

Carlos Holguín Sardi, Carlos Albornoz Guerrero, Senadores de la República; *Iván Díaz Matéus,* Representante; *Juan Hurtado Cano, Ciro Ramírez, Hernán Andrade.*

EXPOSICION DE MOTIVOS

Justificación

Se considera entonces, de vital importancia señalar que toda la actividad tributaria, aduanera y cambiaria, se desarrolla dentro del modelo de Estado Social de Derecho de Colombia, caracterizado por ser un Estado prestacional e intervencionista, que actúa configurando realidades humanas y sociales y que por lo tanto, el sistema que regula la mencionada actividad, debe tener siempre presente, los valores y principios que inspiran dicho modelo, consagrados en la Carta Política.

De conformidad con el constitucionalismo moderno, de cada modelo de Estado, se derivan unos derechos o bienes jurídicos inherentes a cada uno de ellos, que se constituyen en el objeto de tutela y protección del mismo y por ende del derecho. Así, de un modelo de Estado liberal se estructuran derechos fundamentales de libertad y autonomía individual; de un Estado democrático, los derechos de participación y del Estado Social de Derecho, los derechos fundamentales de prestación, fincados en el principio de solidaridad. Luego la misión del Estado Social de Derecho es la de garantizar la protección de los derechos fundamentales del hombre, pero no de cualquier forma sino en su dimensión de ser digno. En consecuencia, la misión del derecho es la de preservar y garantizar los derechos e intereses o bienes fundamentales del ser humano, como origen y fin de creación del Estado.

Vale resaltar entonces, respecto de la Carta Magna, como lo ha reiterado la Corte Constitucional, que no se trata de un mero texto indiferente al comportamiento económico, ya del Estado, ora de los particulares, sino que sus normas se convierten en la razón de ser y el límite de las acciones públicas y privadas, entre otras, en la de la protección extrema que debe brindar el Estado a las garantías y derechos de los que tributan.

En lo particular, se debe destacar que el imperativo consagrado en el artículo 334 de la Carta Política, entrega la dirección general de la economía al Estado soberano de Colombia, con responsabilidades caladas de un alto contenido social, por cuanto todas ellas deben apuntalar hacia la consecución de los fines para los cuales fue creado. Por esta razón, la misma Carta prevé los mecanismos a través de los cuales el Estado debe llevar a cabo dicha dirección, así como el marco general dentro del cual se encuentran los valores y principios jurídicos orientadores de la misma, garantizándose de esta manera, el equilibrio que exige la correlatividad entre derechos y deberes y obligaciones, previa y expresamente definidos, tanto para el ente rector del sistema económico, como para los agentes actuantes del sector productivo, debiéndose resaltar frente a estos últimos, su significancia como generadores de los hechos económicos que soportan la carga impositiva más importante del país.

Las operaciones de comercio exterior, el manejo de divisas, y en general, el desarrollo de la empresa como base del progreso de la Nación, dadas las importantes implicaciones de sus actividades en el ámbito de la tributación y este a su vez, exigen un modelo de administración tributaria aduanera y cambiaria, con una marcadísima constante de servicio en favor de sus actores, fundamentada en la valía por la dignidad humana, que facilite ampliamente el cumplimiento de las obligaciones fiscales, el acceso al conocimiento de las normas que las rige y que garantice agilidad y racionalidad a los trámites que ante ella se adelanten, pues no de otro modo se alcanza el avance económico y la prosperidad de los pueblos.

Con todo, dicho modelo de administración tributaria, aduanera y cambiaria, dista mucho de la realidad de la administración fiscal colombiana, por cuanto hasta el momento no ha sido posible ponerla a tono con los avances científicos y tecnológicos, pero más grave aún, en ocasiones, quienes administran no lo hacen dentro de la concepción del nuevo Estado Social de Derecho, sacrificándose en no pocos casos, los derechos y garantías de los contribuyentes y de los usuarios aduaneros y cambiarios.

Estudios realizados por la Defensoría del Contribuyente y Usuario Aduanero, denotan que la administración fiscal colombiana no siempre, tiene como fundamento en sus actuaciones los principios, garantías y derechos fundamentales de sus administrados, encontrándose deficiencias como:

• Indebida atención a los ciudadanos.

• Exigencia de documentos o requisitos no contemplados en la norma o que posee la entidad.

• Inequitativas sanciones, en algunos casos, casi confiscatorias.

• Dilación y demoras en respuestas a las solicitudes elevadas.

• Inseguridad jurídica por replanteamiento de conceptos, criterios y políticas.

• Falta de unidad de criterio y de accionar de las diferentes administraciones tributarias y aduaneras y cambiarias del país.

• Trasgresión de la ley a través de los conceptos.

• Filtración de información objeto de reserva.

• Presencia de violación al derecho de defensa y debido proceso.

• Deficiencia en el recaudo y suministro de información efectiva y actualizada, sobre la situación fiscal de los administrados.

• Respuestas extemporáneas y sin solución de fondo frente a los planteamientos de los administrados.

• Ausencia de mecanismos que permitan una información adecuada que facilite el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

De otra parte, del total de casos de fondo que hasta la fecha ha tramitado la Defensoría, desde febrero de 2002 a 2005 (3 años), un 59.08% corresponde a reclamaciones que tienen que ver con normas de carácter procedimental, el 23.49% se refieren al régimen sancionatorio aplicable, el 8.57% toca aspectos sustanciales y el 8.86% corresponde a reclamos respecto del servicio, quejas y denuncias, entre otros.

En el tema tributario se destaca que el 71.21% de casos fueron clasificados como de carácter procedimental, mientras que en los temas aduaneros y cambiarios fueron los aspectos sancionatorios los que primaron con el 49.70% y 77.98%, respectivamente.

La investigación realizada en el año 2003, por la Defensoría del Contribuyente y Usuario Aduanero sobre el "Análisis de las sentencias proferidas por la Sección Cuarta del Consejo de Estado en acciones de nulidad y restablecimiento del derecho en las que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales fue parte demandada", cuyo documento consta de cuarenta (40) folios, y hace parte integral de la presente exposición, muestra la alarmante cifra de un 77.6% de fallos a favor de los administrados, 7.5% son fallos parciales, 3.1% fueron sentencias inhibitorias y un 11.8% a favor de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, observándose que el mayor número de demandas corresponde a la aplicación de normas de procedimiento y sanciones.

Es pertinente tener en cuenta, que del total de casos analizados en el informe, los más representativos fueron las controversias relacionadas con el impuesto al valor agregado en un 43,1%, seguido de sanciones en el 18,7%, impuesto de renta con un 15%, contrato de estabilidad tributaria con el 7,6%, procedimiento con el 6,7% e importaciones con el 6,6%.

Dentro de estos temas, cabe resaltar el IVA con el 87,3% de los procesos fallados a favor del contribuyente, estadística en la que pesaron principalmente el cambio de régimen simplificado al común y los impuestos descontables, aspectos frente a los cuales la Defensoría del Contribuyente y Usuario Aduanero en su gestión, obtuvo la modificación de la posición de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en el primero, para permitir que las personas reclasificadas pudieran volver al régimen simplificado sin el pago de sanciones en aplicación del principio de la buena fe, y en el segundo, el reconocimiento por parte de la DIAN de la procedencia como descontables de los gastos en que hayan incurrido los contribuyentes conforme a los requisitos expresados por el Consejo de Estado.

De la misma manera, es importante anotar que en el tema de procedimiento el 82,1% de los fallos fueron a favor del contribuyente, cifra en la que aspectos tales como la falta de título ejecutivo y el proceso coactivo influyeron significativamente con providencias falladas en un 100% a favor del contribuyente y usuario aduanero.

En ese orden de ideas, las circunstancias y cifras anotadas han traído como consecuencias: el deterioro de la imagen institucional del Estado y en particular de la DIAN; impacto negativo sobre las políticas antievasión y anticontrabando; pérdida de credibilidad y de confianza por parte de la ciudadanía; aumento de los niveles de iniquidad y de injusticia social; disminución de la posibilidad de disponer de recursos sanos para el desarrollo nacional; aumento de acreencias del Estado; incremento de niveles de inconformidad social; aumento de la percepción de indefensión de los administrados; deterioro de la imagen externa del país y de la inversión extranjera; menoscabo del equilibrio fiscal; y en general, altos costos sociales, económicos y administrativos, asociados a la deficiente calidad del servicio, tanto para el administrado como para la administración.

A pesar de que los valores, derechos y garantías fundamentales no requieren para su validez y eficacia, ni siquiera de consagración en el derecho positivo, por cuanto por ser de la esencia del ser humano están subyacentes en el derecho de gentes y como tal son imprescriptibles y no susceptibles de derogatoria alguna para su materialidad, al igual que en otras legislaciones que tienen que ver con el Estado-bienestar tan ponderado por nuestra Carta Política, se hace indispensable recabar, a la manera de un estatuto o conjunto de normas que rijan la organización de la comunidad de contribuyentes y de usuarios aduaneros y cambiarios, los principios, derechos y garantías otorgados por el constituyente primario y plasmados en la Constitución Política, los cuales son de imperioso e inaplazable cumplimiento, siendo el Estado el responsable de ello como garante de los mismos.

Los hechos irregulares y consecuencias desafortunadas que se acaban de acotar, también han sido de común ocurrencia en la esfera de la administración fiscal de otros países, aún en aquellos más desarrollados y de mayor cultura tributaria. Esto ha dado origen a la figura de la defensoría del contribuyente y en algunos casos, a la expedición, compilaciones contentivas de los derechos del contribuyente y usuario con mandato de ley, en países tales como Canadá, España, Italia, Estados Unidos, Perú, Méjico, Venezuela, El Salvador, Argentina, Australia, Pakistán y Bélgica, entre otros, los cuales han sido objeto de estudio y análisis por esta Defensoría. Por ejemplo, en Italia se ha promulgado el Estatuto del Contribuyente, en virtud del cual se le han otorgado verdaderas facultades al organismo de la Defensoría del Contribuyente, incluyendo dentro de ellas, las de supervisión, vigilancia y control a la administración fiscal, y sus decisiones o providencias tienen fuerza coercitiva y por ende, carácter vinculante.

Cabe destacar, el carácter pragmático del presente Estatuto por cuanto, teniendo en cuenta los aconteceres de la tributación respecto de los cuales se observa mayor reiteración en un inadecuado manejo por parte de la administración tributaria, aduanera y cambiaria, con el objeto de que no se haga nugatorio el postulado supraconstitucional referente a los derechos y garantías de quienes han de soportar la carga impositiva, se está recabando sobre el principio, derecho o garantía en particular materia de mayor vulneración, frente a los cuales se requiere llamar la atención de manera clara y concreta.

T I T U L O I

DEL OBJETO Y AMBITO DE APLICACION

Artículo 1°. *Del objeto y ámbito de aplicación.* Con lo dispuesto en este artículo, se pretende destacar que las relaciones entre la administración y los administrados en materia tributaria, aduanera y cambiaria, dentro del territorio colombiano, debe hacerse bajo los postulados del Estado Social de Derecho y que los servidores públicos que no acaten los mandatos supraconstitucionales y legales que se relacionan con la actividad tributaria, aduanera y cambiaria en materia de los principios, derechos y garantías aquí mencionados, se harán acreedores a las sanciones de carácter administrativo y penal que emanen de su responsabilidad.

Teniendo en cuenta que son varios los actores que intervienen en el proceso tributario, aduanero y cambiario, se considera necesario consignar que los principios, derechos y garantías establecidos para los sujetos pasivos directos, se extiendan a personas que en atención a la posición jurídica que observan, intervienen en la cadena productiva y recaudadora de tributos.

T I T U L O I I

DE LOS PRINCIPIOS

Artículo 2°. *De la dignidad humana.* Los derechos de nuestros contribuyentes y de los usuarios aduaneros y cambiarios, no están sujetos a la idea de Estado. Estos se ubican antes y por encima del Estado, por lo tanto no están sometidos al arbitrio, capricho o desinterés de quienes tienen la responsabilidad del ejercicio de la función pública de la contribución.

Con el principio del respeto por la dignidad humana del contribuyente y del usuario aduanero y cambiario, se pretende rescatar al hombre empresario, agricultor, ganadero, profesional, técnico, en fin, a la persona productora de bienes y servicios, y como consecuencia de su actividad, a aquella que contribuye a soportar los gastos del Estado, en toda su dimensión humana, como una persona con sentimientos y valores, que cree en la construcción conjunta del país. No hay que dejar de lado que las empresas como entes abstractos, no producen, ni crecen, ni se desarrollan, son los hombres, más en su espíritu que en la materia, los que hacen floreciente el desarrollo económico de las naciones.

Se busca que la administración tributaria, aduanera y cambiaria, tenga siempre presente que el hombre, antes de ser un individuo, es un ser digno y que el Estado se creó para su preservación, en condiciones de dignidad.

Artículo 3°. *De la buena fe.* El respeto por la dignidad del ser humano del contribuyente y usuario aduanero y cambiario, impone de suyo, el principio de la buena fe, que significa que este habrá de actuar según los patrones de la normalidad social y de la legalidad de nuestra organización sociopolítica. Por ende, la administración pública de la contribución debe presumir ciertas las manifestaciones que hiciere el administrado en cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Sus afirmaciones o negaciones no pueden tacharse o presumirse de falsas o acomodaticias, solo porque por ejemplo, quien las hace, pertenece a cierto sector de la producción, o porque el renglón de comercio al cual se encuentra vinculado, sencillamente es proclive al contrabando.

Como lo ha manifestado la Corte Constitucional en Sentencia T-427 de junio 24 de 1992, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz: La buena fe lleva implícito el valor ético de la confianza, la cual se vería traicionada por una actuación sorpresiva de la administración, que no tenga en cuenta la situación concreta del contribuyente y del usuario aduanero y cambiario afectado. En consecuencia, las facultades discrecionales de la administración, deben ejercerse conforme con los principios y exigencias de la buena fe.

De igual manera ha sostenido la Corte Constitucional en su jurisprudencia, respecto del postulado de la buena fe como base de nuestro

ordenamiento jurídico: "El principio de la buena fe se erige en arco toral de las instituciones colombianas dado el especial énfasis que en esta materia introdujo la Carta del 91, a tal punto que las relaciones jurídicas que surjan a su amparo no podrán partir de supuestos que los desconozcan".

Artículo 4°. *De la presunción de inocencia.* En virtud de este principio, se persigue que la administración tenga en cuenta que cuando haya asomos de duda frente a la veracidad de cualquier actuación del administrado, es al ente fiscal al que corresponde la carga de la prueba, para desvirtuar el principio de veracidad que acompaña las actuaciones fiscales del administrado.

Es de resaltar, que este principio se halla recogido en los diferentes convenios, tratados y pactos internacionales, entre ellos: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 2º; Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 11; Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, ratificado por Colombia a través de la Ley 16 de 1974, artículo 8º, los que forman parte del bloque de constitucionalidad.

Artículo 5°. *De justicia.* La finalidad de este principio implica que tanto en la imposición de la carga fiscal, como en la aplicación de las normas tributarias, aduaneras y cambiarias, se tenga en cuenta, por parte tanto del legislador como del operador fiscal en sus decisiones, que la obligación fiscal debe estar soportada en la justa proporción de lo que le corresponde, así como resaltar la posibilidad que tiene todo administrado, en caso de conflicto, de acceder a las instancias administrativas que tienen la función de resolverlos.

Artículo 6°. *De la favorabilidad.* De conformidad con los principios que rigen los estados modernos, inspirados en estructuras que respondan a sociedades justas, igualitarias y equitativas, la dinámica legislativa indica que la misma se adecua cada vez más a circunstancias cambiantes pero correlativas y correspondientes. Lo anterior implica que, en aras de la justicia social, en especial frente a las leyes tributarias, por tener que ver con hechos económicos de ordinaria ocurrencia y que afectan las condiciones de dignidad del ser humano del contribuyente y del usuario aduanero y cambiario, los fenómenos jurídicos fiscales, deben ser favorecidos con las leyes más benignas, aun cuando estas sean expedidas con posterioridad a la vigente al momento del insuceso económico reglado.

De otra parte, el principio de favorabilidad aquí consagrado, conlleva a que la administración tributaria, aduanera y cambiaria, sin intervención del administrado, es decir de oficio, aplique a este las normas que le sean favorables, evitando de esta forma costos y trámites innecesarios a las partes, contrarios a los principios de economía, celeridad y eficacia.

Artículo **7°**. *De la necesidad, proporcionalidad y razonabilidad de las sanciones.* Se considera indispensable consagrar esta disposición, por cuanto el derecho sancionatorio dentro de la concepción del Estado Social de Derecho, debe corresponder a su finalidad última, es decir, a la dignidad del ser humano. Las sanciones a imponer deben corresponder a la realización de una conducta previamente descrita en la ley, atendiendo al principio de legalidad y que produzca un daño efectivo y no abstracto, a las arcas del Estado.

Igualmente, es de observar que en materia de sanciones ha de tenerse presente tanto la naturaleza como la dosificación de las mismas, pues deben ser proporcionales al daño causado. Y que en ningún caso se podrán contemplar sanciones confiscatorias, en detrimento de los bienes ingresados al patrimonio económico de quien tributa, cuando le han precedido objeto y causa lícita.

El tributo no se puede establecer para sancionar y cuando hay lugar a la sanción, la misma debe guardar proporcionalidad con la infracción y el daño ocasionado al Estado, sin que jamás conlleve la pérdida total del patrimonio del administrado.

Artículo 8°. *De la integración.* Se pretende con este artículo, que la administración tributaria, aduanera y cambiaria en la aplicación de las normas fiscales, tenga en cuenta que tanto el sistema tributario, aduanero y cambiario, como la interpretación de las normas que lo regulan, está cimentado no solo en el derecho positivo legislado, sino especialmente en los postulados de las normas superiores.

Artículo 9°. *De la unidad de criterio y de accionar.* Por ser la administración tributaria, aduanera y cambiaria la que dirige, supervisa y controla toda la actividad relativa a la tributación y además por hallarse esta expandida por todo el territorio colombiano, se hace indispensable consagrar a nivel de principio rector, la unidad doctrinaria y de accionar de la administración fiscal.

Artículo 10. *De la prohibición de la interpretación analógica en perjuicio del administrado fiscal.* No obstante el principio de legalidad que acompaña al sistema tributario, aduanero y cambiario y de la exagerada casuística que se maneja en su regulación legal y reglamentaria, hay muchos casos que se escapan de la misma, razón por la cual, no siendo un fenómeno jurídico que se oponga a la naturaleza del derecho fiscal, se permite la interpretación analógica, pero no de cualquier forma, sino en aquello que le sea favorable al que tributa, sin que le sea dable al servidor público, invocar la interpretación que desfavorezca al contribuyente y al usuario aduanero y cambiario, so pretexto de que se trata de un derecho objetivo, hoy en día erradicado de los estados caracterizados por constituciones políticas abiertas como la de Colombia.

Artículo 11. *Del sistema tributario.* Con esta norma como rectora del sistema tributario, aduanero y cambiario, se intenta que tanto el legislador como las autoridades fiscales, en la exigencia del cumplimiento de las obligaciones del administrado, apliquen los principios supraconstitucionales y constitucionales en que está basado el sistema fiscal.

Artículo 12. *De la administración tributaria, aduanera y cambiaria.*

Dada la especial coyuntura económica, política y social por la que atraviesa el país, parece de singular importancia que la administración tributaria, aduanera y cambiaria, se someta de manera rigurosa, a los principios que aquí se enuncian y a los que emanan de ellos, cuando se trate de la aplicación de las normas de carácter fiscal, tanto sustantivas como procedimentales. Es bien sabido por todos que en su afán recaudatorio, tanto el legislador como la administración en su gestión, se escapan de los causes que los deben conducir, vulnerándose los derechos de quienes tributan.

TITULO III

DE LOS DERECHOS

Artículo 13. *A la prevalencia de los derechos y garantías del contribuyente y del usuario aduanero y cambiario.* Con lo dispuesto en este artículo, el conjunto del sistema tributario, aduanero y cambiario, deberá tener siempre presente que el poder del Estado no es omnímodo, que sus lindes se encuentran en el respeto por la dignidad del contribuyente y del usuario aduanero y cambiario y todos aquellos que de él irradian, sin más obstáculos que los derivados de sus deberes y obligaciones, señalados de manera clara y expresa, en la Constitución y en la ley colombiana.

Artículo 14. *Al desarrollo empresarial.* La empresa como célula fundamental del progreso económico, no puede ser obstaculizada por actuaciones inadecuadas, erróneas, injustas o ilegales de la administración, toda vez que las mismas pueden ocasionar fácilmente su quiebra y desarticulación, desacelerando el crecimiento de la economía y de la industria. Por el contrario, el Estado debe proporcionar la mayor protección posible para que en un país con las condiciones económicas y sociales de Colombia, florezca el desarrollo empresarial e industrial.

Artículo 15. *A la igualdad.* De conformidad con los principios que cimientan la estructura del sistema tributario, aduanero y cambiario, es indispensable que quienes tienen la responsabilidad política de expedir las leyes, de reglamentarlas y de aplicarlas, lo hagan con absoluta conciencia del tratamiento igualitario a que deben ser acreedores sus destinatarios, con las consideraciones previas que implica, lo que la doctrina constitucional moderna ha denominado la igualdad diferenciada o por especificación, esto es, que dentro de un mismo grupo se atiendan supuestos de hecho, que por su naturaleza, deben tener consecuencias jurídicas distintas, lo que a la postre señala la agrupación de iguales por hechos desiguales, pues lo contrario supone una desigualdad o trato discriminatorio.

Artículo 16. *A la intimidad personal y al buen nombre.* Este artículo se fundamenta en el principio de la dignidad humana, toda vez que la

honra y el buen nombre corresponden a la esfera personal de los seres humanos, en consecuencia el contribuyente y el usuario aduanero y cambiario, como personas que ocupan una posición en la comunidad, tienen derecho a que se les respete su honra o reputación externa, la cual se da como ponderación o criterio que los demás tienen de la persona.

La administración fiscal debe precaver en sus actuaciones, la imagen y el buen nombre de los administrados.

Artículo 17. *Al debido proceso y al derecho de defensa.* En un Estado Social de Derecho como Colombia, que se caracteriza por el respeto a las competencias regladas de sus gobernantes, para evitar el abuso del poder exorbitante del Estado, se requiere recabar sobre la observancia de las ritualidades propias de cada juicio, sea este administrativo o judicial, lo que conlleva a que se usen todos los mecanismos jurídicos de defensa.

En consecuencia, el contribuyente y el usuario aduanero y cambiario deben gozar de la garantía, de que previo a ser sancionado se adelante el proceso previsto por la ley para el efecto, que le permita conocer y contradecir las pruebas que aduce la administración fiscal en su contra. Por ende, las sanciones administrativas impuestas de plano, están proscritas por el ordenamiento constitucional por ser abiertamente contrarias al debido proceso.

De la misma manera, se considera de vital importancia resaltar lo manifestado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en referencia al tema del debido proceso, en cuanto a la prohibición de someter dos veces a una persona a un proceso administrativo por un mismo hecho, independientemente de si fue acreedora de sanción o no, aunque tal hecho haya cambiado de denominación, por haber sido ya debatido y resuelto.

Artículo 18. *A que la duda se resuelva a favor del contribuyente y del usuario aduanero y cambiario.* Ante la duda que se presente frente a la responsabilidad a imputar a un administrado fiscal por infracción al Régimen Tributario, Aduanero y Cambiario, por deficiente recaudo de medios probatorios que conduzcan a la certeza de un hecho materia de investigación fiscal, se considera de vital importancia, al igual que los demás derechos fundamentales de consagración universal en los regímenes jurídicos sancionatorios de corte garantista, la evocación de este derecho, toda vez que como es bien sabido, la administración tributaria, aduanera y cambiaria, desconoce este postulado, trasladando la responsabilidad de la carga de la prueba asignada al Estado, al investigado, vulnerándose flagrantemente, además, el principio de inocencia. Esta afirmación viene siendo sustentada por los fallos que en esta materia han sido proferidos por el honorable Consejo de Estado.

Vale la pena traer a colación, lo esbozado por los tratadistas de derecho tributario, Alfonso Angel de Larrota y Alberto Múnera Cava, en su obra Procedimiento Administrativo Tributario Colombiano, en relación con este derecho denominado también *"in dubio contra fiscum",* en cuanto que cualquiera que sea el acervo probatorio allegado a un expediente, en su valoración pueden generarse dudas o vacíos que ponen en grave riesgo la justicia de una decisión de responsabilidad, circunstancia que ha obligado a que las dudas presentadas se resuelvan a favor del inculpado.

Artículo 19. *A la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal.* Se persigue enfatizar en el mandato constitucional de la prevalencia de los principios generales, valores y derechos a favor del contribuyente y del usuario aduanero y cambiario, los cuales no se cumplen solamente satisfaciendo criterios orgánicos y formales so pretexto de la observancia de ritualidades y trámites.

En virtud de este derecho y en aras de la economía, se establece en este artículo, que los errores y omisiones en los formularios presentados por el contribuyente y el usuario aduanero y cambiario para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, que no alteren el valor real del tributo, se corrijan de oficio o a petición de parte, sin que ello origine sanción alguna para el administrado, con lo cual se interpreta el sentir de aquellos que han sido objeto de sanciones injustificadas y de la misma administración que se ve obligada a adelantar procesos engorrosos para subsanar errores por fallas de orden formal.

Artículo 20. *A la gratuidad.* Este derecho se consagra con el objeto de que la administración tributaria, aduanera y cambiaria mantenga en sus actuaciones, el principio de la gratuidad del derecho administrativo en general.

Ello por cuanto, el Estado en su acción de intervención en ciertas materias que le ha impuesto la Carta Política, si bien le ha asignado funciones de fiscalización, recaudo y control como en el caso en mención, también le debe proporcionar los instrumentos idóneos para poderlas cumplir, entre ellos, la asignación de partidas presupuestales.

Las actuaciones de la administración fiscal deben estar precedidas, como se ha venido advirtiendo, de medidas e instrumentos que faciliten el acceso y cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes y de los usuarios aduaneros y cambiarios, pero de manera real y efectiva. No basta con las previsiones legales o reglamentarias que en muchas oportunidades se hacen a título de referencia o de enunciación, sino que en la práctica impere el principio de gratuidad en la gestión administrativa, referida no solamente al aspecto dinerario sino, como por ejemplo, atendiendo al principio de igualdad por especificación, previendo e implementando materialmente los medios para poder practicar las diferentes diligencias en los sitios o lugares donde habitan administrados fiscales que padecen una limitación física, mental, social o geográfica.

Artículo 21. *A la seguridad jurídica.* Para asegurar el principio de libertad de empresa y tratamiento igualitario en el ejercicio de los derechos y obligaciones del contribuyente y usuario aduanero y cambiario, se necesita de la seguridad jurídica. La seguridad es considerada como una necesidad antropológica del hombre; quien no tiene seguridad vive en total inestabilidad. Qué no decir entonces, de la trascendental importancia de este concepto trasladado a la órbita de la seguridad jurídica que en materia de sosiego, serenidad, paz, ecuanimidad, exige el ambiente de los negocios de comercio nacionales e internacionales.

Los contribuyentes y los usuarios aduaneros y cambiarios en sus operaciones comerciales, deben tener la certeza de que tanto en el contenido, como en la interpretación y aplicación de las normas de carácter fiscal que rigen la tributación respecto de tales actividades, contienen los principios generales que la deben asistir. Se brindaría, asimismo, a los inversionistas tanto nacionales como extranjeros, la tranquilidad y seguridad que demandan sus negocios.

Artículo 22. *A la motivación de las providencias administrativas.* En procura de la preservación de los principios del debido proceso y de defensa, las providencias administrativas de carácter fiscal, deben ser explicadas de manera clara y completa sobre el asunto que se pretenda hacer valer. Quien tiene la carga impositiva del tributo en su condición de ser digno, tiene derecho a saber todos los motivos expresos, así como los fundamentos legales y probatorios en que se basa la administración cuando adopte determinaciones de cualquier índole que lo afecten. Por lo tanto, deben quedar consignados en ellas los hechos puntuales objeto de la misma, las pruebas que las sustentan y en qué forma; las razones de la decisión, así como la explicación del porqué de la sanción si la hubiere, y de su dosificación, so pena de nulidad por violación al debido proceso y al derecho de defensa.

Artículo 23. *A la reserva legal.* Esta prescripción legal persigue, poner de manifiesto a las autoridades fiscales que tienen la obligación de guardar la reserva legal sobre documentos y procesos sujetos a ella, la importancia de que se preserven los datos e información allí contenidos, y que no se divulguen o aprovechen de manera ilícita, toda vez que la vulneración al precepto en mención, los hace responsables de graves faltas tratadas como tales en la ley y por ende de sanciones administrativas y aún penales.

Por tanto, como lo ha reiterado la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, las actividades que debe llevar a cabo el Estado para el ejercicio de sus facultades impositivas, ciertamente limitan y restringen el derecho a la intimidad de las personas, en pro de la paz, la tranquilidad y la seguridad.

Artículo 24. *A la información.* El derecho a la información, característico de los regímenes democráticos, consiste en la posibilidad que tiene el ciudadano de conocer, actualizar y rectificar las informaciones

que se hayan recogido sobre él, así como de las disposiciones jurídicas que lo sujetan en el cumplimiento de deberes y obligaciones frente a la administración tributaria, aduanera y cambiaria; pues como es bien sabido, el derecho a la información constituye un límite al poder exorbitante del Estado, lo que hace de una parte, que el conocimiento de la ley se erija como un requisito previo a su acatamiento, y de otra, que los datos personales del administrado, que obren en los archivos de cualquier oficina pública o privada, sean veraces, no afecten el derecho a la intimidad, estén a disposición de su titular en el momento que lo requiera, excepto en los casos previstos en la ley.

No es ajeno para nadie que, en un buen número de casos, el contribuyente y el usuario aduanero y cambiario desconocen el régimen legal de la contribución al que están sometidos, ya por la dispersión y exceso de legislación y reglamentación, ora por su grado de cultura tributaria, o porque por la distancia y topografía de las regiones no tienen fácil acceso a su conocimiento, o sencillamente por lo técnico de la materia, circunstancia que hace que, no obstante la buena voluntad para el cumplimiento de sus obligaciones y deberes en materia de la contribución, estos incurran en fallas e imprecisiones.

Por lo anterior, se requiere que la administración dirija todos sus esfuerzos a que los contribuyentes y los usuarios aduaneros y cambiarios, se acerque a ella y que se les brinde la información que necesiten de manera oportuna, indicándoles las alternativas y posibilidades que existen para ello, así como las consecuencias de su acción u omisión, pero no de manera temeraria y tardía, sino dentro del respeto al derecho de la información que tiene todo ciudadano. En este orden de ideas, habrá un mayor sentimiento de conciencia social, de sentido de solidaridad comunitaria, cumplimiento voluntario de las obligaciones, menos desgaste para la administración tributaria, menor costo en el accionar administrativo, mayor recaudación y logro en la consecución de los fines del Estado.

Las consultas y solicitudes escritas, elevadas a la administración fiscal, deben ser resueltas sin imprecisiones, ni dilación y dentro de los términos establecidos para tal efecto, según el caso, sin que pueda aducirse, exceso de carga laboral, de limitada capacidad operativa, de falta de personal, o de deficiencia de sistemas informáticos, toda vez que el Estado está obligado a brindar la información requerida por los administrados oportunamente.

Artículo 25. *A ser atendido.* Las relaciones entre la administración fiscal y los ciudadanos deben estar enmarcadas por el respeto a la dignidad del ser humano; de aquí que el ejercicio de la función pública debe estar orientada a facilitar de manera ágil el acceso a ella, proporcionando la orientación y apoyo debido para la solución de sus problemas e inquietudes. Por lo mismo se debe brindar un trato amable y cortés que corresponda a la condición digna de las personas.

Artículo 26. *A conocer la situación tributaria, aduanera y cambiaria.* Con esta norma se pretende que la administración fiscal proporcione los mecanismos de acceso al administrado, para obtener el conocimiento de sus obligaciones, de manera que se le facilite el cumplimiento de las mismas y se le evite incurrir en error.

Artículo 27. *A no aportar los documentos que reposan en la administración.* En virtud de este precepto legal, la administración fiscal tendrá en cuenta en sus actuaciones los documentos previamente acreditados por los contribuyentes y los usuarios aduaneros y cambiarios y estos a su vez, en razón a que el Estado no puede imponerle cargas no previstas en la ley, podrán rehusarse a aportarlos, sin que por ello, sean objeto de sanción alguna.

Artículo 28. *A ser notificado de cualquier proceso.* Se pretende con esta norma, poner de relieve la trascendental importancia que tiene el acto de notificación de las decisiones que adopta la administración en relación con la situación fiscal de sus administrados, toda vez que con ellos se están afectando sus intereses jurídicos, sin que le sea dable a la misma, so pretexto de la supremacía que le confiere la autoridad soberana, actuar a espaldas del afectado, haciendo caso omiso del principio de la lealtad procesal, a la que está sujeta de igual manera, dicha administración.

Como lo ha sostenido el Consejo de Estado en su jurisprudencia, la notificación es un acto simbólico y solemne en virtud del cual el Estado, pone en conocimiento de los gobernados sus decisiones y solo a partir de tal acto, tiene efectos jurídicos la providencia en mención. La notificación de la decisión debidamente soportada, así como de su alcance, se constituye en una garantía y en el instrumento jurídico idóneo para hacer efectivos los derechos de los gobernados, en especial el de defensa, para que el contribuyente y el usuario aduanero y cambiario pueda interponer los recursos y ejercer los derechos constitucionales y legales que le asisten.

La omisión de lo dicho, acarrea la invalidez del acto y la nulidad del proceso por violación al debido proceso, al igual que las sanciones disciplinarias para los servidores públicos responsables.

Artículo 29. *Al reembolso de sumas de dinero.* Se quiere poner de presente con esta disposición a la entidad fiscal, que el patrimonio del Estado al igual que el de los particulares tiene como fuente el objeto y causa lícita, en consecuencia, las sumas de dinero que ingresen a las arcas del tesoro público por conducto de la administración, sin que correspondan a obligaciones derivadas de su actividad, deben ser devueltas a los administrados sin dilaciones ni trámites engorrosos o no previstos.

Artículo 30. *A políticas de acercamiento.* Este artículo se consigna, como el derecho que tiene el administrado a que la administración diseñe y desarrolle estrategias y políticas dirigidas a fortalecer las relaciones de acercamiento y persuasión para estimular el cumplimiento voluntario de las obligaciones, a fin de evitar el ejercicio del poder coercitivo del Estado. Cuando hubiere lugar a ello, el administrado tendrá derecho a ser advertido de las medidas de que puede ser objeto por la reticencia en el cumplimiento de sus deberes y obligaciones.

No sobra advertir, que en materia de persuasión para el cumplimiento de obligaciones fiscales, esta deberá efectuarse de conformidad con el principio de la buena fe y en consecuencia no podrá haber asomo de temeridad o aseveraciones que adolezcan de realidad probatoria.

Lo dicho, debe aplicarse en todas las áreas relacionadas con la Administración Tributaria, Aduanera y cambiaria.

TITULO IV

INFORMACION Y ASISTENCIA EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS, ADUANERAS Y CAMBIARIAS

Artículo 31. *De la información y asistencia.* Con este artículo se aspira a dar una real y certera aplicación a los derechos de información y atención a los administrados, a través de la obligatoriedad para la administración tributaria, aduanera y cambiaria de publicar las disposiciones normativas, las cartillas explicativas y contestar las consultas dentro de los términos de ley, para que estos cumplan con los deberes y obligaciones fiscales, conociendo previo a su acatamiento, cuál debe ser su accionar, y las responsabilidades que de su incumplimiento emanan.

De otra parte, se pretende crear la responsabilidad a la administración, en el sentido de que aquello que informe, publique o diga en cualquier escrito, sea enmarcado dentro de la seguridad jurídica que debe imperar a favor de los administrados, quienes habiendo obrado en acatamiento de lo publicado no deben ser objeto de sanciones.

Artículo 32. *De las publicaciones.* Este artículo guarda estrecha relación con el anterior, toda vez que se pretende que en aras de la seguridad jurídica y del derecho que tiene el contribuyente y el usuario aduanero y cambiario de ser informado, se le fije a la administración unos períodos determinados para que efectúe las publicaciones que contengan las normas fiscales como los actos administrativos, que de una u otra forma, señalen procedimientos en los que se encuentre involucrado el administrado.

Artículo 33. *De las comunicaciones.* Procura este artículo, que no solo se publiquen las normas y actos administrativos que llevan implícitos responsabilidades y deberes para los administrados, sino que también estos conozcan de la fuente directa, las políticas y criterios que enmarcan el accionar de esta hacia el ciudadano, en aras del servicio y la transparencia con la que debe obrar el ente fiscal, sin que por esto pierda el poder de supervisión y control que le otorga el Estado de Derecho.

Artículo 34. *De consultas personalizadas.* Se procura con esta norma, que la administración tributaria, aduanera y cambiaria, le imprima la

importancia y seriedad que requiere el suministro de la información solicitada por el administrado fiscal, en relación con el ordenamiento legal y reglamentario que le aplica, atendiendo su condición económica, clasificación o calificación dentro del respectivo régimen fiscal, así como las responsabilidades que de ello emanan, sin que por esto se entienda que haya un asesoramiento ilegal.

No sobra advertir, sobre la responsabilidad administrativa que conlleva la información suministrada por la entidad fiscal, de manera imprecisa, inoportuna, parcializada, que atente contra el principio de la transparencia, cuando por ello el administrado haya sido inducido a error.

TITULO V
DISPOSICIONES ESPECIALES

El Título V de este proyecto, denominado **Disposiciones Especiales**, retoma los principios y derechos de los contribuyentes y los usuarios aduaneros dentro del proyecto de ley, se considera indispensable plasmar en el mismo algunas circunstancias que dada su común ocurrencia, requieren de normas expresas que tiendan a buscar su solución, a respetar los derechos de los administrados y al resarcimiento de los daños causados, ante la evidente vulneración de los derechos.

Artículo 35. *De la práctica de las diligencias de registro, de secuestro de bienes, de aprehensión de mercancías y de retención de divisas.* Cuando la administración practique las diligencias aquí mencionadas, debe tener presente el no hacer uso desmedido y arbitrario del poder coercitivo de que está investido, de tal forma que respete a las personas en su dignidad humana, sin ejercer más fuerza que la que corresponda al procedimiento legal aplicado. De igual forma, habrá de tenerse cuidado en no interrumpir la actividad normal que le es propia al administrado o a sus empleados o dependientes.

Artículo 36. *De los planes y programas de fiscalización.* Se busca con este artículo que el actuar de la administración frente a los administrados en materia de fiscalización, sea absolutamente claro, que el contribuyente y el usuario perciba que no se está actuando a sus espaldas, que se está respetando el principio de la buena fe y en general, que esté informado y preparado frente a una posible investigación con base en las facultades que tiene la administración como órgano rector en el control de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias.

La divulgación de los planes y programas en materia de fiscalización, si bien sería una innovación en la legislación tributaria de Colombia, ya es norma consagrada en países tales como España, que precisamente han pretendido con ello, que el accionar de sus administraciones sea diáfano frente a sus contribuyentes y en general, administrados.

Artículo 37. *De la compensación de oficio.* El alto índice de procesos de cobro iniciados sin que previamente se verifique al menos la existencia de saldos a favor del administrado, y en consecuencia se le requiera para que adelante los trámites de la compensación, obligan a consagrar como norma que la administración proceda a efectuar la compensación de oficio, previo al inicio del proceso de cobro y en consecuencia se evite al contribuyente el embargo de sus bienes, cuando ya reposa en las arcas del Estado el dinero sobrante del contribuyente que le permitiría pagar parcial o totalmente la obligación objeto de cobro y de medidas cautelares.

Igualmente, con esta medida de compensación de oficio, se evitará la formulación de denuncias sin fundamento.

Artículo 38. *Del título ejecutivo.* El abuso en la aplicación del parágrafo del artículo 828 del Estatuto Tributario, que señala qué documentos prestan mérito ejecutivo, compele a proponer este artículo, con la clara intención de que la administración expida la certificación del título, entratándose de las declaraciones privadas y las liquidaciones oficiales, únicamente cuando estas realmente existan en sus archivos y no se proceda a certificar sobre títulos inexistentes, en detrimento y clara violación de los derechos del contribuyente y del usuario aduanero y cambiario y en desconocimiento de las normas generales sobre el tema.

Artículo 39. *Del procedimiento de cobro.* En materia del procedimiento administrativo de cobro del cual emanan múltiples quejas, se hace necesario, en aras de los derechos del contribuyente y del usuario aduanero y cambiario, señalar dentro del ordenamiento legal, algunas precisiones que hagan menos gravosa la situación de estos.

Así se propone ordenar que no se inicie proceso sin que exista previa certificación sobre el valor real de la deuda, máxime si se tiene en cuenta que los registros de la administración no se hallan totalmente depurados.

Igualmente, se propone que jamás se embarguen los bienes de contribuyente o usuario alguno, sin que antes haya sido llamado y oído, salvo que no responda, lo que pretende evitar sorpresas desagradables y costosas al administrado, y desgaste de las entidades encargadas de registrar y hacer efectiva la medida.

Se propone además, que si se embargan bienes del administrado sin que sea deudor, la administración quede obligada a resarcir el buen nombre del contribuyente, gravemente afectado con ese tipo de medidas improcedentes.

Artículo 40. *De las facilidades para el pago.* Se pretende con esta propuesta que los trámites para una facilidad para el pago, los cuales debe fijar la administración, no excedan de 3 meses y muy especialmente que se respeten, dado que es conocida la demora en las administraciones frente al otorgamiento de los plazos e incluso para la negación de los mismos.

La mora en el otorgamiento para la facilidad de pago sin justificación de parte de la entidad merece especial atención, pues cuando la tasa de interés aumenta sin que se haya concedido el plazo, se hace más gravosa la situación del contribuyente.

La falta de garantías para ofrecer por parte del contribuyente al tenor del artículo 814 del Estatuto Tributario, obliga a sugerir una fórmula de compromiso diferente que permita a quien tiene la voluntad de pagar, hacerlo sin las mismas y dentro de unos plazos prudenciales.

Artículo 41. *De las obligaciones adeudadas por los secuestrados y cabezas de familia.* La difícil situación de los secuestrados obliga a tener un tratamiento especial frente a sus obligaciones fiscales, si bien no redimiéndolas, sí cesando los intereses a partir de su retención comprobada.

Igualmente, se reitera lo planteado en la Ley 861 de 2003, para que la administración tributaria, aduanera y cambiaria, no desconozca y antes bien aplique esta norma que pretende la salvaguardia del único bien de los deudores cabeza de familia.

Artículo 42. *De los recursos.* Se trata de precisar el derecho de los administrados no solo a recurrir los actos de la administración, sino también a que se le notifiquen, se le indique el plazo y ante quien debe formularse.

Artículo 43. *De la jurisprudencia reiterada como criterio orientador.* Con esta propuesta, como es claro en la ley, no se busca que la administración fiscal aplique obligatoriamente la jurisprudencia, sino que frente a posiciones reiteradas sobre la misma materia, se tenga como criterio orientador, y muy especialmente, cuando expida los conceptos que son obligatorios en su aplicación para los funcionarios.

Artículo 44. *De los órganos de control.* Como quiera que los órganos de control del Estado han sido creados para que se examine, supervise y evalúe la eficiencia y eficacia de la gestión administrativa, con el fin de que se tomen los correctivos a que haya lugar, se considera de vital importancia establecer la obligatoriedad de incluir en los informes respectivos, un capítulo sobre el estado y vulneración de los derechos de los administrados.

Artículo 45. *De la inducción sobre los derechos.* Con el fin de que lo estipulado en esta ley tenga eficacia, se ha considerado que la entidad rectora de la gestión tributaria, aduanera y cambiaria, incluya en los programas de capacitación de sus funcionarios, lo relativo a los principios, derechos y garantías de los contribuyentes, sin cuya preparación no se alcanzarían los propósitos que se persiguen.

TITULO VI
DE LA DEFENSORIA DEL CONTRIBUYENTE Y DEL USUARIO ADUANERO Y CAMBIARIO

Artículo 46. *Del carácter de la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero y Cambiario.* La estructura filosófica de lo que significa el Estado Social de Derecho frente a la protección de los derechos y garantías de los administrados, evidencia una vez más, la urgente necesidad de que la Defensoría del Contribuyente y del Usuario

Aduanero y cambiario, se constituya en la máxima autoridad gubernamental, responsable del compromiso del Estado de tutelar real y efectivamente estos derechos y garantías.

En aras de obtener el restablecimiento de los derechos y garantías vulnerados, se ha presentado un alto índice de denuncias formuladas ante la Defensoría por parte de los administrados fiscales, y como fruto de la labor de esta, se ha obtenido en un 57,17% de casos a favor de los mismos, evitando así, acudir a la vía contenciosa administrativa lo que representa un ahorro sustancial, tanto para el Estado, como para los contribuyentes y los usuarios aduaneros y cambiarios.

Cuando resaltamos que dicha tutela ha de ser real y efectiva, el rol protagónico que debe desempeñar la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero en la lucha contra cualquier tipo de vulneración de derechos y garantías de los administrados, es por lo que debe estar dotada de instrumentos jurídicos que le permitan que su gestión no quede en el ámbito de la mendicidad, del favor o de la recomendación, sino que su voz tenga el eco suficiente para que la administración fiscal se obligue frente al actuar de la Defensoría. Téngase presente que, una de las grandes innovaciones de nuestra Carta Magna, consiste en la correlatividad de deberes y obligaciones entre el Estado y los ciudadanos, a objeto de que se cumplan los fines para los cuales fue creado el Estado de Derecho.

Lo expuesto, implica la necesidad de un verdadero fortalecimiento de la institución de la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero, en el sentido de que exista un órgano ante el cual puedan acudir los administrados en la búsqueda de la protección de sus derechos y garantías y que este cuente con la suficiente independencia y autonomía para el logro de los propósitos perseguidos. Como está concebida actualmente, esto no se alcanza, por ser una dependencia que forma parte de la estructura administrativa y financiera de la DIAN y en consecuencia, los servidores públicos de la Defensoría, se encuentran incluidos en su planta de personal, dependen del control jerárquico de su director, empañándose de esta manera, la transparencia e independencia requerida para el ejercicio eficaz de sus funciones.

Artículo 47. *De las funciones de la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero y Cambiario.* En el texto de este artículo se consagra las funciones que en razón a la defensa y protección de los derechos y garantías de los contribuyentes y de los usuarios aduaneros, debe desempeñar la Defensoría, para el cabal cumplimiento funcional y administrativo que consagra la presente ley.

Artículo 48. *Del período del Defensor.* En consideración a la trascendental importancia de la función asignada al Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero y Cambiario, se considera que este debe contar con el tiempo suficiente y coincidente con el período de Gobierno del Presidente de la República, para que pueda diseñar e implementar políticas y programas que correspondan de manera seria y confiable al rol de supremo garante de los derechos e intereses jurídicos de los administrados fiscales, y logre desarrollarlas dentro del marco de la organización y la planeación exigidas por la eficiencia y eficacia que deben acompañar a la administración pública.

Por las razones anotadas se hace necesario que, a quien se encuentre actualmente desempeñando el cargo de Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero, se le extienda el período de su nombramiento por el tiempo restante para que coincida con el período presidencial.

Artículo 49. *De la participación de la Defensoría en la expedición normativa.* La Defensoría en su condición de garante de los derechos e intereses de los contribuyentes y de los usuarios aduaneros y cambiarios, debe tener la oportunidad de conocer y participar de manera seria y cierta en la construcción y modificación de las normas de carácter fiscal que inspiran el Estado Social de Derecho.

En desarrollo de este artículo, se considera de vital importancia que la Defensoría sea oída por el Congreso de la República y por la entidad fiscal sobre la constitucionalidad, los criterios, conveniencias e inconveniencias de orden legal, social y económico, especialmente, para que sean objeto de análisis por quienes intervienen en la expedición.

Artículo 50. *De la participación de la Defensoría en las correcciones de las declaraciones.* Como quiera que este derecho tiene estrecha relación con los principios de economía, celeridad, equidad y con el hecho de la oportunidad del dinero, y el acercamiento y persuasión hacia los administrados, cuando la administración invite a estos, a que corrijan las declaraciones tributarias, quienes tributan tendrán derecho a que la Defensoría participe en las reuniones que se promuevan para el efecto, a objeto de la transparencia y prevalencia de sus derechos y garantías.

Artículo 51. *De la instancia de aclaración o amparo.* Con esta figura, la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero y Cambiario, a fin de cumplir con la función de supremo tutor de los derechos y garantías de los administrados fiscales, se propone que la administración revise las decisiones que han quedado en firme y ponen fin al proceso tributario, aduanero y cambiario, en aquellos eventos en los que ha habido una flagrante vulneración de los derechos, aún en los casos en que se haya resuelto la solicitud de revocatoria directa.

Lo anterior, en consideración a que la forma propia de rectificar los errores de la administración debe ser a través de actos administrativos, sin que pueda oponerse a lo dicho, la circunstancia de haberse agotado la vía gubernativa, pues la práctica ha demostrado que no en pocas oportunidades los servidores públicos de la contribución, no obstante advertir sobre el evidente error de hecho o de derecho o daño causado sin justa causa, se sostienen en el pronunciamiento final.

Esta instancia, si bien no tiene la calidad de recurso, sí permite que la solución al problema de ilegalidad, se corrija antes de desgastar el aparato judicial, lo que evitaría los costos que implica para el Estado y para los administrados, acudir a la vía contenciosa administrativa.

Con la instancia de aclaración o amparo no se limita la posibilidad que se tiene para hacer uso de las acciones que prevé la ley para obtener el restablecimiento del derecho y la respectiva reparación de los perjuicios causados, como tampoco se constituye en un requisito para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por cuanto se ha concebido como un instrumento facultativo del administrado.

Artículo 52. *De los convenios educativos.* En el Estado colombiano existen instituciones educativas que forman al hombre para colaborar a la ciudadanía en el respeto de los derechos, por lo que es de gran valor aprovechar ese conocimiento para que se realicen las prácticas universitarias en un organismo que tenga como su principal misión el velar por las garantías, como es el caso de la Defensoría del Contribuyente Aduanero, ya que se podrán poner en práctica los valiosos conocimientos adquiridos dentro de las instituciones de educación, ofreciendo a cambio para los beneficiados de prestar este servicio, capacitación en áreas de gran complejidad como sería la Tributaria, Aduanera y Cambiaria.

De otra parte, dadas las políticas a nivel mundial de globalización, apertura y tratados de libre comercio, resulta de gran necesidad que las personas adquieran la experiencia en los temas inherentes al cumplimiento de obligaciones fiscales, lo cual coadyuvará a multiplicar el valor de los derechos de los ciudadanos y el respeto por los mismos, y obtener una seguridad jurídica en todas las actuaciones fiscales, logrando una mayor tranquilidad de los inversionistas al hacer prevalecer el Estado de Derecho sobre la arbitrariedad y el poder omnipotente del Estado.

De igual manera, se debe aprovechar los conocimientos contables y de comercio exterior de las personas que aspiran a un título universitario, para que sea en la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero, en donde realicen sus prácticas, obteniendo con esto una mayor transparencia al ser personas independientes de las entidades fiscales y logrando de esta forma una práctica o plantía con un alto beneficio social, ya que a la entidad acuden personas que no tienen los recursos necesarios o el conocimiento para hacer respetar sus derechos ante las decisiones de las autoridades fiscales.

Artículo 53. *De los convenios con entes territoriales.* En un país como Colombia que a pesar de tener consagrada en su Constitución Política una serie de garantías para los administrados, no muchas veces se respetan por las autoridades fiscales del orden nacional, departamental o municipal, por lo que se hace necesario que a través de convenios, las entidades territoriales deleguen esta función en un organismo independiente, autónomo y con experiencia, para que preste el servicio de velar por los derechos consagrados en el presente estatuto. Asimismo, al expedirse la

presente ley, se originaría una serie de necesidades en todo el territorio nacional para hacerla cumplir, como sería el caso de la creación de Defensorías territoriales, originando un nuevo gasto para las arcas de la Nación, que de por sí, se encuentran lesionadas.

Artículo 54. *De los informes.* El Congreso de la República al tener entre sus funciones el control político, es necesario que conozca de primera mano un informe detallado en el cual se den a conocer el estado de los derechos del contribuyente y del usuario aduanero, logrando que en su activad legislativa, pueda retomar temas de gran importancia para el beneficio de la ciudadanía y en especial de las personas que tengan alguna relación con el fisco.

Presentado por:

Carlos Holguín Sardi, Carlos Albornoz Guerrero, Senadores de la República, (hay más firmas ilegibles.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 17 de marzo del año 2005, ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 317, con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Senadores *Carlos Holguín Sardi* y otros.

El Secretario General (E.),

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 319 DE 2005 CAMARA

por medio de la cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* Se podrá sanear por medio del proceso especial establecido en la presente ley, la titulación incompleta de los inmuebles.

Artículo 2º. *Autoridad Competente.* Concédese a los Jueces Civiles Municipales y Promiscuos Municipales, para adelantar el proceso que se regula en la presente ley.

Confiérense expresas facultades a los Registradores de Instrumentos Públicos, en desarrollo del artículo 116 de la Constitución Política, para tramitar el proceso especial de saneamiento de la titulación de propiedad inmueble, en los términos de la presente ley.

Artículo 3º. *Requisitos.* Para la aplicación del proceso especial se requiere lo siguiente:

a) Que el inmueble objeto de este proceso tenga título o títulos registrados durante un período igual o mayor a cinco (5) años y cuya inscripción corresponda a la llamada falsa tradición, a excepción de aquellos títulos para cuyo saneamiento solo sea necesaria la adjudicación en sucesión notarial o judicial del último titular del derecho de dominio;

b) Que el inmueble se posea materialmente en forma pública, pacífica y continua;

c) Que en el folio de matrícula correspondiente no figuren gravámenes y/o medidas cautelares vigentes;

d) Que el inmueble objeto del proceso conforme a lo previsto en las reglas y principios de la legislación agraria, no se halle sometido al régimen de la propiedad parcelaria establecido en la Ley 160 de 1994, lo cual será certificado por el Incóder;

e) Que con respecto al inmueble de que se trate no se haya iniciado con anterioridad a la demanda alguno de los procedimientos administrativos agrarios de titulación de baldíos, extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras de la Nación, o de las comunidades indígenas o **afro-descendientes** o delimitación de sabanas o playones comunales conforme a la legislación agraria, **lo cual será certificado por el Incóder.**

Artículo 4º. *Titular de la acción.* Quien tenga título o títulos registrados que se enmarquen en la llamada falsa tradición al tenor del artículo 7º del Decreto-ley 1250 de 1970 podrá, mediante abogado inscrito, presentar demanda por escrito ante el **Juez Civil Municipal, Promiscuo Municipal, o ante el Registrador de Instrumentos Públicos** del Círculo correspondiente a la ubicación del inmueble, **para que,** previa inspección al inmueble, sanee su titulación por providencia debidamente motivada, la cual en firme, será inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, **como modo de adquirir.**

Artículo 5º. *Requisitos de la demanda.* Toda demanda para aplicar el procedimiento previsto en esta ley deberá contener en general los requisitos señalados por el artículo 75 del Código de Procedimiento Civil, y, específicamente, los siguientes:

a) La designación del Juez o Registrador de Instrumentos Públicos a quien se dirija;

b) La identificación, nacionalidad, domicilio y residencia del demandante;

c) El nombre identificación del apoderado del demandante;

d) Lo que se pretende;

e) La localización del inmueble, descripción con cabida y linderos, nomenclatura si es urbano, y, si es rural, el nombre con el que se conoce en la región y sus colindantes actuales;

f) El lugar y la dirección donde pueden ser notificados los titulares de derechos reales principales, donde pueden ser citados los colindantes, y donde recibirán notificaciones personales el demandante y su apoderado. Si se ignora el lugar o dirección donde pueden ser notificados los titulares de derechos reales principales o citados los colindantes, así se afirmará bajo juramento, que se entenderá prestado por la presentación del respectivo escrito;

g) La exposición de los hechos que sirven de fundamento a las pretensiones;

h) Los fundamentos de derecho;

i) La solicitud de los medios probatorios que hará valer el demandante, especialmente la inspección al inmueble.

Artículo 6°. *Anexos.* A la demanda deberá adjuntarse la certificación de la autoridad competente de que tratan los literales d) y e) del artículo 3° de la presente ley. Igualmente deberá anexar el certificado de tradición del inmueble, el certificado catastral del predio y el poder debidamente otorgado. La autoridad competente para expedir las anteriores certificaciones tendrá un término perentorio de quince (15) días hábiles para hacerlo, so pena de incurrir en falta grave y será objeto de acción disciplinaria.

Artículo 7º. *Condiciones de procedibilidad.* Para la aplicación del proceso especial de saneamiento de la titulación, se requiere que la propiedad inmueble cumpla las siguientes condiciones, las cuales deberán declarase bajo la gravedad de juramento en la presentación de la demanda:

(i) Que los bienes inmuebles no sean imprescriptibles o de uso público, inembargables, o no enajenables y de los señalados en los artículos 63, 72, 102 y 332 de la Constitución Política, y en general, cuando se trate de bienes cuya apropiación, posesión u ocupación, según el caso, se halle prohibida o restringida por la Constitución o la ley;

(ii) Que el inmueble no se encuentre ubicado en las zonas declaradas de inminente riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado, en los términos de la Ley 387 de 1997 y sus reglamentos y demás normas que la adicionen o modifiquen o en similares zonas urbanas;

(iii) Que no haga parte de urbanizaciones o desarrollos que no cuenten con los requisitos legales;

(iv) Que el inmueble objeto del proceso no se encuentre ubicado en las áreas o zonas que se señalan a continuación:

• Las zonas declaradas como de alto riesgo no mitigable identificadas en el Plan de Ordenamiento Territorial y en los instrumentos que lo desarrollen y complementen, o aquellas que se definan por estudios geotécnicos que en cualquier momento adopte oficialmente la Administración Municipal, Distrital o el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

• Las zonas de cantera que hayan sufrido grave deterioro físico, hasta tanto adelanten un manejo especial de recomposición geomorfológica de su suelo que las habilite para el desarrollo urbano.

• Las construcciones que se encuentren total o parcialmente en terrenos afectados en los términos del artículo 37 de la Ley 9ª de 1989.

Artículo 8º. *Admisión de la demanda y notificaciones.* Presentada la demanda el Juez o Registrador la calificará y proferirá un auto en el cual determinará su admisión o rechazo.

La admisión o rechazo de la demanda se sujetará a lo preceptuado en el Código de Procedimiento Civil.

En el auto admisorio de la demanda, el Juez o Registrador de Instrumentos Públicos ordenará su inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, la notificación del auto al titular o titulares de derechos reales principales si se conocieren y existieren, y el emplazamiento de personas indeterminadas y la citación de todos los colindantes del inmueble.

Parágrafo. Si los colindantes no concurren a la citación, se entenderá que no tienen interés en el asunto.

Artículo 9º. *Diligencia de Inspección.* Cumplido el trámite precedente y dentro de los diez (10) días siguientes, el Juez o Registrador de Instrumentos Públicos correspondiente fijará el día y la hora en que se practicará la diligencia de inspección, cuyas expensas y honorarios asumirá el demandante.

Llegado el día y hora fijada para la diligencia, si el demandante no se presenta o no suministra los medios necesarios para practicarla, esta no podrá llevarse a cabo. El demandante, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes deberá expresar las razones que justifiquen su inasistencia o incumplimiento. El Juez o Registrador las evaluará y determinará si se fija nueva fecha y hora o se archiva. En caso de no encontrar razones justificativas, el Juez o Registrador sancionará al demandante con multa equivalente al pago de un salario mínimo legal mensual vigente a favor del Tesoro Nacional y se archivará el expediente sin perjuicio de que se pueda presentar nueva demanda.

Parágrafo 1º. Si por alguna circunstancia el Juez o Registrador que practica la diligencia no pudiere identificar el inmueble por sus linderos y cabida, suspenderá la diligencia y ordenará la práctica de las pruebas que considere necesarias para lograr su plena identificación. Si quien actúa en la inspección es el comisionado la suspenderá y remitirá el expediente al comitente para que dé cumplimiento al trámite antes señalado.

Parágrafo 2º. Si de la inspección resultaren inconsistencias en **la** cabida y linderos **del inmueble,** por tratarse de parte del mismo, por cambios de los cauces de los ríos, por la construcción de carreteras, o por cualquier otra circunstancia ajena a la voluntad del demandante, se procederá a nombrar perito para identificar plenamente el inmueble y solucionar las inconsistencias que se hubieren presentado. Una vez individualizado, se actualizarán sus cambios en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria si lo tuviere, de lo contrario se asignará un folio nuevo.

Parágrafo 3º. La identificación física de los inmuebles se **apoyará en** planos georreferenciados, con coordenadas geográficas referidas a la red geodésica nacional. Para los inmuebles rurales si no fuere posible se hará mediante presentación de un plano en el cual se determine la descripción, cabida y linderos, elaborado por la autoridad catastral o por un topógrafo, agrimensor o ingeniero con matrícula profesional vigente.

Artículo 10. *Comisión.* Por razones de conveniencia del proceso, se podrá comisionar a funcionarios del Despacho del Registrador de Instrumentos Públicos cuando este conoce de aquel o autoridades administrativas, para la práctica de la inspección solicitada. Recibida la comisión, el comisionado procederá conforme a lo establecido en la presente ley.

Artículo 11. *Oposición.* Como oposición a las pretensiones del demandante, solo se tendrán en cuenta las objeciones relacionadas con la propiedad o la violación de normas jurídicas, las cuales podrán plantearse oralmente en la diligencia de inspección a que se refiere el artículo noveno de esta ley. Si la oposición se formula ante la autoridad comisionada, esta suspenderá la diligencia y remitirá el expediente al comitente quien señalará fecha y hora para la realización de una audiencia especial en la cual se intentará la conciliación. Si la oposición se formula en la diligencia practicada personalmente por el juez o registrador, este oirá a las partes y fomentará la conciliación. Lograda esta, continuará el proceso. En todo caso, la audiencia especial se celebrará dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de presentación de la oposición o de recibo del expediente. Si las partes no concilian sus diferencias el proceso se archivará.

Parágrafo. Si por alguna circunstancia debidamente justificada, quien se opone a la pretensiones no se pudiere presentar a la diligencia de inspección, el juez o registrador dentro de los cinco (5) días siguientes a esta, convocará la audiencia especial para valorar pruebas, y llamará a conciliar.

Artículo 12. *Acta de inspección y decisión.* Si en la diligencia de inspección al inmueble se determina su identificación plena y no hubiere oposición, se dejará constancia en el acta, con base en la cual el Juez o Registrador proferirá inmediatamente providencia de saneamiento del título o títulos de propiedad, la cual se notificará en estrados.

Artículo 13. *Recursos.* Contra la providencia que ordena el saneamiento de la propiedad, procederá el recurso de apelación ante el Juez Civil del Circuito del Distrito Judicial con competencia en el lugar de localización del inmueble.

Artículo 14. *Honorarios.* Los honorarios del apoderado del demandante serán **fijados** mediante auto por el juez o **registrador** y equivaldrán al **tres (3%) por ciento** del avalúo catastral del inmueble, suma que en ningún caso podrá ser inferior a un (1) salario mínimo legal mensual vigente. Los honorarios del perito si lo hubiere, serán fijados de igual manera teniendo en cuenta la calidad de la experticia y el avalúo catastral, determinándose con un máximo del 1% de este avalúo y un mínimo del 50% de un salario mínimo legal mensual vigente.

Artículo 15. *Derechos de registro.* Previa cancelación de los derechos de registro que se liquidarán como acto sin cuantía, la providencia una vez en firme, hace transito a cosa juzgada material, produce efectos *erga omnes* y se registrará en el folio de matricula inmobiliaria correspondiente para que cumpla todos los efectos de modo de adquirir, publicidad, medio de prueba y seguridad jurídica.

Artículo 16. *Aplicación retrospectiva de la ley.* El interesado o interesados que hubieren cumplido con los requisitos consagrados en esta ley antes de su entrada en vigencia, podrán acogerse al procedimiento previsto en la misma, sin perjuicio de que quien sea demandado, pueda oponerse a la pretensión.

Artículo 17. *Vigencia.* Esta ley rige a partir del 1° de enero del año 2006 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias..

Germán Varón Cotrino, Eduardo Edmundo Maya, Hernando Torres Barrera, Carlos Holguín, Pedro Jiménez, Jairo Martínez, aparecen más firmas ilegibles.

EXPOSICION DE MOTIVOS

"*Si yo le digo que le regalo mi automóvil y le doy las llaves o el título de propiedad, todo el mundo tomaría el título de propiedad y no las llaves, porque la propiedad está representada en el título***". (HERNANDO DE SOTO, Economista y Presidente del Instituto Libertad y Democracia, quien es considerado por el Presidente Clinton como uno de los mejores economistas del mundo).**

Al expedirse en 1970 el Decreto-ley 1250, nace en su artículo 7º una nueva figura en el Derecho de la Propiedad Inmueble en Colombia, al determinarse en el las secciones o columnas con las que constará el folio de matrícula inmobiliaria, disponiéndose que la sexta es para la inscripción de **títulos** que conlleven la **falsa tradición**, tales como la enajenación de cosa ajena o la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio.

Falsa tradición que según el tratadista **MIGUEL DANCUR BALDOVINO**, se entiende como **la inscripción en el Registro de Instrumentos Públicos que se hace a favor de una persona a quien otra que carece de dominio o propiedad sobre un inmueble o derecho vendido, le ha hecho acto de transferencia por cualquiera de los medios establecidos en la ley, la cual se hace en la sexta columna o sección del folio de matrícula correspondiente.**

Por consiguiente, si el título de que nos habla **DE SOTO** es de los que conllevan la falsa tradición, es mejor quedarnos con las llaves del carro, porque los títulos con falsa tradición (que son muchísimos en nuestro país), no transfieren propiedad impidiendo a quien los adquiere efectuar en el caso de inmuebles, actos de señor y dueño en los términos del artículo 669 del Código Civil, tales como englobarlo, segregarlo, gravarlo con hipoteca, darlo en prenda general de acreedores, limitarlo con servidumbres, usufructos, propiedad horizontal, embargarlo, etc.

Como gran parte de los títulos sobre la propiedad inmueble se encuentran en esta situación, se propone un **Proceso Especial** para su saneamiento, no contencioso, que se tramitaría **ante los Jueces Civiles Municipales y Promiscuos Municipales y ante los Registradores de Instrumentos Públicos,** estos últimos en desarrollo del artículo 116 de la Constitución Política y siempre y cuando no haya oposición, caso en el cual y después de intentar la conciliación a través de una Audiencia Especial y no prosperar esta, el expediente se archiva y el interesado podrá optar por acudir al Proceso de Pertenencia ante los Jueces Civiles del Circuito.

Dicho proceso al ser adelantado por los jueces municipales y los registradores de instrumentos públicos, permite que el usuario tenga acceso a la justicia pronto y sin barreras, ya que este se desarrollaría en forma ágil, rápida y económica, pues sus requisitos son mínimos, y sus garantías máximas aplicando a cabalidad la filosofía democrática del debido proceso; su actuar sería rápido al aplicarse la **oralidad** en su trámite y decisiones y sus costos muy bajos pues su inscripción sería como actos sin cuantía y los honorarios del apoderado no superarían el 3% del avalúo catastral del predio. Pues la oralidad es una cultura, es un principio, es una técnica que debe inspirar y aplicarse en los procedimientos judiciales de Colombia; es necesario entonces ponernos a tono así hayan pasado muchos años con los países más avanzados del mundo en esta materia.

Nada mejor para justificar esta aseveración citando a Ferrajoli quien hermosamente expresara: "**Un modelo de procedimiento indica siempre un modelo de civilización".**

Al tener el país un mecanismo para sanear la falsa tradición como el que se propone, tratados internacionales como el TLC, tendrían un gran volumen de inmuebles que serían garantía para las transacciones que en él se llevaren a cabo.

Según el estudio desarrollado en más de 145 países por el Banco Mundial "**Doing business in 2005 - Eliminando obstáculos al crecimiento",** "debido a que se ven obligados a pagar altos costos de operación para obtener un título de propiedad formal, muchos aspirantes a empresarios poseen activos informales que no pueden utilizar como garantía para obtener un crédito. Esto es lo que De Soto denomina el "capital muerto". La solución: Sanear los títulos de propiedad con costos en tiempo y dinero, mínimos.

Con ello permitiremos que más colombianos puedan acceder a la **propiedad real,** para que esta pueda cumplir con sus funciones social y ecológica establecidas en la Constitución y que son inaplicables ante la titulación precaria o irregular.

Hagamos de nuestro Estado Social de Derecho, un Estado de verdaderos ciudadanos que puedan disfrutar de este calificativo siempre y cuando sean libres y sean propietarios.

Dejamos a consideración del honorable Congreso de la República estas ideas para debatirlas en su seno y lograr que se enriquezcan con el aporte de sus miembros, de la academia de los institutos consagrados al estudio de estas materias y de todas aquellas personas o entidades que quieran hacer aportes en tan apasionante tema.

Atentamente,

Eduardo Enríquez Maya, Representante a la Cámara, Nariño; *Juan Hurtado Cano, Hernando Torres B., Carlos A. Zuluaga, Carlos Holguín,* hay más firmas ilegibles.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 17 de marzo del año 2005, ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 319, con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Eduardo Enríquez Maya* y otros.

El Secretario General (E.),

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 321 DE 2005 CAMARA

por la cual se adiciona Ley 711 de 2001 (la cual reglamenta el ejercicio de la ocupación de la cosmetología y se dictan otras disposiciones en materia de salud estética) y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley pretende establecer los beneficiarios y el alcance de la Ley 711 de 2001, *por la cual se reglamenta el ejercicio de la ocupación de la cosmetología y se dictan otras disposiciones en materia de salud estética.*

Artículo 2°. *Artes o profesiones que cubre la presente ley.* Los beneficiarios de la presente ley son las personas que desarrollan las siguientes áreas: Peluqueros(as), Manicuristas(os) y pedicuristas(os), Maquilladores(as), Técnicos(as) Capilares, masajistas y Cosmetólogos (gas) entendiéndose como procedimientos de los cosmetólogos la limpieza facial, masajes faciales y corporales, depilación, drenaje linfático, procedimientos que no sean de carácter invasivo.

Artículo 3°. *Requisitos de formación académica profesional para la prestación de los servicios.* A partir de la vigencia de la presente ley, solamente podrán prestar sus servicios como profesionales aquellas personas que cumplan con los siguientes requisitos de formación académica profesional:

a) Ser bachiller académico con título expedido por una institución reconocida por el Estado y que se encuentre acreditada para ello;

b) De acuerdo a la actividad, certificar de acuerdo a la siguiente intensidad horaria:

1.000 horas de capacitación para belleza integral.

320 horas de capacitación por área o actividad.

Parágrafo 1°. Se entiende como belleza integral la capacitación que contempla todas las actividades que son: Peluquería, Manicure, Pedicure, Técnica capilar, Masajes y Cosmetología.

Parágrafo 2°. Para las personas que se capaciten en Belleza Integral la institución correspondiente otorgará un certificado o diploma.

Parágrafo 3°. Para la persona que se capacite en alguna de las áreas de la carrera de Belleza Integral como Manicure, Pedicure, Maquillaje Masaje, Cosmetología, Peluquería, la institución correspondiente otorgará una constancia por 320 horas de capacitación.

Parágrafo 4°. La certificación debe ser otorgada por una institución debidamente autorizada por el estado y que se ajuste a la actividad normatividad vigente y actual.

Parágrafo 5°. Estos requisitos académicos infieren exclusivamente en la capacitación y nivel profesional, sin perjuicio de los demás que permitan el funcionamiento del local o negocio.

Artículo 4°. Para aquellas personas que con anterioridad a la vigencia de la presente ley no cumplen los requisitos básicos de que trata la presente ley, acreditarán ante la autoridad competente con la certificación o diploma expedido por la institución correspondiente. Su idoneidad con la presentación de un examen teórico-práctico realizado por instituciones debidamente autorizadas por el estado que se ajusten a la normatividad vigente y actual.

Parágrafo 1°. En el evento en que la persona no apruebe el examen teórico-practico, podrá volver a presentarlo 30 días posterior a la fecha de la anterior presentación.

Artículo 5°. *Actualizaciones.* A partir de la vigencia de la presente ley, anualmente o con la periodicidad que disponga la entidad competente, todos los profesionales incluidos en el artículo dos de la presente ley tomarán un curso de actualización impartido por las entidades autorizadas por el Estado para efectuar dicha capitación.

Parágrafo 1°. Para todos los efectos, los profesionales deberán conservar estas certificaciones de actualizaciones.

Artículo 6°. *Mecanismos de cooperación y asociación.* Los profesionales objeto de la presente ley se carnetizarán e inscribirán en un registro único de profesionalización para hacerse beneficiarios a través de la agremiación cooperativa, asociativa y solidaria, de los estímulos representados en Salud Pública, educación y programas microempresariales.

Artículo 7°. *Sanciones.* La falsedad en los requisitos previstos en esta ley, serán causales de sanción de acuerdo con lo previsto en el artículo 17 de la Ley 711 de 2001.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas normas que le sean contrarias.

Venus Albeiro Silva Gómez, honorable Representante a la Cámara por Bogotá, Partido Comunitario Opción Siete, PCOS, Bancada Alternativa Democrática.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El 30 de noviembre de 2001 el presidente Andrés Pastrana sanciona la Ley 711 de 2001, por la cual se reglamenta el ejercicio de la ocupación de la cosmetología y se dictan otras disposiciones.

Dicha ley hace un esfuerzo por reglamentar una profesión y un trabajo digno y respetado como los otros y en cierta manera estigmatizada por la sociedad.

Para su desarrollo quedaron algunos vacíos que el presente proyecto de ley pretende cubrir en situaciones como la acreditación que exigía Ley 711 y que generan una ambigüedad o confusión respecto a los requisitos que exigen las Secretarías de Educación y las Secretarías de Salud del orden nacional, departamental, distrital y municipal.

Cuando dentro de los requisitos de capacitación se exige el de ser bachiller, se hace exclusivamente porque aquellos que han terminado su educación media (11 Grado) han visto dentro de su pensun química, materia importante por la manipulación que deben hacer de varios líquidos y elementos químicos propiamente.

No obstante, como sucede en otras profesiones y artes, existen personas que han ejercido empíricamente su profesión durante muchos años sin cumplir con los "requisitos legales", que hoy por hoy y por la aplicación de la ley tendrán que someterse, **en muchos casos a terminar su bachillerato y a someterse a efectuar un curso de 1000 horas y en el extremo de las circunstancias a comenzar sus estudios de primaria porque no saben leer ni escribir.**

Si nos ubicamos en el contexto y la realidad son requisitos de la Ley 711 que no van a cumplir los empíricos, ya sea por su edad o por cualquier otro tipo de impedimento o causalidad.

Este caso se aplica a los antiguos barberos de pueblo, tan propios y activos dentro de las costumbres de aquella Colombia Preurbana. Estos protagonistas ambientaban espacios de polémica y discusión de lo habido y por haber y de lo mundano y lo divino y sin embargo no necesitaban de estudio y acreditación por la sencilla razón de que sus clientes salían conformes con el servicio, según lo que hoy establece el objeto del marketing empresarial: **"Clientes satisfechos"**.

A nivel nacional el cálculo de profesionales en todo el país es de 250.000 personas que trabajan en este sector, las cuales si les aplicamos el mismo factor serían de 1.000.000 de perjudicados y amenazados en su empleo y profesión.

En el caso de Bogotá existen por lo menos **25.000 salones que ejercen esta profesión, de los cuales el 85% son empíricos y que por falta de claridad y comprensión del entorno en la redacción de la Ley 711**, corren el riesgo de quedar con los brazos cruzados y engrosar la lista de desempleados del país, situación que se agrava si hacemos un cálculo matemático de composición de hogares, que en promedio es de 4 por familia, fácilmente llegaríamos a contabilizar **200.000 personas que saldrían afectadas por la aplicación de la Ley** 711 si no se hace la mejora que se pretende con la aprobación del presente proyecto de ley.

La importancia que tiene el proyecto de ley no es solamente la profesionalización y especialización de las personas que ejercen y practican la belleza integral y sus tratamientos, sino que esto incide directamente en un servicio adecuado, el cual al cumplir con los requisitos personales de capacitación, por un lado y de bioseguridad e higiene por otra, hacen que no se genere y se prevenga un problema de salud pública, al existir un adecuado manejo y manipulación de sustancias químicas y trabajar en ambientes aptos para su desarrollo tanto del propietario de los salones de belleza como de los miles de usuarios que a diario se benefician de su trabajo profesional e idóneo.

Venus Albeiro Silva Gómez, honorable Representante a la Cámara por Bogotá, Partido Comunitario Opción Siete, PCOS, Bancada Alternativa Democrática.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 17 de marzo del año 2005, ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 321, con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Venus Albeiro Silva.*

El Secretario General,

Sin firma.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 325 DE 2005 CAMARA

"No más esclavitud en el fútbol colombiano".

por la cual se establecen los derechos laborales del jugador.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley regula las condiciones de trabajo de los futbolistas profesionales colombianos que prestan sus servicios en los equipos de fútbol socios de la División Mayor del Fútbol Colombiano, Dimayor.

Artículo 2°. *Futbolistas profesionales.* Son aquellos deportistas que mediante contrato laboral y a cambio de una remuneración económica, prestan sus servicios a los equipos de Fútbol Profesional Colombiano socios de la Dimayor.

Artículo 3°. *Empleadores.* Se consideran empleadores los equipos de Fútbol Profesional Colombiano, socios de la Dimayor.

Artículo 4°. *Relación contractual.* La relación jurídica que vincula a las entidades deportivas con quienes se dediquen a la práctica del fútbol como profesión, se regirá por las disposiciones de la presente ley y por los contratos que las partes suscriban. Subsidiariamente se aplicará la legislación laboral colombiana.

Artículo 5°. *Contrato laboral.* La relación deberá establecerse siempre entre una entidad deportiva que participe en los torneos oficiales del fútbol colombiano y un jugador profesional. Se entenderá formalizado el contrato cuando una de las partes se obligue por un tiempo determinado a jugar al fútbol integrando un equipo de club socio de la Dimayor y reciba por ello una retribución en dinero.

Parágrafo 1°. El contrato se formalizará en original y cuatro (4) copias que corresponderán: una para el registro en la División Mayor del Fútbol Colombiano, Dimayor; una para el club contratante; una para el jugador, y la otra para la Asociación Colombiana de Futbolistas Profesionales, Acolfutpro.

Parágrafo 2°. El cuerpo del contrato contendrá en forma clara y precisa:

a) Fecha y lugar de suscripción;

b) Identificación de las partes;

c) Objeto del contrato;

d) Duración del contrato: En tiempo o en número de partidos;

e) Sueldo mensual y prestaciones legales;

f) Premios, remuneraciones y beneficios adicionales;

g) Prestaciones sociales extralegales o convenidas;

h) Pautas de transferencia, cesión o venta de su pase.

Parágrafo 3°. En la negociación y suscripción del contrato laboral, participarán el jugador profesional interesado y las autoridades de la entidad deportiva contratante. El jugador tendrá derecho a ser asistido o representado por un apoderado o agente.

Parágrafo 4°. Los contratos laborales entre la entidad contratante y el futbolista profesional no serán inferior a un (1) año ni superior a tres (3). Se podrá establecer un período de prueba por escrito en el contrato de trabajo únicamente cuando se haya iniciado la competición oficial. Dicho período no podrá superar los quince días, y quedará extinguido si el futbolista participa en más de dos juegos oficiales.

Artículo 6°. *Derechos deportivos.* Cuando no existiere contrato de trabajo, que vincule laboralmente a un jugador con un equipo de fútbol profesional, los derechos deportivos quedarán en poder del jugador, lo que le habilitará para prestar sus servicios a cualquier otro equipo vinculado a la Dimayor.

Parágrafo. De los derechos deportivos, solo podrán ser titulares, los equipos de fútbol profesional socios de la Dimayor o aficionados afiliados a la Difútbol, y el mismo jugador.

Artículo 7°. *De la negativa a suscribir el contrato.* El jugador que no aceptare suscribir contrato con las condiciones que le ofrece el club en el que esté jugando y tuviere oferta de otro club en condiciones económicas más ventajosas, podrá solicitar al club al que pertenece que en el término de cinco días, este haga uso de su derecho de prioridad para suscribir contrato, equiparando las condiciones económicas a las de la oferta recibida.

Artículo 8°. *Registro del contrato.* El contrato laboral que celebre una entidad deportiva en carácter de empleadora y un jugador de fútbol profesional, deberá obligatoriamente registrarse en la Dimayor, estando la obligación en cabeza de la entidad deportiva.

No se registrará en la Dimayor contrato alguno que no cumpla con las pautas de la presente ley y los requisitos de la legislación laboral colombiana.

Artículo 9°. *Transferencia o cesión del contrato entre entidades deportivas.* La transferencia del contrato entre dos entidades deportivas deberá obligatoriamente instrumentarse en un contrato que formalmente tendrá los siguientes requisitos:

a) Suscribirse por las autoridades de ambas entidades deportivas o de sus representantes;

b) Existir consentimiento del jugador;

c) Deberá consignarse el monto total de la transferencia o cesión y el porcentaje efectivamente percibido por el jugador profesional, el cual no será inferior al 10% del monto de la transferencia o cesión;

d) Inscribirse el contrato de transferencia o cesión en la Dimayor y envío de copia del mismo a Acolfutpro.

Artículo 10. *Régimen de las transferencias.* La transferencia de los futbolistas se rige por las normas de la Federación Internacional de Fútbol Asociado, FIFA y las de la Federación Colombiana de Fútbol.

Artículo 11. *Son obligaciones de los futbolistas profesionales.*

a) Estar permanentemente disponible para realizar la actividad deportiva para la que se le contrató;

b) Asistir a las prácticas de preparación en el lugar y a la hora señalada por el club y concentrarse para las competencias cuando sea requerido;

c) Efectuar los viajes para intervenir en las competencias de conformidad con las disposiciones del club;

d) Acogerse en su totalidad a las normas disciplinarias establecidas por el club al que preste sus servicios;

e) Guardar en su vida privada un comportamiento compatible con el mantenimiento del eficiente estado físico y mental en su condición de deportista profesional;

f) Dar aviso al club, dentro de las 24 horas de producida cualquier circunstancia que afecte la normalidad de su estado psicofísico, debiendo aceptar la intervención de los profesionales y acatar las prescripciones de los facultativos;

g) Comportarse con corrección y disciplina, tanto en las concentraciones como en los partidos, siguiendo las indicaciones del club o de sus representantes, con el debido respeto al público, a las autoridades deportivas, a sus compañeros de equipo y a los jugadores adversarios;

h) Las que se establezcan en el contrato de trabajo y las que deriven de las normas legales, directivas y reglamentos;

Artículo 12. *Derechos de los futbolistas.* El futbolista tiene derecho a los beneficios pactados en el contrato y especialmente a:

a) Descanso semanal y vacacional remunerados, de acuerdo a la naturaleza del contrato;

b) Explotación comercial de su imagen y/o a participar en la que el club haga de la misma;

c) Participación por su transferencia en el pago que realice el club adquiriente;

d) Ocupación efectiva, no pudiendo, salvo el caso de sanción o lesión, ser excluido de los entrenamientos y demás actividades instrumentales o preparatorias para el ejercicio de la actividad deportiva.

Artículo 13. *Deberes de los clubes.* Son deberes de los clubes:

a) Organizar y mantener un servicio médico y social para atender a los futbolistas;

b) Los lugares de concentración y campos de juego donde se efectúen las prácticas deben reunir condiciones adecuadas de higiene y comodidades necesarias;

c) Las que se pacten en el contrato de trabajo y las que se deriven de normas legales y reglamentos.

Artículo 14. *Salario mensual.* El contrato deberá establecer en forma clara y precisa el monto de remuneración. El sueldo mensual, no podrá ser inferior a dos (2) salarios mínimos legalmente establecido en la nación. Las remuneraciones devengadas, incluidos sueldos y otros beneficios pactados deberán ser pagados por el club dentro de los cinco (5) primeros días de cada mes. El sueldo estará integrado por el salario básico pactado, las remuneraciones por prima de contratación, por primas de partido jugado, premios por puntos, las pactadas en el contrato y demás contribuciones establecidas por la legislación laboral colombiana en el Código Sustantivo del Trabajo.

Parágrafo. Cuando un club no cancele las obligaciones a sus futbolistas durante dos meses consecutivos, incurrirá en una sanción del 10% del valor adeudado, el cual será cancelado al jugador a través de Acolfutpro, siempre y cuando exista solicitud motivada del jugador ante la Dimayor.

Finalizado el torneo y si el club no justificase su negativa a cancelar lo reclamado por el jugador, este quedará automáticamente libre, y el club obligado a pagar las remuneraciones devengadas reclamadas y las que hubiere tenido que percibir el jugador hasta la expiración del año corriente del contrato extinguido.

Artículo 15. *Seguridad social.* La entidad contratante tendrá la obligación de afiliar al jugador al sistema de seguridad social vigente en el país para cualquier trabajador. Para la liquidación de los aportes al sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones, Administradora de Riesgos Profesionales y Caja de Compensación, establecidos en la legislación laboral, se excluirán las primas de contratación, de partidos jugados, los premios por puntos y demás que la legislación laboral establezca.

Parágrafo 1°. El equipo de fútbol, pagará como prima de servicios a cada uno de sus jugadores un mes de salario distribuido de la siguiente manera: una quincena el último día de Junio y otra quincena en los primeros veinte días de diciembre, a quienes hubieren trabajado o trabajaren todo el respectivo semestre, o proporcionalmente al tiempo trabajado.

Parágrafo 2°. El equipo de fútbol pagará a sus jugadores, al terminar el contrato de trabajo, como auxilio de cesantía, un mes de salario por cada año de servicios, y proporcionalmente por fracciones de año.

Artículo 16. *Fondo de garantías.* La División Mayor del Fútbol Profesional Colombiano, con un porcentaje de los contratos firmados entre clubes profesionales y jugadores, creará y administrará un Fondo de Garantía destinado al pago de las remuneraciones de los futbolistas que resulten impagas, conforme a los contratos registrados en la Dimayor.

Parágrafo 1°. Los clubes, en asocio con la Dimayor establecerán el porcentaje del cual se alimentará el Fondo de Garantías. El porcentaje se pagará proporcional entre el club y el jugador.

Parágrafo 2°. Será requisito para continuar participando en los torneos organizados por la Dimayor, que el club demuestre mediante certificación expedida por la entidad rectora del Fútbol Profesional Colombiano, que se encuentra a paz y salvo con los jugadores.

Artículo 17. *Premios no pactados.* El jugador no podrá reclamar premios especiales para o por su participación en determinados partidos, campeonatos y/o torneos cuando no estén específicamente establecidos en el contrato.

Artículo 18. *Jornada laboral.* La jornada del futbolista profesional no será superior a siete (7) horas diarias, tiempo en que el jugador estará bajo las órdenes del club o entidad deportiva, salvo por la existencia de entrenamientos, concentraciones o desplazamientos, que dispongan de mayor tiempo al establecido.

Artículo 19. *Descanso.* Los futbolistas tendrán derecho a un descanso remunerado semanal de día y medio continuos, pactados con el club o entidad deportiva contratante.

Artículo 20. *Vacaciones.* El futbolista tendrá derecho a unas vacaciones pagadas de 30 días calendario por año de vinculación o parte proporcional al tiempo laborado. Estas no podrán sustituirse por compensación monetaria, salvo las excepciones insalvables que así lo exijan, a juicio de las partes.

Artículo 21. *Incrementos salariales.* Anualmente, a primero (1°) de enero de cada año, se incrementará el valor salarial mensual, por lo menos en un porcentaje proporcional al incremento del salario mínimo legal mensual vigente, expedido por el Gobierno Nacional.

Artículo 22. *Sanciones por incumplimiento del futbolista profesional.* En el caso de que el jugador falte al cumplimiento de sus obligaciones con su club, este podrá:

a) Amonestarlo;

b) Aplicarle multa cuyo monto, en un mismo mes, no podrá exceder de hasta un 20% del sueldo mensual y premios que percibe;

c) Suspenderlo sin goce de retribución alguna por un período fijo que no podrá exceder de 60 días en una misma temporada, con la obligación de continuar con sus ejercicios de entrenamiento;

d) Rescindir el contrato.

Artículo 23. *Aplicación de sanciones.* Para que el club pueda hacer efectivas las sanciones disciplinarias aplicadas con justa causa al jugador, será necesario que la entidad no esté en mora en el pago de las remuneraciones del jugador sancionado.

Artículo 24. *Justicia ordinaria.* En los casos en que por falta de pago de las remuneraciones al jugador, se produjera la rescisión del contrato, el jugador podrá optar por reclamar las remuneraciones e indemnizaciones adeudadas ante la justicia ordinaria competente.

Para evitar procesos laborales onerosos y dispendiosos para las partes, las demandas y pleitos se regirán por el sistema oral o acusatorio.

Artículo 25. *Terminación del contrato.* El contrato se extingue:

a) Por mutuo consentimiento de las partes;

b) Por vencimiento del plazo contractual;

c) Por el incumplimiento de las obligaciones de alguna de las partes;

d) Por extinción del club o entidad deportiva;

e) Por muerte del futbolista.

Si el contrato concluye por incumplimiento sin justa causa de las obligaciones a cargo de la entidad, el jugador quedará libre y recibirá de la entidad una indemnización igual a las retribuciones que le restan percibir hasta la expiración del año en que se produce la rescisión. La extinción del contrato por falta grave del jugador, importará la inhabilitación del mismo para actuar hasta el 31 de diciembre del año siguiente de la fecha en que se produjera la misma.

Artículo 26. *Indemnización por muerte o lesión invalidante.* Con independencia de las indemnizaciones que puedan corresponder al futbolista o a sus herederos, como consecuencia de accidente con resultado de muerte o lesión invalidante para ejercer el deporte, y siempre que el suceso sea consecuencia directa de la práctica del fútbol, bajo disciplina del club o entidad deportiva, este deberá indemnizarlo o a sus herederos, en los siguientes montos:

a) Por muerte: El equivalente a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

b) Por lesión invalidante: El equivalente a 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 27. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

Carlos Moreno de Caro,

Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Deporte profesional: Consideraciones jurídicas

El deporte profesional ocupa un lugar complejo en el ordenamiento constitucional puesto que, tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional, es una actividad que tiene diversas dimensiones, ya que es un espectáculo, una forma de realización personal, una actividad laboral y una empresa (Ver Sentencias T-498/94, C-099/96 y C-226/97).

En virtud de lo anterior, los jugadores profesionales no solo ejercitan el deporte como un medio de realización individual, sino que lo toman como una opción laboral, por lo cual esta actividad es una expresión del derecho a escoger profesión u oficio (C. P. artículo 26) y cae en el ámbito del derecho del trabajo y de la especial protección al mismo prevista por la Constitución (C. P. artículos 25 y 53).

El deporte profesional además ha tendido a organizarse en formas asociativas complejas. Así, los clubes se congregan en ligas, las cuales a su vez se articulan en federaciones nacionales e internacionales, que expiden diversas reglamentaciones para organizar la práctica del deporte competitivo. En tales circunstancias, y debido a su complejidad, es natural que existan tensiones y conflictos entre los distintos aspectos del deporte profesional, y en especial entre los intereses patrimoniales de los empresarios de las actividades competitivas y los derechos constitucionales de los jugadores, para quienes la práctica de deporte es la manera de realizarse en su vida profesional o vocacional (Sentencia T-498/94), por lo cual el reglar sus aspectos es imperativo para el orden normativo y estatal.

Todas las expresiones deportivas que ocupan a jugadores profesionales, que devengan salarios por desarrollar esas actividades, se agrupan en asociaciones deportivas, que si bien no tienen ánimo de lucro, y por lo tanto no son sociedades comerciales, sí ejercen una actividad económica, puesto que contratan jugadores, reciben ingresos por conceptos de ventas de entradas a los espectáculos y derechos de transmisión, promocionan marcas, etc., pues son "titulares de los derechos de explotación comercial de transmisión o publicidad en los eventos del deporte competitivo" (artículo 28 de la Ley 181 de 1995). En consecuencia, a juicio de la Corte Constitucional son entonces verdaderas empresas, en el sentido constitucional del término, por lo cual su actividad recae bajo las regulaciones de la llamada Constitución económica (C. P. artículos 58, 333 y 334).

El fútbol profesional: Caso colombiano

La Corte Constitucional ha sido clara al determinar que el fútbol no solo es recreación, sino que es una actividad económica y como tal implica necesariamente remuneraciones a quienes lo practican. En efecto, ha dicho que "...es un deporte que cumple simultáneamente varias funciones: recrea a los espectadores, genera una actividad económica y hace posible la realización personal del jugador. Su internacionalización,

por otra parte, ha llevado a que sea también un negocio atractivo para los inversionistas. El fútbol, concebido como empresa, al igual que otros deportes, es un negocio en el que se invierten grandes cantidades de dinero, en parte debido a las altas sumas en que se cotizan los jugadores" (Sentencia T-498/94).

A pesar de lo que determinan varias sentencias de la Corte Constitucional en materia de derechos deportivos, los equipos de fútbol profesional colombiano incumplen sus compromisos laborales con los futbolistas, generando situaciones que violan las normas y preceptos en esa materia. Es más, pareciera que los dueños de los equipos consideraran al fútbol profesional como una actividad especial, al margen del ordenamiento jurídico nacional, situación que los ha llevado a violar la ley, no solo en lo que respecta al cumplimiento en materia salarial y prestacional, sino en lo que respecta a la obligatoriedad de obtener el reconocimiento deportivo, expedido por la Superintendencia de Sociedades.

En efecto, equipos como el Chicó Fútbol Club y la mayoría de la Primera B han tenido que aplazar partidos por incumplir ese requisito, importante para determinar el origen de los recursos de sus propietarios. Otros equipos no pueden desarrollar transacciones deportivas a nivel internacional, ya que se encuentran incluidos en la famosa Ley Clinton por sospecha sobre el origen ilícito de sus recursos y otros simplemente tienen dificultades financieras porque sus propietarios tienen problemas con la justicia.

En fin, esa situación ha llevado a que los equipos de fútbol profesional colombiano hagan lo que quieran con la vida deportiva de los futbolistas colombianos, hasta el punto de obligarlos a crear la Asociación Colombiana de Futbolistas Profesionales, mediante la cual pretenden exigir sus derechos laborales.

Lo cierto es que no hay claridad jurídica sobre la situación del futbolista profesional colombiano. Algunos dirigentes consideran que la actividad debe regirse por lo estatuido por la FIFA, y los futbolistas estiman que debe acatarse lo estipulado en las sentencias de la Corte Constitucional que amparan sus derechos.

En un debate promovido por un importante medio de comunicación radial, el director ejecutivo de la Asociación Colombiana de Futbolistas Profesionales, Carlos González Puche, denunció que los equipos están violando el derecho al trabajo de los jugadores, a lo que respondió el presidente de la Federación Colombiana de Fútbol, FCF, Oscar Astudillo, como para justificar la actitud de los equipos, que las normas de la FIFA riñen con la legislación colombiana en materia de contratos de jugadores.

González Puche, Abogado y ex futbolista, señaló que los dirigentes del fútbol profesional están violando el derecho al trabajo, pues incumplen la legislación sobre los derechos deportivos de los jugadores. Afirmó que no han querido reconocer que los jugadores no son de su propiedad. "La FIFA eliminó el tema de los derechos deportivos de los futbolistas... Lo que se transfiere ahora es el contrato de trabajo y no el jugador", señaló.

Antiguamente, explicó, los equipos de fútbol eran los dueños de los jugadores, así no existiera un contrato de trabajo, e incluso le prohibían trabajar y recurrir a la justicia ordinaria. La Corte Constitucional, mediante sentencia de 1997, falló a favor de los jugadores y dijo que los derechos deportivos son del deportista, si no hay contrato de trabajo escrito.

Entre tanto, el comentarista deportivo Iván Mejía Alvarez dijo que a los dirigentes del fútbol profesional les falta voluntad política para ajustar la legislación de la FIFA a los fallos de la Corte Constitucional y a la normativa del fútbol profesional colombiano. "Aquí en Colombia el señor Oscar Astudillo, presidente de la FCF, se la pasa mirando para el techo sin atender lo que está pasando", sostuvo.

Citó casos como los del Unión Magdalena de Santa Marta, equipo que les adeuda a sus jugadores más de 6 meses de salario, y el del técnico Luis Fernando Montoya, hoy cuadrapléjico, quien dirigió al Once Caldas, con un sueldo de 18 millones de pesos mensuales, pero el club sólo cotizó a la Empresa Promotora de Salud (EPS) el equivalente a un salario de un millón 300 mil pesos.

"El contrato con Montoya estaba amañado y no correspondía a la realidad", expresó Mejía Alvarez. Astudillo, por su parte, afirmó que el contrato entre Montoya y el Caldas fue alcanzado de común acuerdo y a nadie se le obligó a firmarlo.

El presidente de la FCF indicó que las normas de la FIFA riñen con la legislación colombiana en materia de los contratos de los jugadores. "Los jugadores deben respetar ese contrato y si lo incumplen es necesario proteger a los clubes", anotó, pero dijo que la ley colombiana sí protege a los jugadores.

Astudillo señaló que el estatuto del fútbol profesional colombiano se está adecuando ya a la legislación internacional promulgada por la Federación Internacional de Fútbol Asociado (FIFA). "Los clubes creen que tienen algún derecho sobre los jugadores... Al fin y al cabo son ellos los que descubren y forman a los futbolistas... Eso tiene un valor", afirmó.

Entre tanto, Luis Bedoya, presidente de la División Mayor del Fútbol Colombiano (Dimayor), dijo que los clubes sí tienen derechos deportivos y de formación, lo que lleva a las reclamaciones. "La Corte Constitucional también señala que los jugadores deben tener buena fe en el momento de la firma de un contrato de trabajo, para que no se apropien injustamente de los derechos deportivos", subrayó.

En el debate adelantado por el medio de comunicación aludido, el dirigente deportivo indicó que ya hay un estatuto del jugador colombiano, que fue enviado a la FIFA, con apoyo de abogados que elaboraron un contrato único de trabajo "para los futbolistas de nuestro país".

Del futbolista

Como toda conducta humana, el deporte, y para el caso el Fútbol, posee normas que regulan su actividad. En este sentido podemos considerar al futbolista no solo como aquella persona que podrá obtener placer en el propio ejercicio del deporte, sino como alguien comprometido con toda su estructura personal. El artículo 1° de la Constitución consagra "el respeto de la dignidad humana" como uno de los fundamentos de nuestro Estado social de derecho. Dado el reconocimiento que la dignidad humana implica en la concepción de la persona como un fin en sí misma y no como un medio para un fin. Como un ser que no es manipulable, ni utilizable en vista de un fin, así se juzgue este muy plausible.

Los límites a los derechos deportivos

La figura de los derechos deportivos en la legislación colombiana (Ley 181 de 1995) es enteramente admisible, y no suscita otros problemas constitucionales. Al respecto, la Corte Constitucional ya había precisado que la "racionalidad económica que orienta las decisiones de los dueños de los "pases" o derechos deportivos de los jugadores, en no pocas oportunidades, se opone a su autorrealización personal y a la práctica libre del deporte.

La figura de los derechos deportivos es admisible, ya que se restringe a ser un derecho de compensación entre los clubes, que no puede, en ningún caso, afectar ni directa, ni indirectamente, los derechos constitucionales de los jugadores, y en especial su libertad de trabajo. Es claro que tanto la regulación legal de los derechos deportivos como su ejercicio concreto por los clubes deben ser compatibles con la protección a la libertad de trabajo de los jugadores profesionales establecida por la Constitución (C. P. artículos 25, 26 y 53).

Además, y tal como la Corte ya lo había señalado, esta "prohibición de afectar la libertad de trabajo del futbolista profesional mediante su transferencia hacia otro club, no debe interpretarse en sentido débil", por lo cual no basta que las normas legales y reglamentarias establezcan que esa libertad no puede ser afectada, o exijan el consentimiento del jugador para llevar a cabo la transferencia, ya que "la libertad de trabajo también puede verse afectada por la negativa de una institución deportiva de permitir el traspaso del jugador hacia otra institución que le ofrece mayores oportunidades (Sentencia T-498/94).

Otro de los principios esenciales del ordenamiento colombiano es la buena fe (C. P. artículo 83), profundamente ligado al deber constitucional de toda persona de no abusar de sus derechos (C. P. artículo 95 ordinal 1º). Este, el principio de buena fe, como lo señala la Carta, y conforme a la amplia jurisprudencia de la Corte al respecto (ver, entre otras, las

Sentencias T-427/92, T-469/92, T-475/92, T-122/96, T-455/96, T-533/96 y T-548/96.), rige no sólo las relaciones entre el Estado y los ciudadanos sino que se proyecta sobre las relaciones entre los particulares.

Esto es así, porque el principio de la buena fe protege la paz social y la confianza, por lo cual los particulares en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus deberes, así como las autoridades en el desarrollo de sus funciones, deben sujetarse a los mandatos de honestidad, lealtad y sinceridad que integran el principio. Por ende, conforme a tal principio, no pueden los particulares abusar de sus derechos, ni las autoridades excederse o desviarse en el ejercicio de sus funciones.

Los contratos laborales

Los conflictos que se presentan entre el jugador y el club (particularmente en torno a la transferencia o traspaso de los derechos deportivos) deben resolverse, en principio, según las normas contractuales, estatutarias y legales. No obstante, en ciertas circunstancias, el abuso de las facultades estatutarias por parte de los clubes deportivos no sólo puede lesionar los derechos económicos de los jugadores, sino igualmente afectar sus derechos constitucionales.

El artículo 17 de la Constitución garantiza la libertad física de la persona humana mediante la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas. La dignidad de la persona humana no permite que esta sea reducida a la condición de cosa u objeto, carente de autonomía, lo que sucede cuando por actos particulares se dispone de la libertad o del cuerpo de un ser humano.

Las regulaciones dictadas por las federaciones privadas, nacionales o internacionales, así se les reconozca en el medio deportivo un cierto poder regulativo, no pueden desconocer normas constitucionales. Las normas reglamentarias que expidan los organismos deportivos pueden tener validez en la esfera privada. No obstante, en su aplicación no deben desconocerse las normas de rango constitucional o legal.

El fútbol como actividad económica es libre. La ley permite que los clubes propietarios de los derechos deportivos de los jugadores celebren convenios sobre el traspaso de futbolistas, entreguen en préstamo sus servicios a otro equipo o retengan contractualmente a un jugador en sus filas. Estas facultades se derivan de la libertad de empresa y de contratación garantizadas constitucionalmente. Su ejercicio, no obstante, debe hacerse dentro de los límites del bien común (C. P. artículo 333) y de conformidad con el deber que la Constitución impone de "respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios" (C. P. artículo 95-1).

Los casos de violación de los principios constitucionales son múltiples, la posición monárquica que asumen los clubes deportivos frente a sus jugadores ha repercutido en una avalancha de quejas y reclamos de los jugadores sobre su futuro y sobre su dedicación.

Jugadores profesionales que reciben salarios integrales, contratos sin períodos de labores, retención del jugador en el club con la existencia de mejores oportunidades, entre otras, son las reclamaciones que se escuchan por parte de los diferentes futbolistas, en Colombia y en el mundo.

La reglamentación internacional, emitida por la FIFA, asume pautas de obligatoriedad por parte del jugador frente al club, pero no da unas pautas claras del comportamiento contractual de las partes, lo cual ha permitido que los clubes posean una posición dominante a la hora de negociar los contratos laborales, las cláusulas de los mismos y la negociación con otros clubes.

Hay que tener en cuenta que la libertad de escoger profesión u oficio (C. P. artículo 26) es un derecho fundamental reconocido a toda persona. Este involucra tanto la capacidad de optar por una ocupación como de practicarla sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución y en la ley. La peculiaridad de las normas de carácter privado que regulan la forma de contratación, de ingreso y desvinculación de los futbolistas consiste en colocar a la entidad titular de los derechos deportivos del jugador en una posición de dominio sobre su futuro profesional.

Este condicionamiento o dependencia económica del futbolista respecto del club dueño de sus derechos deportivos es proclive a la vulneración del derecho a escoger y practicar libremente una profesión u oficio. Las decisiones de los organismos deportivos –clubes, ligas, federaciones– que colocan al jugador ante la opción de aceptar determinados convenios, o de renunciar a un ofrecimiento de otra entidad deportiva, desconocen el derecho a la libre escogencia de oficio del deportista, debido a la imposibilidad que enfrentan los restantes clubes afiliados a la organización del fútbol asociado de contratar a jugadores respecto de los cuales no exista un acuerdo económico previo. Este caso no se asimila a la restricción en el desempeño de una profesión u oficio por falta de los requisitos que la ley impone para ejercerla. El fútbol es un oficio que por no exigir formación académica, ni implicar riesgo social, es de libre ejercicio (C. P. artículo 26).

La Ley 100 de 1993 (de seguridad social) dispuso que todas las personas con capacidad de pago deben afiliarse a una Empresa Promotora de Salud, EPS, bien sea como empleados o trabajadores independientes, siempre y cuando sus ingresos sean iguales o superiores a un salario mínimo mensual (este año en $381.500). En caso contrario, tienen la opción de afiliarse al Régimen Subsidiado.

Los deportistas, profesionales o no, no tienen un régimen particular o especial de seguridad social, sino que se les aplica el esquema general.

Como cualquier trabajador, el deportista profesional que gane más de un salario mínimo al mes debe estar afiliado a una EPS, bien sea compartiendo con el club o equipo el pago de los aportes a la seguridad social si tiene un contrato laboral, o cotizar como independiente.

Toda empresa está obligada a afiliar a sus trabajadores (con contrato laboral) a una Administradora de Riesgos Profesionales (ARP), que asegura riesgos como accidentes, si estos se producen en desarrollo de su actividad laboral, o enfermedad profesional.

Al régimen contributivo están afiliadas, entre cotizantes y beneficiarios, 14.667.925 personas y al régimen subsidiado, 15.553.474 personas (se estima que hay alrededor de 45 millones de colombianos). Los deportistas, profesionales o no, carecen de un régimen particular o especial.

Desde esta perspectiva, se realiza la presentación de este Proyecto de Ley, que busca garantizar a todos los futbolistas del país un acompañamiento estatal a sus labores, desde un punto de vista normativo.

Carlos Moreno de Caro,
Senador de la República.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 17 de marzo del año 2005, ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 325, con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Senador *Carlos Moreno de Caro.*

El Secretario General (E.),

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

* * *

TEXTO PROYECTO DE LEY NUMERO 326 DE 2005 CAMARA

por la cual se modifica el artículo 119 de la Ley 136 de 1994, se deroga el artículo 23 de la Ley 617 de 2000, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Se deroga el inciso 2º de la Ley 136 de 1994 y se crea un nuevo artículo, identificado con el número 119A, con el siguiente contenido:

El artículo119 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

"Artículo 119. *Juntas Administradoras Locales*. En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local, integrada por no menos de cinco (5) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para períodos de tres (3) años que deberán coincidir con el período de los concejos municipales.

Artículo 119A. *Honorarios y seguros de ediles.* A los ediles se les reconocerán honorarios por su asistencia a sesiones plenarias y a las de las comisiones permanentes que tengan lugar en días distintos a los de aquellas. Por cada sesión a la que concurran, sus honorarios serán

equivalentes al cincuenta por ciento (50%) de la remuneración del alcalde municipal, dividida por veinte (20).

El máximo número de sesiones ordinarias para las Juntas Administradoras Locales que se constituyan en los municipios de Categorías Especial, Primera y Segunda será de 150; y de sesiones extraordinarias, un número no mayor de treinta (30).

Para los municipios de Categoría Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta será de sesenta sesiones ordinarias y máximo veintidós (22) sesiones extraordinarias.

Los ediles tendrán derecho a los mismos seguros reconocidos por esta ley a los concejales.

En ningún caso los honorarios mensuales de los ediles podrán exceder la remuneración mensual del alcalde municipal.

El pago de los honorarios y de las primas de seguros estará a cargo del presupuesto municipal.

Cuando el monto máximo de ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio puede gastar en las Juntas Administradoras Locales sea inferior al monto que de acuerdo con el presente artículo y la categoría del respectivo municipio se requeriría para pagar los honorarios de los ediles, estos deberán reducirse proporcionalmente para cada uno de los ediles, hasta que el monto por pagar por ese concepto sume como máximo el límite autorizado en el artículo 10 de la Ley 617 de 2000.

Parágrafo 1º. Los honorarios son incompatibles con cualquier asignación proveniente del tesoro público del respectivo municipio, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las demás excepciones previstas en la Ley 4ª de 1992.

Parágrafo 2º. También tendrán derecho los ediles, a un seguro de vida equivalente a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes y a un seguro de salud durante el período para el cual fueron elegidos. El alcalde contratará con una compañía autorizada los seguros correspondientes.

Cuando ocurran faltas absolutas, quienes llenen las vacantes correspondientes tendrán derecho a los beneficios a que se refiere este artículo, desde el momento de su posesión y hasta que concluya el período respectivo.

Artículo 2°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Alirio Villamizar Afanador,

Representante a la Cámara,
departamento de Santander.

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. **Objeto del proyecto**

Se busca con el presente proyecto reglamentar el pago de honorarios a los ediles y comuneros miembros de las Juntas Administradoras Locales, con cargo al presupuesto de los municipios objeto de creación de estas organizaciones, dadas las características de su funcionalidad y el papel preponderante en el fortalecimiento institucional del nuevo municipio colombiano.

El presente proyecto de ley tiene por objeto desarrollar los preceptos constitucionales que apuntan a la integración de las Juntas Administradoras Locales y a sus miembros dentro del contexto de un municipio moderno y, a través de él, a la formulación de un nuevo ciudadano.

2. **Antecedentes**

La Constitución Política de 1991 ha convertido al municipio en el eje de una formidable estrategia institucional orientada hacia la modernización de la Administración Pública, la reforma integral del sistema político, el desarrollo económico y social, la elevación del nivel de vida de los colombianos y la práctica de la democracia participativa.

Contiene el proyecto una reforma modificatoria al estatuto administrativo que da contenido al principio constitucional, según el cual el municipio es entidad fundamental de la organización territorial del Estado, y que desarrolla los diversos elementos consultivos de su autonomía tal como lo reza el artículo 1º de nuestra Carta Magna.

Temas de tanta trascendencia para la vida local como lo son la definición y funciones de las Juntas Administradoras Locales y en general todo lo que se refiere al régimen de quienes las integran, son materia del presente proyecto, al lado de asuntos tan estrechamente vinculados a ellas como la vigilancia de la gestión pública y fiscal municipal.

Las comunas y corregimientos

La nueva Constitución Política, con gran acierto, estableció como finalidad de las comunas y corregimientos el mejoramiento de la prestación de los servicios y la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local.

Haciendo énfasis en el anterior propósito del Constituyente y teniendo siempre presente la autonomía de las autoridades locales, el proyecto deja en libertad a los concejos municipales para dividir el territorio de su jurisdicción en comunas, cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos, en el caso de las zonas rurales, para que, a través de las Juntas Administradoras Locales correspondientes, se conviertan en un instrumento de eficiencia y participación ciudadana.

En consonancia con lo anterior, se prevén como funciones de las Juntas Administradoras Locales, además de las señaladas por la propia Constitución, las que les deleguen los respectivos concejos municipales y otras autoridades locales, con lo cual se asegura la desconcentración funcional en el nivel municipal y se hace realidad el acercamiento del Estado al ciudadano en la instancia territorial que por ser precisamente la entidad fundamental de nuestra división político-administrativa más lo requiere.

Para los miembros de las Juntas Administradoras Locales se dispone el mismo régimen de incompatibilidades previsto para los Concejales, y en cuanto a sus calidades e inhabilidades se tiene el cuidado de procurar que quienes aspiren a formar parte de tales corporaciones conozcan los problemas de la respectiva comunidad y hayan observado siempre la rectitud y probidad necesarias para un cabal desempeño de sus atribuciones.

Asunto importante es el que se refiere a la prohibición expresa para las Juntas Administradoras Locales de crear organización administrativa alguna, lo cual constituye una sana medida tendiente a evitar cualquier peligro de burocratización de las mismas, sin que ello impida que de ser necesario cuenten con la colaboración de los funcionarios del respectivo municipio para el cumplimiento de sus funciones.

Cabe decir, por último, que como una medida complementaria a la desconcentración administrativa representada en la institucionalización de las Juntas Administradoras Locales, se prevé para las ciudades con más de cien mil habitantes la posibilidad para que los concejos de los mismos creen, a iniciativa del alcalde municipal, los cargos de alcaldes menores, a quienes corresponderá el cumplimiento de las funciones que les asigne dicha autoridad local y tendrán además iniciativa ante la junta administradora local correspondiente. Al quedar sujetos dichos alcaldes menores a la dependencia del alcalde municipal respectivo, en cuanto a que son de libre nombramiento y remoción, y desarrollar las atribuciones por este señaladas, se garantiza la debida coordinación funcional en las diferentes comunas y corregimientos que conforman un gran municipio y se asegura también una estrecha cooperación con sus Juntas Administradoras Locales.

¿Qué son las Juntas Administradoras Locales?

Con la expedición de la Ley 11 de 1986, que contiene el establecimiento básico de la administración municipal, se prevé que los concejos municipales pueden crear comunas dentro del perímetro urbano y corregimientos en las zonas rurales.

Es importante precisar que el perímetro urbano de los municipios debe ser definido por el concejo municipal mediante acuerdo, con objeto de establecer y delimitar el ámbito de lo urbano y rural.

Así se determinan los corregimientos y las comunas que se rigen a nivel urbano.

Estas Comunas o Corregimientos, para su participación en los asuntos municipales, tendrán Juntas Administradoras Locales, las cuales tienen a su cargo funciones de administración en el área de su jurisdicción.

Estas juntas están conformadas por no menos de tres (3) ni más de siete (7) miembros, los cuales deben ser elegidos en la forma que determinen los concejos municipales y deberán elegirse por votación directa de los integrantes de las comunas o corregimientos. El período de estas juntas es igual al señalado para los concejos municipales. Deberán reunirse cada mes por lo menos. Tienen unas funciones imprecisas. Desde una labor de información a la ciudadanía sobre la ejecución de ciertas obras o la manera de prestar ciertos servicios, hasta la consulta sobre las decisiones tomadas por los alcaldes o concejos municipales.

Según la Ley 11 de 1986, que las creó, estas juntas tienen como poder de representación de los cabildos de ciudadanos, funciones de vigilancia sobre la prestación de los servicios públicos y la de sugerir medidas de conveniencia pública local a los concejos municipales.

Igualmente, tienen funciones de conveniencia administrativa, a fin de mejorar las relaciones entre el Gobierno local y las organizaciones cívicas. En tal sentido, estas juntas pueden asignar y distribuir las partidas presupuestales extendidas a su jurisdicción, incluidas en los presupuestos nacionales, departamentales y municipales de las entidades descentralizadas a su favor.

Según su capacidad, a estas juntas les correspondería formular las políticas de desarrollo necesarias en su área territorial.

Con las propuestas contenidas en el presente proyecto, se pretende avanzar aún más en el proceso de revitalización y modernización del municipio, iniciado en Colombia algunos años atrás, en el entendido de que el mismo recibió un nuevo impulso en la Carta Política recientemente adoptada.

Si bien su origen constitucional se remonta al Acto Legislativo número 1 de 1968[1], las JAL tan solo fueron objeto de reglamentación a partir de la Ley 11 de 1986, de donde tomó sus principales elementos la disposición consagrada en el artículo 318 (323 y 324 ibídem) de la Constitución Política de 1991.

Como su nombre lo indica, las Juntas Administradoras Locales constituyen un valioso instrumento de descentralización administrativa para la prestación de servicios municipales. Las JAL funcionan tanto en las áreas urbanas como en las zonas rurales; en las primeras operan en las comunas –cuya población no podrá ser inferior a 10.000 habitantes– y en las segundas, cumplen sus funciones en los corregimientos[2].

Ahora bien, a las Juntas Administradoras Locales les está prohibido crear organización administrativa alguna *(evitándose así su burocratización),* de modo que la presupuestación, manejo e inversión de sus recursos siempre debe hacerse por intermedio de entidades o dependencias de carácter municipal, lo cierto es que ellas disponen de la facultad de distribuir y asignar las partidas que a su favor se incluyan en los presupuestos financieros no solamente de los municipios sino de la Nación, los departamentos y las entidades descentralizadas, así como la de apropiar el valor de los impuestos, sobretasas y contribuciones que se establezcan por el Concejo exclusivamente para la respectiva Comuna o Corregimiento y los demás ingresos que perciban por cualquier otro concepto.

No se explicaría que el trabajo de las JAL no complemente y refuerce el que, por otro lado, han venido realizando las Juntas de Acción Comunal existentes en Colombia desde 1958, cuyo régimen se modificó recientemente por la Ley 743 de 2002[3]. Igualmente, con la misión confiada a las veedurías ciudadanas mediante la Ley 850 de 2004[4]. Si la acción comunal y las veedurías ciudadanas, ante todo son la expresión de un proceso educativo por el cual la comunidad adquiere conciencia de sus necesidades, derechos y deberes, y procura dar a los problemas una solución de conjunto, con la participación solidaria de los individuos y la ayuda técnico-financiera del Estado, las Juntas Administradoras Locales pueden, respecto de ciertos servicios públicos y por delegación de los Concejos, administrarlos *(la ley utiliza también los infinitivos verbales proponer, recomendar, sugerir, vigilar y controlar),* en similares condiciones de integración funcional en su seno, partiendo de la representación comunitaria.

Corresponde a las Juntas Administradoras Locales reunirse por lo menos una vez al mes, dictar su propio reglamento, expedir actos con el nombre de resoluciones y, en general, además de vigilar y controlar servicios u obras en el área de su jurisdicción, velar por el cumplimiento de sus decisiones, recomendar la adopción de determinadas medidas por las autoridades municipales, y promover la participación ciudadana (preferiblemente en coordinación con la Junta de Acción Comunal y las autoridades de Policía).

Con todo, la labor de las JAL es más de vigilancia y de control en relación con la prestación de los servicios municipales y la construcción de obras, que de estricta gestión administrativa. Ello por cuanto carecen de personería jurídica, de capacidad para celebrar contratos, de organización administrativa (planta de personal) y de iniciativa en la ordenación de los gastos, debiendo en este último aspecto limitarse a distribuir y asignar las partidas que a su favor se incluyan en los presupuestos nacional, departamental, municipal y de sus entidades descentralizadas, o que perciban por cualquier otro concepto; así como el valor de los impuestos, sobretasas y contribuciones que se establezcan por el Concejo para la respectiva comuna o corregimiento.

A medida que la experiencia lo aconseje y el buen funcionamiento de las Juntas Locales lo amerite, la ampliación de las competencias de estas será un propósito descentralizador de innegable importancia que coadyuvará al fortalecimiento del poder comunitario.

Respecto de los "Corregimientos intendenciales" y los "corregimientos comisariales", que no forman parte de los municipios, la legislación vigente hasta 1991 disponía que su creación, supresión y fusión correspondía al Gobierno Nacional, por solicitud de los Consejos intendenciales o Comisariales, y que los mismos serían administrados conforme a normas especiales por un corregidor, agente del intendente o comisario y, por tanto, de su libre nombramiento y remoción. En ellos, en todo caso, debía funcionar una Junta Administradora elegida por los vecinos del lugar, cuyas atribuciones, composición y formas de elección, debía fijarlas el Gobierno Nacional. Pero con el fin de eliminar este régimen centralista, precisamente el constituyente de 1991 erigió en departamentos a las intendencias y comisarías; como consecuencia, el Decreto-ley 2274 de 1991 convierte a los corregimientos en divisiones departamentales a cuya cabeza habrá un corregidor, agente del gobernador, y en cuanto a la Junta Administradora, ordena que sus miembros sean elegidos popularmente el mismo día en que se eligen los alcaldes municipales, para un período de cuatro años.

La Constitución de 1991 (artículo 318) avanzó en el proceso jurídico de fortalecimiento de las Juntas Administradoras Locales al disponer que sus miembros, cuyo número determinará la ley, serán de elección popular, señalando directamente sus funciones.

---

1 "Los Concejos podrán crear Juntas Administradoras Locales para sectores del territorio municipal, asignándoles algunas de sus funciones y señalando su organización dentro de los límites que determina la ley".

2 Integradas por no menos de tres ni más de siete miembros, cuyo período deberá coincidir con el de los respectivos concejales, las Juntas serán elegidas en la forma que determinen los Concejos, pero la ley se anticipa a disponer (Consecuente con el criterio de ampliación de la democracia participativa que guió a la reforma política contenida en el Acto Legislativo número 1 de 1986 y los Códigos de Régimen Municipal y Departamental) –que no menos de la tercera parte lo serán por votación directa los ciudadanos de la Comuna o Corregimiento correspondiente. Con derecho a voz, en sus deliberaciones están habilitados para participar el Alcalde, el Personero, el Tesorero, el contralor y los Inspectores de Policía. Los miembros de elección popular, serán escogidos el día que señale el Concejo Municipal. Pero con el fin de conservar la independencia de dicho acto, la fecha en que se efectúe no podrá coincidir con las demás elecciones que prevean la institución y la ley.

3 Sabido es que las Juntas de Acción Comunal son organizaciones civiles que propenden por la participación ciudadana en el manejo de sus comunidades. A la vez, sirven como medio de interlocución con los gobiernos nacional, departamental y municipal y buscan la creación de espacios de participación que jalonen el desarrollo en barrios, corregimientos y veredas. Con ellas, los alcaldes también pueden fijar el plan de desarrollo, concertar proyectos y vigilar su ejecución.

4 Atinente a la forma como las veedurías se pueden organizar mediante un sistema que involucra su parte de estructura administrativa, de control y de agremiación, con el que las veedurías pueden funcionar en forma coordinada a partir de su implementación y desarrollo, desde las veedurías de los barrios, pasando por los niveles municipal y departamental, hasta llegar al orden nacional.

Para finalizar, también incluiremos en esta justificación, aspectos complementarios de la normativa que institucionaliza las Juntas Administradoras Locales como la Ley 617 de 2000, cuyo artículo 2º clasifica los distintos distritos y municipios y mediante la cual se reforman parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986; se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto y se dictan otras normas para la categorización de las Entidades Territoriales.

Adecuación de las Juntas Administradoras Locales al nuevo modelo de municipio colombiano

El nuevo orden constitucional implica la adecuación de las estructuras administrativas locales a los novísimos preceptos orientadores del Estado Social de derecho. En este sentido, tratándose de las operaciones administrativas municipales, el constituyente ha querido que tengan un papel aún más trascendental en el ámbito de las decisiones políticas locales.

La apertura y participación ciudadana a través de otros senderos constitucionales no pueden significar el decaimiento de los órganos que históricamente han reunido la representación ciudadana básica de nuestra democracia.

En este sentido, el proyecto propone algunas importantes modificaciones en el régimen de las Juntas Administradoras Locales, que habrá de tornarlas en órganos eficientes y activos en el desarrollo municipal. Desde el punto de vista funcional se les otorga atribuciones en el ámbito de la determinación de la política social de su jurisdicción territorial, dotándoseles de capacidad suficiente para priorizar necesidades y orientar recursos a favor de la población menos favorecida de sus comunas y corregimientos. Por otra parte, se les reconoce el poder y autonomía suficientes para adoptar las normas que habrán de dirigir su actividad interior.

En cuanto a su composición, las nuevas JAL se adecuan a la dinámica impartida por el constituyente a otras corporaciones públicas. El número de miembros de las Juntas Administradoras Locales será el que determine el legislador sujeto a un parámetro racional conforme a la población de la entidad territorial, y su división política local.

En este sentido, el proyecto adopta un criterio acorde con la eficiencia que ameritan las soluciones sociales en los territorios municipales.

Régimen de los ediles o comuneros

La nueva Constitución Política dejó al legislador en libertad de establecer el régimen de los ediles, sin sujetarlo, como en el caso de los concejales y diputados, a un parámetro constitucional previamente establecido, pero enfatizando al mismo tiempo que dichos servidores no tendrán la calidad de empleados públicos.

En el proyecto se tiene siempre presente la conveniencia de unificar criterios para la regulación de las situaciones comunes a todos los servidores públicos de los cuerpos colegiados de elección popular, advirtiendo al mismo tiempo las diferencias originadas en la diversidad de circunstancias, funciones y objetivos de los distintos niveles territoriales para otorgarles el tratamiento especial que requieren.

Un gran avance en materia de seguridad social para los ediles o comuneros, lo constituye sin duda alguna el reconocimiento de seguros de vida y de salud, que los ampararán en cuantía razonable en el primer caso, y de manera integral en el segundo sin que ello implique una carga excesivamente costosa para los municipios, debido a la rebaja que han experimentado las primas de seguros por la ampliación de la competencia en ese sector.

3. **Marco constitucional**

El artículo 318 de la Constitución Política prescribe que los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en caso de las zonas rurales.

Esta disposición tiene por objeto regular las denominadas Juntas Administradoras Locales con el doble propósito de permitir la participación ciudadana y procurar una mejor prestación de los servicios públicos. Así, en cada una de las comunas o corregimientos habrá una JAL de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley y desempeñará las siguientes funciones:

a) Participar en la elaboración de los planes y programas. municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas;

b) Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos;

c) Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión;

d) Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.

Ejercer las funciones que le deleguen el Concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar Juntas Administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine.

Los artículos 323 y 324 de la Carta estatuyen la conformación y funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales Distritales. Casualmente la Primera Ley (Ley 1ª de 1992) promulgada a la luz de la Constitución Política de 1991 se ocupa de las Juntas Administradoras Locales en el Distrito Capital de Bogotá, debiendo funcionar en cada una de las localidades en que se divide el territorio Distrital. Elegidas popularmente para períodos inicialmente de tres años (hoy cuatro) e integradas por no menos de siete ediles, según lo determine el Concejo Distrital teniendo en cuenta la población respectiva. Dichas JAL dictan actos jurídicos denominados resoluciones locales, debiendo ser sancionados por el alcalde respectivo y publicados en el órgano oficial de divulgación del Distrito Capital. Dispondrán, además, en cada localidad, de un Fondo de Desarrollo para la financiación de la prestación de los servicios y la construcción de las obras de competencia de las Juntas, pero sin que con cargo a los recursos del mismo puedan sufragarse gastos de personal. El Alcalde Mayor dictará el estatuto de estos fondos, cuyo representante legal será el alcalde local y su junta directiva, la correspondiente Junta Administradora.

El artículo 320 de nuestra Constitución Política, autoriza que la ley establezca diferentes categorías de municipios; que en virtud del artículo 318 del mismo Estatuto, los concejos municipales podrán dividir sus municipios en comunas; y que los artículos 322 a 324 de la Carta establecen el régimen especial aplicable al Distrito Capital de Bogotá. Así pues, *"En desarrollo de las facultades constitucionales anteriormente citadas,* ***y teniendo en cuenta que el Constituyente no determinó el carácter remunerado o ad honorem de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, el legislador puede reglamentar libremente este tema".*** (Sentencia C-313 de 2002 Corte Constitucional).

El artículo 72 del Decreto 1421 de 1993, Estatuto Orgánico de Bogotá, Distrito Capital reconoce el pago de honorarios a los ediles de esta entidad territorial, cuestión reiterada por las Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000.

De acuerdo con el artículo 287 de la Carta, *"Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de las limitaciones de la Constitución y la ley"*, y que corresponde al Congreso fijar el estatuto administrativo y fiscal de los municipios, dentro del cual se puede establecer, de manera legítima, que los miembros de las Juntas Administradoras Locales sí pueden recibir honorarios por sus servicios.

Marco legal

Por su parte, la Ley 136 de 1994 a partir del artículo 117 y ss. imparte las siguientes pautas:

En cuanto a sus funciones, además de las que les asigna el artículo 318 de la Constitución Política, ejercerán las siguientes:

a) Presentar proyectos de acuerdo al Concejo Municipal relacionados con el objeto de sus funciones;

b) Recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones;

c) Promover, en coordinación con las diferentes instituciones cívicas y juntas de acción comunal, la activa participación de los ciudadanos en asuntos locales;

Cfr. Folio 45.

d) Fomentar la microempresa, famiempresa, empresas comunitarias de economía solidaria, talleres mixtos, bancos de tierra, bancos de maquinaria y actividades similares;

e) Colaborar a los habitantes de la comuna o corregimiento en la defensa de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política, tales como: Derecho de Petición y Acción de Tutela;

f) Elaborar ternas para el nombramiento de corregidores;

g) Ejercer las funciones que le deleguen el Concejo y otras autoridades locales;

e) Rendir concepto acerca de la conveniencia de las partidas presupuestales solicitadas a la administración o propuestas por el alcalde, antes de la presentación del proyecto al Concejo Municipal. Para estos efectos, el alcalde está obligado a brindar a los miembros de las juntas toda la información disponible;

h) Ejercer, respecto de funcionarios de libre nombramiento y remoción que ejerzan funciones desconcentradas, en la respectiva comuna o corregimiento, los derechos de postulación y veto, conforme a la reglamentación que expida el Concejo Municipal;

i) Presentar planes y proyectos de inversión social relativos a su jurisdicción;

j) Convocar y celebrar las audiencias públicas que consideren convenientes para el ejercicio de sus funciones;

k) Celebrar al menos dos cabildos abiertos por período de sesiones;

l) Distribuir partidas globales con sujeción a los planes de desarrollo del municipio atendiendo las necesidades básicas insatisfechas de los corregimientos y comunas garantizando la participación ciudadana.

En cuanto a su integración

a) En el acuerdo mediante el cual se divida el territorio del municipio en comunas y corregimientos se fijará su denominación, límites y atribuciones, y se dictarán las demás normas que fueren necesarias para su organización y funcionamiento.

b) En los municipios y distritos clasificados en categoría especial, primera y segunda, los concejos municipales podrán organizar comunas con no menos de diez mil (10.000) habitantes y en los clasificados en las categorías tercera y cuarta con no menos de cinco mil (5.000) habitantes.

c) En los demás municipios, los alcaldes diseñarán mecanismos de participación ciudadana a través de los cuales la ciudadanía participe en la solución de sus problemas y necesidades (JAC, organizaciones comunitarias, cívicas, profesionales, ,juveniles, sindicales, no gubernamentales, etc.).

d) En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local, integrada por no menos de cinco (5) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para períodos de cuatro (4) años que deberán coincidir con el período de los concejos municipales. **Los miembros de las Juntas Administradoras Locales cumplirán sus funciones ad honorem.** (Subrayas mías).

e) Los actos de las Juntas Administradoras Locales se denominarán resoluciones.

En cuanto al proceso de elección, de conformidad con el artículo 119 ibídem se observarán las siguientes pautas:

a) Cada comuna o corregimiento constituirá una circunscripción electoral;

b) En las elecciones de Juntas Administradoras Locales, las votaciones se realizarán de conformidad con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral siguiendo principios y reglas análogas a los que regulan la elección de concejales;

c) La Registraduría Nacional del Estado Civil organizará y vigilará el proceso de elecciones de Juntas Administradoras Locales;

d) En las votaciones que se realicen en la elección de Juntas Administradoras Locales sólo podrán participar los ciudadanos inscritos en el censo electoral que para cada comuna o corregimiento establezcan las autoridades competentes;

e) Para ser elegido miembro de una junta administradora local, se requiere ser ciudadano en ejercicio y haber residido o desempeñado alguna actividad profesional o laboral en la respectiva comuna o corregimiento por lo menos durante los seis (6) meses anteriores a la fecha de la elección;

f) Los miembros de las Juntas Administradoras Locales tomarán posesión ante el alcalde municipal respectivo, colectiva o individualmente como requisito previo para el desempeño de sus funciones;

g) Los miembros de las Juntas Administradoras Locales no tendrán suplentes y sus faltas absolutas serán llenadas por los candidatos no elegidos, según el orden de inscripción en la lista correspondiente;

h) Constituyen faltas absolutas de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, su muerte, su renuncia aceptada, la declaratoria de nulidad de la elección y la decisión de autoridad competente que los prive del derecho a ejercer funciones públicas.

En cuanto al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, observando las modificaciones introducidas por la Ley 617 de 2000:

1. Sin perjuicio de las demás *inhabilidades* que establezcan la Constitución y la ley, no podrán ser elegidos miembros de Junta Administradora Local:

a) Quienes hayan sido condenados a pena privativa de la libertad dentro de los diez (10) años anteriores a la elección, excepto en los casos de delitos culposos o políticos;

b) Quienes hayan sido sancionados con destitución de un cargo público, excluidos del ejercicio de una profesión o sancionados más de dos (2) veces por faltas a la ética profesional o a los deberes de un cargo público, y

c) Quienes sean miembros de las corporaciones públicas de elección popular, servidores públicos o miembros de las juntas y consejos directivos de las entidades públicas.

2. Los miembros de las Juntas Administradoras Locales tendrán las siguientes *incompatibilidades* y por lo tanto no podrán:

a) Aceptar cargo alguno de los contemplados en el numeral dos de las incompatibilidades aquí señaladas, so pena de perder la investidura;

b) Celebrar contrato alguno en nombre propio o ajeno, con las entidades públicas del respectivo municipio, o ser apoderados ante las mismas, con las excepciones que adelante se establecen;

c) Ser miembros de juntas directivas o consejos directivos de los sectores central o descentralizado del respectivo municipio o de instituciones que administren tributos precedentes del mismo;

d) Ser representantes legales, miembros de juntas o consejos directivos, auditores o revisores fiscales, empleados o contratistas de empresas que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo municipio o distrito. *(Artículo 44, Ley 617 de 2000)*;

e) El funcionario municipal que celebre con un miembro de la Junta Administradora Local un contrato o acepte que actúe como gestor en nombre propio o de terceros, en contravención a lo dispuesto anteriormente, incurrirá en causal de mala conducta;

f) Las incompatibilidades de los miembros de las Juntas Administradoras Locales tendrán vigencia desde el momento de su elección, hasta el vencimiento del período respectivo. Quien fuere llamado a ocupar el cargo de miembro de Juntas Administradoras Locales, quedará sometido al régimen de inhabilidades e incompa-tibilidades a partir de su posesión. *(Artículo46, Ley 617 de 2000).*

Excepciones

Lo dispuesto en los artículos anteriores no obsta para que se pueda, ya directamente o por medio de apoderado, actuar en los siguientes asuntos:

a) En las diligencias o actuaciones administrativas y jurisdiccionales en las cuales conforme a la ley, ellos mismos, su cónyuge, sus padres o sus hijos tengan legítimo interés;

b) Formular reclamos por cobro de impuestos, contribuciones, tasas y multas que gravan a las mismas personas;

c) Usar los bienes o servicios que las entidades oficiales de cualquier clase, las prestadoras de servicios públicos domiciliarios y de seguridad social ofrezcan al público bajo condiciones comunes a todos los que lo soliciten;

d) Ser apoderados o defensores en los procesos que se ventilen ante la Rama Jurisdiccional del Poder Público.

Prohibiciones

a) Los miembros de las corporaciones de elección popular, los servidores públicos y los miembros de las juntas y consejos directivos de las entidades municipales no podrán formar parte de las Juntas Administradoras Locales;

b) Los miembros de las Juntas Administradoras Locales no podrán hacer parte de juntas o consejos del sector central o descentralizado del respectivo municipio;

c) Para los efectos presupuestales que se desprenden de las atribuciones previstas en el presente artículo, los alcaldes consultarán las diferentes Juntas Administradoras Locales, previamente a la elaboración y presentación de los planes de inversión y presupuesto anual;

d) El desconocimiento por parte de las autoridades locales, de la participación ciudadana determinada en esta ley constituye causal de mala conducta.

Otras incompatibilidades

El artículo 39 del Código Disciplinario Unico *(Ley 734 de 2002)* contiene otras incompatibilidades aplicables igualmente a gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y *miembros de las Juntas Administradoras Locales,* en el nivel territorial donde hayan ejercido jurisdicción, desde el momento de su elección y hasta cuando esté legalmente terminado el período.

Además, constituyen incompatibilidades para desempeñar cargos públicos, las siguientes:

a) Intervenir en nombre propio o ajeno en asuntos, actuaciones administrativas o actuación contractual en los cuales tenga interés el departamento, distrito o municipio correspondiente, o sus organismos;

b) Actuar como apoderados o gestores ante entidades o autoridades disciplinarias, fiscales, administrativas o jurisdiccionales.

Para todo servidor público, adquirir o intervenir directa o indirectamente, en remate o venta de bienes que se efectúen en la entidad donde labore o en cualquier otra sobre la cual se ejerza control jerárquico o de tutela o funciones de inspección, control y vigilancia. Esta prohibición se extiende aun encontrándose en uso de licencia.

En cuanto a la dinámica, funcionamiento y control

a) REGLAMENTO INTERNO: Las Juntas Administradoras Locales expedirán su propio reglamento en el cual se determinen sus sesiones y en general el régimen de su organización y funcionamiento;

b) ORGANIZACION ADMINISTRATIVA: Las Juntas Administradoras Locales no podrán crear organización administrativa alguna, pero el alcalde municipal podrá colocar bajo la dirección de los corregidores, según el caso, a funcionarios municipales, quienes cumplirán las funciones que les asignen las autoridades municipales y las que se deriven de la actividad de las Juntas Administradoras Locales;

c) COORDINACION: Para el ejercicio de sus funciones las Juntas Administradoras Locales actuarán de manera coordinada con todas las autoridades municipales y colaborarán con ellas;

d) CONCERTACION: Las Juntas Administradoras Locales promoverán reuniones con asociaciones cívicas, profesionales, comunitarias, sindicales, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, cuyo radio de actividades esté circunscrito a la respectiva comuna o corregimiento, a fin de consultar prioridad en la inversión o ejecución de obras públicas que sean de su cargo;

e) CONTROL FISCAL: Las Juntas Administradoras Locales estarán sometidas al régimen del control fiscal establecido para el respectivo municipio;

f) CONTROL JURISDICCIONAL: El control jurisdiccional de los actos, contratos, hechos y operaciones de las comunas o corregimientos será competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en los términos señalados para el orden municipal.

Ley 617 de 2000

Por su parte este ordenamiento legal preceptúa en su artículo 23, que los miembros de las Juntas Administradoras Locales, no deben ser remunerados, ni recibir pago alguno proveniente del tesoro público del respectivo municipio.

Lo que se pretende en este proyecto de ley, es demostrar es que existen suficientes razones tanto de tipo funcional administrativo, como de carácter representativo y participativo, dadas las características constitucionales que les atribuyen una extensa responsabilidad social.

Administración de los corregimientos

Para el adecuado e inmediato desarrollo de los corregimientos, estos tendrán corregidores como autoridades administrativas, quienes coordinadamente con la participación de la comunidad, cumplirán, en el área de su jurisdicción, las funciones que les asignen los acuerdos y les deleguen los alcaldes, con sujeción a las siguientes pautas:

a) Los corregidores cumplirán también las funciones asignadas por las disposiciones vigentes a las actuales inspecciones de policía;

b) En los corregimientos donde se designe corregidor, no podrá haber inspectores departamentales ni municipales de policía;

c) Los alcaldes designarán a los corregidores de ternas presentadas por la respectiva Junta Administradora Local, con quienes coordinarán sus tareas de desarrollo comunitario.

Otros aspectos:

a) CALIDADES DE LOS CORREGIDORES: Los concejos municipales fijarán las calidades, asignaciones y fecha de posesión de los corregidores, dentro de los parámetros que establece la ley.

b) ACTOS ADMINISTRATIVOS: Los actos que expiden los corregidores en ejercicio de las funciones que se les haya desconcentrado, se denominarán resoluciones.

c) INICIATIVA ANTE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES: Los corregidores podrán presentar proyectos de resoluciones y propuestas ante las respectivas Juntas Administradoras Locales, en relación con los asuntos de competencia de estas.

Incidencia fiscal

Atendiendo al número de ediles en las distintas categorías de municipios y distritos distintos al Distrito Capital, podemos determinar las siguientes cifras:

Categoría Especial: 504 Ediles

Categoría Primera: 1180 Ediles

Categoría Segunda: 1085 Ediles

Categoría Tercera: 262 Ediles

Categoría Cuarta: 371 Ediles

Categoría Quinta: 372 Ediles

Categoría Sexta: 633 Ediles

Total: 4.407 Ediles

5. **Justificación del proyecto**

Como muy bien lo planteó la Senadora Alexandra Moreno Piraquive, en el Proyecto de ley 179 de 2004 Senado, "*...al comparar lo dispuesto en la Ley 136 de 1994 con lo consagrado en el Decreto-ley 1421 de 1993, referente al pago de honorarios de los Ediles o Comuneros, encontramos diferencias. Así, mientras el artículo 119 de la Ley 136 y el artículo 23 de la Ley 617 de 2000, establecen que sus servicios son ad-honorem, el Artículo 72 del Decreto 1421 que rige para los Ediles de la Capital, consagra que tienen derecho al pago de honorarios por la asistencia a las sesiones plenarias y a las de comisiones permanentes.*

Además, encontramos que la Constitución Política reconoce la remuneración para los otros miembros de la demás Corporaciones Públicas de elección popular, como lo son: congresistas, diputados y concejales (artículos 187, 299 y 312 constitucionales), en su calidad de Servidores Públicos. Esta condición es detentada también por los comuneros o ediles del país.

De otra parte, el hecho de que reciban honorarios, permitiría un mejor control ciudadano del cumplimiento de sus funciones, por cuanto, se les puede exigir mayor responsabilidad.

El Congreso de la República se encuentra en la facultad y libertad que la Constitución y la ley le atribuyen, para legislar al respecto y posibilitar que los ediles o comuneros de los diferentes municipios colombianos, puedan contar con una retribución económica al trabajo realizado".

Se ha considerado que tienen la misma importancia las funciones de las Juntas Administradoras Locales que las establecidas para los concejos, sin importar si los municipios son o no capitales, lo que motiva a extender los honorarios y seguridad social a todos los ediles y comuneros del país. Naturalmente la remuneración no puede ser la misma de los concejales, pues la capacidad económica y fiscal tampoco es igual.

Los miembros de las Juntas Administradoras Locales son servidores públicos, responsables de cumplir una función social, y por lo tanto se encuentran cubiertos por las inhabilidades e incompatibilidades previstos para ellos en la ley, tienen derecho a laborar y a obtener un ingreso para su sustento y el de su familia.

Igualmente es de recordar que dentro del régimen constitucional colombiano, las aspiraciones personales de quienes resultan elegidos están en principio subordinadas al cumplimiento de su vocación de servicio. No puede ampararse el Estado en endilgarles la imposibilidad a los miembros de las Juntas Administradoras Locales de acceder a los recursos públicos por la vía de los honorarios, tal como sucede en el Distrito Capital, si referimos que las funciones y la responsabilidad en ambos casos son idénticas. En cuanto a la comparación que se hace con el Distrito Capital, para derivarla en una violación al derecho de igualdad, y que a pesar de que por disposición constitucional goza de un régimen especial, dadas sus connotaciones de territorio y población, que hacen un tanto difícil su administración o manejo, teniendo en cuenta que no se trata de una ciudad cualquiera, sino de la más importante del país, no es óbice para que las demás ciudades de Colombia que constituyan y elijan Juntas Administradoras Locales puedan concretar una remuneración que por su carácter administrativo deba ser reconocida por el Estado.

En los anteriores términos dejo a consideración de los Honorables Congresistas el presente proyecto de ley, con el fin de que surta el respectivo debate, discusión y posible aprobación.

Atentamente,

Alirio Villamizar Afanador,

Representante a la Cámara,
departamento de Santander.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 17 de marzo del año 2005, ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 326, con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Alirio Villamizar Afanador* .

El Secretario General (E.),

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 327 DE 2005 CAMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 73 años de la victoria de Colombia en la Guerra con el Perú desplegada en el corregimiento de Tarapacá en el departamento del Amazonas.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la celebración de los 73 años de la victoria de Colombia en la guerra con el Perú desplegada en el corregimiento de Tarapacá en el departamento del Amazonas.

Artículo 2°. Se autoriza al Gobierno Nacional incorporar dentro del presupuesto general de la Nación las apropiaciones necesarias para el diseño y realización de las siguientes obras de interés social:

a) Construcción de una sede para la ubicación del restaurante escolar con capacidad para 300 niños;

b) Pavimentación de 4000 metros de vías peatonales;

c) Construcción de centro educativo;

d) Construcción de parques infantiles;

e) Construcción de muelle fluvial;

Artículo 3°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Octavio Benjumea Acosta,

Representante a la Cámara,
departamento del Amazonas.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley busca reconocer la importancia histórica que tiene para la Nación el corregimiento de Tarapacá ubicado en el departamento del Amazonas, por ser en este el lugar donde valientes hombres lucharon por la conservación del territorio nacional ante la ocupación de militares y civiles peruanos, logrando no solo la recuperación de Leticia sino también de la rivera del Putumayo.

El presente proyecto de ley guarda coherencia y mantiene el respeto a lo establecido en los artículos 114 y 150 de la Constitución Política donde se consagra como funciones generales del Congreso crear las leyes, y en particular la de establecer las rentas y fijar los gastos. De la misma manera guarda correspondencia con el Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996) que desarrolla el principio de anualidad, legalidad del gasto público y la forma como el Gobierno puede hacer las inclusiones al Presupuesto General de la Nación.

Ubicación

Su cabecera está ubicada a orillas del río Putumayo, en la desembocadura del río Cotuhe (confluencia del río Cotuhe y Putumayo), a los 02º 51' 23» de latitud sur y 69º 46' 04» de longitud oeste.

El área del corregimiento es de 14.000 kilómetros cuadrados y limita al norte con el río Puré y el corregimiento departamental La Pedrera, por el este con la República del Brasil, por el sur con Leticia, Puerto Nariño y la República del Perú y por el oeste con la República del Perú y con el corregimiento departamental de Puerto Arica.

Según Acuerdo número 006 del 23 de agosto de 1988, del honorable Concejo Comisarial del Amazonas, se establecieron los siguientes límites:

Por el norte, desde la intersección del meridiano 70º 30'; por el Oeste con el paralelo 2 sur, siguiendo por este hacia el oriente hasta encontrar la recta mayor del trapecio. Se desciende por esta recta hasta la intersección del paralelo 3 sur; por este paralelo hasta encontrar el cauce del río Cotuhe, y por este río hasta la intersección de la línea menor del trapecio; siguiendo por esta línea hacia el norte hasta su confluencia en el río Putumayo. Se remonta este río hasta la intersección del meridiano 70º 30' oeste, por el cual se asciende hasta la intersección con el paralelo 2 sur, punto de partida.

Generalidades

El corregimiento de Tarapacá es una unidad político-administrativa del departamento del Amazonas; su extensión de 14.000 kilómetros cuadrados, comprende la parte norte del Trapecio Amazónico inmersa dentro de la Reserva Forestal del Amazonas. En su territorio coexisten el resguardo indígena Cotuhe-Putumayo, una parte del Parque Nacional Natural Amacayacu y el Parque Nacional Natural Puré. Tarapacá su capital se localiza entre el rió Putumayo, es un núcleo poblacional situado estratégicamente en el corredor comercial entre Puerto Asís y Leticia. A pesar de no poseer infraestructura naviera, se conserva como un centro de apoyo al transporte fluvial de carga y eventualmente de pasajeros.

Tarapacá como centro de población nucleada y con algunas características urbanas, ejerce una influencia sobre un área rural conformada por asentamientos dispersos de población concentrada, localizada sobre el territorio colombiano y peruano.

Tarapacá, junto con La Chorrera, La Pedrera y Puerto Santander, son de tercer nivel de importancia económica en el departamento después de Leticia y Puerto Nariño. Se considera que ejercen una muy baja actividad económica, ya que solo existen unas elementales actividades de transformación que constituyen entre el 0,4% al 1,4%, mientras que desde el punto de vista de los servicios, su participación pasa del 3,8% al 4,6% del total departamental.

Población

La población total es de 1.817 habitantes, el 75% presente en el territorio colombiano y el restante 25% en el territorio peruano. El 51.3% se presenta en la cabecera corregimental y el 48.7% en el área de influencia. El 75% correspondiente a la población presente en el territorio colombiano se distribuye así: el 42% se localiza en los diferentes cabildos del Resguardo Cotuhe-Putumayo, el 27% se concentra en el área urbana de Tarapacá y un 6% en el Area de reserva Forestal del Amazonas.

Según la distribución de la población por edad, es relativamente joven, donde los menores de 15 años representan un 51.6% del total y la población productiva llega a 46.1%. La anterior distribución relativa, permite inferir que es una población con una base amplia, la cual tempranamente entra a participar en el crecimiento de la misma, presionando por espacios de vivienda, participación en actividades productivas y demandando servicios sociales y públicos.

Actividad económica

La unidad de producción familiar se sustenta en una actividad productiva en la región, se encuentran conformadas por: 63% indígenas y 37% no indígenas.

Las actividades primarias agropecuarias, pesca y cacería, se estructuran como un esfuerzo productivo tradicional de autosuficiencia alimentaria. De las actividades primarias, la extracción selectiva de maderas finas presenta una división del trabajo con relaciones salariales, desarrollando una organización jerárquica en las diferentes fases de la explotación.

La población se dedica a la producción agropecuaria de pequeña escala (autoconsumo) tales como: caza, pesca, yuca, plátano, maíz y madera. Cuenta con los servicios de energía, acueducto alcantarillado, telefonía.

Presencia en la frontera

En el departamento del Amazonas los centros urbanos como Leticia, Puerto Nariño, Tarapacá y La Pedrera cumplen en papel de presencia nacional sobre la frontera internacional, con una dinámica económica débil, debido al aislamiento respecto a la economía nacional y mundial, convirtiéndose en la practica en enclaves geopolíticos dependientes del situado fiscal del país, con el cual se subvenciona su desarrollo mediante la creación de empleos que junto a la concentración de servicios absorben la población.

El centro urbano corregimental departamental de Tarapacá en menor escala cumple con un rol geopolítico además de ser enclave económico-extractivos en la frontera con el Perú.

Historia

Tarapacá, la primera población colombiana cuando se sube al Putumayo desde el Brasil, había sido ocupada por los peruanos después de la toma de Leticia seis meses atrás (1ª de septiembre) y los informes sobre la presencia militar extranjera que poseía el Estado Mayor General provenía de José María Hernández Vivas, Agente de Policía de Tarapacá que se vio obligado a huir al Brasil con su familia a consecuencia de la invasión peruana.

Leticia es tomada por civiles peruanos incitados por el dueño de un ingenio que desde la entrega del trapecio a Colombia en 1930 tenía que pagar derechos de aduana para él exportar azúcar a Iquitos, su único mercado. Luis Miguel Sánchez Cerro, Presidente de Perú, convirtió una ocupación privada y comercial en invasión peruana al enviar tropas que ocuparon Leticia y Tarapacá y derogar unilateralmente el Tratado Lozano-Salomón que había zanjado la cuestión de fronteras entre los dos países.

Aunque aprobado por los Congresos de ambos países, el tratado fue rechazado de facto en el Perú. El rechazo fue mayor en Loreto, el departamento amazónico, no solamente porque los peruanos fueron los primeros colonos del Trapecio sino porque fue con la conquista del caucho de la Casa Arana sometieron a los indígenas del Putumayo a un estado de esclavitud por cuenta de Julio César Arana.

La expedición naval colombiana calculaba que en Tarapacá no había más de 100 hombres, en comparación con los 280 apertrechados en Leticia, los 700 dispersos en el Putumayo entre Tarapacá y Güepi. Los 250 del río Napo y los 800 acantonados en Iquitos. Ante esta situación y debido a que en el Amazonas Colombia solo posee una ribera y en Putumayo le pertenecían las dos, Olaya toma la decisión de no autorizar la reconquista de Leticia con la Flota Naval y decide desembarcar en Tarapacá asegurando la victoria.

El 9 de febrero se reunieron en Bogotá, para ultimar los planes militares, el secretario privado de Olaya, el ministro de guerra y el general Francisco J. Díaz, oficial chileno traído expresamente como asesor técnico del ejército a raíz de la celada de Leticia. Confiaban que la llegada a Tarapacá de la expedición tomaría por sorpresa a los peruanos y sobre todo esperaban que las fuerzas enemigas utilizaran aviación contra la flotilla.

La notificación previa a las fuerzas peruanas intimándoles rendición fue consultada con Olaya. En el ultimátum, Vascobo informaba a los ocupantes del poblado que venía en nombre de Colombia a restablecer el orden y los instaba a la entrega pacífica. En la mañana del 14 de febrero de 1933, el Subteniente Jorge Hernández se acercó a Tarapacá en una lancha y entregó el mensaje a un oficial, el cual le respondió que como sus superiores estaban lejos del lugar necesitaría tiempo para responder. En efecto, la contestación llegó pero del aire cuando el Subteniente relataba la conversación a bordo del Córdoba, que en ese instante aún estaba en aguas brasileras. Aparecieron tres aviones peruanos que dejaron caer bombas dirigidas al buque, pero que se hundieron en el río. Tras este ataque, once aviones de la reciente aviación colombiana bajo el mando del mayor Herbert Boy Dupois, veterano piloto de la Primera Guerra Mundial bombardearon las posiciones peruanas en territorio colombiano, lo que llevó a que esa noche los peruanos abandonaran Tarapacá en la lancha Estefita, por el río Cotuhe.

Las bombas lanzadas por los aviones colombianos desmoralizaron a las fuerzas peruanas que huyeron hacia la selva por falta de baterías antiaéreas. Un solo piloto colombiano, Gómez Niño, y varios pilotos alemanes, desde aviones Junkers, y protegidos por naves Curtiss, volaron en círculos concéntricos alrededor del morro de Tarapacá, causando pánico entre los soldados y caucheros que constituían la guarnición peruana.

El 15 de febrero de 1933, después del bombardeo aéreo, las tropas expedicionarias del General Vásquez Cobo a bordo de las cañoneras Barranquilla, Córdoba, Pichincha y nave hospital Neiva, desembarcan y ocupan a Tarapacá, logrando la victoria colombiana ante la invasión peruana. La guerra colombo-peruana terminó con la firma del Protocolo de Río de Janeiro de 1934, donde se ratifica el tratado Lozano-Salomón.

La victoria colombiana no solamente se debe a la recuperación del territorio, sino que es importante considerar otra victoria en la guerra: El mérito de Vásquez Cobo al llevar una expedición naval al Amazonas, materializando y organizando en cuatros meses la flotilla en las bocas del río.

Nacionalismo

Los colombianos fueron inicialmente indiferentes a la invasión. Situación que cambió tras la prohibición del Perú a que las cañoneras colombianas apostadas en el Putumayo se trasladaran a Leticia el 17 de septiembre de 1932. el patriotismo se desbordó y se aprueba un empréstito de 10 millones de dólares para financiar la flotilla, se fundieron miles de argollas nupciales, donadas en todo el país, que fundidas pesaron 400 kilos de oro. En 90 días Colombia organizó una respetable respuesta militar. Herbert Boy y otros aviadores alemanes y colombianos de la Scadta (Sociedad Colombo Alemana de Transportes Aéreos) adaptaron sus aviones comerciales como improvisada fuerza aérea. El General Vásquez Cobo logra la integración de una flota por las cañoneras Barranquilla, Córdoba, Pichincha y Neiva.

La onda nacionalista contribuyó a apaciguar los enfrentamientos violentos entre liberales y conservadores en varias regiones del país. Laureano Gómez, que adelantaba un juicio de responsabilidades al Gobierno por la violencia, lanzó en el Congreso el 15 de septiembre de 1932 su nueva consigna: "Paz, paz en el interior. Guerra, guerra en la frontera contra el enemigo felón".

Octavio Benjumea Acosta,
Representante a la Cámara,
departamento del Amazonas.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 18 de marzo del año 2005, ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 317, con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Octavio Benjumea Acosta*

El Secretario General (E.),

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

C O N T E N I D O

Gaceta número 130 - Lunes 28 de marzo de 2005
CAMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 310 de 2005 Cámara, por medio de la cual se expide el Estatuto General de los Curadores Urbanos y se adoptan otras disposiciones en materia urbanística. 1

Págs.

Proyecto de ley número 312 de 2005 Cámara, por la cual se exonera a los pensionados de las cuotas moderadoras y copagos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se modifica parcialmente el artículo 187 de la Ley 100 de 1993. 8

Proyecto de ley número 313 de 2005 Cámara, por medio de la cual se adiciona un parágrafo al artículo 5° de la Ley 700 de 2001. 9

Proyecto de ley número 314 de 2005 Cámara, por la cual se modifica parcialmente el Decreto-ley 2150 de 1994 y las Leyes 388 de 1997 y 810 de 2003. 9

Proyecto de ley número 317 de 2005 Cámara 10

Proyecto de ley número 319 de 2005 Cámara, por medio de la cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble. 21

Proyecto de ley número 321 de 2005 Cámara, por la cual se adiciona Ley 711 de 2001 (la cual reglamenta el ejercicio de la ocupación de la cosmetología y se dictan otras disposiciones en materia de salud estética) y se dictan otras disposiciones. 23

Proyecto de ley número 325 de 2005 Cámara, "No más esclavitud en el fútbol colombiano". por la cual se establecen los derechos laborales del jugador. 24

Texto Proyecto de lay número 326 de 2005 Cámara, por la cual se modifica el artículo 119 de la Ley 136 de 1994, se deroga el artículo 23 de la Ley 617 de 2000, y se dictan otras disposiciones. 28

Proyecto de ley número 327 de 2005 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 73 años de la victoria de Colombia en la Guerra con el Perú desplegada en el corregimiento de Tarapacá en el departamento del Amazonas. 34

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2005