REPUBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123-9066

AÑO XII - Nº 379 Bogotá, D. C., viernes 1° de agosto de 2003 EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camararep.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 047 DE 2003 CAMARA

por el cual se adiciona el artículo 339 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el artículo 339 de la Constitución Política con el siguiente texto:

"Los pueblos indígenas y grupos étnicos, podrán elaborar y adoptar dentro de su ámbito territorial, previa concertación comunitaria interna, planes de desarrollo o de vida o modelos de economía, acordes con sus usos, costumbres y valores culturales propios, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República y que estén orientados preferencialmente a su reconstrucción y desarrollo económico, social, cultural y ambiental."

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

Lorenzo Almendra Velasco, Carlos Germán Navas Talero, Wilson Alfonso Borja Díaz, Gustavo Petro Urrego, Hugo Ernesto Zárrate Osorio, Pedró José Arenas García, Venus Albeiro Silva Gómez, Wellington Ortiz Palacio, Representantes a la Cámara.

Efrén Félix Tarapués C., Carlos Gaviria Díaz, Francisco Rojas Birry, Gerardo A. Jumí Tapias, Senadores.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El artículo 339 de la Constitución Política de Colombia se refiere en su primer inciso al Plan Nacional de Desarrollo, integrado por una parte general en la que se incluyen los propósitos y objetivos de largo plazo, las metas y prioridades a mediano plazo y las estrategias de la política económica, social y ambiental; la otra parte incluye un plan de inversiones de las entidades públicas del nivel nacional, que contiene los presupuestos plurianuales de los programas y proyectos de inversión y la especificación de los recursos requeridos para su ejecución.

Su segundo inciso hace referencia a los planes de desarrollo que elaboran y adoptan concertadamente las entidades territoriales, conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo, con el fin de asegurar el uso eficiente de los recursos.

El artículo 286 de la Constitución Política consagró los territorios indígenas como entidades territoriales, agregando en su artículo 287, que "...gozan de autonomía para la gestión de sus intereses...".

Lo anterior nos da una muestra inequívoca que en cuanto a planes de desarrollo de las entidades territoriales, se legisló pensando en una Colombia monoétnico-cultural y que por tanto, lo mismo que se determina para las entidades territoriales en general es exactamente aplicable en los territorios indígenas. Esto obviamente va en contravía de la realidad ya constitucionalmente reconocida, en el sentido de que nuestra patria es pluriétnica y multicultural, lo cual implica la necesidad de una legislación especial para tales territorios, que en nuestro país se expresa a través de la misma Constitución Política, el Fuero Indígena, el Derecho Mayor de los Pueblos Indígenas, los usos y costumbres de los afrocolombianos y que para los efectos constitucionales de planes de desarrollo o planes de vida de los Pueblos Indígenas y grupos étnicos, es de imperiosa necesidad adicionar un tercer inciso, como el aquí propuesto.

De otra parte, el artículo 7° de la Carta Magna identificó como uno de los fines esenciales del Estado el del reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de Colombia.

Los Pueblos Indígenas y los grupos étnicos, ya no son sólo una realidad fáctica sino sujetos de derechos y precisamente la Corte Constitucional refiriéndose al principio de la diversidad étnica y cultural, expresó en Sentencia T-254 de 1994:

"...a diferencia de lo que acontece frente a otras entidades territoriales, a los miembros de las comunidades indígenas se les garantiza no sólo una autonomía administrativa, presupuestal y financiera dentro de sus territorios, como puede suceder con los departamentos, distritos y municipios, sino que también el ejercicio (...) de autonomía política y jurídica (...). Lo anterior no significa otra cosa que el reconocimiento y la realización parcial del principio de democracia participativa y pluralista y el respeto de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana (C.P. art. 7º)".

El artículo 246 de la Constitución Nacional se constituyó en una norma práctica de aplicación del principio de la diversidad, al reconocer a los pueblos indígenas su derecho a una jurisdicción especial acorde con sus usos y costumbres, lo cual ha llevado al fortalecimiento de la autoridad propia y de su capacidad legislativa interna y es ejemplo positivo de aplicabilidad y materialización de este postulado constitucional.

La Corte Constitucional también en Sentencia T-380 de 1993 con ponencia del honorable Magistrado: Eduardo Cifuentes Muñoz, reafianzó el criterio constitucional de admitir diversos modelos económicos acorde con el reconocimiento y protección de la diversidad cultural, así:

"La Constitución no acoge un determinado sistema económico cuando consagra la libertad económica y de iniciativa privada o regula la propiedad (C.P. art. 333 y 58). Por el contrario, el ordenamiento constitucional admite diversos modelos económicos gracias al reconocimiento de la diversidad cultural. Es el caso de las economías de subsistencia de las comunidades indígenas que habitan en el bosque húmedo tropical colombiano, en contraste con la economía capitalista. Uno y otro modelo de actividad económica están garantizados dentro de los límites del bien común, sin desatender que la propiedad es una función social a la que le es inherente una función ecológica".

En el campo de los tratados y convenios internacionales, no se puede olvidar que por Acuerdo 169 de la O.I.T., aprobado mediante Ley 21 de 1991, de obligatorio cumplimiento para nuestro país, se consagró en su artículo 8° que:

"1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario. (Pueblos interesados en la norma equivale a pueblos indígenas y derecho consuetudinario a Derecho Mayor o Interno). Paréntesis fuera de texto original."

"2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio."

"3. La aplicación de los párrafos 1° y 2° de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes".

Los Resguardos Indígenas reciben recursos del Sistema General de Participación, que son de su propiedad, que no se incluyen en los presupuestos del ente administrador y que requieren para su ejecución estar especificados en el presupuesto interno de la comunidad, el cual se construye y concierta colectivamente, orientándolo básicamente a sus necesidades prioritarias de reconstrucción social, económica, cultural y ambiental.

Como se puede deducir, la adición propuesta es una necesaria complementación al artículo 339 de la C.N., para salvaguardar el principio de la diversidad étnica y cultural de reconocimiento constitucional, que es constantemente violado incluso por agentes estatales que olvidando la obligatoriedad de este principio, implementan acciones de choque propias de una economía consumista para acabar con las economías propias de los grupos étnicos, lo cual se seguirá presentando hasta tanto se consagre un mandato constitucional expreso como el aquí propuesto para la aprobación de los honorables Congresistas.

De los honorables Congresistas,

Lorenzo Almendra Velasco, Carlos Germán Navas Talero, Wilson Alfonso Borja Díaz, Gustavo Petro Urrego, Hugo Ernesto Zárrate Osorio, Pedró José Arenas García, Venus Albeiro Silva Gómez, Wellington Ortiz Palacio, Representantes a la Cámara.

Efrén Félix Tarapués C., Carlos Gaviria Díaz, Francisco Rojas Birry, Gerardo A. Jumí Tapias, Senadores.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 31 de julio del año 2003 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 47 de 2003 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Lorenzo Almendra* y otros.

El Secretario General (e.),

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 44 DE 2003 CAMARA

por la cual se regula el derecho de negociación colectiva de los sindicatos de empleados públicos, en desarrollo del artículo 55 de la Constitución Política y de los Convenios de OIT N° 151 de 1978 y 154 de 1981, aprobados respectivamente por las Leyes 411 de 1997 y 524 de 1999.

Bogotá, D. C., julio 29 de 2003

Doctor

ANGELINO LIZCANO RIVERA

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Señor Secretario General:

Me permito radicar en su despacho, para los fines pertinentes, el Proyecto de ley número 44 de 2003 Cámara, *por la cual se regula el derecho de negociación colectiva de los sindicatos de empleados públicos, en desarrollo del artículo 55 de la Constitución Política y de los Convenios de OIT N° 151 de 1978 y 154 de 1981, aprobados respectivamente por las Leyes 411 de 1997 y 524 de 1999,* el cual consta de nueve (9) artículos y está acompañado de su exposición de motivos.

Para lo antes solicitado, con las condiciones señaladas en el artículo 145 de la Ley 5ª de 1992, entrego: medio magnético, original y tres (3) copias impresa del citado proyecto.

Atentamente,

Wilson Alfonso Borja Díaz,

Representante a la Cámara por Bogotá.

PROYECTO DE LEY NUMERO 44 DE 2003 CAMARA

por la cual se regula el derecho de negociación colectiva de los sindicatos de empleados públicos, en desarrollo del artículo 55 de la Constitución Política y de los Convenios de OIT N° 151 de 1978 y 154 de 1981, aprobados respectivamente por las Leyes 411 de 1997 y 524 de 1999.

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. Esta ley, en desarrollo del artículo 55 de la Constitución Política y de los Convenios de OIT N° 151 de 1978 y 154 de 1981, aprobados respectivamente por las Leyes 411 de 1997 y 524 de 1999, regula el derecho de negociación colectiva de los sindicatos de empleados públicos.

Artículo 2°. Campo de aplicación. La presente ley se aplicará a todos los Empleados Públicos del Estado, la Administración Pública, las Ramas Judicial, Legislativa y Ejecutiva, en todos sus organismos y entidades que la integran o que forman parte de ella, los Organismos de Control, la Organización Electoral y los órganos autónomos e independientes, tanto del orden nacional como territorial. No se aplicará a los Funcionarios que desempeñen empleos de alto nivel jerárquico o directivo que por sus funciones poseen poder o representación, autoridad civil o política o ejercen cargos de dirección o de naturaleza altamente confidencial.

Tampoco se aplicará a los trabajadores oficiales, a los servidores públicos de elección popular o por el Congreso o Corporaciones Territoriales, ni a los miembros uniformados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

Artículo 3°. Definiciones. Para la aplicación de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

1. **Empleado Público**: designa a toda persona a quien se le aplica esta ley.

2. **Organización de empleados públicos**: designa a toda Organización Sindical titular del Derecho de Negociación Colectiva, cualquiera que sea su grado: confederación, federación o sindicato de primer grado y que tenga por objeto la defensa de los intereses de los empleados públicos a quienes se aplica esta ley.

3. **Condiciones de empleo:** designa todos los aspectos de la Relación Laboral de los Empleados Públicos.

4. **Negociación colectiva**: es el instrumento, procedimiento, mecanismo o medio, cuyo resultado dada la naturaleza del vínculo laboral legal y reglamentario de los empleados públicos es la especie del Acuerdo Colectivo, instrumentable por la autoridad según la distribución constitucional de competencias.

Comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador estatal, un grupo de empleadores estatales o una organización o varias organizaciones de empleadores estatales, por una parte y una organización o varias organizaciones de empleados públicos por la otra, con el fin de fijar las condiciones de empleo, regular las relaciones entre empleadores y empleados y las relaciones entre empleadores y organizaciones de Empleados Públicos.

Artículo 4°. De la negociación para determinar las condiciones de empleo. Para la negociación colectiva del Estado con las organizaciones sindicales de empleados públicos, se tendrá en cuenta y procederá así:

1. **Ambito de la negociación**

La Negociación Colectiva puede desarrollarse, a nivel general o nacional sobre aspectos comunes a todos los empleados públicos; sectorial o de rama; territorial; y, por organismo o entidad, que comprende aspectos específicos del sector, territorio u organismo.

2. **Forma de la negociación**

La Negociación Colectiva de los Empleados Públicos, podrá efectuarse de manera singular o conjunta por varias Organizaciones Sindicales representativas de los empleados públicos.

3. **Representación del Estado y de las organizaciones sindicales de empleados públicos**

Las Comisiones Negociadoras por parte del Estado y de las Organizaciones Sindicales, estarán integradas de acuerdo al ámbito de la Negociación, bajo el principio de representatividad, designadas autónomamente y conformadas por un número igual de negociadores y asesores por cada parte.

4. **Principio de buena fe**

Las Partes están obligadas a Negociar de buena fe y en consecuencia deberán:

a) Designar los Negociadores, los que se presumen investidos de poder y representatividad suficiente para Negociar y suscribir el Acuerdo Colectivo;

b) Concurrir a las negociaciones;

c) Realizar las reuniones necesarias, en los lugares y con la frecuencia y periodicidad convenidas, y

d) El intercambio de la información necesaria para poder adelantar fundadamente el proceso de Negociación.

5. **Iniciación de la negociación**

La negociación colectiva se origina en el escrito o escritos de reivindicaciones presentado por la organización u organizaciones sindicales que asocien empleados públicos. El Estado designará su Comisión Negociadora, lo comunicará a la organización sindical e iniciará la negociación, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al de presentación del escrito de reivindicaciones.

El funcionario competente que se niegue, dilate o eluda el inicio de la negociación, incurrirá en responsabilidad penal y disciplinaria.

6. **Oportunidad para la negociación**

Cuando el escrito de reivindicaciones contenga, entre otros, aspectos salariales, prestacionales o de incidencia económica y por tanto presupuestal, su presentación deberá hacerse dentro de los cuatro (4) meses anteriores a la oportunidad legal para la presentación del respectivo proyecto de presupuesto.

7. **Duración de la negociación**

Instalada la negociación, ésta se desarrollará durante un periodo inicial de veinte (20) días hábiles, prorrogables por acuerdo entre las partes hasta por veinte (20) días hábiles más.

8. **Actas**

Deberá suscribirse, a lo memos, acta de iniciación en la que conste: los nombres de las respectivas comisiones negociadoras, fecha de iniciación de la negociación, sitio, días y horas de sesiones; actas en las que consten los acuerdos parciales; actas en las que se consignen las fórmulas de los mediadores y/o conciliador (es) y acta de finalización en la que se consigne el acuerdo final, o los puntos parciales de acuerdo y de desacuerdo.

9. **Mediador/conciliador**

Durante el proceso de negociación colectiva las partes de común acuerdo podrán designar una o varias personas que cumplan funciones de mediación o de conciliación en la búsqueda del acuerdo.

10. **Acta de acuerdo**

Cuando la Negociación concluya con Acuerdo, las partes suscribirán un acta que contendrá lo siguiente:

a) Lugar y fecha de celebración;

b) Las partes y sus representantes;

c) Los acuerdos;

d) El ámbito de su aplicación;

e) El valor de la cuota por beneficio derivado del Acuerdo, para los Empleados no sindicalizados, equivalente a la de los empleados sindicalizados;

f) El término de su vigencia;

g) La forma para su cumplimiento y observancia mientras se produce su Instrumentación;

h) La forma y medios para su Instrumentación, e

i) La integración y funcionamiento del Comité de cumplimiento y de Instrumentación del Acuerdo.

Todo Acuerdo Colectivo se rige por el principio de continuidad y por tanto sólo podrá ser modificado mediante otro Acuerdo Colectivo.

11. **Instrumentación para el cumplimiento del acuerdo**

El Acta de Acuerdo colectivo será depositada en el Ministerio de Protección Social, dentro de los quince (15) días siguientes a su celebración.

La Administración quedará comprometida y obligada en su cumplimiento y observancia, sin perjuicio y dependiendo de su Instrumentación conforme a las competencias constitucionales.

Para la instrumentación del Acuerdo la respectiva autoridad competente, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, expedirá los decretos, directivas, circulares y actos administrativos pertinentes. Para lo que sea de competencia del congreso, asamblea o concejo, presentará diligentemente los proyectos de ley, de ordenanza, o de acuerdo. En general, realizará las gestiones necesarias destinadas para su cumplimiento integral, según el contenido y los términos de lo Acordado y el Principio de la Buena Fe, sin perjuicio de la Acción de Cumplimiento.

12. **Desacuerdo y arbitramento**

Cuando no hubiere acuerdo total, sin perjuicio del cumplimiento de lo parcialmente Acordado y del Derecho de Huelga según sea procedente conforme a la Constitución y a la Ley, las partes para la solución del conflicto colectivo de trabajo, dentro de los 5 días hábiles siguientes a la terminación de la Negociación, designarán de consenso, previa consulta de su aceptación, un (1) árbitro o sendos Árbitros, quienes se posesionarán dentro de los dos (2) días hábiles siguientes y procederán, previa consulta de su aceptación, al nombramiento de un (1) árbitro tercero, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes.

El árbitro o árbitros, previa audiencia de las partes y de expertos, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes, proferirán el Laudo Arbitral, cuyo cumplimiento por éstas será obligatorio como Acuerdo Colectivo para su Instrumentación, sin perjuicio y de acuerdo a las competencias constitucionales.

Parágrafo. En caso de que las Partes no se pusieren de acuerdo en el nombre del árbitro, o los árbitros designados por éstas no convinieren el árbitro Tercero, la designación se hará el día hábil siguiente, mediante sorteo de los nombres postulados, previa consulta de su aceptación, hasta en número de tres (3) por cada una de las Partes.

Artículo 5°. Negociación mixta. Cuando la Negociación Colectiva sea promovida por una organización sindical de carácter mixto, por agrupar empleados públicos y trabajadores oficiales, ésta se adelantará coordinadamente, de acuerdo al procedimiento legal previsto en el Código Sustantivo del Trabajo para los trabajadores oficiales y de acuerdo a esta ley para los empleados públicos.

Artículo 6°. Garantías durante la negociación colectiva. Los Negociadores Sindicales, desde el inicio de la negociación y hasta la solución del conflicto, gozarán de permiso sindical remunerado y de fuero sindical.

Los empleados públicos afiliados a sindicato o sindicatos que sean parte de una negociación colectiva, estarán protegidos por la garantía del fuero sindical circunstancial, durante el proceso de negociación y hasta la solución definitiva del mismo.

Artículo 7°. De la consulta. Las regulaciones de carácter general, que comporten incidencia sobre las condiciones de empleo, deberán ser materia de consulta previa con las organizaciones sindicales de empleados públicos representativas.

Artículo 8°. Interpretación. La interpretación de la presente ley deberá hacerse prevalentemente con base en los artículos 25, 39, 53 y 55 de la Constitución Política y en los Convenios de OIT 151 de 1978 y 154 de 1981, la Constitución de la OIT y los pronunciamientos de su comité de libertad sindical y comisión de expertos.

Artículo 9°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga en lo pertinente las disposiciones que le sean contrarias y singularmente del Código Sustantivo del Trabajo: el numeral 4° del artículo 414, el artículo 415 y del 416 la expresión "los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones".

Wilson Alfonso Borja Díaz,

Representante a la Cámara por Bogotá.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. La Constitución Política en su artículo 55 consagró "el Derecho de Negociación Colectiva para regular las Relaciones Laborales", siendo una de dichas relaciones laborales, la de los empleados públicos.

La Asamblea Nacional Constituyente, al adoptar la norma Constitucional, advirtió expresamente:

"Es un Derecho y una práctica que **consideramos debe hacerse extensiva a todos los trabajadores, incluyendo a los demás empleados públicos**, por cuanto es muy negativo que a estos trabajadores se les siga dando un tratamiento de ciudadanos de segunda categoría en relación con algunos derechos laborales".1

2. Concordantemente, el Congreso de la República mediante la Ley 411 del 5 de noviembre de 1997, publicada en el **Diario Oficial** número 43.168 del 7 de noviembre del citado año, aprobó el Convenio número 151 de 1978 "sobre la protección del Derecho de Sindicalización y los Procedimientos para determinar las Condiciones de Empleo en la Administración Pública".

Y mediante Ley 524 de 1999 de agosto 12, el Congreso aprobó el Convenio de OIT 154 de 1981 "sobre el fomento de la negociación colectiva".

La honorable Corte Constitucional en Sentencia C-377, proferida el día 27 julio de 1998, Declaró la Exequibilidad del Convenio 151 y de su Ley Aprobatoria número 411 de 1997 y mediante Sentencia C-161 de 2000, febrero 23, declaró la Exequibilidad del Convenio 154 y de su Ley aprobatoria 524 de 1999.

El Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores, el día 21 de noviembre de 2000, otorgaron Plenos Poderes para que en nombre del Gobierno Nacional se procediera ante la OIT a la ratificación de los mencionados instrumentos internacionales.

La ratificación formal de los Convenios 151 y 154 fue efectuada por Colombia, registrada y depositada ante la OIT el día 8 de diciembre de 2000.

3. La Corte Constitucional, en Sentencia C-201 de 2002 (marzo 15), señaló:

"...la Corte debe advertir que, estando garantizado Constitucionalmente el Derecho de Negociación Colectiva para **todas** las Relaciones Laborales, **incluidas las de los empleados públicos** y existiendo una **amplia facultad de configuración normativa en esta materia por parte del Legislador**...".

4. Dadas las consideraciones anteriores se presenta este Proyecto de Ley "por la cual, en desarrollo del artículo 55 de la Constitución Política y de los Convenios de OIT N° 151 de 1978 y 154 de 1981, aprobados respectivamente por las Leyes 411 de 1997 y 524 de 1998, se regula el Derecho de Negociación Colectiva de los sindicatos de empleados públicos".

5. El presente Proyecto de Ley ha sido elaborado con base en los criterios y redacción contenidos en un proyecto de decreto reglamentario sobre el tema, adoptado por la Subcomisión de Concertación del sector público, del Ministerio de Trabajo, integrada por representantes de los Ministerios de Hacienda y de Trabajo y de los Departamentos Administrativos de Planeación Nacional y de la Función Pública, con participación de las Federaciones Sindicales de Empleados Públicos Fenaltrase, Utradec y Futec, con la Secretaría Técnica de un colaborador de la OIT.

Este Proyecto estuvo precedido por el Proyecto de ley número 042 de 2002 (Cámara) que fue retirado con el propósito de ajustarlo a las Observaciones formuladas en junio 10 de 2003 por el señor Ministro (E.) de la Protección Social.

6. Son características principales del proyecto de ley, las siguientes:

Artículo 1°. Objeto. Es el de regular el derecho de negociación colectiva de los sindicatos de empleados públicos, en desarrollo del artículo 55 constitucional por el cual "se garantiza el Derecho de Negociación Colectiva para regular las relaciones laborales" y los Convenios de OIT aprobados por el Congreso, distinguidos como el 151 de 1978 "sobre los procedimientos para la determinación de las condiciones de empleo en la Administración Pública" y 154 de 1982 "sobre el fomento de la negociación colectiva".

Artículo 2°. Campo de aplicación. La ley se aplica, por regla general, a todos los empleados públicos del Estado.

Están excluidos: los altos funcionarios o dignatarios, los de Dirección, los de funciones altamente confidenciales, los de elección popular o por el Congreso o Corporaciones Administrativas Territoriales, los miembros uniformados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

La ley tampoco se aplica a los trabajadores oficiales, dado que ellos, al igual que los trabajadores particulares, por tener en común vínculo de contrato o contractual, han tenido y tienen en el Código Sustantivo del Trabajo (arts. 432 a 461 y 467) su propia regulación sobre la negociación colectiva y la resultante especial de la convención o contrato colectivo.

La ley está dirigida específicamente a regular la negociación colectiva en el vínculo legal y reglamentario de los empleados públicos, como situación nueva en razón del artículo 55 constitucional y los Convenios 151 y 154, que no ha sido legalmente desarrollada.

Artículo 3°. Definiciones. Son las de empleado público, organización de empleados públicos, condiciones de empleo y negociación colectiva, cuya precisión es básica en la concepción integral del proyecto de ley.

Particular importancia tiene, en la definición de "negociación colectiva", el precisar que es un concepto genérico, de naturaleza instrumental, procedimental, como mecanismo o medio, cuyo resultado en el caso de la relación laboral legal y reglamentaria de los empleados públicos, es el acuerdo colectivo,2 instrumentable por la autoridad según la distribución constitucional de competencias.

Adviértase, que no se utiliza la expresión convención o contrato colectivo, dado que esa es la especie resultante de la negociación colectiva pero en la relación laboral de vínculo contractual o de contrato: trabajadores oficiales y particulares, pues su objeto o materia es la de "fijar las condiciones que regirán los **contratos** de trabajo" (CST. art. 467).

Artículo 4°. Regula la negociación, al señalar:

1. **El ámbito,** cuyas modalidades pueden ser: general y nacional, sectorial o de rama, territorial y por organismo o entidad.

2. **La Forma,** que puede ser singular por una o conjunta por varias organizaciones sindicales de empleados públicos.

3. **La representación de las partes**, que será de acuerdo al ámbito de la negociación.

4. **El principio de la buena fe,** que comporta: el designar los negociadores con suficiente poder, representatividad y capacidad para negociar y acordar, el concurrir a las negociaciones, el realizar las reuniones en la forma convenida y, el intercambio de la información necesaria.

5. **Iniciación de la negociación**, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al de presentación del escrito sindical de reivindicaciones.

6. **Oportunidad para la negociación,** cuando median Reivindicaciones con contenido o incidencia económica, ello determina que sean formuladas con cuatro (4) meses de anticipación al término legal la presentación del respectivo proyecto de presupuesto, por ley, ordenanza o acuerdo, según fuere el caso.

7. **Duración de la negociación**, por un período inicial de veinte (20) días hábiles, prorrogables por mutuo acuerdo hasta por veinte (20) días hábiles.

8. **Actas**, que son básicamente las de iniciación o instalación, las de acuerdos parciales, las de fórmulas de los mediadores/conciliadores y el acta final de acuerdo o desacuerdo.

9. **Mediador/conciliador(es),** previstos como colaboradores para la búsqueda del acuerdo.

10. **Acta de acuerdo**, cuando a él se llegaré, regulando con precisión su contenido.

11. **Instrumentación del acuerdo,** consistente en su incorporación ley, decreto, acto, ordenanza, acuerdo, según la distribución constitucional de competencias entre las autoridades. La instrumentación procede por mandato constitucional y legal, dado que el acuerdo colectivo, no es ni puede ser suficiente en sí mismo, dada la competencia constitucional en la autoridad, conforme al vínculo legal y reglamentario propio de los empleados públicos, a diferencia del contrato o convención colectiva predicable del vínculo contractual de los trabajadores oficiales y particulares, que por ser un contrato colectivo, sí es suficiente en sí mismo y por tanto no necesita ser instrumentado.

12. **Desacuerdo,** previéndose para la solución del conflicto, el que las partes acudan al arbitramento, sin perjuicio de la instrumentación de los acuerdos parciales y del derecho de huelga según fuere procedente conforme a la Constitución y a la ley.

Se propone la especial regulación del procedimiento de negociación colectiva de los sindicatos de empleados públicos, en razón de la inexistencia de normatividad legal, dado que el Código Sustantivo de Trabajo no la regula, pues fue construido en 1950 para regular exclusivamente la contratación colectiva de los trabajadores oficiales y particulares, sobre la base de negar el derecho de negociación colectiva de los sindicatos de empleados públicos.

Además, se propone regulación especial para los empleados públicos, por las características y particularidades propias de la negociación en el vínculo legal y reglamentario, del Estado como sujeto negociador, del presupuesto como referente económico y la necesidad constitucional de la instrumentalización del acuerdo colectivo, dado que por no ser contrato colectivo como sí lo es en los trabajadores de vínculo contractual, exige en los empleados públicos un procedimiento posterior a la terminación de la negociación. Además, por cuanto la actual regulación arbitral es deficiente, poco creíble y dilatada/dilatable, siendo procedente alternativamente una regulación ágil y de confianza, prevista en el Convenio 151 (art. 8°).

La procedencia de esta regulación especial, corresponde igualmente al tratamiento especial dado por la propia OIT al adoptar convenio singular, el 151, para la administración pública y la remisión que se hace en el Convenio 154, general "sobre el fomento de la negociación colectiva", a las "modalidades particulares" de la Negociación Colectiva en la Administración Pública (art. 1°). Además, es la experiencia positiva en varios países, como por ejemplo, Argentina, Paraguay, España.

Artículo 5°. Negociación mixta. En el caso de los Sindicatos Mixtos de Empleados Públicos y Trabajadores Oficiales, como situación especial, con regulación coordinada y según el Procedimiento previsto en este Proyecto de Ley para los Empleados Públicos y de acuerdo al Código Sustantivo del Trabajo para los Trabajadores Oficiales.

Artículo 6°. Garantías durante la negociación. Son las de permiso sindical remunerado para los negociadores sindicales, como garantía propia para el cumplimiento de su función negociadora.

Y la del fuero sindical circunstancial, durante el conflicto colectivo, para los empleados públicos integrantes de la organización sindical comprometida en el conflicto.

Artículo 7°. De la consulta. En desarrollo del principio constitucional de participación, se propone la consulta previa a la adopción de disposiciones de carácter general que tengan incidencia en las condiciones de empleo.

Artículo 8º. Interpretación. Para la interpretación de la ley, se señala prevalentemente los artículos 25, 39 y 55 constitucionales y los Convenios 151 y 154 de la OIT así como la Constitución de la OIT y los pronunciamientos de su comité de libertad sindical y comisión de expertos.

Artículo 9º. Derogatorias. Expresamente se deroga del Código Sustantivo de Trabajo: el numeral 4 del artículo 414 que sólo atribuía a los Sindicatos de empleados públicos la atribución de formular memoriales de solicitudes respetuosas, el artículo 415, ambos sustancialmente referidos al derecho de petición y del artículo 416 la expresión según la cual se prohibía presentar pliegos de peticiones.

Wilson Alfonso Borja Díaz,

Representante a la Cámara por Bogotá.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 30 de julio del año 2003 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 44 de 2003 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Wilson Alfonso Borja Díaz.*

El Secretario General (e.),

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 045 DE 2003 CAMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 310 de 1996 y se fijan porcentajes de financiación y garantías.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 5° de la Ley 310 de 1996 quedará así:

Artículo 5º. Las Entidades Territoriales participantes en el Sistema de Servicio Público Urbano del Transporte Masivo de Pasajeros de la ciudad de Medellín y el Valle de Aburrá deberán pignorar rentas que garanticen un treinta por ciento (30%) del valor presente del servicio de la deuda a su cargo, de todos los créditos que se hayan contraído o se encuentren contratados o que están o estuvieron garantizados o avalados por la Nación, para la financiación de este sistema, cualquiera sea el estado de amortización en el que se encuentren. La Nación y sus Entidades Descentralizadas por Servicios cofinanciarán o participarán con el setenta por ciento (70%) restante del servicio de la deuda.

Para la pignoración de las rentas a que se refiere el inciso anterior, las entidades territoriales involucradas continuarán utilizando las rentas que hasta el momento han servido de garantía para la Nación.

Para efectos del inciso anterior, el monto de la pignoración de la renta provenientes del impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco se reducirá al cuarenta por ciento (40%) de su valor.

En el evento en que el impuesto al cigarrillo y tabaco y la sobretasa a los combustibles se excedan del valor mínimo de pignoración a favor de la Nación, se podrá reducir, adicionalmente, la pignoración de la renta proveniente del impuesto al consumo del cigarrillo y tabaco hasta el valor nominal de dicho excedente.

Para implementar el recaudo de la sobretasa del impuesto a los combustibles, éste podrá efectuarse en las plantas de abastecimiento, por los grandes distribuidores o por los distribuidores minoristas, el Gobierno reglamentará la materia.

En todo caso, la combinación de todas las anteriores, siempre garantizarán, como mínimo, el porcentaje establecido en el inciso primero de este artículo.

Parágrafo. En cualquier caso, lo establecido en el presente artículo no podrá ser más oneroso para las Entidades Territoriales involucradas en el Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros de la ciudad de Medellín y en el Valle de Aburrá que lo establecido en la Ley 86 de 1989.

Artículo 2°. El valor presente del servicio de la deuda será el resultado de la suma de todos los créditos que se hayan contraído o se encuentren contratados o que están o estuvieron garantizados o avalados por la Nación, para la financiación del Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros, cualquiera sea el estado de amortización en el que se encuentren.

Artículo 3°. A partir de la vigencia de la presente ley quedan derogadas todas las normas que le sean contrarias.

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

Luis Guillermo Vélez Trujillo, Senador de la República; *Oscar Darío Pérez Pineda,* Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Ante las diferencias surgidas frente a la aplicación de la Ley 310 de 1996, en especial sus artículos 2° y 5°, al Metro de Medellín Ltda., con el fin de dar claridad sobre el querer del legislador al aprobar la citada Ley me permito presentar a consideración del honorable Congreso de la República, el presente proyecto de ley, para lo cual presento los siguientes argumentos:

1. **Antecedentes de la Ley 310 de 1996**

Históricamente, la mencionada Ley 310 nació, en primer término, para darle al país un mecanismo adecuado que permitiera la construcción de sistemas similares en las grandes ciudades, con la participación decidida y obligada de la Nación, bien a través de sus aportes o de su cofinanciación.

En segundo lugar, la ley se expidió porque el legislador se dio cuenta, desde ese entonces, dada la experiencia vivida en Medellín, que los municipios o distritos, sin la participación de la Nación, no estaban en capacidad de emprender con sus propios medios obras de tanta magnitud y de semejante costo.

Y en tercer lugar, y en esto también el legislador fue lógico y coherente, la ley se expidió porque el servicio de transporte es un servicio público del orden nacional, así esté sometido a las regulaciones locales de policía administrativa en sus distintos aspectos. La circulación misma de los vehículos que lo prestan se hace sobre vías que son bienes de uso público nacionales, así su trazado, sostenimiento, señalización, gravámenes, etc., estén a cargo de los entes territoriales seccionales.

En una de las ponencias para primer debate de uno de los proyectos presentados, que estuvo a cargo del senador Jaime Dussán Calderón, en relación con el sistema de transporte masivo del Valle del Aburrá expresó:

"En relación con el metro de Medellín, el Presidente Samper, en el curso de su campaña para la presidencia, el 1° de junio en el Parque de Berrío, se comprometió a buscar alternativas financieras para la obra, diferentes a la valorización, pues en su concepto este es un tributo muy gravoso. Samper anotó en esa oportunidad 'hace tres años todo el mundo pensaba que era soportable pagar la valorización por el Metro, pero las condiciones de hoy son totalmente distintas para los estratos que en este momento están condenados a pagar ese impuesto por la valorización del Tren Metropolitano' El hoy presidente fue tajante en declarar que si hay necesidad de reconsiderar la Ley de Metros se tendrá que abrir la discusión sobre el tema".

Posteriormente, en la ponencia para primero y segundo debate una vez unificados los proyectos que dieron origen a la ley, al hablar de los propósitos y finalidades de la ponencia, se dijo que con ella se buscaba:

1. Definir con claridad el concepto de las áreas de influencia de un transporte masivo incluyendo en ella no solamente las áreas urbanas sino también las suburbanas y los municipios involucrados directamente en el sistema o indirectamente a través de otros medios de transporte. (Ver art. 1°).

2. Determinar los parámetros mínimo y máximo de la participación de la Nación en el financiamiento de la construcción de proyectos de sistemas de transporte masivo de cualquier modalidad y en cualquier municipio del país, haciéndola extensiva a proyectos en construcción.

3. Generalizar las normas de la presente ley con los siguientes criterios:

* Rigen para todos los municipio del país.

* Incluyen los diferentes modos de transporte masivo de pasajeros urbanos.

* Se extiende su aplicación a los sistemas en construcción, parágrafo del artículo 6° de la ponencia.

En vista de que las propuestas aprobadas en el Senado de la República diferían del texto aprobado por la Cámara de Representantes, se conformaron unas comisiones accidentales de Senado y Cámara, quienes después de las correspondientes deliberaciones deciden conciliar los proyectos en el texto que posteriormente fue aprobado por el Congreso y sancionado por el Presidente de la República como la Ley 310 de 1996.

La historia de la expedición de la Ley 310 corrobora la integración normativa con la Ley 86 de 1989; y permite afirmar que la solución que aquélla trae en su artículo 2° se aplica a todos los casos, incluido el Metro de Medellín, porque no sólo cuando empezó a regir, el contrato de construcción estaba en ejecución, sino porque, precisamente, la situación que se vivía en la capital antioqueña fue la que impulsó de manera decisiva su expedición, y porque, además, la Ley 86 no había llenado las expectativas creadas en Bogotá, Cali, Barranquilla o Bucaramanga para la construcción de sus propios sistemas, ya que el solo aval de la Nación (punto neurálgico de esta ley) en lugar de facilitar las cosas, las empeoraba, tal como sucedió en Medellín.

2. **Interpretación de los artículos 2° y 5° de la Ley 310 de 1996**

La interpretación que se ha tenido frente a estos artículos por los funcionarios de las diferentes entidades públicas -nacionales y locales- y los medios de comunicación del país es que la Nación sólo debe financiar al Metro de Medellín con el 40% del servicio de la deuda, y que el 60% restante queda a cargo de las entidades locales. Esta interpretación ha surgido a raíz de la lectura del artículo 5° de la Ley 310, negándole la posibilidad al Metro de Medellín Ltda. de acceder a los porcentajes consagrados en el artículo segundo de la ley.

Esta interpretación ha generado una desigualdad para el Metro de Medellín Ltda., frente a los demás proyectos que se construyeron con posterioridad a la ley o los que pretenden construirse hacia el futuro.

Una razón más para entender y sustentar jurídicamente que al Metro de Medellín no se le puede tratar en forma diferente en la Ley 310 de 1996, consiste precisamente en hacer ver que la ley se debe interpretar de conformidad con la Constitución Política, es decir, tratando de armonizar los textos legales con arreglo a la Carta Fundamental. Esto significa que en términos constitucionales sería reprochable sostener que el Metro de Medellín es tratado en forma diferente a las demás entidades potencialmente beneficiarias de la ley, ya que el artículo 13 de la Constitución establece claramente que el derecho a la igualdad –que también se aplica a las personas jurídicas, según la doctrina constitucional vigente– es un derecho fundamental conforme al cual se deben adecuar todas las normas del ordenamiento jurídico donde él pueda estar involucrado.

Por ello se busca con este proyecto poner en igualdad de condiciones al sistema de Transporte Masivo del Valle de Aburrá, con otros sistemas que se construyan en el país, en lo referente a la cofinanciación o participación de la Nación y sus Entidades Descentralizadas por servicios en la construcción de Sistemas de Servicio Público Urbano Masivo de Pasajeros.

3. **Objetivos del proyecto**

1. Generar la igualdad entre los diferentes proyectos de Sistemas de Servicio Público Urbano Masivo de Pasajeros, por cuanto no existen criterios razonables para diferenciar con beneficios financieros los proyectos ya construidos de los que se pretenden construir.

2. Busca también contribuir a la viabilidad financiera del Metro de Medellín Ltda., que durante sus años de funcionamiento ha demostrado ser sistema que ha traído beneficios y calidad de vida a todos los habitantes del Area Metropolitana del Valle de Aburrá, lo que ha permitido durante el tiempo de operación le haya entregado a la ciudad, entre otros:

– Un ahorro de tiempo, que según estudios técnicos ha originado, entre sus usuarios, un ahorro de 65.9 millones de horas, lo que constituye una gran contribución a la productividad de la región y de Colombia.

– Aceptación de la comunidad, pues cada día los usuarios muestran un mayor nivel de satisfacción por el servicio que reciben, en general el nivel de satisfacción frente al Metro de hoy es de 9.74 sobre 10.

– La cultura de convivencia. La cultura Metro de la convivencia constituye uno de los fenómenos sociológicos más grandes que se hayan vivido en el país y constituye el mayor patrimonio que la empresa Metro le ha entregado a la Ciudad.

– Gestión ambiental; el Metro ha adelantado obras de ordenamiento y paisajismo a lo largo de la vía contribuyendo a mejorar el entorno del sistema y a elevar la calidad de vida de sus usuarios. Así mismo, durante sus seis años de operación ha generado un ahorro en consumo en millones de galones cercano a los 3.85 en gasolina y a 4.14 en Diesel o ACPM.

Es por eso que dejamos a su consideración el presente proyecto, con el ánimo de que reciba ponencia favorable en su trámite.

Luis Guillermo Vélez Trujillo, Senador de la República; *Oscar Darío Pérez Pineda,* Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 30 de julio del año 2003 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 45 de 2003 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Senador Luis G. Vélez T.; honorable Representante *Oscar D. Pérez P.*

El Secretario General (e.),

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 46 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°. Adiciónase el artículo 382 de la Ley 5ª de 1992, así:

"4.3.2. Sección de Contabilidad"

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 383 de la Ley 5ª de 1992, así:

"4.3.2. Sección de Contabilidad.

Nº Cargos	Nombre cargo	Grado
1	Jefe de Sección	09
1	Asesor II	08
2	Asistente de Contabilidad	05
1	Secretaria Ejecutiva	05

Artículo 3°. Reestructúrese la planta de personal de la Cámara de Representantes, para integrar la Sección de Contabilidad, en el siguiente sentido:

Modifíquese el artículo 4° de la Ley 186 de 1995, numeral 3.11 disponiendo que un Asesor II Grado 08 de la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial pasará a la Sección de Contabilidad.

Modifíquese el artículo 383 de la Ley 5ª de 1992, numeral 4.3 disponiendo que los dos Asistentes de Contabilidad Grado 05 de la División Financiera y Presupuesto pasarán a la Sección de Contabilidad.

Modifíquese el artículo 4° de la Ley 186 de 1995, numeral 3.11 disponiendo que una Secretaria Ejecutiva Grado 05 de la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial pasará a la Sección de Contabilidad.

Parágrafo 1°. El Jefe de la Sección de Contabilidad deberá acreditar título profesional de contador público, título de formación avanzada o posgrado y dos (2) años de experiencia profesional.

Parágrafo 2°. La Mesa Directiva de la Cámara de Representantes tomará las medidas administrativas internas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, incluidas las de fijar las funciones de la Sección de Contabilidad, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 298 de 1995 o normas que la modifiquen o adicionen.

Los funcionarios cuyos cargos son objeto de reestructuración conservarán los derechos laborales que ostentaban antes de la entrada en vigor de la presente ley.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

Alonso Rafael Acosta Osio, Representante a la Cámara Presidente; *Jorge Luis Caballero Caballero,* Representante a la Cámara, Primer Vicepresidente; *Edgar Eulises Torres Murillo,* Representante a la Cámara, Segundo Vicepresidente.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Representantes:

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 las dificultades contables 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 falta de responsabilidad 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 actual 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 adecuadamente esta disposición.

Es de aclarar a los honorables Congresistas que el proyecto de ley en estudio reestructura la planta de personal, con el fin de evitar la creación de burocracia en la Corporación, de conformidad con las directrices del Gobierno nacional sobre la materia, salvo en lo que atañe al cargo de Jefe de la Sección de Contabilidad, que es preciso crear, dado que no está previsto en la actual planta de personal.

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

De los honorables congresistas,

Atentamente,

Alonso Rafael Acosta Osio, Representante a la Cámara Presidente; *Jorge Luis Caballero Caballero,* Representante a la Cámara, Primer Vicepresidente; *Edgar Eulises Torres Murillo,* Representante a la Cámara, Segundo Vicepresidente.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 30 de julio del año 2003 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 46 de 2003 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Alonso Rafael Acosta Osio* y otros.

El Secretario General (e.),

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 048 DE 2003 CAMARA

por la cual se establecen normas sobre establecimientos educativos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto, cualificar la prestación del servicio de educación y garantizar la transparencia en las instituciones educativas en cuanto a su relación con el Estado y los educandos, así como ampliar la cobertura de la educación a sectores vulnerables de la población.

Artículo 2°. Los establecimientos de educación deberán acreditar ante las Secretarías de Educación departamental, municipal o distrital, según el caso, las respectivas licencias de uso de software correspondientes a los programas que ofrezcan. Las Secretarías de Educación verificarán cada seis meses, que dichos programas cumplan los parámetros indicados por la Ley General de Educación e igualmente, la DIAN y Fedesoft, verificarán la legitimidad de los programas de software.

En caso de uso de software pirata, se suspenderá el funcionamiento del establecimiento de educación durante seis meses, en todo caso, la Secretaría de Educación estará en la obligación de poner en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación y de la DIAN lo pertinente.

Artículo 3°. Los establecimientos educativos, no podrán contratar con el Estado en los siguientes casos:

1. Haber sido sancionado por uso de software pirata.

2. Ser deudores morosos de cualquier entidad oficial.

3. Estar reportado en el boletín de juicios fiscales de la Contraloría General de la República.

La inhabilidad para contratar con el Estado será de tres años, independientemente de la sanción penal o disciplinaria en el caso del numeral 1; en el caso de los numerales 2 y 3 la inhabilidad será por los términos que indica el Código Disciplinario Unico y la Ley 610 de 2000.

Artículo 4°. Los establecimientos educativos deberán reunir los siguientes requisitos antes de iniciar actividades:

Acreditar las licencias de uso de software correspondiente a los programas que ofrecerá.

Certificación expedida por la Contraloría General de la República, en el que conste no ser deudor moroso del Estado.

Certificado expedido por la Contraloría General de la República, en el que conste no estar relacionado en el boletín contra quienes se adelantan juicios fiscales.

Los Secretarios de Educación departamentales, municipales y distritales, no podrán expedir las Resoluciones respectivas, si el solicitante no llena los requisitos anteriores, sin perjuicio de los demás requisitos exigidos por otras normas.

Artículo 5. La educación no formal dirigida a jóvenes adolescentes desempleados de los estratos 1 y 2, será subsidiada por el Estado.

Representante a la Cámara por Bogotá.

Jorge E. Franco Pineda.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. IDENTIFICACION DEL PROBLEMA

El servicio público de la educación debe cumplir con parámetros mínimos de calidad y cubrimiento. De igual manera el servicio educativo comprende, entre otros elementos, las normas jurídicas, los establecimientos educativos, los recursos tecnológicos, y materiales, los cuales en su conjunto deben alcanzar los objetivos de la educación. Artículo 2° Ley 115 de 1994, Ley General de la Educación.

La calidad de la educación tiene estrecha relación con la calidad de los recursos tecnológicos y materiales puestos al servicio de los educandos. El uso del software pirata en establecimientos educativos se ha constituido en un problema que afecta tanto a la calidad de la educación como a la libre competencia, quebrantando el ámbito legal en total antagonismo con los fines constitucionales respecto a la educación y a la libre empresa.

Otro problema, está relacionado con el cubrimiento de la educación a la población joven de los estratos 1 y 2, donde existe un número importante de adolescentes a los cuales no les llega el Estado a través de la educación, quedando truncada la función social del Estado. Corresponde al Estado velar por el cubrimiento de la educación, en particular en los sectores marginados de la sociedad.

Adicionalmente, se presenta por parte de algunos establecimientos educativos, el no pago a los préstamos efectuados por entidades oficiales, además de evadir los efectos de tipo legal que conlleva en ser deudor moroso del Estado. Igualmente, en esta burla a la ley, incurren de buena o mala fe, algunos funcionarios públicos. El problema se concreta en la celebración de contratos por parte de establecimientos educativos que son deudores morosos del Estado, circunstancia prohibida por la Ley 716 de 2001. Dada la generalidad de esta ley, se presentan circunstancias coadyuvantes a la poca efectividad de dicha normatividad.

El presente proyecto de ley tiene como fin encauzar la calidad de educación, el cubrimiento de la misma y la libre competencia dentro de los lineamientos constitucionales y de la Ley General de la Educación, así como complementar los requisitos que exige actualmente el Decreto 114 de 1996 en lo que respecta a la creación de entidades de educación.

2. EL SOFTWARE PIRATA EN LA EDUCACION

En el campo informático, un pirata es "Una persona que copia ilegalmente software comercial. A su vez, burla los dispositivos informáticos de seguridad para acceder a un sistema del que no fue autorizado para usarlo."

Esta práctica ilegal, genera entre otros, los siguientes efectos:

• Desvirtúa la filosofía pedagógica al constituir un medio educativo tecnológico al margen de la ley.

La Ley General de la Educación, en su artículo 38 preceptúa:

"Artículo 38. Oferta de la educación no formal. En las instituciones de educación no formal se podrán ofrecer programas de formación laboral en artes y oficios, de formación académica y en materias conducentes a la validación de niveles y grados propios de la educación formal, definidos en la presente Ley.

...".

(Subrayado fuera del texto original)

La oferta de programas la educación no formal no pueden ser al arbitrio del establecimiento educativo, los medios educativos deben ser adecuados y en consecuencia deben garantizar su efectividad y legalidad. En este sentido, el artículo 38 ya citado, en concordancia con el artículo 138 de la misma Ley 115, señala:

"Artículo 138. Naturaleza y condiciones del establecimiento educativo. Se entiende por establecimiento educativo o institución educativa, toda institución de carácter estatal, privada o de economía solidaria organizada con el fin de prestar el servicio público educativo en los términos fijados por esta ley.

El establecimiento educativo debe reunir los siguientes requisitos:

a) Tener licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial;

b) Disponer de una estructura administrativa, una planta física y medios educativos adecuados. y

c) Ofrecer un proyecto educativo institucional.

..."

(Subrayado fuera del texto original).

El uso del software pirata además pone en riesgo la continuidad de la oferta educativa por los efectos de tipo legal, ni constituye un medio educativo adecuado.

• Se afecta la libre competencia.

El artículo 202 de la Ley 115 de 1994, establece una relación costos-beneficios para los establecimientos educativos. La norma en mención señala en su inciso 1°:

Artículo 202. Costos y tarifas en los establecimientos educativos privados. Para definir las tarifas de matrículas, pensiones y cobros periódicos originados en la prestación del servicio educativo, cada establecimiento educativo de carácter privado deberá llevar los registros contables necesarios para establecer los costos y determinar los cobros correspondientes.

Para el cálculo de tarifas se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

a) La recuperación de costos incurridos en el servicio se hará mediante el cobro de matrículas, pensiones y cobros periódicos que en su conjunto representen financieramente un monto igual a los gastos de operación, a los costos de reposición, a los de mantenimiento y reservas para el desarrollo futuro y, cuando se trate de establecimientos con ánimo de lucro, una razonable remuneración a la actividad empresarial. Las tarifas no podrán trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente;

b) Las tarifas podrán tener en cuenta principios de solidaridad social o redistribución económica para brindar mejores oportunidades de acceso y permanencia en el servicio a los usuarios de menores ingresos;

c) Las tarifas establecidas para matrículas, pensiones y cobros periódicos deberán ser explícitas, simples y con denominación precisa. Deben permitir una fácil comparación con las ofrecidas por otros establecimientos educativos que posibilite al usuario su libre elección en condiciones de sana competencia, y

d) Las tarifas permitirán utilizar las tecnologías y sistemas administrativos que garanticen la mejor calidad, continuidad y seguridad a sus usuarios.

...".

(Subrayado fuera del texto original).

Conforme a la norma transcrita, el uso del software pirata pone en desventaja a los establecimientos educativos que adquieren y renuevan las licencias de software periódicamente, frente a los establecimientos que evaden y no pagan los costos de dichas licencias. Esas últimas, al tener menores costos, ofrecen matrículas y pensiones a menos precio. Otra práctica desleal, de los establecimientos educativos que usan software pirata, consiste en cobrar matrículas y pensiones al mismo valor que los establecimientos educativos que usan software legal pero con calidad muy inferior, la cual no responde al valor cobrado a los alumnos. En ambos casos, se desequilibra la relación costos beneficios referida en el artículo 138 de la Ley 115 de 1994, ni se identifica con la sana competencia que exige la Ley ya referida en su literal c) artículo 202.

• Constituye un engaño a los usuarios o educandos

Los establecimientos educativos con tecnología pirata, no pueden garantizar a los educandos la calidad, continuidad y seguridad que exige la Ley 115 de 1994 en su artículo 202, inciso (d) ya transcrito, por lo tanto el alumno es engañado al creer de buena fe, que está utilizando un software legal.

Los siguientes son algunos efectos negativos que asumen los alumnos por el uso injustificado de software pirata:

Aplicaciones menos confiables y seguras, puesto que la calidad es inferior con relación al software legal.

Aplicaciones incompletas y defectuosas.

Posibilidad de que se destruya y desaparezca la información que ha trabajado.

Riesgo de virus en copias y grabaciones.

• Coadyuva a la pérdida de recursos públicos y desestimula la industria nacional

La Business Software Alliance (BSA) es una alianza internacional de 65 empresas líderes en el desarrollo de software, que actúa para combatir el comercio y utilización de software ilegal en todo el mundo. Fundada en 1988, la BSA tiene oficinas en los Estados Unidos, Europa, Asia y América Latina. Su representante legal en Colombia, manifestó que en estudio encargado a International Planning & Reserch (IPR). Reveló que, durante el año 2002, la piratería de software representó más de 27 millones de dólares en pérdidas para la industria del software nacional, situación que se refleja en los aproximadamente 4 millones de dólares que el Gobierno Nacional dejó de percibir por concepto de aportes fiscales.

La situación es crítica si se tiene en cuenta que el 51 por ciento de los programas de software que se vendieron en Colombia durante el 2002 fueron piratas, no obstante de ser uno de los porcentajes más bajos en América Latina.

3. **DEUDORES MOROSOS**

El no pago de deudas a entidades oficiales por parte de establecimientos educativos, constituye otra práctica en detrimento de los bienes fiscales y de la transparencia en la contratación.

La Ley 716 de 2001 en el parágrafo 3° del artículo 4° preceptúa:

"Cada entidad deberá publicar semestralmente un boletín, en medios impresos o magnéticos, que contenga la relación de todos los deudores morosos que no tengan acuerdo de pago vigente de conformidad con las normas establecidas para el efecto. Las personas que aparezcan relacionadas en el boletín de deudores morosos no podrán celebrar contratos con el Estado, ni tomar posesión de cargos públicos, hasta tanto no demuestren la cancelación de la totalidad de las obligaciones contraídas con el Estado o acrediten la vigencia de un acuerdo de pago. La vigencia del cumplimiento de lo aquí estipulado estará a cargo de la Contraloría General de la República."

(Subrayado fuera del texto original)

No obstante de existir la prohibición de contratar con el Estado para quienes estén en mora, esta prohibición no se está cumpliendo, entre otras causas porque la Ley 716 no concretó la forma de hacer efectiva dicha prohibición, ni existe reglamentación eficaz a dicha Ley.

De otra parte, la Ley 610 de 2000 igualmente señala una limitación a la contratación y posesión de cargos públicos a quienes sean responsables en juicios fiscales, el artículo 60 de la Ley referida señala:

"La Contraloría General de la República publicará con periodicidad trimestral un boletín que contendrá los nombres de las personas naturales o jurídicas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal en firme y ejecutoriado y no hayan satisfecho la obligación contenida en él.

(...)

Los representantes legales, así como los nominadores y demás funcionarios competentes, deberán abstenerse de nombrar, dar posesión o celebrar cualquier tipo de contrato con quienes aparezcan en el boletín de responsables, so pena de incurrir en causal de mala conducta, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 190 de 1995. Para cumplir con esta obligación, en el evento de no contar con esta publicación, los servidores públicos consultarán a la Contraloría General de la República sobre la inclusión de los futuros funcionarios o contratistas en el boletín."

Así mismo, el Código Disciplinario Unico establece como inhabilidad:

"Artículo 38. Otras inhabilidades. También constituyen inhabilidades para desempeñar cargos públicos, a partir de la ejecutoria del fallo, las siguientes:

4. Haber sido declarado responsable fiscalmente.

Parágrafo 1°. Quien haya sido declarado responsable fiscalmente será inhábil para el ejercicio de cargos públicos y para contratar con el Estado durante los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria del fallo correspondiente. Esta inhabilidad cesará cuando la Contraloría competente declare haber recibido el pago o, si este no fuere procedente, cuando la Contraloría General de la República excluya al responsable del boletín de responsables fiscales.

Si pasados cinco años desde la ejecutoria de la providencia, quien haya sido declarado responsable fiscalmente no hubiere pagado la suma establecida en el fallo ni hubiere sido excluido del boletín de responsables fiscales, continuará siendo inhábil por cinco años si la cuantía, al momento de la declaración de responsabilidad fiscal, fuere superior a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes; por dos años si la cuantía fuere superior a 50 sin exceder de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes; por un año si la cuantía fuere superior a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes sin exceder de 50, y por tres meses si la cuantía fuere igual o inferior a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes."

Frente a los problemas identificados con relación al uso del software pirata, así como a la situación de deudor moroso del Estado, por parte de establecimientos educativos, he propuesto hacer exigible como competencia de las Secretarias de Educación Departamentales, Municipales y Distritales, a los establecimientos educativos de educación no formal, los siguientes requisitos para poder funcionar y en efecto, expedir la Resolución que permita su funcionamiento:

Acreditar las licencias de uso de software correspondiente a los programas que ofrecerá.

Certificación expedida por la Contraloría General de la República, en la que conste no ser deudor moroso del Estado.

Certificado expedido por la Contraloría General de la República, en el que conste no estar relacionado en el boletín contra quienes se adelanta juicios fiscales.

4. **EDUCACION PARA LA POBLACION VULNERABLE**

"Cerca de 24 mil muchachos, entre los 14 y los 24 años, son en su mayoría carne de cañón de los grupos armados." Esta fue una de las cifras reveladas en el Foro Conflicto Armado y Juventud clausurado el 23 de julio de 2003. Se dio a conocer la crítica situación de la población joven del país, reflejada parcialmente en las siguientes cifras:

"De los 2 millones de desplazados, 800 mil (40 por ciento) están entre los 15 y 25 años, de los cuales 500 mil son mujeres.

100 mil jóvenes desplazados no existen para el Estado porque no tienen registro de identidad. Y otros 100 mil son analfabetos.

400 mil jóvenes desarraigados están enfermos, de estos el 25 por ciento padece alguna enfermedad invalidante.

15 mil jóvenes desplazados entre 15 y 20 años ejercen la prostitución en las grandes ciudades.

El 64 por ciento del total de desvinculados está entre 14 y 24 años."

(Fuente: UNICEF, Colombia Joven, ICBF, PNUD, Fundación Antonio Restrepo Barco.)

Uno de los grupos sociales más numerosos está constituido por la población joven. En el caso concreto de Bogotá, D. C., este grupo poblacional se halla concentrado principalmente en Ciudad Kennedy 12.5%, Ciudad Bolívar 11%, Engativá 10.3%, Bosa 9.9% y Suba 9.7%.

Un estudio de la Veeduría Distrital realizado junto con el Departamento Planeación Nacional, Programa de Desarrollo Humano, sobre la vulnerabilidad de la población joven en Bogotá, señala al respecto:

"La población joven, aquí definida entre los 14 y 26 años (...) se caracteriza por ser principalmente residente en las localidades del sur y occidente, que presentan una mayor concentración. Esta tiende a asociarse con la concentración de altos niveles de NBI, de pobreza por ingreso, de marginalidad espacial y de escasa provisión de infraestructura de servicios. Esto deja ver la existencia de una segregación socio-espacial de los jóvenes muy preocupante, ya que acompañada por formas de exclusión social y de escaso acceso a recursos y oportunidades, diseña un panorama donde la vulnerabilidad de los jóvenes es potencialmente alta.

Los estudios más recientes confirman algo que ya es conocido, es decir, que en términos generales existe una relación clara entre nivel socioeconómico y el acceso muy bajo a la educación, principalmente a los grados y/o sistemas educativos más altos que llevan a la adquisición de títulos profesionales.

Los análisis hacen hincapié en el hecho que los jóvenes más pobres asisten principalmente a establecimientos del sector oficial, que son los que prestan educación gratuita. Esta oferta es por un lado la que presenta menor eficiencia y calidad educativa y, por el otro, la que se caracteriza por una fuerte disminución de las oportunidades de acceso a la educación de tipo universitario. (...) los jóvenes más pobres de la ciudad se encuentran con una oferta educativa deficiente y limitada, lo que se refleja en sus bajos logros educativos".

(Vulnerabilidad Social en Bogotá, D. C. 2002. Veeduría Distrital.)

Para este tipo de población, caracterizada por altos índices tanto de pobreza como de vulnerabilidad, la Constitución de 1991 señalo principios que permiten canalizar recursos con el fin de satisfacer necesidades en el orden educativo. La Carta Política estableció garantías en materia de educación a la población joven:

"Artículo 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

***Artículo 70.** El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.*

***Artículo 67.** La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.*

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

...".

La Ley 115 desarrolla las normas constitucionales, entre otras, con el siguiente artículo:

"Artículo 41. Fomento de la educación no formal. El Estado apoyará y fomentará la educación no formal, brindará oportunidades para ingresar a ella y ejercerá un permanente control para que se ofrezcan programas de calidad."

En desarrollo de estas normas, se han puesto en marcha programas de coyuntura, por lo tanto de corta duración, frente a una necesidad permanente y continua de la población. El programa Capacitación Laboral de Jóvenes Desempleados de Bajos Recursos, variante de la Red de Apoyo Social, en el marco del Plan Colombia, es una muestra de solución al problema educativo de la población joven de escasos recursos y desempleada. (Documento Conpes 3081 de junio 2002).

Dada la demanda educativa en este sector de la población y su renovación generacional, es imperante dar carácter de permanente a este tipo de programas. Es decir, la necesidad de educación para ese sector de la población es permanente, continuo y no temporal, discontinuo u ocasional y una forma de concretar el Estado Social de Derecho en el campo de la educación a la población vulnerable.

La financiación de los programas que desarrollen la estrategia de educación no formal para población joven de estratos 1 y 2, puede tener como fuentes las siguientes:

Regalías. Sobre el particular, el Presidente Álvaro Uribe ha manifestado intervenir la regalías mediante una reforma constitucional, a efectos de reglamentar en mejor forma el uso de las regalías, siendo uno de sus componentes la educación.

Recursos externos. Se tiene como experiencia el Plan Colombia en su variante Jóvenes en Acción, el cual ha permitido dar oportunidad de estudio a este sector vulnerable de la población.

Además, se pueden canalizar recursos asignados a inversión social en el Plan Nacional de Desarrollo, como los referidos en el artículo 6º relacionados con Proyectos de Inversión Social por valor de mil millones de pesos.

Representante a la Cámara por Bogotá.

Jorge E. Franco Pineda.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 31 de julio del año 2003 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 48 de 2003 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Jorge E. Franco.*

El Secretario General (e.),

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 133 DE 2002 CAMARA

por la cual se modifica el Decreto 200 de 2003 en lo relacionado con el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria.

Bogotá, D. C., 31 de julio de 2003

Doctor

ALONSO ACOSTA O.

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Referencia: Ponencia para debate en plenaria, del Proyecto de ley 133 de 2002 Cámara, *por la cual se modifica el Decreto 200 de 2003 en lo relacionado con el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria.*

Respetado doctor:

En atención al honroso encargo que me hiciera la Comisión Primera, en el que me designa como ponente para segundo debate, del Proyecto de ley 133 de 2002 Cámara, *por la cual se modifica el Decreto 200 de 2003 en lo relacionado con el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria,* me permito presentar ponencia en los siguientes términos:

Antecedentes

Presenta el honorable Representante de la Cámara doctor Jesús Ignacio García Valencia, un proyecto de ley ante la Comisión Primera con el fin de definir un esquema organizacional que garantice una política que luche contra la criminalidad de manera acertada, a través de métodos preventivos.

Posteriormente la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes aprueba en primer debate el proyecto, insertándole una serie de modificaciones, indicando que busca modificar el Decreto 200 de 2003 en lo relacionado con el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria.

Es innegable que en Colombia se hace necesario un organismo que como lo plantea la Comisión, se encargue de orientar de manera adecuada las políticas generales que el país debe segur frente a la criminalidad, más aun cuando para nadie es un secreto en nuestra querida patria día a día se vienen presentando nuevos esquemas delincuenciales, soportados en la innovación y en el diseño de estrategias efectivas de burla de la ley y la justicia por lo que a este flagelo se le debe hacer frente con un organismo dinámico y contemporáneo que se encargue de evaluar la problemática y presentar medidas efectivas que la combatan.

EXPOSICION DE MOTIVOS

En líneas generales, la política criminal en Colombia ha carecido de una formulación rigurosa debido a la improvisación que ha caracterizado a los gobiernos de turno los cuales al sentirse presionados por las circunstancias de orden público apremiantes han procedido si bien con buena voluntad no con mucho acierto estratégico.

Las medidas tomadas para conjurar situaciones de crisis no han correspondido a un juicioso análisis de los hechos y en cambio se ha procedido en forma desorganizada con el ánimo de mostrar resultados. Ese prurito de ser eficaces a corto plazo ha impedido que en el país se desarrolle un sistema serio de adopción de políticas criminales que se atemperen a las particulares circunstancias de la vida nacional.

Un aspecto tan importante del discurrir institucional del país no puede quedar sometido a la toma de decisiones apresuradas con poco fundamento teórico o fáctico las cuales provocan una avalancha legislativa inconexa que pronto debe ser revisada y superada por las falencias que no se alcanzaron a avizorar desde un comienzo.

El diseño de la Política Criminal de un Estado debe obedecer a un plan sistemático a mediano o a largo plazo que pretenda definir con certeza las fuentes del crimen y las posibles soluciones a este fenómeno. Esta tarea requiere el trabajo conjunto del Jefe de Gobierno y los diferentes sectores que de una u otra forma tienen injerencia directa con las decisiones de política criminal. Por esto, resulta necesario la proyección de un organismo que se dedique de tiempo completo a la misión de organizar en un cuerpo teórico coherente los elementos constitutivos de la estrategia de Estado para prevenir y combatir el delito en todas sus manifestaciones y ponerlos en conocimiento del presidente de la República quien define la Política criminal.

Este organismo debe velar porque la planificación de la política criminal tenga un carácter autóctono, sin obviar experiencias foráneas, y que responda a la realidad nacional y a los intereses de una sociedad atravesada por contradicciones e injusticia social.

Es necesario, que sin abandonar la dogmática, se preste más atención al cumplimiento de las finalidades propuestas a los diversos segmentos del sistema penal, y por ello debe comprobarse a plenitud las fallas del sistema judicial y del sistema penitenciario.

Acudiendo a la realidad contemporánea es impostergable llevar a cabo una redefinición de lo que merece reproche penal de acuerdo con los intereses tutelados por el derecho, planteándose de esta manera la incorporación de una dosimetría penológica que obedezca a los valores adoptados por el sistema, superándose así las incoherencias y la ausencia de cuerpo lógico que todavía aqueja al sistema penal.

Por lo tanto me permito rendir ponencia favorable.

Proposición

Dese segundo debate al Proyecto de ley número 133 de 2002 Cámara, *por la cual se modifica el Decreto 200 de 2003 en lo relacionado con el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria.*

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 133 DE 2002 CAMARA

Aprobado en Comisión, *por la cual se modifica el Decreto 200 de 2003 en lo relacionado con el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 37 del Decreto 200 de 2003 quedará así:

Artículo 37. *Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria.* Funcionará como organismo asesor del Estado en la formulación de la política criminal y penitenciaria y estará integrado por:

1. El Ministerio del Interior y de Justicia.
2. El Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.
3. El Presidente del Consejo Superior de la Judicatura.
4. El Fiscal General de la Nación.
5. El Procurador General de la Nación.
6. El Defensor del Pueblo.
7. El Director General de la Policía.
8. El Director del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.
9. El Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec.
10. El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF.
11. Dos Senadores y tres Representantes a la Cámara pertenecientes a las Comisiones Primeras, elegidos por esas células legislativas.

Como invitado permanente asistirá el Director del Departamento Nacional de Planeación o el Director de Justicia y Seguridad de dicha entidad o quien haga sus veces.

Al Consejo podrán ser invitados funcionarios de otras entidades estatales y ciudadanos particulares cuya presencia sea requerida para la mejor ilustración de los diferentes temas sobre los cuales deba formular recomendaciones. Para el análisis de aspectos de política penitenciaria podrá invitarse a los representantes de las organizaciones civiles de reconocida experiencia e idoneidad en la materia.

Parágrafo 1°. La Secretaría Técnica y Administrativa del Consejo estará a cargo del Viceministerio de Justicia.

Parágrafo 2°. La asistencia al Consejo Superior de Política Criminal será indelegable.

Artículo 2°. El artículo 38 del Decreto 200 de 2003 quedará así:

Artículo 38. *Funciones*. Son funciones del Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria:

1. Recomendar al Ministerio del Interior y de Justicia la elaboración o contratación de estudios para establecer los orígenes de la criminalidad y el nivel de cumplimiento de los fines de la pena.
2. Asesorar, con base en los estudios realizados, a las autoridades encargadas de formular la Política Criminal y Penitenciaria del Estado.
3. Recopilar y Evaluar anualmente las estadísticas en materia de criminalidad.
4. Diseñar con fundamento en estudios las bases para la política criminal y penitenciaria a mediano y largo plazo.
5. Emitir concepto sobre los proyectos de ley relacionados con la política criminal y penitenciaria formulada por el Estado.
6. Preparar proyectos de ley para adecuar la normatividad a la política criminal y penitenciaria del Estado.
7. Presentar recomendaciones sobre la estructura de la justicia penal con objeto de adecuarla para lograr una mayor eficiencia en la lucha contra la criminalidad.
8. Coordinar con las demás instituciones del Estado, la adopción de políticas con el fin de unificar la lucha contra el crimen y lograr el cabal cumplimiento de los fines de la pena.
9. Realizar y promover intercambio de información, diagnósticos y análisis con las demás agencias del Estado, las organizaciones no gubernamentales, universidades y otros centros de estudio del país o en el exterior, dedicados al análisis y estudio de la política criminal y penitenciaria.
10. Emitir concepto con destino a la Fiscalía General de la Nación indicando el tipo de delito a los cuales se puede aplicar el principio de oportunidad.
11. Adoptar un reglamento interno.

Parágrafo. Para adelantar los estudios a que se refiere el presente artículo el Consejo podrá solicitar a las entidades estatales representadas en él la comisión de profesionales especializados para que integren equipos de investigación que desarrollarán su trabajo bajo la dirección y supervisión del Viceministerio de Justicia.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Atentamente,

Zamir Eduardo Silva Amín,

Representante a la Cámara,

Comisión Primera, Ponente.

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 133 DE 2002 CAMARA

Aprobado en Comisión, *por la cual se modifica el Decreto 200 de 2003 en lo relacionado con el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 37 del Decreto 200 de 2003 quedará así:

Artículo 37. *Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria.* Funcionará como organismo asesor del Estado en la formulación de la política criminal y penitenciaria y estará integrado por:

1. El Ministerio del Interior y de Justicia.
2. El Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.
3. El Presidente del Consejo Superior de la Judicatura.
4. El Fiscal General de la Nación.
5. El Procurador General de la Nación.
6. El Defensor del Pueblo.
7. El Director General de la Policía.
8. El Director del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.
9. El Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec.
10. El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF.
11. Dos Senadores y tres Representantes a la Cámara pertenecientes a las Comisiones Primeras, elegidos por esas células legislativas.

Como invitado permanente asistirá el Director del Departamento Nacional de Planeación o el Director de Justicia y Seguridad de dicha entidad o quien haga sus veces.

Al Consejo podrán ser invitados funcionarios de otras entidades estatales y ciudadanos particulares cuya presencia sea requerida para la mejor ilustración de los diferentes temas sobre los cuales deba formular recomendaciones. Para el análisis de aspectos de política penitenciaria podrá invitarse a los representantes de las organizaciones civiles de reconocida experiencia e idoneidad en la materia.

Parágrafo 1°. La Secretaría Técnica y administrativa del Consejo estará a cargo del Viceministerio de Justicia.

Parágrafo 2°. La asistencia al Consejo Superior de Política Criminal será indelegable.

Artículo 2°. El artículo 38 del Decreto 200 de 2003 quedará así:

Artículo 38. *Funciones*. Son funciones del Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria:

1. Recomendar al Ministerio del Interior y de Justicia la elaboración o contratación de estudios para establecer los orígenes de la criminalidad y el nivel de cumplimiento de los fines de la pena.
2. Asesorar, con base en los estudios realizados, a las autoridades encargadas de formular la Política Criminal y Penitenciaria del Estado.
3. Recopilar y Evaluar anualmente las estadísticas en materia de criminalidad.
4. Diseñar con fundamento en estudios las bases para la política criminal y penitenciaria a mediano y largo plazo.
5. Emitir concepto sobre los proyectos de ley relacionados con la política criminal y penitenciaria formulada por el Estado.
6. Preparar proyectos de ley para adecuar la normatividad a la política criminal y penitenciaria del Estado.
7. Presentar recomendaciones sobre la estructura de la justicia penal con el objeto de adecuarla para lograr una mayor eficiencia en la lucha contra la criminalidad.
8. Coordinar con las demás instituciones del Estado, la adopción de políticas con el fin de unificar la lucha contra el crimen y lograr el cabal cumplimiento de los fines de la pena.
9. Realizar y promover intercambio de información, diagnósticos y análisis con las demás agencias del Estado, las organizaciones no gubernamentales, universidades y otros centros de estudio del país o en el exterior, dedicados al análisis y estudio de la política criminal y penitenciaria.
10. Emitir concepto con destino a la Fiscalía General de la Nación indicando el tipo de delito a los cuales se puede aplicar el principio de oportunidad.
11. Adoptar un reglamento interno.

Parágrafo. Para adelantar los estudios a que se refiere el presente artículo el Consejo podrá solicitar a las entidades estatales representadas en él la comisión de profesionales especializados para que integren equipos de investigación que desarrollarán su trabajo bajo la dirección y supervisión del Viceministerio de Justicia.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el presente proyecto de ley, el día 10 de junio de 2003, según consta en el Acta número 30 de 2003.

Emiliano Rivera Bravo,

Secretario Comisión Primera Constitucional.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 210 DE 2003 CAMARA

por la cual se establecen normas contra la corrupción en defensa del erario.

Bogotá, D. C., 21 de julio de 2003

Doctor

TONY JOZAME AMAR

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 210 de 2003 Cámara.

Señor Presidente:

De acuerdo con el encargo impartido por la Presidencia de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, procedemos a presentar el Informe de Ponencia para Segundo Debate ante la Plenaria de la Corporación, del Proyecto de ley número 210 de 2003 Cámara, *por la cual se establecen normas contra la corrupción en defensa del erario*, de autoría del Representante Francisco Pareja González.

En su discusión en primer debate, la Comisión Primera acogió en su integridad el Pliego de Modificaciones propuesto por los ponentes en el informe correspondiente, en cuya virtud se limitó el alcance de la iniciativa legislativa del articulado presentado por el autor, en la medida en que se excluyeron las disposiciones que buscaban establecer la obligatoriedad del llamamiento en garantía con fines de repetición en todos los casos en los cuales se demandara la responsabilidad patrimonial del Estado.

La Comisión compartió en este sentido el criterio de los ponentes sobre la ineficacia de las normas planteadas, por cuanto, de una parte, la responsabilidad del agente estatal por cuya causa se haya generado el evento que determina el reconocimiento indemnizatorio no es objetiva, ya que la propia Constitución exige que aquel haya obrado con dolo o culpa grave, de manera que no siempre que exista el reconocimiento de una responsabilidad patrimonial a cargo del Estado habrá lugar a adelantar una acción de repetición y por supuesto un llamamiento en garantía, y, de otra parte, el término de que dispone la entidad demandada para decidir efectuar el llamamiento en garantía, de acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-484 de 2002, va hasta el vencimiento del término de fijación en lista, oportunidad procesal que puede ser bastante restringida como para determinar en forma imperativa en todos los casos la procedencia del llamamiento en garantía, quedando en todo caso resguardada la legitimación que tendría la misma entidad para, en caso de ser condenada, iniciar la acción de repetición si fuere el caso.

La parte del proyecto que fue acogida en primer debate corresponde a los artículos 8° a 11 del texto inicial, a través de cuyo contenido se busca calificar la idoneidad profesional del ejercicio de la abogacía en la representación de los intereses del Estado, de manera que la misma se confiera a abogados con especialización en cualquier área del Derecho Público y con experiencia mínima de tres años en el ejercicio profesional como litigante, y en caso de que se acuda a la contratación de abogados externos, la misma comprenda el término de duración de los respectivos procesos, sin perjuicio de la facultad que tienen las entidades públicas para revocar sus mandatos.

Así mismo, para efectos de llevar un control adecuado sobre la actividad litigiosa en contra de las entidades del Estado, se establece la obligatoriedad del reporte trimestral de información pertinente de los procesos judiciales en curso o terminados, cuya consolidación corresponde al Ministerio del Interior y de Justicia, así como la conformación de una base de datos por parte del Consejo Superior de la Judicatura, en la cual se registre la información sobre los procesos disciplinarios adelantados por faltas cometidas en el ejercicio profesional de la abogacía derivadas del trámite de los procesos judiciales y de las actuaciones extrajudiciales en las cuales los abogados investigados y sancionados hayan actuado como apoderados de las entidades públicas.

Por último, se modifica parcialmente el estatuto profesional de la abogacía para disponer que la sanción de suspensión del ejercicio profesional a que se refiere el artículo 59 del Decreto 196 de 1971, será de 2 a 10 años cuando los hechos que originen su imposición tengan lugar en procesos judiciales o actuaciones extrajudiciales en las cuales el abogado se haya desempeñado como apoderado de una entidad pública.

Vista la conveniencia de esta iniciativa en procura de una mejor defensa en juicio de los intereses patrimoniales del Estado, proponemos a la Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de ley número 210 de 2003 Cámara, *por la cual se establecen normas contra la corrupción en defensa del erario.*

De los honorables Representantes,

Carlos Germán Navas Talero, Oscar Arboleda Palacio, Representantes a la Cámara.

* * *

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 210 DE 2003 CAMARA

Aprobado en primer debate, *por la cual se establecen normas contra la corrupción en defensa del erario.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La representación judicial o extrajudicial de la Nación, de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios y de los demás órganos del Poder Público, cuando la cuantía del asunto sea superior a mil salarios mínimos legales mensuales, deberá conferirse a un abogado con especialización en cualquier área del Derecho Público y con una experiencia mínima de tres años en el ejercicio profesional como litigante.

Artículo 2°. La contratación de los servicios profesionales de abogados para atender la representación judicial de las entidades a que se refiere el artículo anterior, deberá comprender el término de duración de los respectivos procesos, sin perjuicio de la facultad que tienen las entidades públicas para revocar sus mandatos.

Artículo 3°. Las entidades públicas de los órdenes nacional y territorial, así como los órganos con autonomía constitucionalmente reconocida, remitirán trimestralmente al Ministerio del Interior y de Justicia un informe actualizado sobre las demandas instauradas en su contra, con indicación del nombre del demandante y del apoderado de la entidad, la fecha del llamamiento en garantía o de la conciliación y su monto, el valor de las pretensiones y el valor de las condenas. Así mismo, remitirán los datos pertinentes respecto de las acciones de repetición que hubieren iniciado.

Artículo 4°. El Consejo Superior de la Judicatura conformará una base de datos en la cual se registre la información sobre los procesos disciplinarios adelantados por faltas cometidas en el ejercicio profesional de la abogacía derivadas del trámite de los procesos judiciales y de las actuaciones extrajudiciales en las cuales los abogados investigados y sancionados hayan actuado como apoderados de las entidades públicas.

El registro de la información contendrá como mínimo el nombre del abogado, el número de la tarjeta profesional, la entidad afectada, la actuación o proceso y el despacho judicial o administrativo donde se cometió la falta y la sanción.

Artículo 5°. La sanción de suspensión del ejercicio profesional de la abogacía a que se refiere el artículo 59 del Decreto 196 de 1971, será de 2 a 10 años cuando los hechos que originen la imposición de esta sanción tengan lugar en procesos judiciales o actuaciones extrajudiciales en las cuales el abogado se haya desempeñado como apoderado de una entidad pública.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su promulgación y modifica en lo pertinente el artículo 59 del Decreto 196 de 1971.

* * *

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 210 DE 2003 CAMARA

Aprobado en Comisión, *por la cual se establecen normas contra la corrupción en defensa del erario.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La representación judicial o extrajudicial de la Nación, de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios y de los demás órganos del Poder Público, cuando la cuantía del asunto sea superior a mil salarios mínimos legales mensuales, deberá conferirse a un abogado con especialización en cualquier área del Derecho Público y con una experiencia mínima de tres años en el ejercicio profesional como litigante.

Artículo 2°. La contratación de los servicios profesionales de abogados para atender la representación judicial de las entidades a que se refiere el artículo anterior, deberá comprender el término de duración de los respectivos procesos, sin perjuicio de la facultad que tienen las entidades públicas para revocar sus mandatos.

Artículo 3°. Las entidades públicas de los órdenes nacional y territorial, así como los órganos con autonomía constitucionalmente reconocida, remitirán trimestralmente al Ministerio del Interior y de Justicia un informe actualizado sobre las demandas instauradas en su contra, con indicación del nombre del demandante y del apoderado de la entidad, la fecha del llamamiento en garantía o de la conciliación y su monto, el valor de las pretensiones y el valor de las condenas. Así mismo, remitirán los datos pertinentes respecto de las acciones de repetición que hubieren iniciado.

Artículo 4°. El Consejo Superior de la Judicatura conformará una base de datos en la cual se registre la información sobre los procesos disciplinarios adelantados por faltas cometidas en el ejercicio profesional de la abogacía derivadas del trámite de los procesos judiciales y de las actuaciones extrajudiciales en las cuales los abogados investigados y sancionados hayan actuado como apoderados de las entidades públicas.

El registro de la información contendrá como mínimo el nombre del abogado, el número de la tarjeta profesional, la entidad afectada, la actuación o proceso y el despacho judicial o administrativo donde se cometió la falta y la sanción.

Artículo 5°. La sanción de suspensión del ejercicio profesional de la abogacía a que se refiere el artículo 59 del Decreto 196 de 1971, será de 2 a 10 años cuando los hechos que originen la imposición de esta sanción tengan lugar en procesos judiciales o actuaciones extrajudiciales en las cuales el abogado se haya desempeñado como apoderado de una entidad pública.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su promulgación y modifica en lo pertinente el artículo 59 del Decreto 196 de 1971.

En los anteriores términos fue aprobado el presente proyecto de ley, el día 11 de junio de 2003, según consta en el Acta número 31 de 2003.

Emiliano Rivera Bravo,

Secretario Comisión Primera Constitucional.

CONTENIDO

Gaceta número 379-Viernes 1° de agosto de 2003

CAMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Proyecto de Acto legislativo número 047 de 2003 Cámara, por el cual se adiciona el artículo 339 de la Constitución Política. 1

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 44 de 2003 Cámara, por la cual se regula el derecho de negociación colectiva de los sindicatos de empleados públicos, en desarrollo del artículo 55 de la Constitución Política y de los Convenios de OIT número 151 de 1978 y 154 de 1981, aprobados respectivamente por las Leyes 411 de 1997 y 524 de 1999. 2

Proyecto de ley número 045 de 2003 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 310 de 1996 y se fijan porcentajes de financiación y garantías. 5

Proyecto de ley número 46 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 . 6

Proyecto de ley número 048 de 2003 Cámara, por la cual se establecen normas sobre establecimientos educativos. 7

PONENCIAS

Ponencia para segundo debate en Plenaria y Texto del Proyecto de ley número 133 de 2002 Cámara, por la cual se modifica el Decreto 200 de 2003 en lo relacionado con el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria. 9

Informe de Ponencia para segundo debate y Texto del Proyecto de ley número 210 de 2003 Cámara, por la cual se establecen normas contra la corrupción en defensa del erario. 11

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2003