



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XII - Nº 154

Bogotá, D. C., martes 8 de abril de 2003

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 209 DE 2003 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos sesenta y dos (462) años de fundación del municipio de Alvarado, ubicado en el departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos sesenta y dos (462) años de la fundación del municipio de Alvarado, en el departamento del Tolima.

Artículo 2°. Autorízase al Gobierno Nacional para incluir dentro del Presupuesto General de la Nación apropiaciones presupuestales hasta por la suma de mil millones de pesos moneda corriente (\$1.000.000.000), que permitan la ejecución de las siguientes obras de infraestructura del municipio de Alvarado, en el departamento del Tolima:

- Mantenimiento y adecuación de las vías terciarias.
- Construcción del coliseo de ferias y exposiciones.
- Construcción de un puente peatonal sobre la vía nacional.
- Remodelación total del parque Simón Bolívar.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional queda autorizado para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 4°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Presentado por,

Hugo Ernesto Zárrate Osorio,
Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Antecedentes históricos

La historia cuenta sin tener datos precisos, que Alvarado fue fundado por don Pedro Alvarado, el 25 de julio de 1540, día que tomó posesión de estas tierras en nombre del rey de España, sometiendo fácilmente a los aborígenes pobladores pues a pesar de pertenecer a la familia Pijao, no eran grandes guerreros por lo cual la dominación fue fácil.

La historia más reciente registra que Alvarado se fundó en el año de 1886 con el nombre de Aldea de Caldas. Luego la Asamblea Departamental del Tolima, le cambió el nombre de Aldea de Caldas por el de Alvarado, según Ordenanza número 47 del 22 de mayo de 1930.

El lugar escogido para construir la cabecera municipal de Alvarado es una inmensa llanura con significativos accidentes topográficos que han facilitado la construcción de nuevas calles y viviendas, lo mismo que redes de acueductos y alcantarillado.

El trazado de sus calles es recto, amplio y arborizado, aminorando los rigores de un clima cálido durante la mayor parte del año.

El crecimiento del municipio a través de las décadas ha sido muy lento y existiendo épocas en el que el tiempo parece haberse detenido pues no se aprecian grandes cambios o un aumento en la población que sea notorio, es tal vez uno de sus encantos pues lo hace un lugar tranquilo y placentero para vivir.

La población no ha aumentado en número en los últimos años, pero el casco urbano sí ha crecido en los últimos 20 años se ha construido nuevos barrios para albergar sobre todo emigrantes procedentes de la zona rural del municipio.

2. Nombre del municipio

El municipio de Alvarado cuando fue fundado tuvo el nombre Aldea de Caldas. Los territorios que lo conformaban: Chipalo, Caima arriba, Caima abajo. Chumba, Chucuni, pertenecían al

municipio de Piedras. Luego la asamblea del Tolima le cambió el nombre de Caldas, por el de Alvarado y lo erigió municipio con este nombre en el año de 1930 en honor a Pedro de Alvarado, capitán que conquistó estas tierras para la corona Española en el año de 1540.

3. Sitios de interés

La plaza de Bolívar, centro de todas las actividades de trascendencia histórica del Municipio. Esta plaza ha sido remodelada en varias ocasiones como producto del desarrollo de la población.

La Iglesia de nuestra señora de Chiquinquirá, testigo y rectora de todos los oficios religiosos de la ciudad.

El parque infantil: Douglas de La Vela: desde la década del 70 escenario de esparcimientos y encuentros deportivos de la juventud alvaradense.

Estadio municipal: amplio o espacioso lugar para los encuentros deportivos cuenta con graderías, camerinos, cafetería, cancha reglamentaria de grama y cancha de arena para fútbol y voleibol.

4. Actualidad

En los últimos años la tasa de desempleo ha ido creciendo en el municipio de Alvarado. Con índices del 22% debido a la recesión en la agricultura, principal renglón de la economía de la región y la falta de creación de empresas industriales.

Otro de los problemas que presenta este municipio es que las vías terciarias se encuentran deterioradas por falta de obras de arte y de mantenimiento causando gran malestar y dificultad al transitar por ellas ocasionando algunas veces accidentes de tránsito a los automotores que circulan por ellas. De igual manera ha afectado esta situación al sector agropecuario por no poder traer sus productos para comercializarlos en el casco urbano; por lo cual es necesario realizar diversos estudios, y efectuar el mantenimiento a las principales redes terciarias del municipio.

5. Impacto de los proyectos

La importancia de estos proyectos reside en primer lugar en brindar a los habitantes del municipio de Alvarado un lugar adecuado para transitar.

En segundo lugar suplir algunas de las necesidades en lo referente a vías rurales, obras de infraestructura y empleo de este municipio a través del aporte que el Estado por intermedio del Gobierno Nacional desarrollará proyectos como:

Mantenimiento y adecuación de las vías terciarias con un valor aproximado de doscientos dieciséis millones de pesos (\$216.000.000).

Construcción coliseo de ferias y exposiciones que tiene un valor aproximado de quinientos millones de pesos (\$500.000.000) moneda corriente, pues este generara empleo, reactivaría el comercio y el turismo.

Es necesario disminuir el índice de accidentalidad y mortalidad que se ha presentado sobre la vía Nacional. Por ello es menester y urgente gestionar recursos para efectuar un puente peatonal sobre esta vía, así se le brindará a la población seguridad y mejor calidad de vida. Este proyecto tiene un valor aproximado de ciento setenta y cuatro millones de pesos (\$174.000.000) moneda corriente.

La plaza de Bolívar, centro de todas las actividades de trascendencia histórica del Municipio requiere ser totalmente remodelada con el fin de brindar un atractivo turístico para que aquellas personas que

vienen de otro lugar tengan un rato de esparcimiento. Este proyecto tiene un valor aproximado de ciento diez millones de pesos (\$110.000.000) moneda corriente.

Presentado por,

Hugo Ernesto Zárrate Osorio,

Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 3 de abril del año 2003 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 209 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Hugo Ernesto Zárrate Osorio*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 210 DE 2003 CAMARA

por la cual se establecen normas contra la corrupción en defensa del erario público, se modifica la Ley 678 de 2001 y el Decreto 169 de 1971 Estatuto del Abogado y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 2° de la Ley 678 de 2001 quedará así:

Artículo 2°. *Acción de repetición.* La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. La misma acción se ejercitará contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial.

No obstante, en los términos de esta ley, el servidor o ex servidor público o el particular investido de funciones públicas *deberá* ser llamado en garantía dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública, con los mismos fines de la acción de repetición.

Parágrafo 1°. Para efectos de repetición, el contratista, el interventor, el consultor y el asesor se consideran particulares que cumplen funciones públicas en todo lo concerniente a la celebración, ejecución y liquidación de los contratos que celebren con las entidades estatales, por lo tanto estarán sujetos a lo contemplado en esta ley.

(Para la recuperación del lucro cesante determinado por las contralorías en los fallos que le pongan fin a los procesos de responsabilidad fiscal, se acudirá al procedimiento establecido en la presente ley para el ejercicio de la acción de repetición).

Nota: *El inciso 2 del parágrafo 1° destacado entre paréntesis fue declarado inexecutable por Sentencia C-0309 de 2002, de la Corte Constitucional.*

Parágrafo 2°. Esta acción también deberá intentarse cuando el Estado pague las indemnizaciones previstas en la Ley 288 de 1996, siempre que el reconocimiento indemnizatorio haya sido conse-

cuencia la conducta del agente responsable haya sido dolosa o gravemente culposa.

Parágrafo 3°. La acción de repetición también se ejercerá en contra de los funcionarios de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley y en las normas que sobre la materia se contemplan en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

Parágrafo 4°. En materia contractual el acto de la delegación no exime de responsabilidad legal en materia de acción de repetición o llamamiento en garantía al delegante, el cual podrá ser llamado a responder de conformidad con lo dispuesto en esta ley, solidariamente junto con el delegatario.

Artículo 2°. El artículo 8° de la Ley 678 de 2001 quedará así:

Artículo 8°. Legitimación. En un plazo no superior a los seis (6) meses siguientes al pago total o al pago de la última cuota efectuado por la entidad pública, deberá ejercitar la acción de repetición la persona jurídica de derecho público directamente perjudicada con el pago de una suma de dinero como consecuencia de una condena, conciliación o cualquier otra forma de solución de un conflicto permitida por la ley. *Si el representante legal de la entidad directamente perjudicada no iniciare la acción en el término estipulado, estará incurso en causal de destitución, en caso de no haber sido agotado el llamamiento en garantía, cuando hubiere lugar a ello.*

Si no se iniciare la acción de repetición en el término indicado, el representante legal de la entidad perjudicada, continúa con la legitimidad para iniciar la acción de repetición. Igualmente podrán iniciarla vencido el término de seis (6) meses:

1. El Ministerio Público.
2. El Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación, cuando la perjudicada con el pago sea una entidad pública del orden nacional.
3. El juez oficiosamente.

Cuando la acción de repetición sea oficiosa, el Ministerio Público podrá controvertir las pruebas, en todo caso, en defensa de los intereses públicos.

Parágrafo 1°. Cualquier persona **natural o jurídica** podrá requerir a las entidades legitimadas para que instauren la acción de repetición, la decisión que se adopte se comunicará al requirente.

Artículo 3°. El artículo 19 de la Ley 678 de 2001 quedará así:

Artículo 19. Llamamiento en garantía. *Todas las entidades del Estado, del orden nacional, departamental, distrital y municipal, sus entidades adscritas o vinculadas, empresas industriales y comerciales, en caso de ser demandadas en procesos de responsabilidad en contra de la Nación, deberán llamar en garantía al presunto responsable o responsables.*

Igualmente serán notificados del auto que decreta el llamamiento en garantía, la Contraloría y el Ministerio Público, quienes verificarán inmediatamente el cumplimiento del llamamiento en garantía, iniciando las respectivas acciones contra el funcionario obligado a efectuar el llamamiento.

El funcionario que estando obligado a efectuar el llamamiento en garantía no lo hiciera, sin mediar justa causa, se le iniciará la respectiva investigación disciplinaria y penal y constituirá un

serio indicio de ser responsable de los hechos que generaron la demanda.

Artículo 4°. La Ley 678 de 2001 tendrá el siguiente artículo nuevo:

Artículo nuevo. Llamamiento en garantía de oficio. *El funcionario judicial que esté conociendo de la demanda respectiva, estará obligado al llamamiento en garantía, cuando de los hechos procesales se infiera el presunto o presuntos responsables, y este o estos no hayan sido llamados. En todo caso, vinculará procesalmente al funcionario que estando obligado a llamar en garantía, no lo hiciera dentro del término legal, previa evaluación del Acta del Comité de Conciliación. Si no existe Acta del Comité, y no se ha efectuado el llamamiento, se vinculará en todo caso al representante legal de la entidad al proceso.*

El Ministerio Público podrá controvertir las pruebas en caso de llamamiento en garantía de oficio.

Artículo 5°. La Ley 678 de 2001 tendrá el siguiente artículo nuevo:

Artículo nuevo. Actas de los comités de conciliación. *Toda acta elaborada por los Comités de Conciliación, para determinar si hay lugar o no a llamamiento en garantía, deberá ser remitida al respectivo juez de conocimiento dentro de los 3 días siguientes a su perfeccionamiento, quien deberá valorarla con los demás medios probatorios. En ningún caso el acta que niega el llamamiento en garantía, constituye plena prueba.*

Cualquier ciudadano, u organización de ciudadanos, podrá aportar pruebas que permitan identificar a los responsables de las demandas contra el Estado, sin que se constituyan parte en el proceso.

Artículo 6°. El inciso primero del artículo 20 de la Ley 678 de 2001 quedará, así:

Artículo 20. Procedencia del llamamiento. *La entidad pública demandada, el juez de oficio o el Ministerio Público deberán realizar el llamamiento hasta antes de iniciar el período probatorio de manera supletoria.*

En los casos en que se haga llamamiento en garantía, este se llevará en cuaderno separado y paralelamente al proceso de responsabilidad del Estado.

Artículo 7°. El artículo 24 de la Ley 678 de 2001 quedará así:

Artículo 24. Oportunidad para las medidas cautelares. *La autoridad judicial que conozca de la acción de repetición, antes de la notificación del auto admisorio de la demanda, decretará las medidas de inscripción de la demanda de bienes sujetos a registro, embargo y secuestro de bienes, que se hubieren solicitado. Si se trata de llamamiento en garantía, la medida cautelar se tomará antes de la notificación del auto que decreta el llamamiento en garantía.*

Artículo 8°. El Decreto 196 de 1971 tendrá un artículo nuevo del siguiente tenor:

Artículo nuevo. Requisitos para litigantes. *El abogado que actúe procesal o extraprocesalmente en defensa de los intereses públicos ante la administración de justicia, cuando su cuantía sea superior a 1.000 salarios mínimos legales mensuales, deberá ser especializado en cualquier área de derecho público y tener mínimo 3 años de experiencia en el sector público.*

Artículo 9°. El artículo 59 del Decreto 196 de 1971 quedará así:

Artículo 59. **Suspensión.** La suspensión consiste en la prohibición del ejercicio de la abogacía por un término no inferior a dos meses ni superior a diez años.

La suspensión será de un término no inferior a dos años ni superior a diez años cuando la sanción se haya causado con ocasión a actuaciones en defensa de intereses públicos.

Artículo 10. **Términos de contratación.** Los abogados que sean contratados por entidades oficiales de cualquier orden para ser representadas en procesos de responsabilidad contra el Estado, los términos de contratación no podrán ser inferiores a un año, o al tiempo que falte por terminar el proceso.

Artículo 11. **Base de datos.** Las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal y sus entidades descentralizadas informarán trimestralmente al Ministerio de Justicia y del Derecho, las demandas contra la Nación, indicando nombre del actor, defensor de la entidad respectiva, fecha del llamamiento en garantía, conciliación, valor de contingencias, conciliaciones, condenas, acciones de repetición y demás elementos que permitan evaluar la litigiosidad contra el Estado.

Las investigaciones disciplinarias iniciadas contra servidores públicos y contratistas por faltas cometidas en ejercicio de la profesión del Derecho, serán reportadas trimestralmente a la Procuraduría General de la Nación, quien a su vez las reportará a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria y Ministerio de Justicia y del Derecho, Dirección de Defensa Judicial de la Nación.

El Registro Nacional de Abogados iniciará la formación de una base de datos, en la cual se registre el número de abogados investigados y sancionados por faltas cometidas en defensa de los intereses del Estado, indicando como mínimo: tipo de proceso, entidad, actor, cuantía de la demanda y sanción.

Artículo 12. El artículo 48 del Código Disciplinario Único quedará así:

Artículo 48. **Faltas gravísimas.** Son faltas gravísimas las siguientes:

36. No instaurarse en forma oportuna por parte del representante legal de la entidad, en el evento de proceder, **el llamamiento en garantía**, la acción de repetición contra el funcionario, ex funcionario o particular en ejercicio de funciones públicas cuya conducta haya generado conciliación o condena de responsabilidad contra el Estado”.

Francisco Pareja González,
Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Justificación

Los escasos recursos de los colombianos, destinados al pago de condenas contra la nación, se han incrementado de manera alarmante. La siguiente relación constituye una pequeña muestra:

- En solo 49 entidades, los pasivos contingentes pasaron de 0.4 billones en 1995, a 16.6 billones en el 2001.

- El número de demandas se incrementó de 20.997 en 1997 a 43.944 en 1999 en entidades del orden nacional.

- En el año 2000, las provisiones para el pago de sentencias y litigios sumado al valor de pasivos por sentencias, conciliaciones y laudos, sumaron \$3.77 billones equivalentes al 17.9% de los ingresos corrientes de la Nación, ejecutados en ese año.

- Por sobrecostos en la contratación se canceló a inversionistas privados entre el año 1996 y 2000, \$1.9 billones.

- El sector eléctrico, debió desembolsar \$1.2 billones por controvertidos contratos de compra de energía.

- En telefonía local el riesgo comercial en los contratos de asociación, le ha costado a los colombianos \$433.000 millones entre el año 1996 y 2001.

- Por mora en el pago de condenas, se genera otra fuga de recursos públicos, solo la Superintendencia Bancaria pagó en 1997 \$416 millones de intereses y \$633 millones en 1998.

- Los costos por arbitramentos significaron para una sola entidad, Invías, a septiembre de 2001 \$4.400 millones y honorarios de árbitros por \$2.200 millones.

- El llamamiento en garantía y la acción de repetición, prácticamente no han sido aplicados por los funcionarios obligados a hacerlo, como medio para recuperar los dineros pagados por el Estado.

- No existe un rubro contable que permita identificar un monto al respecto a nivel nacional, departamental o municipal.

- En 1997 de 8.683 procesos iniciados contra la Nación, solo se hizo llamamiento en garantía en 506 casos, es decir menos del 6%.

- Los abogados que defienden los intereses de la Nación en los procesos administrativos o en los arbitramentos, suelen ser personas sin la experiencia profesional adecuada, y prácticamente sin responsabilidad sobre la gestión encomendada.

- Adicionalmente, como se aprecia en esta descripción, un tanto anárquica, no hay una sistematización de las demandas contra el Estado, su evolución, montos de contingencias, sumas pagadas, intereses, conciliaciones, arbitramentos, recursos económicos recuperados por llamamiento en garantía o acción de repetición, etc. Sólo existe información fragmentaria en algunas entidades.

Se evidencia distintos escenarios o momentos en el proceso de la litigiosidad contra el Estado, los cuales son especies de oportunidad para el desangre de los recursos del erario público por parte de conductas corruptas en unos casos o negligentes en otros. Algunos de esos escenarios son, entre otras: flexibilidad contractual, defensa inapropiada, conciliaciones y fallos arbitrales inequitativos, elevados honorarios de árbitros y conciliadores, elevado pago de intereses por mora en el pago de sentencias, esporádicos llamamientos en garantía y acciones de repetición.

La siguiente tabla permite identificar la evolución del número de demandas contra la Nación en el periodo comprendido entre 1995 al primer semestre de 2002, y su relación con las acciones de repetición iniciadas frente al mismo número de demandas.

ACTIVIDAD LITIGIOSA DE LA NACION: DEMANDAS

1.1 Número de demandas en contra de la Nación ante la jurisdicción contenciosa administrativa	1995-1997	1999	2000	2001	Primer semestre/ 2002	Totales
Nulidad y restablecimiento del derecho	8717	21484	16096	26995	10697	83989
Reparación directa	8274	4675	4362	4923	2001	24235
Contractuales	409	5201	4502	4404	1146	15662
Otros	0	4896	4261	5739	1954	16850
Totales	17400	36256	29221	42061	15798	140736
1.2 Número de demandas promovidas por la Nación: Acciones de repetición	115	0	21	38	17	191
1.3 Número de demandas en contra ante tribunales de arbitramento	444	190	196	371	0	757

(Fuente: Contraloría General de la Nación.)

Defender los recursos públicos y minimizar los índices de corrupción, justifican ampliamente tomar medidas de tipo legal, como uno de los mecanismos para evitar el continuo desangre de los recursos públicos, la impunidad y la ineficacia e ineficiencia del Estado.

2. Identificación del problema y articulado propuesto

Vacíos legislativos, normas que distraen u obstaculizan los derechos de la Nación tanto en la contratación como en el proceso de demanda judicial, estimulan la proliferación de demandas, sumado a la acción corrupta por ciertos servidores públicos. Patologías que en su conjunto, generan una de las fugas de recursos del Estado en tal proporción, que el Banco Mundial empieza a manifestar su preocupación por los efectos financieros que las demandas contra el Estado puede ocasionarle al pago de la deuda externa.

El conjunto de problemas que motivan el presente proyecto de ley, lo analizamos a continuación:

A. Llamamiento en garantía y acción de repetición ineficaces e ineficientes.

B. Débil Defensa Judicial de la Nación.

C. Anarquía en la sistematización.

A. Llamamiento en garantía y acción de repetición sin efectividad

La responsabilidad del Estado por el daño causado en virtud de la acción u omisión de uno de sus agentes, es a la vez una responsabilidad atribuible al servidor público que con su conducta gravemente culposa o dolosa dio lugar a la condena contra el Estado.

El llamamiento en garantía y la acción de repetición, son las dos herramientas básicas con las que cuenta el Estado para recuperar los recursos que ha tenido que pagar, producto de una demanda condenatoria ante el contencioso administrativo, conciliación o arbitraje.

La Acción de Repetición es definida por la Ley 678 de 2001 así:

“La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. La misma acción se ejercitará contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial”.

El llamamiento en garantía es una herramienta procesal que en síntesis persigue la misma finalidad que la acción de repetición y procura fundamentalmente la economía en el proceso y la descongestión en los despachos judiciales. Pero tiene la ventaja de tramitarse dentro del mismo proceso que se sigue contra el Estado, mientras que la acción de repetición se tramita con posterioridad de finalizar el proceso y después de haber pagado el Estado la totalidad de la condena. En la práctica, pueden transcurrir un promedio de 6 años entre el hecho que causó la demanda contra el Estado y la iniciación de la acción de repetición.

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA ACCION DE REPETICION Y LLAMAMIENTO EN GARANTIA

• Con anterioridad a la vigencia de la Constitución Política de 1991, la responsabilidad de los servidores públicos ya estaba contemplada en los artículos 63 y 2341 del Código Civil, artículos 76 y 77 del Código Contencioso Administrativo y artículo 290 del Decreto 222 de 1983.

• A partir de 1991, tanto la responsabilidad del Estado como la de los servidores públicos adquieren dimensión constitucional. La Carta Política estableció la responsabilidad del Estado como una forma de proteger los derechos de los gobernados frente a la conducta dolosa o gravemente culposa de uno de sus agentes, así como la potestad del Estado de repetir contra el agente que causó el daño. El artículo 90 inmerso en el Capítulo 4. “De la Protección y Aplicación de los Derechos” preceptúa:

“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.”

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo aquel deberá repetir contra este”. (Subrayado fuera de texto original).

El texto del artículo 90, está en concordancia, entre otros, con los artículos 6°, 121, 122 y 124 de la misma Constitución.

Las siguientes leyes han desarrollado en artículo 90, en lo que respecta a la responsabilidad de los agentes del Estado.

• Ley 678 de 2001, “por la cual se determina la Responsabilidad Patrimonial de los Agentes del Estado a Través del Ejercicio de la Acción de Repetición o de Llamamiento en Garantía con Fines de Repetición”. El artículo 1° indica:

“Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene como objeto regular la responsabilidad patrimonial de los servidores y ex servidores públicos y de los particulares que desempeñen funciones públicas, a través del ejercicio de la acción de repetición de que trata el artículo 90 de Constitución Política o del llamamiento en garantía con fines de repetición”.

• Ley 446 de 1998, “por la cual se adopta como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia”.

“Artículo 75. Comité de Conciliación. La Ley 23 de 1991 tendrá un nuevo artículo, así:

Artículo 65B. Las entidades y organismos de derecho público del orden nacional, departamental, distrital, y de los municipios capital de departamento y los entes descentralizados de estos mismos niveles, deberán integrar un comité de conciliación conformado por los funcionarios del nivel directivo que se designen y cumplirá las funciones que se le señalen.

Las entidades de derecho público de los demás órdenes tendrán la misma facultad”.

• El Decreto 1214 de 2000, reglamenta el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 estableciendo funciones a los Comités de Conciliación.

Es pertinente señalar con relación al Decreto 1214 la inconveniencia de otorgarle facultades a los altos funcionarios de las entidades administrativas de determinar si hay o no hay lugar a iniciar la acción de repetición o el llamamiento en garantía, por las siguientes razones:

a) En determinadas eventualidades serían juez y parte. El jefe de una entidad oficial, el ordenador del gasto, el jefe de la Oficina Jurídica, y funcionarios de dirección o confianza, (Quienes integran el Comité de Conciliación) no están exentos de incurrir en conductas lesivas a los intereses de la respectiva entidad. Sin embargo, son los mismos que tienen que decidir si hay lugar o no a efectuar el llamamiento en garantía o la acción de repetición contra su compañero de trabajo, su superior o su dependiente por hechos en los cuales han podido intervenir varios de ellos;

b) Podrían estar ejerciendo funciones ajenas a sus cargos. Determinar si hay lugar a una acción de repetición se requiere previamente identificar si hubo dolo o culpa grave, función propia de funcionarios de poder judicial y ajena a funcionarios administrativos;

c) Los funcionarios correspondientes deben interponer las acciones a favor del Estado, correspondiéndole al respectivo juez determinar si es viable o no.

• En materia de contratación, la Ley 80 de 1993 “Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública” preceptúa en el artículo 4 numeral 7, artículos 51 y 54:

“Artículo 4°. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, la entidades estatales:

7°. Sin perjuicio del llamamiento en garantía, repetirán contra los servidores públicos, contra el contratista o los terceros responsables, según el caso, por las indemnizaciones que deban pagar como consecuencia de la actividad contractual”.

“Artículo 51. DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y la ley”.

“Artículo 54. DE LA ACCION DE REPETICION. En caso de condena a cargo de una entidad por hechos u omisiones imputables a título de dolo o culpa grave de un servidor público, la entidad, el ministerio público, cualquier persona u oficiosamente el juez competente, iniciará la respectiva acción de repetición, siempre y cuando aquel no hubiese sido llamado en garantía de conformidad con las normas vigentes sobre la materia. (Este artículo fue derogado expresamente por la Ley 678 de 2001).

La Ley 678 de 2001 al derogar el artículo 54 de la Ley 80 de 1993, redujo el número de actores que tenían legitimidad para interponer

la acción de repetición. Como se aprecia en el artículo derogado, el juez podía oficiosamente interponer la acción. Igualmente podía hacerlo cualquier ciudadano. El artículo 8° de la Ley 678 excluye al juez y al ciudadano. Este solo puede requerir a las entidades legitimadas, quedando a criterio de estas hacerlo o no hacerlo.

• Ley 270 de 1996 “Estatuto de la Administración de Justicia”. Para los funcionarios y empleados oficiales, la Ley 270 desarrolla el artículo 90 de la Constitución en los siguientes términos:

“Artículo 65. DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO. El Estado responderá patrimonialmente por daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de sus agentes judiciales.

En los términos del inciso anterior el Estado responderá por el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, por el error jurisdiccional y por la privación injusta de la libertad”.

• Decreto 01 de 1984 “Código Contencioso Administrativo”.

“Artículo 77. De los actos y hechos que dan lugar a responsabilidad. Sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a la Nación y a las entidades territoriales o descentralizadas, o a las privadas que cumplan funciones públicas, los funcionarios serán responsables de los daños que causen por culpa grave o dolo en el ejercicio de sus funciones”.

“Artículo 78. Jurisdicción competente para conocer de la responsabilidad conexa. Los perjudicados podrán demandar, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo según reglas generales, a la entidad, al funcionario o a ambos y se considerara que el funcionario debe responder, en todo o en parte, la sentencia dispondrá que satisfaga los perjuicios la entidad. En este caso la entidad contra el funcionario por lo que le correspondiere”.

• Ley 734 de 2002 “Nuevo Código Disciplinario Unico”.

“Artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:

36. No instaurarse en forma oportuna por parte del Representante Legal de la entidad, en el evento de proceder, la acción de repetición contra el funcionario, ex funcionario o particular en ejercicio de funciones públicas cuya conducta haya generado conciliación o condena de responsabilidad contra el Estado”.

Se aprecia que el Código Disciplinario Unico, no contempla como falta la omisión de efectuar el llamamiento en garantía. La razón puede radicar en que se considera el llamamiento facultativo, lo cual va en detrimento de los intereses de la Nación y estimula la corrupción. Con la nueva connotación que el proyecto de ley le otorga al llamamiento en garantía, de ser obligatorio y preferente a la acción de repetición, se propone incluir en el Código Disciplinario Unico, como falta gravísima, la omisión de agotar el llamamiento en garantía cuando hay lugar a ello. La sanción se aplicaría a cualquiera de los funcionarios que estando obligado a hacerlo no lo hiciera.

No obstante de existir suficiente normatividad sobre el tema, se aprecia que se ha dado un tratamiento legislativo diferencial al llamamiento en garantía y a la acción de repetición haciendo que su aplicación sea prácticamente aleatoria, lo que estimula la corrupción así como la negligencia de funcionarios.

PROPUESTAS DE MODIFICACION A LA LEY 678 DE 2001

Si bien la ley 678 tiene como objeto regular la responsabilidad de los servidores y ex servidores públicos, así como de los particula-

res que desempeñan funciones públicas, es de anotar las debilidades de esta ley, algunas de las cuales han sido declaradas inexecutable por la Corte Constitucional y otras, son objeto de modificación en el presente proyecto de ley:

- El artículo 2° establece como facultativa la iniciación de la acción de repetición, debiendo ser obligatoria. En consecuencia, el Proyecto propone que la acción de repetición sea obligatoria para la entidad respectiva. Es de precisar, que el inciso segundo del párrafo 1 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-0309 de 2002. cuyo contenido era el siguiente:

“Para la recuperación del lucro cesante determinado por las contralorías en los fallos que le pongan fin a los procesos de responsabilidad fiscal, se acudirá al procedimiento establecido en la presente ley para el ejercicio de la acción de repetición”.

- En el artículo 8° de la Ley 678 de 2001 se identifican las siguientes inconsistencias:

1. Genera la confusión si el término de 6 meses es para efectos de aplicar la sanción al funcionario, o para perder la legitimidad o para ambas situaciones. Considero que el funcionario debe de conservar la facultad de iniciar la acción de repetición, así hayan transcurridos los 6 meses e incluso haya sido destituido. La obligación radica en quien detente el cargo sin importar el término de 6 meses. Es decir, el término debe ser para efectos de aplicar la sanción y para legitimar a los demás actores distintos al representante de la entidad. La modificación está dirigida en este sentido.

2. Reduce el número de actores que pueden interponer la acción de repetición, desmejorando el alcance que tenía el artículo 54 de la Ley 80 de 1993 para demandas contractuales. El artículo 30 de la Ley 678 deroga expresamente al artículo 54 de la Ley 80. La razón, según la exposición de motivos de la Ley 678, radica en que el juez no puede ser juez y parte al hacer el llamamiento y a la vez controvertir las pruebas. El Proyecto faculta al juez para que oficiosamente inicie la acción de repetición y las pruebas puedan ser controvertidas por el Agente del Ministerio Público. Igualmente se amplía a las personas jurídicas la facultad de requerir la acción de repetición.

3. Se modifica parcialmente la redacción del artículo por razones de técnica legislativa.

- El artículo 19 presenta las siguientes inconsistencias:

2. Señala taxativamente los procesos ante los cuales procede el llamamiento en garantía. Esta taxatividad, puede excluir procesos de responsabilidad que no estén indicados en el artículo. En consecuencia se modifica la norma en el sentido de suprimir la taxatividad y dejar en forma genérica “procesos de responsabilidad en contra de la Nación”.

3. Establece el llamamiento en garantía como facultativo tanto para el funcionario representante de la respectiva entidad, como para el Ministerio Público. Se propone que el llamamiento debe ser obligatorio, en primer término para el funcionario y en segundo lugar para el Ministerio Público en caso de no haber sido agotado por el primero.

4. El auto que decreta el llamamiento en garantía, debe notificarse además del respectivo representante de la entidad demandada, a la Contraloría y al Ministerio Público, quienes deberán estar atentos a que se haga el llamamiento por parte de la entidad respectiva según

lo determine el Comité de Conciliación, o en caso contrario iniciarán la respectiva investigación y efectuará el Ministerio Público el llamamiento.

5. La Ley 678 no establece una relación entre el no llamamiento y la eventual responsabilidad del funcionario obligado a efectuarlo. Se propone que si el representante de la entidad no efectúa el llamamiento, habiendo lugar a hacerlo, constituye esta omisión un indicio en contra suya como eventual responsable, en consecuencia deberá ser vinculado al proceso.

6. El párrafo del artículo 19 señala:

“La entidad pública no podrá llamar en garantía al agente si dentro de la contestación de la demanda propuso excepciones de culpa exclusiva de la víctima, hecho de un tercero, caso fortuito o fuerza mayor”.

Sobre el particular expresa el procesalista Jairo Parra Quijano: *“Norma semejante desconoce la realidad del manejo de los procesos, y protegerá a los corruptos... Este párrafo es realmente absurdo y deviene en inconstitucional”* (Los Terceros en el Proceso Civil. Llamamiento en Garantía en la Jurisdicción Contencioso Administrativa. 2001. Pág. 230).

Este párrafo excluiría de responsabilidad al agente, sin que se hubiese probado en el proceso si realmente ocurrió o no alguna de estas eventualidades. De otra parte, excluye la posibilidad de responsabilidad conjunta del agente con el tercero o que además dé fuerza mayor o caso fortuito hubiese dolo o culpa del agente. Son circunstancias que el juez determinará como producto de las pruebas. En consecuencia se propone eliminar el párrafo ya que la determinación de las circunstancias corresponden al juez.

La Ley 678 genera confusión en cuanto a ser facultativo u obligatorio el llamamiento en garantía y la acción de repetición. Los artículos 2° y 19 los contemplan como facultativos, y el artículo 4° como obligatorios. Estamos unificando la obligatoriedad del llamamiento.

- El artículo 20 señala el término para efectuar el llamamiento en garantía en el siguiente texto:

“La entidad pública demandada o el Ministerio podrán realizar el llamamiento hasta antes de finalizar el período probatorio”.

(Declarado inexecutable por la Corte Constitucional).

Según el artículo 217 del Código Contencioso Administrativo el llamamiento se podía efectuar durante el término de fijación en lista, es decir, antes del período probatorio. La Ley 678 estableció el término hasta antes de finalizar dicho periodo, lo cual significa que el llamado puede quedar sin oportunidad de solicitar práctica de pruebas afectándose el debido proceso y generando impunidad. La modificación propuesta está dirigida a permitir que el llamado en garantía tenga la oportunidad de controvertir las pruebas y en efecto se le garantice el derecho a la defensa, igualmente, no quede lugar a impunidad por eventuales nulidades ante ausencia de términos para la defensa del llamado en garantía. Además se llena el vacío legislativo generado al ser declarado inexecutable el inciso primero del artículo 20 de la Ley 678.

- El artículo 24 de la Ley 678 establece el momento procesal para decretar las medidas cautelares, debiendo ser este momento antes de la notificación del auto admisorio de la demanda, ya sea en la acción de repetición o el llamamiento en garantía.

El artículo 24 adolece de error en indicar indistintamente para la acción de repetición como para el llamamiento en garantía, que las medidas cautelares se pueden decretar antes del auto admisorio de la demanda. Lo anterior resulta válido para el caso de la acción de repetición resulta acorde con la dinámica procesal tener la notificación del auto admisorio de la demanda como el referente válido. En el caso del llamamiento en garantía no puede ser este auto, el referente para decretar medidas cautelares, dado que el llamamiento se realiza dentro del proceso que se sigue contra la entidad respectiva, luego el referente debe ser el auto que admite el llamamiento en garantía.

En consecuencia, se modifica el artículo 24, indicando como referente para decretar medidas cautelares en el llamamiento en garantía, “antes de notificarse el auto que admite el llamamiento”, en lugar de “antes de notificarse el auto que admite la demanda”

Artículos nuevos.

A la Ley 678 de 2001 se le adicionan los siguientes artículos con el fin de complementar el alcance de la Ley con relación a situaciones que coadyuvan a facilitar el procedimiento y la investigación en las demandas contra la Nación. De igual manera se establecen mecanismos que tiendan a cualificar la defensa de los intereses públicos por parte de los abogados. Las siguientes son las propuestas referidas:

El artículo 4° del proyecto de ley establece el llamamiento en garantía de oficio. Hay sectores que no ven con buenos ojos esta medida, para lo cual suelen argumentar que el juez sería juez y parte. Lo mismo podría decirse de ciertos delitos y casos de derecho de familia en los cuales el juez puede de oficio llamar al presunto responsable. La corrupción ha traspasado todos los esquemas ético-legales y la normatividad no puede ser inferior a lo que pretende solucionar.

Si el cuestionamiento es por la situación que se presenta con las pruebas, estas pueden ser controvertidas por el Agente del Ministerio Público.

Al hacerse obligatorio el llamamiento en garantía conforme al proyecto de ley, podía pensarse que el llamamiento de oficio sería excepcional. Sin embargo, si el representante legal de la respectiva entidad no efectúa el llamamiento, porque el Comité de Conciliación así lo considera, el juez debe evaluar dicha acta y determinar si hay lugar o no a vincular al representante legal de la entidad y/o a los presuntos responsables.

Si no existe Comité de Conciliación, el juez debe vincular al funcionario al proceso, si este no efectuó el llamamiento.

Se busca, que en todos los caso de demanda contra la Nación, el llamamiento en garantía sea evaluado por el juez exista o no acta del Comité de Conciliación.

El artículo 5° del proyecto de ley, establece la obligatoriedad de remitir al respectivo funcionario judicial, copia del acta elaborada por el Comité de Conciliación, cualquiera que haya sido la decisión de este. Este documento permite que el juez tenga elementos para vincular o no a funcionarios de la respectiva entidad. Además, la valoración de los hechos que dan lugar al llamamiento en garantía, no queda únicamente bajo el criterio del Comité de Conciliación, sino que además el juez tendrá oportunidad de revalorar.

La obligatoriedad de aportar al juez de conocimiento copia del acta formalizada por el Comité de Conciliación de la respectiva entidad, constituye un aporte de pruebas que le permiten a la Administración de Justicia, tener en forma oportuna elementos de juicio que le permitan determinar al responsable, así como a desvincular eventuales inocentes y minimizar situaciones de impunidad.

Los objetivos inmediatos que se persiguen con estas propuestas son los de hacer prioritario el llamamiento de garantía ante la acción de repetición, hacer obligatorios ambos mecanismos jurídicos, y establecer medios de inmediato control y sanción en caso de no llevarse a cabo por el funcionario obligado a ello, igualmente, constituye una economía procesal significativa, al evitar iniciar acciones de repetición post-proceso, donde la posibilidad de recuperar los recursos para el Estado, suele ser algo remoto, así como minimizar el grado de corrupción.

B. Débil Defensa Judicial de la Nación

Las demandas contra la Nación, son demoradas pero se ganan fácilmente. Es el concepto generalizado, el cual obedece entre otras razones, a la débil, ineficaz e ineficiente defensa por parte de algunos abogados que se les asigna esta honrosa responsabilidad.

El Decreto 196 de 1971, “Estatuto del Abogado” es una norma especial reglamentaria orgánica del ejercicio de la abogacía. Su artículo 2 señala:

“La principal misión del abogado es defender en justicia los derechos de la sociedad y de los particulares...”

La Constitución de 1991 preceptuó en el artículo 95:

“... El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades”.

No obstante, la gestión encomendada a los profesionales del derecho, no siempre es orientada por los principios constitucionales. De otra parte, la evolución de los mecanismos de corrupción han trascendido en alguna medida y en ciertos aspectos, el actual Estatuto del Abogado. Las sanciones impuestas pueden resultar en ciertos casos poco efectivas.

Teniendo presente la naturaleza de la función de los abogados, resulta preocupante el alto número de investigaciones contra abogados que han infringido el Decreto 196 de 1971. Según el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria en número de abogados sancionados entre el año 1992 y 2002 fue de 6.458. Las sanciones impuestas fueron:

Censura:	3.123
Suspensión:	2.768
Amonestación:	251
Exclusión:	316

Dentro de estas referencia se encuentran los abogados sancionados por conductas que afectaron la debida defensa de los intereses del Estado. Desafortunadamente, ni la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, ni el Registro Nacional de Abogados, tienen sistematizado o discriminado los abogados sancionados por fallas en la defensa de los intereses del Estado. La discriminación actual es por la norma infringida. Por vía de ejemplo, de los 6.458

abogados sancionados, 1.441 lo fueron por infringir el artículo 55 numeral 1 del Decreto 196 de 1997, el cual preceptúa:

“ Artículo 55. Faltas de la debida diligencia profesional.

Incorre en falta a la debida diligencia profesional:

1. El abogado que injustificadamente demore la iniciación o prosecución de las gestiones que le han sido encomendadas o deje de hacer oportunamente las diligencias propias de la actuación profesional”.

En esta clase de falta, están inmersos los casos de civil, penal, administrativo, etc. lo cual no permite cuantificar casos específicos.

El actual Decreto 196 de 1971, Estatuto del Abogado, establece sanciones a los profesionales del derecho que han incurrido en determinadas acciones u omisiones en ejercicio de la profesión. Sin embargo, estas acciones u omisiones no tienen una connotación particular frente a los intereses de la comunidad reflejados en los recursos públicos. La sanción es igual ya sea en situaciones en defensa de los intereses de un particular, o en defensa de los intereses de la Nación.

Por vía analógica, la legislación penal establece penas más severas contra los delitos que afectan los bienes del Estado que los delitos que afectan bienes particulares. Para el hurto se aplica penas de 2 a 6 años de prisión, mientras que para el peculado por apropiación la pena es de 6 a 15 años de prisión. De igual manera, la condición de funcionario público constituye un agravante en múltiples conductas. Indudablemente, lo público por ser de interés general, requiere de una cualificación en su desempeño y en su custodia, así como en su sanción para quienes lesionan el bien común en el contexto del Estado.

En efecto, los abogados que defienden los intereses del Estado en procesos ante el contencioso administrativo, en tribunales de arbitramento o en conciliaciones, y en desarrollo del mandato otorgado incurren en deslealtades al Estatuto del Abogado los cuales deben recibir una sanción más severa cuando se trata de deslealtades en la representación y defensa de intereses públicos.

Otro aspecto que afecta la defensa de los intereses de la Nación en los estrados judiciales, es la inapropiada preparación de algunos abogados. Encomendar la defensa de los recursos públicos al abogado que está iniciando su actividad profesional, es falta de responsabilidad del funcionario público facultado para contratar o delegar el abogado que ha de representar y defender a la respectiva entidad.

La actividad litigiosa del Estado exige tener abogados idóneos, preparados y con experiencia en asuntos públicos, máximo cuando la contraparte, que bien puede ser (y suele ser) una multinacional, tiene su cuerpo de abogados especializados para litigar frente al Estado. Tal es el caso de la empresa ICA de México, que al parecer su equipo de abogados resultó ser más efectivo que su equipo de ingenieros.

Los representantes legales de las entidades oficiales además de recurrir a abogados que van a estar en condiciones de inferioridad frente a la contraparte, continuamente están rotando a quienes defienden a la respectiva entidad. Esta rotación hace perder en el profesional del derecho el sentido de pertenencia por

el respectivo proceso y se diluye la responsabilidad. Celebrar contratos por 3 o 6 meses con un abogado para que represente a la entidad oficial en un proceso que va a durar 5 o 6 años, es generar inestabilidad en la defensa de los intereses públicos, lo que se convierte en fortaleza y estabilidad para la contraparte.

El Ministerio de Justicia y del Derecho en informe sobre la Actividad Litigiosa de la Nación señalaba:

“Sin desconocer la necesidad de trabajo más especializado para la atención de ciertos asuntos, es importante resaltar que, en general, debido a las dificultades presupuestales, a los constantes cambios de profesionales externos por culminación de los contratos, a su renovación inmediata o incluso a su no renovación, no hay continuidad en la defensa ni vínculo de pertenencia con esta importante labor, lo cual deviene en ausencia de compromiso y desatención de los procesos”.

Se advierte que una de las causas que incide en el desangre económico del Estado, está relacionada con la precaria defensa de los intereses públicos en los estrados judiciales y tribunales de arbitramento. Lo que hace replantear la cualificación y las sanciones de los defensores de los litigios patrimoniales del Estado.

PROPUESTA DE MODIFICACION DEL ESTATUTO DEL ABOGADO DECRETO 169 DE 1971

El Estatuto del Abogado, en algunos de sus aspectos, se ha quedado rezagado ante la evolución y nuevas conductas que afectan el normal desempeño de la profesión de abogado. Eventualmente el Decreto 169 de 1971 puede requerir una modificación estructural, la cual desborda el propósito del presente proyecto de ley.

Dado que el tema central de este proyecto está referido a la defensa de los recursos públicos y por ende atacar a la corrupción, del Decreto 169 de 1971 solamente se propone modificar aspectos relacionados con algunos requisitos y sanciones a profesionales del derecho que actúan en defensa de los intereses públicos.

En efecto el artículo 8° del proyecto de ley se propone incrementar requisitos en el sentido de exigir especialización en cualquier área del derecho público, para quienes actúan procesos ante el contencioso administrativo, tribunales de arbitramento o conciliaciones en cuantías superiores a mil salarios mínimos mensuales legales vigentes.

En cuanto al régimen sancionatorio, el artículo 9° del proyecto propone incrementar la sanción consistente en suspensión, al establecerse entre 2 y 10 años, en casos de sanción por actuaciones en defensa de intereses públicos. Actualmente la suspensión oscila entre dos meses y dos años sin distinguir la naturaleza de la actuación, es decir, si es pública o privada.

El artículo 10 del proyecto propone buscar estabilidad en la actividad de defensa al evitar los cambios continuos de abogados ante un mismo proceso. En consecuencia, se hace obligatorio para los representantes legales de las entidades, y para los funcionarios que tienen la facultad de contratar o vincular abogados dentro de la actividad litigiosa, de celebrar contrato de prestación de servicios por un período mínimo de un año, o por el tiempo que dure el proceso.

El incremento en la sanción así como las demás medidas propuestas en materia procedimental pueden ser interpretadas por algunos sectores como medidas demasiado drásticas. Se requiere tener presente que el grado de corrupción es de tales proporciones que cualquier medida que se tome puede resultar insuficiente.

C. ANARQUIA EN LA SISTEMATIZACION

Actualmente no hay una entidad del Estado en la cual se centralice el número de demandas que cursan a nivel nacional, departamental, distrital y municipal. En consecuencia, se desconoce las sumas por contingencias, sumas pagadas, sumas por pagar, y con mayor razón de desconoce cuántos llamamientos en garantía se han efectuado, cuántas acciones de repetición, cuántos recursos se han recuperado frente a los que se han pagado por condenas o conciliaciones, en los distintos niveles.

Solo se empieza a tener una información de las entidades a nivel nacional la cual es aún parcial. Función que viene desarrollando el Ministerio de Justicia y el Derecho, en desarrollo del Decreto 1214 de 2000.

Se considera de importancia la sistematización de la información relacionada con la situación litigiosa del Estado. En efecto, el artículo 11 del proyecto de ley, amplía la información que debe ser reportada al Ministerio de Justicia y del Derecho, en virtud del Decreto 1214 de 2000, haciendo extensiva la información relacionada con los abogados investigados por la Procuraduría, y su cruce con la Sala Jurisdiccional Disciplinaria.

En el control al ejercicio de la profesión del derecho en lo relacionado a las actuaciones en defensa de los intereses públicos, la sistematización y cruce de información es precaria.

Las investigaciones disciplinarias adelantadas por el Ministerio Público contra servidores públicos que con ocasión del ejercicio de la profesión de abogados son investigados y sancionados, dichas investigaciones no son reportadas a Sala Jurisdiccional Disciplinaria.

La violación al Código Disciplinario Unico por parte de los abogados-servidores públicos, no los exime de ser investigados por faltas al Decreto 196 de 1971, Estatuto del Abogado, por los mismos hechos.

En efecto, se propone en el mismo artículo 11, que el Ministerio Público del orden municipal, distrital y departamental, reporten a la Procuraduría General de la Nación las investigaciones y sanciones y a la vez, el ente de control del orden nacional, reporten a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria en forma periódica lo pertinente.

Adicionalmente, se propone que el Registro Nacional de Abogados, en su proceso de sistematización, identifique a los abogados sancionados con ocasión de sus actuaciones ante el Estado, estableciendo la respectiva base de datos.

CUADROS COMPARATIVOS DE LA NORMATIVIDAD VIGENTE Y LA PROPUESTA

En el siguiente cuadro, se confronta las normas de la Ley 678 de 2001 y los artículo que la modifican. Igualmente, se relaciona las modificaciones al Decreto 196 de 1971 "Estatuto del Abogado," y la adición al artículo 48 del Código Disciplinario Unico, destacándose en negrilla las modificaciones y artículos nuevos propuestos.

LEY 678 DE 2001	PROYECTO DE LEY
<p>Artículo 2°. <i>Acción de repetición.</i> (Inciso segundo) No obstante, en los términos de esta ley, el servidor o ex servidor público o el particular investido de funciones públicas <i>podrá</i> ser llamado en garantía dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública, con los mismos fines de la acción de repetición.</p>	<p>Artículo 1°. El artículo 2° de la ley 678 de 2001 quedara así: (Inciso segundo) No obstante, en los términos de esta ley, el servidor o ex servidor público o el particular investido de funciones públicas <i>deberá</i> ser llamado en garantía dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública, con los mismos fines de la acción de repetición.</p>

LEY 678 DE 2001	PROYECTO DE LEY
<p>Artículo 8°. Legitimación. En un plazo no superior a los seis (6) meses siguientes al pago total o al pago de la última cuota efectuado por la entidad pública, deberá ejercitar la acción de repetición la persona jurídica de derecho público directamente perjudicada con el pago de una suma de dinero como consecuencia de una condena, conciliación o cualquier otra forma de solución de un conflicto permitida por la ley. Si no se iniciare la acción de repetición en el término y por la entidad facultada que se menciona anteriormente, podrá ejercitar la acción de repetición:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Ministerio Público. 2. El Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación, cuando la perjudicada con el pago sea una entidad pública del orden nacional. <p>Parágrafo 1°. Cualquier persona podrá requerir a las entidades legitimadas para que instauren la acción de repetición, la decisión que se adopte se comunicará al requirente. Parágrafo 2°. Si el representante legal de la entidad directamente perjudicada con el pago de la suma de dinero a que se refiere este artículo no iniciare la acción en el término estipulado, estará incurso en causal de destitución.</p>	<p>Artículo 2°. El artículo 8° de la Ley 678 de 2001 quedará así: Artículo 8°. Legitimación. En un plazo no superior a los seis (6) meses siguientes al pago total o al pago de la última cuota efectuado por la entidad pública, deberá ejercitar la acción de repetición la persona jurídica de derecho público directamente perjudicada con el pago de una suma de dinero como consecuencia de una condena, conciliación o cualquier otra forma de solución de un conflicto permitida por la ley. Si el representante legal de la entidad directamente perjudicada no iniciare la acción en el término estipulado, estará incurso en causal de destitución, en caso de no haber sido agotado el llamamiento en garantía. Si no se iniciare la acción de repetición en el término indicado, el representante legal de la entidad perjudicada, continúa con la legitimidad para iniciar la acción de repetición. Igualmente podrán iniciarla vencido el término de seis (6) meses:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Ministerio Público. 2. El Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación, cuando la perjudicada con el pago sea una entidad pública del orden nacional. 3. El juez oficiosamente. <p>Cuando la acción de repetición sea oficiosa, el Ministerio Público controvertirá las pruebas, en todo caso, en defensa de los intereses públicos.</p> <p>Parágrafo 1°. Cualquier persona natural o jurídica podrá requerir a las entidades legitimadas para que instauren la acción de repetición, la decisión que se adopte se comunicará al requirente.</p>
<p>Artículo 19. Llamamiento en garantía. Dentro de los procesos de responsabilidad en contra del Estado relativos a controversias contractuales, reparación directa y nulidad y</p>	<p>Artículo 3°. El artículo 19 de la Ley 678 de 2002 quedará así: Artículo 19. LLAMAMIENTO EN GARANTIA. Todas las entidades del Estado, del orden nacional, departamental, distrital y municipal, sus entidades adscritas o vinculadas, empre-</p>

LEY 678 DE 2001	PROYECTO DE LEY	LEY 678 DE 2001	PROYECTO DE LEY
<p>restablecimiento del derecho, la entidad pública directamente perjudicada o el Ministerio Público, podrán solicitar el llamamiento en garantía del agente frente al que aparezca prueba sumaria de su responsabilidad al haber actuado con dolo o culpa grave, para que en el mismo proceso se decida la responsabilidad de la administración y la del funcionario.</p> <p>Parágrafo. La entidad pública no podrá llamar en garantía al agente si dentro de la contestación de la demanda propuso excepciones de culpa exclusiva de la víctima, hecho de un tercero, caso fortuito o fuerza mayor.</p>	<p>sas industriales y comerciales, en caso de ser demandadas en procesos de responsabilidad en contra de la Nación, deberán llamar en garantía al presunto responsable o responsables.</p> <p>Igualmente serán notificados de la demanda, la Contraloría y el Ministerio Público, quienes verificarán inmediatamente el cumplimiento del llamamiento en garantía, iniciando las respectivas acciones contra el funcionario obligado a efectuar el llamamiento.</p> <p>El funcionario que estando obligado ha efectuar el llamamiento en garantía no lo hiciere, se le iniciará la respectiva investigación disciplinaria y penal y constituirá un serio indicio de ser responsable de los hechos que generaron la demanda.</p>	<p>Artículo 20. Procedencia del llamamiento.</p> <p>La entidad pública demandada o el Ministerio Público podrán realizar el llamamiento hasta antes de finalizar el período probatorio. (Declarado inexecutable)</p> <p>En los casos en que se haga llamamiento en garantía, este se llevará en cuaderno separado y paralelamente al proceso de responsabilidad del Estado.</p>	<p>Cualquier ciudadano, u organización de ciudadanos, podrán aportar pruebas que permitan identificar a los responsables de las demandas contra el Estado, sin que se constituyan parte en el proceso.</p> <p>Artículo 6°. El inciso primero del artículo 20 de la Ley 678 de 2002 declarado inexecutable por la Corte Constitucional quedará así:</p> <p>ARTICULO 20. PROCEDENCIA DEL LLAMAMIENTO. La entidad pública demandada, el juez de oficio o el Ministerio Público podrán realizar el llamamiento hasta antes de iniciar el período probatorio.</p> <p>En los casos en que se haga llamamiento en garantía, este se llevará en cuaderno separado y paralelamente al proceso de responsabilidad del Estado.</p>
	<p>Artículo 4°. La Ley 678 de 2002 tendrá el siguiente artículo nuevo:</p> <p>ARTICULO NUEVO. LLAMAMIENTO EN GARANTIA DE OFICIO. El funcionario judicial que esté conociendo de la demanda respectiva, estará obligado al llamamiento en garantía, cuando de los hechos procesales se infiera el presunto o presuntos responsables, y este o estos no hayan sido llamados. En todo caso, vinculará procesalmente al funcionario que estando obligado a llamar en garantía, no lo hiciere dentro del término legal, previa evaluación del Acta del Comité de Conciliación. Si no existe Acta del Comité, y no se ha efectuado el llamamiento, se vinculará en todo caso al representate legal de la entidad al proceso.</p> <p>El Ministerio Público controvertirá las pruebas en caso de llamamiento en garantía de oficio.</p>	<p>Artículo 24. Oportunidad para las medidas cautelares.</p> <p>La autoridad judicial que conozca de la acción de repetición o del llamamiento en garantía, antes de la notificación del auto admisorio de la demanda, decretará las medidas de inscripción de la demanda de bienes sujetos a registro, embargo y secuestro de bienes, que se hubieren solicitado.</p>	<p>Artículo 7°. El artículo 24 de la Ley 678 de 2002 quedara así:</p> <p>ARTICULO 24. OPORTUNIDAD PARA LAS MEDIDAS CAUTELARES. La autoridad judicial que conozca de la acción de repetición, antes de la notificación del auto admisorio de la demanda, decretará las medidas de inscripción de la demanda de bienes sujetos a registro, embargo y secuestro de bienes, que se hubieren solicitado. Si se trata de llamamiento en garantía, la medida cautelar se tomará antes de la notificación del auto que decreta el llamamiento en garantía.</p>
	<p>Artículo 5°. La Ley 678 de 2001 tendrá el siguiente artículo nuevo:</p> <p>ARTICULO NUEVO. ACTAS DE LOS COMITES DE CONCILIACION. Toda acta elaborada por los Comités de Conciliación, para determinar si hay lugar o no a llamamiento en garantía, deberán ser remitidas al respectivo juez de conocimiento dentro de los 3 días siguientes a su perfeccionamiento, quien deberá valorarla con los demás medios probatorios. En ningún caso el acta que niega el llamamiento en garantía, constituye plena prueba.</p>	<p>DECRETO 169 DE 1971</p>	<p>PROYECTO DE LEY</p> <p>Artículo 8°. El Decreto 196 de 1971 tendrá un artículo nuevo del siguiente tenor:</p> <p>ARTICULO NUEVO. REQUISITOS PARA LITIGANTES. El abogado que actúe procesal o extraprocesalmente en defensa de los intereses públicos ante la administración de justicia, cuando su cuantía sea superior a 1.000 salarios mínimos legales mensuales, deberán ser especializado en cualquier área de derecho público.</p>
		<p>Artículo 59. Suspensión.</p> <p>La suspensión consiste en la prohibición del ejercicio de la abogacía por un término no inferior a dos meses ni superior a dos años.</p>	<p>Artículo 9°. El artículo 59 del Decreto 196 de 1971 quedara así:</p> <p>Artículo 59. SUSPENSION La suspensión consiste en la prohibición del ejercicio de la abogacía por un término no inferior a dos meses ni superior a diez años.</p> <p>La suspensión será de un término no inferior a dos años ni supe-</p>

DECRETO 169 DE 1971	PROYECTO DE LEY
	rior a diez años cuando la sanción se haya causado con ocasión a actuaciones en defensa de intereses públicos.
	<p>ARTICULO NUEVO</p> <p>ARTICULO 10. TERMINOS DE CONTRATACION. Los abogados que sean contratados por entidades oficiales de cualquier orden para ser representadas en procesos de responsabilidad contra el Estado, los términos de contratación no podrán ser inferiores a un año, o al tiempo que falte por terminar el proceso.</p>
	<p>ARTICULO NUEVO.</p> <p>ARTICULO 11. BASE DE DATOS. Las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal y sus entidades descentralizadas informarán trimestralmente al Ministerio de Justicia y del Derecho, las demandas contra la Nación, indicando nombre del actor, defensor de la entidad respectiva, fecha del llamamiento en garantía, conciliación, valor de contingencias, conciliaciones, condenas, acciones de repetición y demás elementos que permitan evaluar la litigiosidad contra el Estado.</p> <p>Las investigaciones disciplinarias iniciadas contra servidores públicos y contratistas por faltas cometidas en ejercicio de la profesión del Derecho, serán reportadas trimestralmente a la Procuraduría General de la Nación, quien a su vez las reportará a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria y Ministerio de Justicia y del Derecho, Dirección de Defensa Judicial de la Nación.</p> <p>El Registro Nacional de Abogados iniciará la formación de una base de datos, en la cual se registre el número de abogado investigados y sancionados por faltas cometidas en defensa de los intereses del Estado, indicando tipo de proceso, entidad, actor, cuantía de la demanda y sanción.</p>
<p>“Artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:</p> <p>36. No instaurarse en forma oportuna por parte del Representante Legal de la entidad, en el evento</p>	<p>ARTICULO 12. EL ARTICULO 48 DEL CODIGO DISCIPLINARIO UNICO QUEDARA ASI:</p> <p>ARTICULO 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:</p> <p>36. No instaurarse en forma oportuna por parte del Representante Legal de la entidad, en el evento</p>

DECRETO 169 DE 1971	PROYECTO DE LEY
de proceder, la acción de repetición contra el funcionario, ex funcionario o particular en ejercicio de funciones públicas cuya conducta haya generado conciliación o condena de responsabilidad contra el Estado”.	de proceder, el llamamiento en garantía , la acción de repetición contra el funcionario, ex funcionario o particular en ejercicio de funciones públicas cuya conducta haya generado conciliación o condena de responsabilidad contra el Estado”.

Atentamente,

Francisco Pareja González,
Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 3 de abril del año 2003 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 210 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Francisco Pareja González*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 211 DE 2003 CAMARA

por la cual se modifica la Ley 756 de 2002.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 3° de la Ley 756 de 2002 quedará así:

“Artículo 3°. El párrafo 4° del artículo 1° de la Ley 141 de 1994 quedará así:

Parágrafo 4°. El ciento por ciento (100%) de los recursos destinados a la promoción de la minería deberán aplicarse en los términos del artículo 62 de la Ley 141 de 1994. De estos, el treinta por ciento (30%) serán ejecutados por el Instituto de Investigaciones e Información Geocientíficas, Minero-Ambiental y Nuclear, Ingeominas, fundamentalmente al levantamiento de la cartografía geológico-básica de la totalidad del territorio nacional en escala 1:100.000 (escala uno en cien mil). El setenta por ciento (70%) restante por la Empresa Nacional Minera, Minercol Ltda., o quien haga sus veces, la cual lo distribuirá de acuerdo con las prioridades del Gobierno Nacional y las necesidades de desarrollo de los tres (3) subsectores mineros, a saber: Metales y piedras preciosas, minerales y materiales industriales y minerales energéticos.

De los recursos anuales administrados por la Empresa Nacional Minera, o quien haga sus veces, el cuarenta por ciento (40%) se destinarán a la ejecución de los proyectos mineros especiales y comunitarios y aquellos contemplados en el artículo 62 de la Ley 141 de 1994. Las entidades territoriales podrán ser ejecutoras de proyectos para la promoción de la minería, siempre y cuando estén aprobados por la autoridad minera, así: Si se desarrollan dentro de la jurisdicción de un municipio, serán ejecutados por este; si abarcaren el territorio de más de un municipio, su ejecución estará a cargo del respectivo departamento.

Los entes territoriales podrán adelantar los proyectos y programar la promoción de la minería directamente, mediante convenios con otros organismos públicos o por medio de contratistas particulares.

Durante los próximos cinco (5) años, contados a partir de la sanción de esta ley, hasta con el cero punto tres por ciento (0.3%) de la asignación de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, destinados a la promoción y fomento de la pequeña y mediana minería del carbón, se cofinanciarán proyectos para la rectificación, mejoramiento y adecuación de la infraestructura vial en el área de influencia carbonífera de los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Antioquia y Norte de Santander”.

Artículo 2°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su publicación en el *Diario Oficial.*

Armando Amaya Alvarez,
Representante a la Cámara por el departamento
de Norte de Santander.

Juan Fernando Cristo Bustos,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Aspectos generales de la minería del carbón en el departamento de Norte de Santander

En el departamento del Norte de Santander las reservas geológicas del carbón, con mayor grado de certeza, son superiores a 300 millones de toneladas y se encuentran distribuidas en un 75% en las áreas carboníferas del Catatumbo y Zulia sur (Chinácota y el 25% restante se encuentra en las áreas carboníferas de Salazar, Pamplona) Pamplonita, Tasajero y Chitagá.

Pese a este gran potencial, la minería del carbón en el departamento, aunque ha crecido, no ha adquirido un ritmo de desarrollo que permita obtener un mejor aprovechamiento del recurso.

La región cuenta con 16 municipios en los cuales se ha desarrollado la actividad minera, pero el 85% de la producción es aportada por los municipios de Cúcuta, el Zulia, Sardinata y Bochalema.

La minería en el departamento genera aproximadamente 4.000 empleos directos y cerca de 10.000 indirectos, si se tiene en cuenta que el núcleo familiar de las personas empleadas esta conformado por cinco personas, entonces la actividad afecta a 70.000 personas, es el 5,30% de la población estimada del departamento de Norte de Santander.

El departamento cuenta con un total de 260 minas de las cuales el 92% son de pequeña minería que arrojan una producción de aproximadamente 1.000.000 de toneladas anuales, el 80% para exportación y el 20% para el consumo interno en Termotasajero y Chircales.

Sólo el 6.35% de las minas tiene una producción anual mayor de 24.000 toneladas de carbón y 46,03% tiene producción inferior a 3.000 toneladas anuales.

El 62% de las minas carece de energía eléctrica y sólo el 11% tiene energía eléctrica trifásica, lo que limita la utilización de todo tipo de equipos. El 84% de las minas continúan utilizando lámparas de carburo.

Todo lo anterior conduce a que la productividad promedio de las minas del Norte de Santander, medida en término de toneladas/hombre-turno, sea de 1.34.

Deficiencias para la explotación del carbón

- Las vías de acceso a los centros de despacho del carbón están constituidas por carretables terciarios, que con cualquier cantidad de lluvia paralizan el transporte de carbón que se realizan con volquetas de 10 toneladas. Los productores de la costa atlántica evacuan su carbón en trenes de gran capacidad y en donde no los hay arriban a la mina tracto mulas de 35 y 40 toneladas de peso neto.

- La distancia de las minas a los puertos de embarque son de 450 Km. (en los dos países) recorrido hecho en tres modalidades de transporte automotor, de 10, 5, 35 toneladas de peso neto.

- Los puertos de despacho están en otro país.

- Los pasos fronterizos existentes hoy en día son una limitante para la industria y por puertos colombianos es imposible exportar por el alto costo del flete.

Mercado del carbón en el departamento de Norte de Santander

El mercado del Norte de Santander se ha reducido con el tiempo. En los años 80 del siglo pasado nuestro carbón llegaba a distintos países de Europa, Brasil, Perú, países del caribe y Usa. Muchas razones aumentaron la oferta mundial: caída del Muro de Berlín, fin de la segregación racial en Sudáfrica, crisis asiática que liberó el mercado australiano e indonesio, la puesta en marcha de los proyectos en Colombia y Venezuela. Si a esto le sumamos los altos costos del flete para el tipo de barco que carga en el lago de Maracaibo, entendemos porque nuestro mercado languideció y solo quedamos con el de Estados Unidos.

Este mercado tiene las siguientes connotaciones para nosotros:

Estados Unidos a pesar de producir al año más de mil millones de toneladas de carbón (segundo después de la China) importa cerca de nueve millones de toneladas de carbón para las plantas térmicas de la costa este. Las razones están determinadas por las variables precio y calidad.

Las normas ambientales en Estados Unidos han limitado el uso de carbón de alto contenido de azufre y en ese país este tipo de carbón abunda; necesitan carbones de bajo contenido en este elemento (menos de 0.70%) para mezclar con los propios. La contaminación es penalizada.

El mercado mundial en el momento es oferta, solo la costa atlántica colombiana está produciendo para la exportación 30 millones de toneladas año y Venezuela 6 millones. Las empresas establecidas en estos sitios buscan un nicho de mercado en la costa este de Estados Unidos y lo han encontrado. Estos altos volúmenes buscando mercado en Estados Unidos mantendrán el precio bajo aunque el precio del petróleo suba.

El departamento Norte de Santander cuenta con una excelente calidad en sus carbones, con una humedad del 3.25%, cenizas de 9.62%, material volátil 34.35%, azufre 0.98% y poder calórico de 13.194%, que lo posesionan como uno de los mejores del mundo y excelente para mezclas.

Pero al examinar los informes de importaciones de las plantas eléctricas de Estados Unidos donde llegó carbón nuestro en los últimos años, encontramos que también compraron carbones de Indonesia, Australia, Venezuela y de la costa atlántica.

Las exportaciones del Norte de Santander representan el 6% de este mercado

Justificación del proyecto

El Congreso de la República, debe rectificar la injusticia que se cometió con el sector minero de Norte de Santander, al haberlo excluido de los beneficios del artículo 3° de la Ley 756 de 2002, y no permitirle con esto acceder a los recursos de promoción y fomento para su pequeña y mediana minería.

Sin estos recursos no podrán los carboneros mantener los carretables en las condiciones mínimas de transitabilidad necesarias para el transporte de su producción.

El cierre de una mina, genera desempleo, reducción de las exportaciones, regalías y divisas para la Nación, el departamento y los municipios mineros. Con la exclusión a la que fue sometido el sector minero nortesantandereano, seguramente generará, en el futuro próximo, el cierre de un gran número de minas, trayendo como consecuencia, los aspectos negativos antes mencionados.

No existe excusa alguna que sustente la ausencia del Norte de Santander dentro de ese Parágrafo, no es posible que al departamento que ocupa el primer lugar en exportaciones de pequeña minería y el tercero en el ámbito nacional tenga ese tratamiento.

El sector minero del departamento Norte de Santander, en el curso de su historia, ha financiado con mucho esfuerzo, distintos proyectos tales como el puente en Puerto León, donde han aportado aproximadamente \$600.000.000, para ser más competitivos, donde pagan para la realización de los estudios para la presentación viales binacionales tales como la construcción del Puente Unión que se requiere para reducir los costos de transporte en 5 dólares, donde se comprometen en un tiempo muy corto a cumplir con toda la seguridad social integral, pagan sus regalías y cumplen con toda la exigencia técnica impartida por Minercol.

Por otro lado, se está trabajando para duplicar las exportaciones, teniendo en cuenta la calidad de nuestros carbones, se esta innovando en los métodos de explotación, se ha diagnosticado el sector etc.

Para continuar con estos objetivos se necesita de un apoyo total para lograr mejorar la infraestructura de las vías terciarias de las zonas mineras del departamento, no solamente contemplando los proyectos de rectificaciones, sino que es indispensable incluir en la norma los proyectos de mejoramiento y adecuación, se requiere que el transporte utilizado para cargar el carbón de las minas tenga capacidad de 35 a 40 toneladas, ya que el diagnóstico vial y de costo que realizó el sector fija como objetivo tener vías terciarias adecuadas para esta clase de transporte, generando con ello

una mayor productividad y por ende una mayor competitividad en los mercados internacionales.

El Norte de Santander, es un departamento muy deprimido es muchos de sus aspectos, con graves problemas es su estructura socioeconómica, en donde en sus últimos años ha experimentado un aumento sustantivo en los niveles de desocupación y pobreza; donde se mantiene una tasa de crecimiento baja y preocupante; y en donde se presentan graves problemas en materia de cobertura de distintas infraestructuras y solución a diversos problemas sociales, municipales y ambientales. Sumado a esto, en el departamento imperan todos los grupos armados, con las consecuencias que esto genera, donde las oportunidades de generar empleos son casi imposibles, donde la tasa de homicidios es de las más altas de Colombia, en fin una complejidad de problemas, que le dan el derecho a exigir un mejor tratamiento por parte del Gobierno Nacional, así como también, para este caso en particular, la modificación del artículo 3° de la Ley 756 de 2002.

Todo lo anterior son suficientes argumentos que sustentan claramente la presentación de este proyecto ley y en el que se espera sea la reivindicación de un sector que le ha aportado mucho al país, como quiera que la actividad minera del carbón nortesantandereana además de sus aportes económicos, es la única que le ha sustraído mano de obra a la actividad ilícita del cultivo de la coca, en un departamento tan convulsionado, que hoy más que nunca requiere de la solidaridad y del concurso de todos.

De los honorables Congresistas,

Armando Amaya Alvarez,
Representante a la Cámara
por el departamento
de Norte de Santander.

Juan Fernando Cristo Bustos,
Senador de la República.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 4 de abril del año 2003 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 211 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Armando Amaya Alvarez*; honorable Senador *Juan Fernando Cristo Bustos*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 212 DE 2003 CAMARA

por la cual se modifica parcialmente la planta de personal de la Cámara de Representantes, en desarrollo del artículo 150, numeral 20, de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Sección de contabilidad.* Adiciónase al artículo 383 de la Ley 5ª de 1992 el numeral 4.3.2, así:

“4.3.2. Sección de Contabilidad.

Cantidad	Cargo	Grado
1	Jefe de Sección	09
1	Asistente Administrativo	06
2	Auxiliar Administrativo	04”

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

Atentamente,

William Vélez Mesa, Telésforo Pedraza Ortega, Hugo Ernesto Zárrate O., Carlos Germán Navas T. Brigadier General (R.), Gustavo Petro Urrego, Jaime Ernesto Canal A., Joaquín José Vives Pérez, Eduardo Enríquez Maya, Luis Fernando Velasco Chaves, Representantes a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Representantes y Senadores:

Por razones desconocidas, quienes redactaron la Ley 5ª de 1992 omitieron crear la Sección de Contabilidad de la Cámara de Representantes, a diferencia de lo que sucedió con la planta administrativa del Senado de la República, que sí la incluye (Cfr. num 3.4.1. del artículo 369 del Reglamento del Congreso).

En varios informes, la Contraloría ha insistido en la necesidad de crear este cargo, cuya inexistencia, según el ente de control fiscal, explica en buena parte el desgüeño contable de la Institución. En el informe titulado *diagnóstico de las principales deficiencias administrativas y de gestión Cámara de Representantes*, documento remitido por el señor Contralor General de la República, doctor Antonio Hernández Gamarra en octubre de 2002, se incluye la siguiente observación, en el numeral 1.2. Auditoría Legal y Financiera: “(...) *La Cámara de Representantes no cuenta con una Oficina de Contabilidad debidamente organizada. Esto repercute en un atraso permanente en los registros contables, con sobreestimación en los saldos (...)*”.

La ausencia de esta dependencia ha obligado a vincular por contrato a contadores externos, razón por la cual la Corporación no tiene memoria contable y no puede trazar un plan de acción permanente en esta línea, y lo peor, ha propiciado la irresponsabilidad por todo lo que ocurre a la Cámara en esta materia.

De otro lado, en el reciente informe de la Comisión de la Verdad integrada a efectos de esclarecer el caso de la clonación de cheques en la Cámara de Representantes, aparece una recomendación en el sentido siguiente:

“Es imprescindible presentar un proyecto de ley mediante el cual se cree la sección de contabilidad para la Cámara de Representantes, que debe estar adscrita a la División Financiera y Presupuesto e integrada a todos sus procedimientos, con sus correspondientes funciones detalladas y con la provisión del personal idóneo, incluyendo por supuesto al menos a un contador público que suscriba los estados financieros de la entidad y posea la idoneidad para realizar todas las operaciones que demanda esta oficina, en particular las de efectuar las conciliaciones bancarias mes a mes e interactuar con la sección de pagaduría para controlar los boletines diarios de caja y bancos”. (Página antepenúltima del Informe Final de la Comisión Accidental de la Verdad, presentado a la plenaria de la Cámara el 16 de diciembre de 2002).

En opinión de la Comisión, si bien se han implementado medidas para minimizar los riesgos de defraudación al presupuesto de la Cámara, la inexistencia de la Sección de Contabilidad sigue constituyendo no obstante una deficiencia estructural grave, pues no existe un responsable institucional de la razonabilidad de los estados financieros, ni existe un responsable de la realización de las conciliaciones bancarias.

Creemos que entre tanto se dispone sobre la unificación de la planta administrativa del Congreso y la separación de funciones administrativas y legislativas, es necesario proceder a implementar esta medida, frente a la cual coinciden la Contraloría, la Comisión de la Verdad y la Mesa Directiva.

Por si fuera poco, la Ley 298 de 1996, por la cual se creó la Contaduría General de la Nación dispuso que para garantizar el adecuado registro contable de todas las operaciones del sector público, dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación, las autoridades competentes **reestructurarán las áreas financieras y contables existentes con el objeto de que asuman la función de contaduría** en cada una de las entidades u organismos, artículo que fuera declarado constitucional mediante Sentencia C-487-97 del 2 de octubre de 1997, (Magistrado Ponente, Dr. Fabio Morón Díaz). Sobra decir que no hemos cumplido esta disposición.

Está pues suficientemente justificada la oportunidad y urgencia de introducir esta modificación a la Ley 5ª de 1992.

De los honorables congresistas,

William Vélez Mesa, Telésforo Pedraza Ortega, Hugo Ernesto Zárrate O., Carlos Germán Navas T. Brigadier General (R.), Gustavo Petro Urrego, Jaime Ernesto Canal A., Joaquín José Vives Pérez, Eduardo Enríquez Maya, Luis Fernando Velasco Chaves, Representantes a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 4 de abril del año 2003 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 212 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *William Vélez Mesa* y otros.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

Bogotá, D. C., 2 de abril de 2003

Doctor

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 153 de 2002 Cámara, *por la cual se interpretan y precisan los efectos del artículo 116 de la Ley 6ª de 1992.*

Cordial saludo.

De conformidad con lo establecido en el Reglamento del Congreso, Ley 5ª de 1992, y dentro de la oportunidad indicada, presento a su consideración y por su digno conducto a los miembros de la Comisión, el informe de ponencia favorable, para el primer debate al Proyecto de ley número 153 de 2002 Cámara, *por la cual se interpretan y precisan los efectos del artículo 116 de la Ley 6ª de 1992.*

Autora: La honorable Representante *Araminta Moreno Gutiérrez*, para su correspondiente trámite.

Atentamente,

Germán Antonio Aguirre Muñoz,
honorable Representante a la Cámara.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 153 DE 2002 CAMARA

por la cual se interpretan y precisan los efectos del artículo 116 de la Ley 6ª de 1992.

Doctor

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO

Presidente

Honorable Cámara de Representantes y demás miembros

Bogotá, D. C.

Señor Presidente y honorables Representantes:

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes, me ha correspondido rendir ponencia para el primer debate al Proyecto de ley número 153 de 2002 Cámara, *por la cual se interpretan y precisan los efectos del artículo 116 de la Ley 6ª de 1992*, cuya autora, es la honorable Representante *Araminta Moreno Gutiérrez*, la cual hago en la forma y términos que a continuación les expreso:

Fundamentos Constitucionales

Los fundamentos Constitucionales surgen de lo estipulado en los artículos 48, 150-19, 333, 334 de nuestra Constitución Política.

La función social de la empresa (C. N., artículo 333), el cual permite al Estado ejercer inspección y vigilancia (C. N., artículo 334), incidir sobre las variables económicas dentro de las cuales se desarrolla la actividad empresarial (C. N., artículo 150-19) y regular las relaciones entre empleadores y los trabajadores a partir de principios laborales orientados a la protección de los derechos de los trabajadores.

Obsérvese el artículo 48 de la C. N., que ora "artículo 48. La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad social.

El Estado garantizará a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la seguridad social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley.

La seguridad social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley.

No se podrá destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella".

La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.

Fundamentos legales

La Ley 100 de 1993 creó el sistema de seguridad social integral.

Declaración universal de derechos humanos, artículo 22.

Pacto internacional de derechos económicos y sociales, Ley 74 de 1968, artículo 9º.

Objeto del proyecto

De la apreciación del articulado y la lectura de la jurisprudencia C-531 de noviembre 20 de 1995 emanada de la honorable Corte Constitucional, se puede inferir que contrario a lo que se manifiesta en el proyecto y su exposición de motivos no es declaratoria ni interpretativa, si no que pretende dar nuevamente vida jurídica al ajuste de pensiones del sector público consagrado en el artículo 116 de la Ley 6ª de 1992, subsanando el desconocimiento de unidad de materia por el cual se declaró inexecutable, mediante el debido trámite legislativo.

Contenido

Este proyecto de ley contiene dos artículos el primero ordenando el reajuste pensional en las entidades del orden nacional, departamental, municipal, distrital y de sus entes descentralizados, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales del Estado.

El artículo 2º señala el alcance y establece el carácter de estas normas como declaratorias e interpretativas.

Consideraciones

El suscrito ponente se aparta de la autora del proyecto en el sentido de considerarlo interpretativo y por ello las referencias al artículo 116 de la Ley 6ª de 1992 y el Decreto Reglamentario 2108 de 1992 deben eliminarse del contenido del proyecto de ley e incluso debe ser cambiado el título del mismo por razones estrictamente jurídicas las cuales expongo a continuación: La sentencia C-531 de 1995 declaró **inexecutable** en su totalidad el artículo 116 de la Ley 6ª de 1992 y en su numeral 13 limitó los efectos hacia el futuro, lo que quiere decir que a partir del 20 de noviembre de 1995 fecha de la sentencia dicha norma desapareció para la vida jurídica y no puede ser fuente de otras normas como la pretendida en este proyecto de ley ni de obligaciones ni es justo título, igual camino sigue el Decreto Reglamentario 2108 de 1992, pues este tenía como fuente la referida ley y es principio de derecho que lo accesorio sigue el camino de lo principal.

Proposición

Fundamentado en lo hasta aquí dicho emito ponencia favorable al proyecto de ley número 153 de 2002 Cámara, *por la cual se interpretan y precisan los efectos del artículo 116 de la Ley 6ª de 1992*, y consecuentemente, solicito a esta honorable Corporación dar primer

debate al proyecto de ley en referencia con el pliego de modificaciones propuesto.

Bogotá, D. C., 1° de abril de 2003.

De los honorables Representantes,

Germán Antonio Aguirre Muñoz,
honorables Representante a la Cámara.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 153 DE 2002 CAMARA**

*por la cual se interpretan y precisan los efectos del artículo 116
de la Ley 6ª de 1992.*

Las modificaciones que se proponen son las siguientes.

En el Título de proyecto se modifica la expresión **SE INTERPRETAN Y PRECISAN LOS EFECTOS DEL ARTICULO 116 DE LA LEY 6ª DE 1992** y en su lugar **SE DISPONE UN AJUSTE DE PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO.**

El artículo 1° se propone modificarlo por artículo 1°. *Ajuste a pensiones del sector público.* Para compensar las diferencias de los aumentos de salarios y de las pensiones de jubilación, invalidez, vejez, muerte, pensión sanción, como sus sustituciones del sector público que hayan sido reconocidas a los pensionados del orden nacional, departamental, municipal y distrital, de sus entes descentralizados, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales del Estado, con anterioridad al 1° de enero de 1989, el Gobierno Nacional dispondrá gradualmente el ajuste de dichas pensiones, siempre que se hayan reconocido con anterioridad al 1° de enero de 1989.

Los reajustes ordenados en este artículo, comenzarán a partir de la vigencia de esta ley y no afectará los derechos adquiridos.

Se propone eliminar el parágrafo 1°.

En el parágrafo 3° propongo eliminar: de conformidad con la ley interpretada, su decreto reglamentario, los artículos aclaratorios e interpretativos de que se trata, sin lugar a acciones judiciales. Si existieren procesos judiciales en trámite por este mismo concepto, deberán ser conciliados por la entidad administrativa. En su lugar: que será igual a las diferencias con los aumentos de salario decretados por el Gobierno Nacional desde la fecha que se reconoció la respectiva pensión, a favor de quienes tengan derecho a él, de conformidad con esta ley.

Se propone eliminar el artículo 2°.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 153 DE 2002 CAMARA**
por la cual se dispone un ajuste de pensiones del sector público.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Ajuste a pensiones del sector público.* Para compensar las diferencias de los aumentos de salarios y de las pensiones de jubilación,

invalidez, vejez, muerte, pensión sanción, como sus sustituciones del sector público que hayan sido reconocidas a los pensionados del orden nacional, departamental, municipal y distrital, de sus entes descentralizados, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales del Estado, con anterioridad al 1° de enero de 1989, el Gobierno Nacional dispondrá gradualmente el ajuste de dichas pensiones, siempre que se hayan reconocido con anterioridad al 1° de enero de 1989.

Los reajustes ordenados en este artículo, comenzarán a partir de la vigencia de esta ley y no afectará los derechos adquiridos.

Parágrafo 1°. Los reajustes pensionales mencionados, así aplicados, forman parte integrante de la pensión, para todos los efectos legales.

Parágrafo 2°. Dentro del mes siguiente a la sanción de la presente Ley, la autoridad administrativa correspondiente dispondrá oficiosamente la liquidación y pago del reajuste pensional, que será igual a las diferencias con los aumentos de salario decretados por el Gobierno Nacional desde la fecha que se reconoció la respectiva pensión, a favor de quienes tengan derecho a él, de conformidad con esta ley.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación. Publíquese y cúmplase.

CONTENIDO

Gaceta número 154 - Martes 8 de abril de 2003

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley número 209 de 2003 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos sesenta y dos (462) años de fundación del municipio de Alvarado, ubicado en el departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones	1
Proyecto de ley número 210 de 2003 Cámara, por el cual se establecen normas contra la corrupción en defensa del erario público, se modifica la Ley 678 de 2001 y el Decreto 169 de 1971 Estatuto del Abogado y se dictan otras disposiciones	2
Proyecto de ley número 211 de 2003 Cámara, por la cual se modifica la Ley 756 de 2002	12
Proyecto de ley número 212 de 2003 Cámara, por la cual se modifica parcialmente la planta de personal de la Cámara de Representantes, en desarrollo del artículo 150, numeral 20, de la Constitución Política	14

PONENCIAS

Ponencia para primer debate, Pliego de modificaciones y Texto propuesto al Proyecto de ley número 153 de 2002 Cámara, por la cual se interpretan y precisan los efectos del artículo 116 de la Ley 6ª de 1992	15
---	----