



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XV - Nº 245

Bogotá, D. C., martes 25 de julio de 2006

EDICION DE 28 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 20 DE 2006 SENADO

por la cual se hacen modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto.* Reordenar el Sistema General de Seguridad Social en Salud con los siguientes objetivos específicos:

- a) Fortalecer la dirección, regulación y superrevisión del Sistema de Seguridad Social,
- b) Mejorar el flujo, la eficiencia y el uso adecuado de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud;
- c) Fortalecer el sistema de Inspección, Vigilancia y Control e implementar su descentralización;
- d) Propiciar el equilibrio en las relaciones entre aseguradores y prestadores al interior del Sistema General de Seguridad Social en Salud;
- e) Fortalecer la ejecución armónica de las políticas, planes y proyectos de salud pública en el territorio nacional.

CAPITULO II

De la dirección, regulación y supervisión del sistema

Artículo 2°. *Del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.* El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud es un organismo de dirección del Sistema General de Seguridad Social en Salud que estará constituido por quince miembros, así:

1. El Ministro de la Protección Social quien lo presidirá.
2. El Ministro de Hacienda o su delegado.
3. Un representante de los Gobernadores o su secretario de salud como delegado.
4. Un representante de los Alcaldes, elegido por la Federación Nacional de Municipios.
5. Un representante del Instituto de los Seguros Sociales.
6. Un representante de las EPS del régimen Contributivo.
7. Un representante de las EPS del régimen Subsidiado.
8. Un representante de las IPS Privadas.
9. Un representante de las Empresas Sociales del Estado

10. Un representante de los profesionales de la salud

11. Un representante de los trabajadores.

12. Un representante de los pensionados

13. Un representante de los empleadores.

14. Un representante de los usuarios del régimen subsidiado.

15. Un representante de las defensorías del paciente.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos para la escogencia de los representantes de los organismos no gubernamentales. El periodo de los representantes de los organismos no gubernamentales será de (4) cuatro años iniciados a partir del 1° de enero de 2007 y podrán ser reelegidos.

Parágrafo 2°. El Consejo contará con una Secretaría Técnica, de carácter permanente, escogida por el mismo Consejo entre los funcionarios del nivel directivo del Ministerio de la Protección Social, la cual será responsable de presentar al Consejo sus recomendaciones para la toma de decisiones. El Ministerio de la Protección Social presentará los siguientes estudios que aseguren el soporte técnico a la Secretaría y al Consejo:

- a) Evaluación de la situación de salud en el país, e impacto del sistema y las políticas de salud;
- b) Evaluación de tecnología;
- c) Evaluación financiera;
- d) Evaluación de planes de beneficios, la UPC y los pagos compartidos.

Los estudios de que trata el presente parágrafo serán responsabilidad del Ministerio de la Protección Social.

Parágrafo 3°. Serán asesores permanentes del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud y coordinados por la Secretaría técnica: un representante de la Academia Nacional de Medicina, uno de la Federación Médica Colombiana, uno de la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas, uno en representación de las Facultades de Salud Pública. Estos asesores serán escogidos autónomamente por cada una de estas agremiaciones.

Parágrafo 4°. El Consejo Nacional de Seguridad Social actualizará por lo menos una vez al año el Plan Obligatorio de Salud y hará una revisión integral del mismo por lo menos cada tres años sin disminuir de ninguna manera sus beneficios.

Artículo 3°. *Del Ministerio de la Protección Social.* Sin perjuicio de las demás funciones que le asigna la ley, en el Sistema General de Seguridad

Social en Salud, el Ministerio de la Protección Social tendrá a su cargo la rectoría, dirección, regulación, supervisión, vigilancia y control del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Para ello deberá:

- a) Formular, dirigir y coordinar la operación del Sistema General de Seguridad Social en todo el territorio nacional;
- b) Brindar asesoría y asistencia técnica a los departamentos, distritos y municipios para el cabal cumplimiento de normas en la implementación de las políticas, planes, programas y proyectos del Sistema;
- c) Formular y adoptar las políticas de salud pública individual y colectiva de acuerdo con los planes y programas de desarrollo económico, social y ambiental que sean prioritarias para el país;
- d) Realizar la coordinación intra e intersectorial para la ejecución de las políticas de salud;
- e) Articulación de los diferentes actores que intervienen en los procesos de planeación, formación, vigilancia y control del ejercicio, desempeño y ética de los recursos humanos del área de la salud de manera que permitan su desarrollo;
- f) Establecer la política de información para el Sistema General de Seguridad Social en Salud y reglamentar el registro, almacenamiento, flujo, transferencia y disposición de la información por parte de los agentes del sistema, en armonía con las políticas nacionales en esta materia;
- g) Ejercer a través de la Superintendencia Nacional de Salud la coordinación de las acciones de inspección, vigilancia y control de conformidad con lo establecido en la presente ley.

Artículo 4°. *De los departamentos y el Distrito Capital.* Sin perjuicio de las demás funciones que les asigna la ley, en el Sistema General de Seguridad Social en Salud los Departamentos y el Distrito Capital tendrán las funciones de:

- a) Ejercer las funciones de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social en Salud en su jurisdicción, sin perjuicio del control prevalente de la Superintendencia de Salud. En todo caso, la Superintendencia actuará como segunda instancia en las decisiones de control adoptadas por los departamentos y el distrito. Cuando se evidencie que estos están contraviniendo el ejercicio de las funciones asignadas, la Superintendencia reasumirá dichas funciones;
- b) Administrar los recursos del Sistema General de Participaciones asignados para la atención de la población pobre no asegurada y servicios no incluidos en el POS, asignando entre las Empresas Sociales del Estado los recursos en función de la población por atender, dando especial reconocimiento a las entidades y servicios de salud mental;
- c) Adoptar y adaptar a la situación y metas de salud departamentales, el Plan de Salud pública colectiva y presupuestar y ejecutar los recursos asignados para el efecto a través del Fondo Territorial de Salud;
- d) Presupuestar y ejecutar, mediante encargo fiduciario, los recursos del régimen subsidiado, y conjuntamente con los municipios velar porque se cumplan con los porcentajes mínimos de contratación con la red pública exigido en la presente ley, los gastos administrativos y prestación de servicios de salud;
- e) Organizar y administrar los Registros de Habilitación de Instituciones Prestadoras de Salud y de Redes de Servicios en su territorio, de acuerdo con las normas establecidas para tal efecto por el Gobierno Nacional;
- f) Vigilar en los municipios de su jurisdicción, se observe estricto cumplimiento a los mecanismos de libre elección de EPS del régimen subsidiado y los mecanismos de asignación especial previstos en las normas;
- g) Vigilar que, en los municipios de su jurisdicción, el estricto cumplimiento a las obligaciones con los usuarios del régimen contributivo y del régimen subsidiado por parte de las EPS, en especial la garantía de acceso a los servicios del respectivo Plan Obligatorio de Salud y de la libre elección de IPS conforme a la red aprobada por la Superintendencia Nacional de Salud y ofrecida por la respectiva EPS.

Artículo 5°. *De los municipios y distritos.* Sin perjuicio de las demás funciones que les asigna la ley, en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, los Municipios tendrán las funciones de:

- a) Presupuestar y ejecutar mediante encargo fiduciario los recursos para el régimen subsidiado;

- b) Organizar y convocar el proceso de selección de Entidades Promotoras de Salud (EPS) del Régimen Subsidiado por parte de la población beneficiaria del subsidio y difundir públicamente los resultados;

- c) En acatamiento de la libre elección de los usuarios, suscribir los contratos con las EPS del régimen subsidiado correspondientes y remitirlos debidamente firmados al Ministerio de la Protección Social acompañando los respectivos listados de afiliados;

- d) Realizar el seguimiento y el control de los contratos de Régimen Subsidiado directamente o por medio de interventorías, asegurando, conjuntamente con los departamentos, que se cumplan los porcentajes mínimos de contratación con la red pública exigidos en la presente ley;

- e) Velar por que haya una libre elección de IPS por parte de los asegurados de los diferentes regímenes teniendo en cuenta la red prestadora de servicios autorizada para la EPS, sin menoscabo del cumplimiento de la contratación mínima exigida con la red pública;

- f) Adoptar y adaptar a la situación y metas de salud locales, el Plan de Salud Pública Colectiva y presupuestar y ejecutar los recursos asignados para el efecto a través del Fondo Local de Salud.

Parágrafo 1°. El Ministerio de la Protección Social a través de la Superintendencia de Salud podrán ordenar de oficio y en cualquier momento, el giro directo a las IPS por parte de la fiducia, para cubrir cartera reconocida por la EPS del Régimen Subsidiado en caso que dichas EPS no cumplan con el flujo de recursos ordenado en la presente ley.

Parágrafo 2°. El Ministerio de la Protección Social seleccionará y reglamentará las entidades fiduciarias de naturaleza pública o las entidades financieras de carácter público que celebren contratos de fiducia pública con las cuales los municipios podrán celebrar los contratos de encargo fiduciario de los recursos del Régimen Subsidiado con la formalidad del Convenio Interadministrativo.

CAPITULO III

Del aseguramiento

Artículo 6°. *Del aseguramiento en salud.* Para efectos de esta Ley entiéndase por aseguramiento la estrategia o mecanismo estructurado y formal por el cual se protege financieramente una persona y su familia frente al riesgo de enfermar. Mediante este mecanismo, con la Unidad de Pago por Capitación (UPC) recibida, la entidad aseguradora garantiza un plan de beneficios determinado.

Son funciones de aseguramiento la administración del riesgo financiero, la gestión del riesgo en Salud, la articulación de los servicios que garantice el acceso efectivo, la garantía de la calidad en la prestación de los servicios de Salud y la representación del afiliado ante el prestador y los demás actores sin perjuicio de la autonomía del usuario.

Artículo 7°. *Las Entidades Promotoras de Salud.* Las Entidades Promotoras de Salud, son las entidades responsables de cumplir con las funciones indelegables del aseguramiento, en los regímenes establecidos, para lo cual deberán estar habilitadas por la Superintendencia Nacional de Salud.

A partir de la presente ley sólo podrán habilitarse para operar como Entidades Promotoras de Salud en el régimen subsidiado, las entidades públicas, las entidades privadas sin ánimo de lucro, las cajas de compensación familiar y las empresas solidarias de salud.

Las EPS estarán obligadas a cumplir integralmente con el plan de beneficios, actuando con ética y sin ejercer cualquier tipo de presión o condicionamiento sobre los médicos y las Instituciones Prestadoras de Salud, para afectar su juicio profesional en cuanto a la formulación de procedimientos, medicamentos, tratamientos, exámenes, elementos e insumos terapéuticos, y si es del caso, su posterior realización.

Parágrafo 1°. Las entidades privadas con ánimo de lucro que al entrar en vigencia la presente ley se encuentren debidamente habilitadas, podrán continuar operando en el Régimen Subsidiado sin aumentar el número de afiliados que tengan autorizados por la Superintendencia Nacional de Salud.

Parágrafo 2°. Las entidades mencionadas en el párrafo anterior, podrán aumentar el número de afiliados que les haya sido autorizado por la Superintendencia Nacional de Salud, si al menos el 51% de su composición accionaria pertenece a Empresas Sociales del Estado, Hospitales Públicos, Cooperativas de Hospitales Públicos o Entidades Territoriales.

Artículo 8° *Las Cajas de Compensación Familiar*. Las Cajas de Compensación Familiar que actualmente están operando el Régimen Subsidiado de Salud o que deseen iniciar su actividad en este campo con posterioridad a la vigencia de esta ley y que manifiesten su intención de operar únicamente en su departamento de origen y máximo en dos adicionales, según lo regule el CNSSS, podrán obtener su habilitación para actuar, sin sujetarse a un número mínimo de afiliados.

Las Cajas de Compensación que hayan iniciado su operación en el Régimen Subsidiado de Salud con posterioridad al 1° de enero de 2003 no serán evaluadas con base en el criterio de experiencia, sino únicamente a partir del 31 de diciembre del año 2012.

El patrimonio para respaldar la operación en el Régimen Subsidiado será el de la Caja en su conjunto.

Las Cajas de Compensación Familiar que no administren directamente los recursos del Régimen Subsidiado de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993 o a través de terceras entidades en que participen como asociados, deberán girarlos, teniendo en cuenta las siguientes prioridades:

- a) Para las Cajas que dentro del mismo Departamento administren recursos del Régimen Subsidiado en los términos de la Ley 100 de 1993;
- b) Al Fondo de Solidaridad y Garantías.

Artículo 9°. *Características básicas de la operación del Régimen Contributivo*. Sin perjuicio de lo establecido en otras normas, se tendrán en cuenta los siguientes criterios de operación para el régimen contributivo:

a) Los afiliados al Régimen contributivo, se beneficiarán del Plan Obligatorio de Salud que defina el CNSSS, el cual no podrá ser inferior al existente a la expedición de la presente ley;

b) Todo niño que nazca quedará automáticamente como beneficiario de la Entidad Promotora de Salud a la cual esté afiliada su madre. Cuando se trate de hijo de beneficiario y nieto de cotizante, el niño conservará, en todo caso, la calidad de afiliado hasta el primer año de edad. El Sistema General de Seguridad Social en Salud reconocerá a la Entidad Promotora de Salud la Unidad de Pago por Capitación correspondiente;

c) Las licencias de maternidad se reconocerán a la afiliada cotizante cuando esta haya estado afiliada como mínimo por el mismo período de gestación, o con por lo menos tres meses de afiliación anterior al parto si demuestra haber cotizado al sistema por lo menos 52 semanas continuas o discontinuas, en los últimos dos años. Estas licencias se pagarán por las EPS con cargo a la subcuenta de compensación del Fosyga;

d) El CNSSS establecerá el régimen de copagos y cuotas moderadoras, teniendo en cuenta que los pensionados por jubilación, invalidez, vejez, sobrevivientes y sustitución con dos o menos de dos salarios mínimos de mesada pensional, estarán exentos del pago de cuotas moderadoras y copagos;

e) La sumatoria de la antigüedad que constituyan los afiliados en diferentes EPS con sus aportes al régimen contributivo, se mantendrá y contabilizará para superar los períodos de carencia: Esta característica se mantendrá hasta por lo menos un año de suspendidos los aportes. Igualmente, en el caso que los afiliados se trasladen al Régimen de subsidio total o parcial sus derechos se reconocerán cuando recuperen su capacidad de regresar al régimen contributivo;

f) El CNSSS establecerá excepciones en la afiliación y compensación en aquellos municipios en donde no haya oferta de EPS del régimen contributivo o haya menos de 1.000 afiliados al régimen contributivo, o para el caso de personas subsidiadas con afiliación intermitente al régimen contributivo;

g) En los contratos en donde esté involucrada la ejecución de un servicio por una persona natural en favor de una persona natural o jurídica de derecho público o privado, tales como contratos de obra, de arrendamiento de servicios, de prestación de servicios, consultoría, asesoría y cuya duración sea superior a un (1) mes, la parte contratante deberá realizar la afiliación y pago de aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud,

Para el caso de las personas naturales afiliadas al régimen subsidiado, que deseen permanecer en él, la parte contratante deberá realizar el pago de los aportes a la subcuenta del régimen subsidiado del Fosyga, cuyos recursos se destinarán a la ampliación y fortalecimiento del mismo.

Dicho aporte se efectuará máximo por un período de tres meses el cual solo se podrá prorrogar por una vez al año;

h) Para cumplir con lo estipulado en el inciso anterior el valor del contrato correspondiente se mensualizará por el término de tiempo contractual y sobre el equivalente al 50% de la mensualidad inferida se calculará la cotización correspondiente del 12%, la cual será retenida y pagada por el contratante a la EPS que señale el contratista, esta acción que realiza el contratante no genera la constitución de vínculo laboral. Se entiende que el 50% restante corresponde a los costos imputables al desarrollo de la actividad contratada. El contratante que incumpla lo estipulado en la presente ley será sancionado pecuniariamente con un monto que corresponde al 80% del valor del contrato;

i) En ningún caso, se cotizará sobre una base inferior a un (1) salario mínimo legal mensual vigente ni superior a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 10. *Características Básicas de la operación del Régimen Subsidiado*. Sin perjuicio de lo establecido en otras normas, se tendrán en cuenta los siguientes criterios de operación para el régimen subsidiado:

a) Se beneficiarán con subsidio total en el Régimen Subsidiado, la totalidad de las personas pobres y vulnerables del país en el área rural y urbana, no afiliadas al régimen contributivo ni a ningún régimen de excepción y clasificados en los niveles 1 y 2 mediante el Sisbén o cualquier otro instrumento que se defina;

b) Una vez asegurada la población descrita en el literal anterior con subsidio total, las personas susceptibles de subsidio clasificadas en el nivel 3 del Sisbén o cualquier otro instrumento que defina el Gobierno Nacional susceptible del subsidio, lo recibirán total o parcialmente de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto expida el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la presente ley. Los subsidios parciales aplicables al nivel 3 no podrán ser inferiores al 50% de la UPC del Régimen Subsidiado, se aplicarán a discreción del beneficiario a su afiliación del Régimen Contributivo o al Régimen Subsidiado pleno o al aseguramiento o de la porción del POS que defina el CNSSS. El Gobierno dará prioridad a las mujeres cabeza de familia y adulto mayor;

c) Los municipios y distritos aplicarán el instrumento que defina el Gobierno Nacional mediante el cual se identificará la población susceptible de recibir el subsidio en salud en su territorio. El CNSSS podrá definir mecanismo de identificación para aquellos beneficiarios que por sus características especiales no se les aplique la encuesta Sisbén;

d) El municipio será el encargado de recolectar la información de los beneficiarios del subsidio y enviar la base de datos a las respectivas Direcciones Departamentales de salud y esta, una vez ejerza la adecuada supervisión de los datos, la enviará a la central de datos del nivel Nacional;

e) Sólo se considerará efectivamente afiliado, aquella persona que haya escogido EPS, se encuentre incluida en su base de datos de afiliados contratados y esté debidamente carnetizada. La entidad competente de financiar el Régimen Subsidiado, sólo podrá cancelar a las EPS los subsidios de los usuarios efectivamente afiliados;

f) En cumplimiento de la decisión soberana de la población afiliada y en acatamiento del proceso de libre elección, los municipios, distritos y departamentos firmarán los contratos con la EPS elegida por el usuario;

g) El Ministerio de la Protección Social directamente o a través de las Direcciones territoriales de Salud intervendrá de oficio para representar a los afiliados acatando el proceso de libre elección de EPS y firmará los contratos correspondientes en su nombre, cuando el representante legal del municipio; distrito o Departamento no los haya firmado, transcurridos quince (15) días calendario a partir de la fecha en que debe iniciar la ejecución de los mismos;

h) El Ministerio de la Protección Social reglamentará los mecanismos para la ejecución de la interventoría, que será contratada por parte de las entidades territoriales y será de carácter técnico, administrativo y financiero. Con el fin de suministrar recursos para estas interventorías se destinarán el 0.5% de los recursos del régimen subsidiado;

i) La población pobre y vulnerable que no tenga una residencia permanente accederá al Régimen Subsidiado de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de la Protección Social;

j) En el régimen subsidiado no habrá preexistencias ni periodos de carencia;

k) El carné entregado a los afiliados al Régimen Subsidiado tendrá vigencia por el término, para lo cual se convoque el concurso para la operación regional. La entidad territorial correspondiente, en coordinación con las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado, verificarán dentro de los tres (3) meses anteriores al inicio de cada vigencia contractual que los afiliados mantengan sus condiciones para ser beneficiarios y de acuerdo con ello, definirán el número de afiliados activos para el siguiente periodo contractual.

Parágrafo. De conformidad con el artículo 187 de la Ley 100 de 1993, los beneficiarios del Régimen Subsidiado en Salud del estrato 1 (uno) del Sisben, población en extrema pobreza y en estado de indigencia, están exentos de Copagos. Los Copagos que se cobren a los demás estratos se destinarán para el mantenimiento de la Red Pública de Salud.

Artículo 11. *Libertad de Elección de la Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado.* La elección de las Entidades Promotoras de Salud se hará libremente por los usuarios en cada municipio conforme las siguientes reglas:

a) El CNSSS definirá el número y conformación de las regiones de operación del régimen subsidiado y seleccionará las EPS autorizadas para cada región, mediante concurso público cada cuatro años, teniendo en cuenta entre otros aspectos, la preferencia de los afiliados de la respectiva región, la satisfacción de los actores del sistema en la región, cobertura de municipios en la región, cartera de la EPS del régimen subsidiado con las IPS que prestan el POS y otros criterios que previamente defina el mismo CNSSS;

b) El listado de las EPS autorizadas para la región, se publicará ampliamente por cada entidad territorial, para efecto de que las personas con derecho a afiliación en el régimen subsidiado escojan de manera individual a la EPS, y se afilien mediante contrato, para la persona y su núcleo familiar;

c) La EPS entregará carnés a quienes la escojan, diligenciará el formulario de afiliación, orientará acerca de sus deberes y derechos, y los procedimientos de acceso a servicios,

d) Los actuales afiliados a una entidad del régimen subsidiado continuarán afiliados a la misma entidad si no manifiestan intención contraria siempre y cuando la entidad haya sido habilitada para operar en la respectiva región;

e) La relación de los carnés de afiliación debidamente entregados y el registro único de afiliación serán el soporte para la firma del contrato entre la EPS y la entidad territorial y los respectivos giros del Fosyga y los pagos por la entidad Fiduciaria;

f) El CNSSS reglamentará el proceso y procedimientos para realizar la libre elección de EPS del régimen subsidiado que operarán en municipios mayores de 100.000 habitantes;

g) El Gobierno Nacional reglamentará la forma que permita que en los municipios que tengan menos de 30 mil habitantes, entre todas las opciones, la población beneficiaria del subsidio escoja una o dos EPS y en aquellos de más de treinta mil y menos de 100 mil habitantes un máximo de cuatro EPS por municipio;

h) El Gobierno Nacional establecerá los mecanismos de veedurías para la selección de la Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado - EPS.

Parágrafo. En los municipios que tengan menos de 30.000 habitantes y los beneficiarios vengán afiliados a una EPS pública del régimen subsidiado del orden nacional, esta podrá seguir funcionando, pero el total de las EPS del régimen subsidiado de ese municipio no podrá ser más de dos. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Artículo 12. *Contratación del Régimen Subsidiado.* Cada municipio suscribirá un contrato de aseguramiento con cada Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado, EPS seleccionada conforme las reglas establecidas en la presente ley.

La entidad fiduciaria girará bimestre anticipado a la Entidad Promotora de Salud, los recursos correspondientes a la Unidad de Pago por Capitaación del Régimen Subsidiado.

Los Gobernadores y/o Alcaldes tendrán un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley, para proceder a la liquidación de mutuo acuerdo, en compañía de las ARS, los contratos que hayan firmado las Entidades Territoriales como consecuencia de la operación del Régimen subsidiado desde el inicio del mismo en cada Entidad Territorial. El incumplimiento de lo anterior será causal de mala conducta y por lo tanto tendrá los efectos legales de la ley disciplinaria.

En los casos en que no haya acuerdo para la liquidación o que los Entes Territoriales no lo hagan una vez vencido el plazo señalado, el Ministerio de la Protección Social reglamentará el mecanismo por el cual a través de un arbitramento técnico se proceda a la liquidación.

Artículo 13. *Regulación de la integración vertical patrimonial.* Entiéndase por integración vertical patrimonial, aquellos eventos en que una Entidad Promotora de Salud (EPS) asume a su vez la función de prestadora de servicios de salud o contrata dicha prestación con IPS que son de su propiedad total o parcialmente, en cuyo caso se denominará red propia. Las Entidades Promotoras de Salud de los regímenes contributivo y subsidiado que cuenten con red propia sólo podrán prestar servicios a través de dicha red en los siguientes casos:

a) Cuando a 31 de diciembre de 2004 contaba con red propia de cualquier grado de complejidad en cuyo caso podrá contratar con esta, máximo hasta un treinta por ciento (30%) del total de los servicios;

b) Cuando creen IPS nuevas que realicen atención ambulatoria de baja y mediana complejidad en salud, en cuyo caso la EPS no podrá contratar en total más del treinta por ciento (30%) de los servicios con la red propia;

c) Para el caso de EPS que cuenten con red propia del tipo definido en los literales a) y b), la suma de la contratación con su red propia no podrá ser superior al treinta por ciento (30%) del total de la contratación,

d) El porcentaje restante, al permitido en los literales anteriores, tendrá que contratarse con red no propia y que no sea propiedad de otra EPS;

e) Cuando una EPS sea en forma mayoritaria de propiedad de hospitales públicos, asociaciones de hospitales públicos o cooperativas de hospitales públicos no aplicará la restricción de contratación señalada en los literales a) y b);

f) En todo caso a partir de la vigencia de la presente ley, ninguna aseguradora, en forma directa o a través de terceros, podrá construir, adquirir total o parcialmente, comprar acciones total o parcialmente o entrar a ejercer algún tipo de dominio sobre alguna institución prestadora de servicios de salud de alta complejidad. El incumplimiento de esta norma será causal de revocatoria de la licencia de funcionamiento de la entidad aseguradora.

Parágrafo 1°. En todo caso, cuando se presente contratación entre la EPS y la red propia esta no podrá hacerse por encima de las tarifas mínimas establecidas por el Gobierno Nacional.

Parágrafo 2°. La Superintendencia Nacional de Salud vigilará el cumplimiento de lo estipulado en el presente artículo y, en conjunto con la Superintendencia de Sociedades, examinará la composición de la propiedad de las IPS que obtengan autorización para operar en el sistema, así como de las ya existentes, y la contratación de las EPS con la red propia en cada vigencia. La participación accionaria en todo caso no podrá exceder el 30%.

Parágrafo 3°. Cuando las Entidades Promotoras de Salud presten sus servicios a través de su red propia, estarán sometidas a los mismos controles fiscales y disciplinarios que las entidades de la red pública hospitalaria, en lo que tenga que ver exclusivamente con la calidad, eficacia y eficiencia y transparencia de los mismos.

Artículo 14. *Del alto costo.* Las enfermedades de alto costo serán definidas en el Plan Obligatorio de Salud por parte del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud y su atención será responsabilidad de la EPS.

Así mismo el CNSSS expedirá la reglamentación mediante la cual la subcuenta ECAT del Fosyga cancelará el excedente en los gastos de la atención de enfermedades de alto costo, con cargo a esta última. Esta reglamentación deberá definir el monto del gasto por paciente año a partir del cual se reconoce un excedente de costo y el tope máximo hasta el cual se reconoce dicho exceso.

Parágrafo 1°. Para financiar el pago de excedentes en atención de enfermedades de alto costo, se destinará como mínimo el 2% de la UPC tanto del régimen contributivo como del régimen subsidiado.

Parágrafo 2°. Se destinará un 10% de la subcuenta de Eventos catastróficos, accidentes de tránsito y alto costo para el pago a hospitales públicos por excedentes de facturación ocasionado por la atención de enfermedad de alto costo y riesgo especial en pacientes no asegurados.

CAPITULO IV

De la prestación de servicios de salud

Artículo 15. *Manual de tarifas.* El Gobierno Nacional, previo concepto técnico de los asesores permanentes del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, y el Consejo Nacional de Recursos Humanos, establecerá dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la presente ley un manual de tarifas expresado en salarios mínimos diarios vigentes, y un sistema único de códigos de procedimientos de Salud por debajo del cual en ningún caso se podrá contratar la prestación de servicios. Si al momento de la expedición de la presente ley el gobierno ya ha expedido este manual se considerará vigente y lo revisará estructuralmente cada tres años.

Parágrafo 1°. La no observancia del Manual de Tarifas se convertirá en práctica no permitida o atentatoria contra la competencia y será investigada y sancionada por la Superintendencia Nacional de Salud de acuerdo con la reglamentación que se expida para el efecto.

Parágrafo 2°. El manual de tarifas estará articulado con la política de calidad en la prestación de servicios de salud. El Ministerio de la Protección Social diseñará un sistema de clasificación de IPS con base en los indicadores que provea el sistema obligatorio de garantía de calidad, relacionado con los mínimos tarifarios, de manera que incentive a las IPS para ascender en su clasificación y optar por mejores tarifas.

Parágrafo 3°. El Gobierno Nacional establecerá en un término no mayor de doce (12) meses después de sancionada y publicada la presente ley la clasificación y escalas salariales de los servidores del área de la salud, teniendo en cuenta entre otros, aspectos tales como, tiempo de servicios en el sector y en la institución, formación y capacitación.

Artículo 16. *De la libertad de escogencia de IPS.* Las EPS, tanto del Régimen Contributivo como del Subsidiado, garantizarán a los afiliados la posibilidad de escoger entre las diferentes opciones de IPS existentes en el área de influencia de la aseguradora. Para tal efecto las aseguradoras basadas en el censo de IPS habilitadas de la zona informarán a sus afiliados los criterios con los cuales diseñó su red de prestadores haciendo énfasis en las ventajas de calidad, resolutivez y accesibilidad de esa red. No obstante lo anterior los usuarios podrán sugerir la inclusión en la red de aquellas entidades del área que se destaquen por sus resultados científicos, por sus resultados de calidad técnica y funcional o por haber obtenido reconocimientos en la implementación del sistema de garantía de calidad.

Lo anterior sin perjuicio de lo previsto en la presente ley como porcentaje mínimo a contratar con la red pública de prestación de servicios en el régimen subsidiado. El CNSSS reglamentará los procedimientos a seguir cuando el afiliado quiera utilizar, con cargo a la EPS, los servicios de IPS con tarifas superiores a las contratadas por la EPS.

Parágrafo 1°. Están prohibidos todo tipo de acciones que conduzcan a impedir, restringir o falsear la libre competencia para la prestación de los servicios de salud. El usuario que vea menoscabado su derecho a la libre escogencia de IPS o que habiéndose afiliado con la expectativa de una determinada red de prestadores y esta no sea cierta podrá cambiar de aseguradora sin importar el tiempo de permanencia en esta. El régimen de movilidad general puede ser obviado si se demuestra alguna de las causas anteriores.

Parágrafo 2°. La aseguradora que viole el derecho a la libertad de escogencia de IPS deberá ser investigada y sancionada por las autoridades de vigilancia y control. En caso de que dicha violación sea reincidente por parte de la aseguradora, la autoridad competente, revocará su licencia de funcionamiento.

Artículo 17. *De la contratación con las Empresas Sociales del Estado y su financiamiento.* A partir del año 2007 se observarán las siguientes reglas en la contratación con las ESE:

a) Las EPS del régimen subsidiado contratarán y ejecutarán efectivamente el porcentaje mínimo obligatorio de la UPC con IPS de la red pública sólo a través de las Empresas Sociales del Estado;

b) Las EPS del régimen contributivo contratarán los servicios que requieran de la red Pública solo a través de las Empresas Sociales del Estado;

c) Las Direcciones locales, distritales y departamentales de salud contratarán la prestación de servicios no cubiertos con subsidios a la demanda con Empresas Sociales del Estado, así como las actividades del plan de salud colectiva relacionadas con el individuo y su familia, salvo las excepciones previstas en esta ley.

Parágrafo único. Cuando las Empresas Sociales del Estado no tengan la capacidad instalada para prestar los servicios incluidos en el Plan Obligatorio de Salud del régimen subsidiado o los servicios no cubiertos con subsidios a la demanda, la contratación obligatoria que deben hacer las EPS del régimen subsidiado o las entidades territoriales, podrá hacerse con IPS privadas o con las fundaciones e instituciones de utilidad común habilitadas que a la fecha de expedición de la ley llevaban más de 10 años de contratar con el Estado la prestación de los servicios para la población pobre. El Gobierno Nacional reglamentará los procedimientos para hacer operativo este parágrafo.

Artículo 18. *De los gerentes de las Empresas Sociales del Estado.* Los Gerentes de las Empresas Sociales del Estado serán nombrados por períodos institucionales de cuatro (4) años, mediante proceso que deberá realizarse en los primeros seis (6) meses del período del Presidente de la República o del Jefe de la Entidad Territorial respectiva. Para lo anterior, la Junta Directiva conformará una terna, previo proceso de selección por méritos, de una lista de elegibles.

Durante su período podrán ser removidos o retirados a solicitud de la Junta Directiva con mayoría calificada, de acuerdo con la reglamentación que sobre la materia expida el Ministerio de la Protección Social dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Los períodos de los Gerentes, podrán ser prorrogables según el desempeño del Gerente y teniendo en cuenta lo establecido por la función pública.

Los actuales Gerentes de las ESE, continuarán su período hasta el inicio de los nuevos Alcaldes y Gobernadores, sin perjuicio de ser removidos, si no cumple con los indicadores de gestión.

Parágrafo único. En caso de vacancia absoluta de su gerente deberá adelantarse el mismo proceso de selección y el período del gerente seleccionado culminará con el período del respectivo nominador. Cuando la vacancia se produzca a menos de seis meses de terminar el respectivo periodo el jefe de la administración de la respectiva entidad territorial a la que pertenece la ESE, encargará un gerente.

CAPITULO V

De la Salud Pública

Artículo 19. *De la Salud Pública.* La salud pública es el conjunto de políticas públicas, acciones y servicios, que buscan mejorar las condiciones de vida y bienestar del individuo y las colectividades bajo la rectoría del Estado y la participación responsable de la comunidad, los particulares y todos los sectores.

La salud pública incluye las intervenciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, de carácter individual, familiar y colectivo, el control de los factores de riesgo biológico, del comportamiento, del consumo, del ambiente y fomento de factores protectores, vigilancia epidemiológica, así como las acciones en patologías de interés en salud pública, el diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de las enfermedades que afectan la salud.

Para su organización se distinguen las acciones o actividades de carácter individual y familiar y las acciones de carácter colectivo.

Los planes y programas de promoción y prevención en salud contemplarán como parte de su integralidad el suministro de información, trata-

mientos y métodos de planificación familiar no abortivos y salud reproductiva de los beneficiarios.

Parágrafo. Los actores del Sistema de Salud (entidades territoriales, aseguradoras y prestadoras) serán responsables por los resultados de salud de su población. El Ministerio de la Protección Social definirá aquellos eventos de morbilidad y mortalidad evitables, con nivel de tolerancia cero, y los procedimientos de diagnóstico temprano que deberán tener coberturas mínimas mandatarias.

Los actores deberán garantizar un modelo de atención familiar y comunitaria basada en atención familiar y comunitaria u otro modelo que garantice por lo menos un nivel de resolutivez del 80% dentro del mismo municipio, o de la localidad, comuna o división administrativa en el caso de grandes ciudades.

Artículo 20. *Situación de Salud y Plan de Salud Pública.* Es responsabilidad del Estado, en los diferentes niveles territoriales y con la participación de todos los sectores, mantener actualizado el diagnóstico de la situación de salud de la población. Este diagnóstico debe identificar necesidades, problemas y áreas epidemiológicas que afectan la salud y el bienestar del individuo y la colectividad.

Con base en este diagnóstico, el Ministerio de la Protección Social definirá el Plan de Salud Pública Nacional para cada cuatrienio el cual estará incluido en el Plan Nacional de Desarrollo. Este Plan debe formular y coordinar la política nacional sobre Salud y Seguridad Social en Salud, estableciendo las prioridades de interés en salud pública, las metas de cobertura de aseguramiento y acceso a servicios, los planes de beneficios, la reducción de tasas de morbilidad y mortalidad, y demás intervenciones requeridas tendientes a controlar o minimizar los riesgos de enfermar o morir.

A partir del Plan de Salud Pública, establecido por el Ministerio de la Protección Social, corresponde a los departamentos, distritos y municipios su ajuste y aplicación conforme a las condiciones epidemiológicas territoriales.

Artículo 21. *De las intervenciones de Salud Pública de carácter individual o familiar.* Los servicios de salud pública de carácter individual y familiar de los afiliados al Régimen Contributivo y al Régimen Subsidiado serán establecidos en el Plan Obligatorio de Salud POS y serán prestados obligatoriamente y de manera integral a través de las Entidades Promotoras de Salud con cargo a la UPC.

La Población no asegurada recibirá servicios de carácter individual y familiar a través de las Empresas Sociales del Estado con cargo a recursos de oferta.

Artículo 22. *De las intervenciones de Salud Pública Colectiva.* Los servicios de salud pública de carácter colectivo estarán establecidos en el Plan de Salud Colectiva, el cual responde a las prioridades en salud pública de manera que complementa las acciones de los planes individuales y las intervenciones de otros sectores que afectan la salud.

El Plan incorporará acciones que fortalezcan los factores protectores y hábitos de vida saludable, el fomento y promoción de la salud, la prevención y control de los riesgos del consumo, de establecimientos y espacios públicos, del agua, residuos sólidos y líquidos, los factores de riesgo físicos, químicos, biológicos y psicosociales, las actividades relacionadas con el control de las enfermedades transmitidas por vectores y zoonosis, la prevención y control de enfermedades inmunoprevenibles y de interés en salud pública, subsidiariamente con los planes individuales, búsqueda activa de casos y contacto de enfermedades de interés en salud pública, la investigación y control de brotes y epidemias.

El Plan de salud pública será gratuito y obligatorio para todos los habitantes del territorio nacional, este plan reemplaza el Plan de Atención Básica y se contratará por las entidades territoriales del orden Nacional, Departamental, Distrital y Municipal con la Red Pública.

Excepcionalmente, cuando la red pública no tenga capacidad técnica para realizarlas, estas acciones podrán ser contratadas con otras instituciones de reconocida idoneidad y experiencia no inferior a 5 años, prioritariamente regionales y locales, cuando apliquen y cumplan con los requisitos establecidos. Previamente autorizadas por el Ministerio de la Protección Social.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional reglamentará la proporción de recursos que como mínimo cada nivel territorial deberá apropiarse para el desarrollo de las funciones de soporte en salud pública, diferenciándolos de los que se destinarán para las demás acciones del Plan de Salud Colectiva.

Parágrafo 2°. Los organismos adscritos al Ministerio de la Protección Social deberán brindar como instancias técnico-científicas de referencia en salud pública la información pertinente para definir las prioridades y políticas del plan de salud pública colectiva y brindar la asesoría correspondiente a todos los niveles territoriales responsables de la ejecución del Plan de Salud colectiva.

Parágrafo 3°. El gobierno Nacional reglamentará las funciones de los organismos públicos y privados que tengan competencias relacionadas con la salud pública, así como los que conforman la red nacional de laboratorios.

CAPITULO VI

Del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control

Artículo 23. *Sistema de Inspección, Vigilancia y Control.* Créase el Sistema de Inspección, Vigilancia y Control como un conjunto articulado de agentes, normas y procesos para lograr los siguientes objetivos, sin perjuicio de las demás funciones que le asigna la ley:

- a) Proteger los derechos de los usuarios de los servicios de salud, en particular, su derecho al acceso, al aseguramiento y a la libre elección;
- b) Vigilar y promover el mejoramiento integral de la calidad en el SGSSS;
- c) Vigilar que de acuerdo con la constitución y la ley, se generen y se destinen adecuada, oportuna y eficientemente los recursos al sector salud;
- d) Vigilar que no se produzca abuso de la posición dominante dentro de los actores del sistema;
- e) Promover la participación social y la rendición de cuentas a la comunidad por los encargados de la operatividad del sistema;
- f) Velar porque se cumplan las normas que regulan el sistema;
- g) Velar por que se eleve la calidad del servicio de salud y porque las EPS cumplan con las normas técnicas y/o las guías de atención de las distintas patologías.

Artículo 24. *Ejes del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control.* Para cumplir con la inspección, vigilancia y control el sistema organizará su estructura teniendo como base los siguientes ejes:

- a) Financiamiento. Su objetivo es velar por la eficiencia, eficacia y efectividad en la generación, flujo, administración y aplicación de los recursos del sector;
- b) Aseguramiento. Su objetivo es velar por el cumplimiento de los derechos de afiliación o vinculación de la población a un plan de beneficios de salud;
- c) Subsidios en salud. Su finalidad es velar por el cumplimiento de las normas respectivas para otorgar los subsidios en salud;
- d) Prestación de Servicios de Salud. Su objetivo es velar por la prestación de servicios de salud individuales, en condiciones de calidad;
- e) Participación Social y defensoría del paciente;
- f) Eje de acciones y medidas especiales que permitan el desarrollo del Sistema de IVC.

Artículo 25. *Sujetos y objeto de control.* Son sujetos de Control de la Superintendencia de Salud y del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control, todas las personas naturales y jurídicas, públicas, privadas o mixtas que estén obligadas a cotizar al Sistema General de Seguridad Social en Salud y aquellas que cumplan funciones de aseguramiento, financiamiento, dirección del Sistema, generación, transferencia, gestión, programación y ejecución de recursos, prestación y control de los servicios de salud individual y colectivos, inclusive los que operen en regímenes excepcionales o excluidos por la ley 100 de 1993, en aquellas funciones que cada sujeto vigilado cumple en relación con el SGSSS.

Artículo 26. *Funciones de la Superintendencia Nacional de Salud.* La Superintendencia Nacional de Salud, sin perjuicio de las establecidas en otras disposiciones tendrá las siguientes funciones:

- a) Dirigir el Sistema de Inspección, Vigilancia y Control;

b) Ejercer la vigilancia, inspección y control del cumplimiento de las normas constitucionales y legales del sector salud;

c) Brindar asistencia técnica e instruir a los departamentos, distritos y municipios para el cabal cumplimiento de las normas del Sistema;

d) Ejercer vigilancia, inspección y control sobre las fuentes de financiamiento del Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, así como sobre la efectiva explotación de los monopolios rentísticos, generadores de recursos con destino a la salud y su oportuna transferencia, tanto en el SGSSS, como en los regímenes exceptuados;

e) Inspeccionar, vigilar y controlar las funciones y competencias de vigilancia, inspección y control atribuidas a las direcciones territoriales de salud;

f) Dirimir los conflictos que se presenten entre las entidades vigiladas y las direcciones territoriales de salud en el ejercicio de sus competencias de vigilancia, inspección y control;

g) Imponer las multas previstas en la normatividad vigente, las cuales, en todo caso, irán con destino y serán consignadas a favor del Fondo de Solidaridad y Garantía;

h) Vigilar el cumplimiento de normas y programas de salud pública, y la ejecución de los recursos destinados a ella.

Artículo 27. *Recursos de operación.* La Superintendencia contará para su operación con los recursos provenientes de la tasa establecida en el artículo 98 de la Ley 488 de 1998. Anualmente el Gobierno Nacional le asignará en el presupuesto general de la Nación, como mínimo, un monto igual al recaudado por la tasa en la vigencia del año inmediatamente anterior.

CAPITULO VII

Disposiciones finales

Artículo 28. *Recursos del Sistema General de Seguridad Social.* Los recursos del Sistema General de Seguridad Social no deberán ser utilizados para fines distintos de los establecidos en los artículos 48 y 49 de la Constitución Nacional, se continuará manteniendo su contabilización dentro del concepto del gasto público, los recursos provenientes del SGSSS no podrán ser invertidos en títulos de deuda pública.

Artículo 29. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el **Diario Oficial** y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Dieb Maloof Cuse,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

ANTECEDENTES, ACTUALIDAD Y AJUSTES AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

ANTECEDENTES “DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD”

El sistema de salud en Colombia, antes de la expedición de la Ley 100 de 1993, se caracterizaba por la falta de universalidad, solidaridad y eficiencia.

La carencia de universalidad se expresaba principalmente en la insuficiente cobertura de la protección en salud de la población colombiana, ya que el 25% de la población se encontraba desprotegida, 17% ejercía práctica privada, el 40% pertenecía al sector oficial y el 18% tenía seguridad social.

La falta de solidaridad del sistema se generaba en las enormes diferencias de recursos que se destinaban a la atención de distintos grupos poblacionales con necesidades de salud diversas, a través de múltiples entidades exclusivas y excluyentes, además de obligantes, sin canales financieros que permitieran la ayuda mutua entre los afiliados y mucho menos de ellos hacia los más pobres que se quedaban por fuera de cualquier subsistema.

Así mismo, el sistema resultaba ineficiente por su organización institucional, por los deficientes resultados observados en comparación con el gasto total del sector y por la creciente insatisfacción de los usuarios.

Todos los anteriores problemas del sistema nacional de salud en el país, fueron meritorios de estudios durante varios años. Algunos de ellos trataban de ser resueltos mediante planes y programas específicos. Sin embargo, es el agudo proceso de transformación política que vivió el país, y que

desembocó en la Constitución Política de 1991, la que finalmente sentó las bases para una reforma sustancial en esta materia.

LA CONSTITUCION POLITICA DE 1991 FRENTE AL NUEVO SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

La nueva Constitución Política define un nuevo ordenamiento jurídico, institucional y social en el país. En lo relativo específicamente a la salud, la Constitución estableció la seguridad social como un derecho irrenunciable de los habitantes del territorio nacional, y como un servicio público obligatorio, cuya organización debería hacerse conforme a los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia.

Igualmente, se garantizaría a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, servicio público a cargo del Estado, quien lo organiza, dirige, establece políticas, reglamenta, vigila y controla. En su prestación pueden concurrir agentes públicos y privados. Los servicios deben ser organizados en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

En los aspectos financieros, la Constitución Política estableció los principios de la distribución de competencias y recursos entre los diferentes niveles de la administración pública; se define el situado fiscal y su destinación; se establece que los municipios serán partícipes de los ingresos corrientes de la Nación, especialmente en las áreas prioritarias de inversión social; y señala, que las rentas de suerte y azar serán exclusivas para el sector de la salud, y las de licores serán tanto para la salud como para la educación.

Finalmente, se establece en la Constitución que en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá **prioridad** sobre cualquier otra asignación.

Sobre la base de los anteriores principios, se construye la Ley 100 de 1993, por medio de la cual se crea el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

LA REFORMA, LEY 100 DE 1993

“EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD”

El Sistema General de Seguridad Social en Salud creado por la Ley 100 de 1993, plantea un cambio estructural en la reorganización del sistema de prestación de servicios de salud.

Con la Ley 100 hay un cambio de lógica desde la prestación pública de servicios de salud, hacia la prestación del servicio público de salud y a los servicios de salud pública. En el fondo lo que se estructura es un sistema que permita encontrar un ámbito natural de complementación entre los proveedores públicos y los privados que hoy existen en la economía colombiana. Lo que se pretendió, fue darles a los usuarios la posibilidad de negociación frente al sistema, así como las diferentes entidades que prestarían los servicios de salud.

La organización del sistema general permite superar las restricciones de cobertura, la insolidaridad y la ineficiencia del anterior sistema, planteando el fortalecimiento de mecanismos de solidaridad que permitieran el acceso de todos los colombianos a un plan de protección integral de su salud, que debería alcanzar la meta definitiva en el año 2001: “Salud para todos”. Esta meta, debería lograrse en forma progresiva, ampliando gradualmente los beneficios y los beneficiarios.

El sistema implementado en la Ley 100, presenta una organización mixta constituida por dos regímenes, el contributivo y el subsidiado, con planes de beneficios definidos, que debían integrarse en su funcionamiento, y tendrían una coordinación nacional y canales financieros de solidaridad.

Con el fin de lograr la universalidad y superar las restricciones de cobertura, el sistema plantea la vinculación a través del régimen contributivo, a los asalariados y los grupos de población con capacidad de pago y todos los miembros de su familia, quienes se afiliarían quienes se vincularán al sistema mediante el pago de cotizaciones. Y para aquellas personas sin la capacidad suficiente para pagar las cotizaciones obligatorias, el sistema otorga subsidios totales o parciales para asegurar su vinculación al sistema a través del régimen subsidiado.

En la organización institucional del sector, se resaltan como factores nuevos la creación de las Entidades Promotoras de Salud, EPS, el fortalecimiento de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, IPS, y las nuevas funciones de dirección y control con la creación del Consejo

Nacional de Seguridad Social en Salud, bajo la dirección del llamado Ministerio de Salud, hoy Ministerio de la Protección Social.

Para la financiación de la protección a la población se cuenta con dos tipos de recursos fundamentales: las transferencias de la Nación a los departamentos y municipios, y el Fondo de Solidaridad y Garantía que se nutre con una contribución de solidaridad equivalente a un punto de la cotización del régimen contributivo, de aportes del sistema de compensación familiar y de aportes de la Nación.

El sistema general permite desarrollar ampliamente los mecanismos de solidaridad a través de la asignación creciente de recursos para el subsidio a las poblaciones pobres.

El sistema también prevé mecanismos de solidaridad entre los afiliados al régimen contributivo mediante la aplicación de una unidad de pago por capitación que permite contar con recursos potencialmente iguales por cada beneficiario independiente de su capacidad de pago. Con ello todos los afiliados tendrán la protección del plan de beneficios del sistema independientemente del riesgo particular de enfermar.

Así, la solidaridad del sistema se garantiza mediante la cotización de los afiliados al sistema en función de su capacidad económica y no de los riesgos de salud individuales.

La estructura del sistema general, permite profundizar y ampliar los niveles de solidaridad interna del actual sistema contributivo de seguridad social e incluso hacerla extensiva a los sectores de la población que requieran de un subsidio para acceder al sistema.

Dos elementos adicionales que contribuyen al aumento de la eficiencia en el sistema son la libre escogencia de la entidad promotora de salud –EPS– a la cual se quiera afiliarse el individuo y la competencia que por ellos se genera entre distintas EPS. En la medida en que la población manifieste su insatisfacción al trasladarse libremente entre EPS, estas entidades se ven motivadas a garantizar servicios con calidad y oportunidad, sin renunciar al control de los abusos o de la utilización innecesaria del servicio.

QUE HA PASADO DESPUES DE 10 AÑOS DE LA REFORMA AL SISTEMA DE SALUD “LEY 100 DE 1993”

La Ley 100 de 1993 sentó un hito en la historia de la seguridad social en Colombia. Además de los resultados evidentes en **cobertura de aseguramiento (Hoy, 71.1%) y acceso a los servicios**, la introducción de principios como el de **solidaridad** en la financiación, la búsqueda de la **universalización** y **equidad** entre poblaciones fueron las mayores ganancias sociales.

Para el ciudadano, **la garantía expresada en un carné de seguro, el derecho a un subsidio, son manifestación evidente de que el Estado tiene una función primordial de protección a los más pobres.**

No obstante los anteriores beneficios, la Ley 100 de 1993 presenta problemas palpables. A pesar de la diversidad de la problemática financiera, se puede resumir que Colombia viene haciendo inversiones cuantiosas en salud, que se aproxima al 8% del PIB pero que llegó hasta el 10% entre 1997 y 1999; sin embargo no ha sido posible conjurar el déficit hospitalario ni existe cobertura universal; algunos hospitales vienen cerrándose y otros parecen próximos a desaparecer.

Un punto importante que es necesario evaluar, es el incumplimiento de los supuestos macroeconómicos que daban viabilidad a la Ley 100, entre otros el crecimiento económico, el empleo, la temporalidad y el subempleo, supuestos que al fallar han dificultado el desarrollo y la sostenibilidad del sistema.

Adicional a lo anterior, el incumplimiento en los supuestos de la reforma y del aporte por pari passu, la inflexibilidad en la presupuestación y utilización de los recursos presupuestales del Fondo de Solidaridad y Garantía, como también las continuas modificaciones presupuestales (recortes, aplazamientos, traslados, etc.) ha generado e imposibilitado la utilización del total de recursos y por ende la ampliación de coberturas. Así lo expuso claramente el Contralor General de la República, presentando el incremento de inversiones en TES y otros títulos con los dineros del régimen subsidiado.

Igualmente el país no ha logrado transformar el subsidio de oferta en subsidio a la demanda, entendiendo el primero como los recursos financieros destinados a los hospitales públicos para la atención a la población marginada, careciendo de los servicios públicos a que tienen derecho y el

segundo, como el recurso financiero asignado al **“derecho a un seguro”** para el usuario bajo relaciones contractuales modernas, diferentes de la caridad.

El mantener un sistema de salud fragmentado, integrado por dos componentes fundamentales: de oferta y el de demanda, cada uno con su lógica y organización; **dualidad que multiplica los costos administrativos** que debe asumir el país. Así lo señala, por ejemplo, el Conpes 3233 de 2003 que trata del balance macroeconómico, presupuesto y plan financiero para el 2004.

Otro aspecto a considerar es la ingeniería financiera del sistema la cual se considera demasiado compleja imponiendo pasos y retenes innecesarios a los recursos; trámites que no agregan valor, y que facilitan prácticas indebidas con los dineros de la salud.

No existe una garantía financiera en el Sistema, pues la quiebra de varias ARS y EPS, y las condiciones financieras de algunas de ellas, deben ser motivo de preocupación y solución. Es un hecho conocido que la liquidación de algunas de estas entidades o su desaparición causó pérdidas a las IPS y otros acreedores, fenómeno que genera **desconfianza** y falta de transparencia en el sistema.

De otra parte, la corrupción y la especulación con los recursos de la salud se han vuelto recurrentes, los escándalos en diferentes actores e instituciones del sistema de salud, además de que son inadmisibles, generan **costos, desprestigio e ilegitimidad** al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En cuanto al **Aseguramiento**, según lo estableció el artículo 162 de la Ley 100, “El Sistema General de Seguridad Social en Salud crea las condiciones de acceso a un plan obligatorio de salud para todos los habitantes del territorio nacional antes del año 2001”, meta que no se ha cumplido y que constituye un problema sustantivo que se expresa en diversos niveles.

No se está garantizando un trato equitativo a todos los colombianos, por cuanto no se ha incluido a toda la población al aseguramiento, considerando que para diciembre del 2004 se encontraban afiliados 14.6 millones de personas al régimen contributivo y 15.5 millones al subsidiado, 1.2 millones de personas afiliadas a regímenes especiales, para un total de 31.3 millones de personas aseguradas, que equivale al 71.1% de cobertura. Tampoco ha sido posible igualar el contenido del Plan Obligatorio de Salud (POS) del Régimen Subsidiado al del Régimen Contributivo.

La falta de cobertura de servicios de salud conlleva a no conservar la salud, no prevenir la enfermedad, agravar y prolongar la enfermedad cuando esta existe y a desencadenar en muchos casos la muerte.

La falta de asegurar población sin capacidad de pago se ha aprovechado para que estas cuando se enferman o incluso cuando tienen padecimientos o enfermedades catastróficas, logren afiliaciones al sistema empañadas por prácticas de selección de riesgo y efectos de selección adversa facilitadas por intermediarios y personas inescrupulosas, de manera que ponen en peligro la estabilidad financiera del Sistema.

Igualmente, el papel de las empresas como las EPS, capacitadas para ubicar los pacientes, seleccionar servicios de calidad y garantizar el acceso a una red íntegra de servicios, cuidando la continuidad del servicio, viene presentando enormes dificultades que comienzan por la incapacidad de muchas ARS e incluso EPS, para constituirse en empresas de ese nivel de tecnología, solvencia y respaldo. Lo anterior lo han venido solucionando las aseguradoras mediante la contratación de servicios por capitación a los prestadores y de esta manera trasladan el riesgo y las funciones que deben cumplir al prestador.

Frente al tema de **Prestación de Servicios de Salud**, a lo largo del desarrollo del actual Sistema de Seguridad Social en Salud las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud se han tenido que enfrentar a un modelo de competencia que las ha impulsado a adelantar procesos de empresarización y modernización de su gestión pero por regulación más centrada en la expedición de normas que en el correctivo del funcionamiento del mercado, esto ha causado serios inconvenientes especialmente desde el punto de vista financiero lo cual ha impedido la resolución del problema crónico conocido como **“crisis hospitalaria”**.

Entre los aspectos problemáticos derivados de la aplicación del actual modelo de salud se destaca el tema de flujo de recursos y agentes deudores morosos del Sistema. Las entidades que reiteradamente aparecen como

principales generadores de las deudas son las **EPS públicas, las Entidades Territoriales, el pagador del Fosyga** y las entidades privadas.

De igual forma el tema tarifario ha impactado a las Entidades tanto públicas como privadas, debido a la coexistencia de dos manuales tarifarios que se consideran oficiales y que tiene diferencias significativas en sus valores. La aplicación mayoritaria que hacen los compradores de los servicios, es especialmente del manual ISS que no refleja ni la inflación ni el índice de precios del consumidor; lo que ha hecho que se pierda la capacidad adquisitiva y se deteriore las finanzas de las Instituciones Prestadoras de Salud y de los **Profesionales de la Salud**.

Además, las modalidades de contratación diferentes al pago por evento han ido paulatinamente aumentando en su frecuencia y en la práctica han significado ahorros para las Entidades compradoras de servicios con el consiguiente desahorro para los prestadores. De igual manera las formas contractuales como la capitación han desnaturalizado el papel del asegurador y han trasladado la función de gestión y administración de riesgos a las Instituciones Prestadoras de Servicios, que no están diseñadas técnica ni financieramente para hacerlo.

A los problemas anteriores se suma la falta de regulaciones precisas al crecimiento indiscriminado de la oferta de servicios especialmente de infraestructura tanto desde el sector público como desde el sector privado. El fenómeno de la **"integración vertical"** que permite a las EPS y ARS prestar directamente los servicios, no fue utilizada para ofrecer instalaciones y facilidades a los usuarios en sitios sin existencia de oferta sino que se dedicaron a la creación de gran número de instituciones en centros urbanos bien equipados con instituciones prestadoras de servicios, lo cual ha derivado en **duplicidad de recursos** y ha coadyuvado a la **crisis** de la oferta ya existente.

De manera general puede observarse que respecto a las IPS ha habido libertad para el funcionamiento del mercado y los efectos adversos de esa falta de regulación han sido especialmente críticos para la red hospitalaria que se ve obligada a atender a toda la población sin la corresponsabilidad mínima en cuestiones de pago y flujo efectivo de recursos. La existencia de una gran franja de la población sin aseguramiento o con una cobertura parcial ha sido aspecto clave para la no resolución de la crisis hospitalaria.

Con relación a la **Salud Pública**, la reforma de seguridad social se estableció sin tratar exhaustiva y adecuadamente los aspectos de la salud pública. Sus contenidos y la institucionalidad que estableció carecen de instrumentos y conceptos indispensables para garantizarla. Así puede verificarse en el artículo 152 de la Ley 100 de 1993, que excluye de su ámbito la salud pública, dejándola a cargo de las Leyes 60 de 1993 y la Ley 9ª de 1979. No obstante y contradictoriamente, el artículo 165 de la misma ley, adopta un paquete de servicios, el Plan de Atención Básica (PAB), constituido por aquellas intervenciones que se dirigen a la colectividad.

Como resultado de estas incongruencias se encuentra que no existe una **política explícita** de salud pública que fije claramente la responsabilidad del Estado y determine la salud como un derecho. El desarrollo reglamentario y operativo que se ha hecho de la Ley 100 y de los conceptos relacionados con la salud pública, da lugar a diferentes interpretaciones que inducen confusiones entre la salud pública, el Plan de Atención Básica, la promoción y prevención y las acciones y servicios a los individuos con actividades dirigidas a la colectividad.

La investigación en temas como políticas saludables, sistemas de salud y salud pública es precaria, y no se articula al sistema o a las decisiones de política. Sólo existen algunos grupos de investigación trabajando en este campo a expensas de esfuerzos personales e investigaciones oficiales.

La información existente, explica que existe un control deficiente de infestación de vectores transmisores de enfermedades tales como el dengue, la fiebre amarilla, la malaria, entre otros. El avance no es significativo en algunos indicadores de salud pública, tales como la tuberculosis, la mortalidad materna y prenatal en donde nos hemos rezagado en comparación con otros países.

No existe un orden adecuado de acciones de salud pública, que corresponda a criterios claros y uniformes que identifiquen las necesidades de la población tanto desde el punto de vista del individuo como de la colectividad, razón por la cual el desarrollo del plan de atención básica (PAB) es insatisfactorio en sus contenidos. Así mismo presenta ineficiencia en la ejecución, la institucionalización y la coherencia, debido en gran parte a

que se han reducido y desmontado equipos de salud con recursos físicos, financieros, logísticos y humanos capacitados en el área.

En términos generales existe un debilitamiento en la organización y la financiación de la salud pública, los institutos descentralizados creados en su momento para asumir algunas responsabilidades en el tema, hoy están sumidas en una condición inferior a sus retos, especialmente en los municipios de niveles 4, 5 y 6; sus programas de investigación son incipientes y muchas veces no coherentes con las necesidades del país, los presupuestos, la infraestructura y los recursos humanos no están en capacidad de asumir los retos y exigencias dadas por las necesidades y problemas de salud de los colombianos.

Frente al tema de **Vigilancia y control**, actualmente el Sistema General de Seguridad Social en Salud, no cuenta con agentes, funciones, procesos, escala de sanciones, mecanismos de articulación intra e intersectoriales ni con normas claramente definidas, lo que ha incidido en la pérdida de incontables recursos destinados a la atención de la salud individual y colectiva y en la precaria calidad de los servicios prestados.

Además, la ausencia de un Sistema de información, la centralización y baja capacidad operativa de la Superintendencia Nacional de Salud, **la escasa capacidad de las Entidades Territoriales** para asumir las funciones propias de vigilancia, inspección y control, y la inestabilidad jurídica de las disposiciones legales, han hecho del control un proceso tardío, complejo y de bajo impacto en el Sistema.

Así mismo la Superintendencia Nacional de Salud como institución de inspección, vigilancia y control no tiene capacidad ni desarrolla adecuadamente los mecanismos de control en la corrupción que presenta el Sistema, no garantiza el cumplimiento de los requisitos y condiciones óptimas de funcionamiento de las instituciones del sector, esto ha generado la insuficiente implementación del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

Desde el año 1993 se promulgó en Colombia una reforma ambiciosa al sector de la salud, que cumple 10 años de implementación y desarrollo. A pesar de su **espíritu progresista y sus logros**, existen innumerables quejas sobre su **funcionamiento y resultados**, inconformidades que vienen recogiendo en los medios de comunicación, en los espacios de discusión nacional, regional y local, y en el Congreso de la República. Luego de escuchar y conocer estas dificultades, con participación del Gobierno y diferentes actores que concurren a ella, incluyendo, las universidades, los investigadores, los gremios, las asociaciones científicas, los profesionales de la salud, los prestadores, los aseguradores, los representantes de la sociedad civil y los usuarios, se creó en el pasado periodo congresional, una Comisión Accidental de Salud en la Comisión Séptima del Senado de la República conformada por diferentes congresistas de diferente filiación y representación política, el Gobierno y los diferentes actores del sistema, con el único objetivo de establecer los puntos más críticos de la Ley 100 de 1993 y sus posibles soluciones para ser plasmadas en un Proyecto Ley. Fue así, como el Congreso de la República y el Gobierno Nacional asumieron la responsabilidad de estudiar y plasmar en una ley orgánica los cambios necesarios, mediante la presentación del Proyecto de ley número 052 de 2004, que fue archivado en la honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, después de más de 2 años de análisis, debate y discusión en el Senado de la República.

El archivo de dicha iniciativa por la homóloga corporación, nos obliga social y políticamente al nuevo Congreso de la República, a radicar y presentar nuevamente el proyecto de ley en esta legislatura que inicia hoy 20 de julio de 2006, ya que estoy convencido como profesional de la salud, como estudioso del tema, como Senador de la República, que la Ley 100 de 1993, necesita urgentemente una reforma ambiciosa, que permita a millones de colombianos el acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud en unas condiciones dignas y adecuadas para los usuarios, por parte de los prestadores de salud, respetando estos, la autonomía del profesional de la salud, logrando un verdadero equilibrio del sistema y una adecuada inspección y vigilancia.

Radico este proyecto de ley, cumpliendo mi compromiso con el pueblo colombiano, con todos los actores del Sistema y con este honorable Congreso de la República de seguir luchando y abanderando un proyecto de ley que reforme la Ley 100 de 1993, en beneficio de la población más pobre y vulnerable y de todos los colombianos, para que gocen el Sistema General

de Seguridad Social en Salud, en las condiciones consagradas en nuestra Carta Política.

El proyecto tiene como objeto realizar las modificaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), especialmente en lo relacionado con las competencias en los diferentes niveles político-administrativos, el recaudo, distribución y flujo de recursos, el aseguramiento, la prestación de servicios, la salud pública, y la inspección, control y vigilancia.

Dieb Maloof Cuse,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2006

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 20 de 2006 Senado, *por la cual se hacen modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2006

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República.

Dilian Francisca Toro Torres.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 21 DE 2006 SENADO

por la cual se establecen normas para la seguridad social integral de los conductores de taxis y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es regular las formas de contratación de los conductores de taxis y su vinculación al Sistema General de Seguridad Social, en desarrollo de los artículos 48, 49 y concordantes de la Constitución Política.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efectos de la interpretación y aplicación de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Contrato: Es el acuerdo de voluntades entre el propietario del vehículo de servicio individual tipo taxi y quien lo conduce, creando un contrato civil independiente, para la conducción de taxi, que se regirá por la legislación civil vigente en la materia.

Además de las normas civiles hoy vigentes, las disposiciones contenidas en el contrato civil independiente para la conducción de taxi entre el taxista y el propietario del vehículo, serán el acuerdo de voluntades que regirá las relaciones entre los dos sujetos contratantes.

Taxista: Es quien presta su servicio como conductor del vehículo de servicio público tipo taxi, para lo cual deberá encontrarse previamente autorizado por una empresa de transporte público individual debidamente habilitada, mediante la tarjeta de control mensual. Salvo en los eventos en que las partes acudan a otros tipos contractuales, el taxista desarrollará su actividad en forma independiente, de conformidad con lo pactado en el contrato civil independiente, para la conducción del taxi.

Propietario de taxi: Es la persona natural o jurídica que deja a disposición del taxista el vehículo tipo taxi de su propiedad, mediante el pago de una tarifa diaria como contraprestación. Lo anterior, sin perjuicio de que el propietario se desempeñe a su vez como taxista.

Tarifa: Es la suma de dinero, previamente convenida, que recibe el propietario del taxi de parte del taxista, a quien y bajo la responsabilidad del mismo propietario y mediante un contrato civil independiente, deja a disposición el equipo automotor, para su explotación económica en la prestación del servicio público de transporte de pasajeros mediante taxis.

Tarjeta de control: Es el documento expedido mensualmente por la empresa de transporte público individual debidamente habilitada, que acredita al conductor para la prestación del servicio público de transporte en vehículos tipo taxi. Todo conductor deberá portarla durante la prestación del servicio, so pena de inmovilización del vehículo automotor hasta tanto se obtenga la misma, sin perjuicio de las multas establecidas legalmente.

Las empresas de taxis no podrán renovar la tarjeta de control si el taxista no acredita su afiliación y pago actualizado de cotizaciones al Sistema de Seguridad Social Integral.

Artículo 3°. *Derechos.* El taxista y el propietario de taxi que se desempeñen como tal, gozarán de la especial protección del Estado y se propenderá por el amparo de su oficio por parte del Sistema de Seguridad Integral.

Artículo 4°. *Acceso al Sistema General de Seguridad Social.* Todos los taxistas y propietarios de taxis tendrán acceso al Sistema General de Seguridad Social, gozarán de todos los amparos y beneficios contemplados en la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios o las normas que los modifiquen, deroguen o complementen.

Artículo 5°. *Ingreso base de liquidación.* El ingreso base de cotización para el acceso al Sistema General de Seguridad Social para los taxistas y para los propietarios de taxi que a su vez se desempeñen como taxistas, será de un (1) salario mínimo legal mensual vigente. El aporte en su totalidad será pagado por cada uno.

Artículo 6°. *Requisitos.* El taxista o el propietario de taxi podrá cotizar al Sistema de Seguridad Social en forma personal presentando, en el caso del taxista, copia del contrato civil independiente para la conducción de taxi y constancia de la empresa en la cual se encuentra vinculado el vehículo; en el caso del propietario, presentará certificado de la vinculación del vehículo.

Artículo 7°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Dieb Maloof Cuse,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. EN CUANTO AL VINCULO CONTRACTUAL ENTRE EL CONDUCTOR Y EL PROPIETARIO DEL TAXI

Antecedentes

Desde la expedición de la Ley 15 de 1959, por medio de la cual se otorgaron facultades al Ejecutivo para reglamentar las relaciones de trabajo en la industria del transporte, se han venido regulando el tipo de relación imperante entre los conductores de servicio público y los propietarios de los vehículos que operan en dicha actividad. La mencionada ley estableció en su artículo 15 que: **“El contrato de trabajo, verbal o escrito, de los choferes asalariados del servicio público, se entenderá celebrado con la empresa respectiva, pero para efectos del pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, las empresas y los propietarios de los vehículos, sean socios o afiliados serán solidariamente responsables”** (Negrilla fuera de texto).

Tal previsión obedece a que en aquella época no existía el ámbito de expansión y de organización que hoy tiene la actividad transportadora pública, de tal forma que la regulación del transporte se establecía de manera genérica para todos los modos (individual, colectivo, intermunicipal de pasajeros, especial, de carga y mixto), de modo tal que según su contenido, cualquier conductor de servicio público se trataba como trabajador asalariado.

Esta idea un tanto confusa, se ha podido despejar con el paso de los años, en la medida en que, por la regulación específica que se viene dando a las diversas modalidades de transporte, se ha podido entender su distinta

naturaleza y características, de modo tal que, en caso del transporte público mediante taxis, se ha establecido con claridad que la operación directa de los automotores es realizada no por la empresa vinculada sino por el conductor del vehículo, quien de acuerdo con la definición dada a esta modalidad en el artículo 6° del Decreto 172 de 2001 (actualmente vigente)¹, celebra un contrato individual con los usuarios, para llevarlos de un sitio a otro mediante un recorrido previamente determinado por el propio usuario.

En tal caso, tratándose del servicio público de transporte mediante taxis, aunque subsiste la prestación de servicio de transporte como público y se hace bajo la tutela de empresas debidamente habilitadas, la relación entre el propietario del equipo y el conductor tienen unas condiciones particulares, en tanto que este último no es verdaderamente asalariado y el contrato carece de los requisitos propios de una relación laboral (remuneración, trabajo personal y salario), pues lo que sucede es que recibe un equipo de manos del propietario, para explotarlo económicamente y obtener una ganancia cuyo monto se determina por su propio desempeño, luego de descontar la tarifa diaria a pagar al propietario.

Situación actual

En la actualidad la relación entre los propietarios de los taxis y sus conductores ha evolucionado en la forma indicada y hoy se tienen claras las bases para sentar un tipo de relación ajena a la laboral, como es lo acordado. Sin embargo, la legislación no refleja tal direccionamiento, dado que el Estatuto del Transporte (Ley 336 de 1996), reguló en su artículo 36² de manera idéntica e inadecuada el contenido del artículo 15 de la Ley 15 de 1959, omitiendo realizar una diferenciación valedera en lo que concierne a las características propias de las modalidades de transporte terrestre, principalmente entre aquellas en las cuales las empresas habilitadas son las que prestan directamente el servicio público (como en el transporte colectivo o urbano de pasajeros y el intermunicipal de pasajeros), y aquellas, como el transporte público individual, en las cuales, aunque las empresas de transporte conservan la tutela y regulación de la actividad, ella se caracteriza por cuanto la relación entre el propietario del equipo y el conductor es absolutamente diversa de un contrato de trabajo, en tanto que ambos celebran un convenio para la explotación del vehículo, donde el primero recibe una suma fija, previamente determinada entre las partes, mientras que el segundo recibe un usufructo o ganancia acorde con la cantidad de tiempo que destine a la actividad.

Necesidad de ajustar la concepción legal sobre el tipo de vinculación

Por lo anterior y teniendo en cuenta que verdaderamente no se configuran las exigencias legales para establecer un contrato de trabajo entre el propietario y el conductor del taxi, es necesario establecer el tipo de vínculo que los une, a fin de que la legislación que se expida sea acorde con la realidad contractual, de modo tal que se interprete adecuadamente la realidad, en beneficio para los cientos de miles de personas que intervienen en la actividad.

En el Código Sustantivo de Trabajo ya se encuentran antecedentes similares sobre el tratamiento dado a ciertas materias, específicamente en la regulación del contrato de los colocadores de pólizas de seguros y títulos de capitalización³ y el contrato con los colocadores de apuestas⁴ contratos frente a los cuales, por su flexibilidad y naturaleza, el legislador entendió que era necesario sacarlos del marco estrictamente laboral, de modo tal que a la par de este tipo de contratación, se pudiese vincular el personal en este campo de manera independiente, dado que sus condiciones particulares indican que no existe realmente el elemento subordinación ni el elemento salario, puesto que el ingreso del colocador de seguros o de apuestas no proviene del empleador sino de la cantidad de labor que desarrolle, es decir, de la cantidad de pólizas, títulos o apuestas que coloquen en el mercado.

Por otra parte, obsérvese que el contrato referido también participa de las características del Usufructo y el de Arrendamiento, caso en el cual denominaciones como estas podrán igualmente dársele, sin que se acierte con la naturaleza del objeto a regular.

Pese a todo lo anterior, dado que el contrato celebrado entre el conductor de un taxi y su propietario tiene unas cualidades especiales que lo diferencian de los demás existentes en el ordenamiento colombiano, es evidente que su naturaleza es atípica, puesto que no existe normatividad al respecto, ni se encuentra definido por la doctrina o la jurisprudencia; no obstante en muchas ocasiones los jueces acuden a la preceptiva del artículo 15 de la Ley

15 de 1959, para sentar su posición en torno a que se trata de un contrato de trabajo, posición que se reitera es equívoca, porque no corresponde al carácter y naturaleza actuales del contrato.

Este es un contrato de cuya naturaleza y contenido pueden extraerse las siguientes características principales:

- a) Es de naturaleza civil;
- b) Bilateral;
- c) La labor del contratista se realiza de manera independiente, sin subordinación;
- d) Es real, en tanto que requiere la entrega al conductor del objeto a explorar;
- e) No tiene contraprestación por parte del contratante sino de los usuarios del servicio;
- f) El contratante recibe el pago de una suma determinada,
- g) El contratista asume el mantenimiento del equipo (al menos en cuanto aseo, combustibles y otros) y la consecución de los elementos que le permiten desempeñar la profesión (licencia de conducción, cursos de capacitación y tarjeta de control);
- h) El contratante asume la reparación del equipo y la consecución de los requisitos legales para su operación. Todo lo anterior conduce a que se debe regular en la ley el tipo de contrato al que se hace alusión, a fin de interpretar adecuadamente la relación existente entre el propietario y el conductor del taxi.

En este orden de ideas, si el contrato celebrado entre el conductor y el propietario del taxi es de carácter innominado, para evitar confusiones inadecuadas, sería pertinente que el presente proyecto de ley que aportamos precise directamente que se trata de un contrato civil para conducción de taxi, con carácter independiente.

II. EN CUANTO AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL PARA EL CONDUCTOR Y EL PROPIETARIO DEL TAXI

Si bien es cierto el Sistema General de Seguridad Social a través de los decretos ha logrado parcialmente la cobertura a la población, queremos poner a su consideración algunas dificultades en el manejo que la normatividad ha generado, para lograr una efectiva y real cobertura.

Los Decretos 2800 de 2003 y 516 de 2004, presentan inconvenientes que hace que la solución a la seguridad social no sea completa.

- Como notará el proyecto no sólo hace alusión a la vinculación a la seguridad social al taxista, sino al propietario del taxi que se desempeña como tal; esto es de vital importancia porque permite el acceso a otra población que para entrar a la Seguridad Social lo debe hacer como trabajador independiente y el trabajador independiente cotiza por ingresos, los cuales en muchas ocasiones no alcanzan para cubrir este acceso.

¹ Decreto 172/2001 artículo 6° **Artículo 6°-Servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi**-El transporte público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, en forma individual, sin sujeción a rutas ni horarios, donde el usuario fija el lugar o sitio de destino. El recorrido será establecido libremente por las partes contratantes.

² Ley 336/96 "por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte" **Artículo 36.** Los conductores de los equipos destinados al servicio de transporte serán contratados directamente por la empresa operadora de transporte, quien para todos los efectos será solidariamente, junto con el propietario del equipo. La jornada de trabajo de quienes tengan a su cargo la conducción u operación de los equipos destinados al servicio público de transporte será la establecida en las normas laborales y especiales correspondientes.

³ CST. Art. 94 subrogado por el artículo 9° de la Ley 50 de 1990. Agentes Colocadores de Pólizas de seguros y títulos de capitalización. Son agentes colocadores de pólizas de seguros y títulos de capitalización, las personas naturales que promuevan la celebración de contratos de seguro y capitalización y la renovación de los mismos en relación con una o varias compañías de seguros o sociedades de capitalización. Artículo 97. Agentes independientes. Son agentes independientes las personas que, por sus propios medios, se dedican a la promoción de pólizas de seguros y títulos de capitalización, sin dependencia de la compañía de seguros o la sociedad de capitalización, en virtud de contrato mercantil. En este evento no se podrán pactar cláusulas de exclusividad que le impidan al agente colocador celebrar contratos con varias compañías de seguros o sociedades de capitalización.

⁴ La Ley 50 de 1990 artículo 13. Colocadores de Apuestas permanentes, al igual que los agentes colocadores de pólizas de seguros y títulos de capitalización, podrán tener el carácter de dependientes o independientes. Son colocadores de apuestas permanentes dependientes los que han celebrado contratos de trabajo para desarrollar esa labor, con una empresa concesionaria. Son colocadores de apuestas permanentes independientes las personas que por sus propios medios se dedican a la promoción o colocación de apuestas permanentes, sin dependencia de una empresa concesionaria, en virtud de un contrato mercantil. En este evento no se podrá pactar cláusula de exclusividad.

• El proyecto establece en las definiciones el concepto de tarjeta de control especificando “Es el documento expedido mensualmente por la **empresa de transporte público individual debidamente habilitada**, que acredita al conductor para la prestación del servicio público de transporte en vehículos tipo taxi. Todo conductor deberá portarla durante la prestación del servicio, **so pena de la sanción de inmovilización del vehículo automotor hasta tanto se obtenga la misma, sin perjuicio de las multas establecidas legalmente.**”

Las empresas de taxis no podrán renovar la tarjeta de control si el taxista no acredita su afiliación y pago actualizado de cotizaciones al Sistema de Seguridad Social Integral (Subraya y negrilla fuera de texto).

Lo que se encuentra subrayado y en negrilla es fundamental en el sentido que uno de los mayores inconvenientes que tiene el Sistema General de Seguridad Social es la evasión y la elusión de aportes al mismo, haciendo que problemas de adquirir una pensión de vejez no sea posible por el no pago de aportes, que la atención de salud se dificulte o se preste a través de la tutela, el traslado entre EPS y Fondos de Pensiones se complique por la mora del empleador frente al pago y que no exista protección a los riesgos profesionales.

Por todo lo anterior esa evasión y elusión de aportes se puede evitar dado que existirá un control por parte de la empresa quien no renovara mensualmente la tarjeta de control, recuérdese que el pago de aportes al Sistema General de Seguridad Social, es mensual.

• Es necesario analizar los dos Decretos el 2800 de 2003 y el 516 de 2004 para determinar algunas dificultades, que con el presente proyecto se pueden solucionar:

1. El artículo 1° del Decreto 2800 de 2003 establece “**Campo de aplicación**. El presente decreto se aplica a los trabajadores independientes que realicen contratos de carácter civil, comercial o administrativo con personas naturales o jurídicas y que cumplan los siguientes requisitos:

a)...

b)...

c) Que en el contrato se determine el valor de los honorarios o remuneración por los servicios prestados y el tiempo o período de la labor ejecutada. El plazo antes señalado, para efecto de la afiliación al Sistema de Riesgos Profesionales, deberá ser como mínimo igual al indicado en el artículo 23 del Decreto 1703 de 2002 y demás disposiciones que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, para la afiliación de trabajadores independientes al Sistema de Seguridad Social en Salud.

Este literal c) genera un inconveniente para el caso de los taxistas y es el siguiente: ellos liquidan diariamente el valor de lo que realizan, descontando lo que le pagan al propietario, el resto es de ellos, no se puede tener un valor estándar de honorarios o de remuneración.

El artículo 23 del Decreto 1703 de 2002 establece que en los contratos de vigencia indeterminada, el Ingreso Base de Cotización será el equivalente al cuarenta por ciento (40%) del valor bruto facturado en forma mensualizada, presentando inconvenientes en la aplicación para el pago de riesgos profesionales y de salud para los conductores de taxi; el proyecto de ley establece que el valor del ingreso base de cotización será sobre un salario mínimo legal mensual vigente, un valor accesible para un taxista que además de la seguridad social, deberá cancelarle al propietario del vehículo y el costo de los implementos que el vehículo requiere.

En cuanto al Decreto 516 de 2004 para poder acceder al Sistema de Salud se debe constituir una agremiación mínimo de 3.000 afiliados y llenar todos los requisitos del decreto, entre ellos están los establecidos en el artículo 6° que establece “**Reserva o fondo especial de garantía**”. Las agremiaciones a que se refiere el presente decreto deberán garantizar el pago de la cotización del afiliado durante los dos (2) meses siguientes a aquel en el cual entró en mora.

Estas agremiaciones **deberán contar con una reserva en dinero o fondo especial destinado a cubrir la garantía del pago de la cotización por cuenta del afiliado, equivalente, como mínimo, a quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes por cada tres mil (3.000) afiliados y proporcionalmente por cada fracción que exceda los primeros tres mil (3.000).**

Los recursos de esta reserva o fondo especial deberán invertirse en instrumentos de alta seguridad y liquidez, de manera que pueda atenderse en forma oportuna la garantía.

Para efecto de la constitución de dicha reserva, la agremiación podrá cobrar un aporte o contribución económica a cada afiliado, por un monto del 25% de la cotización aplicable a dos salarios mínimos legales mensuales, hasta por un período de tres (3) meses cada año, de acuerdo con la periodicidad establecida en los estatutos o reglamentos de la agremiación. (...) (Negrilla fuera de texto).

Este artículo establece unos requisitos de reservas en dinero que para lograr ser agremiación se requiere un alto capital, además se deberá contar con mínimo 3.000 afiliados. Adicionalmente la agremiación según el artículo 1° del Decreto 516 de 2004 las establece como toda persona jurídica sin ánimo de lucro constituida de conformidad con las disposiciones vigentes, que tenga o incluya dentro de sus actividades la afiliación colectiva al Sistema General de Seguridad Social en Salud y que cumplan con los requisitos que se señalan en el Decreto 516 de 2004.

Por todo lo anterior hace que se dificulte la posibilidad de organizar una agremiación para el sector de taxis, adicionalmente no sólo por el problema de tener un alto capital para constituir la reserva sino porque requerirá mínimo 3.000 afiliados que deberán cotizar sobre la presunción de ingresos y no por debajo de 1.5 salarios mínimos. Este aspecto hará que muchos taxistas deseen no pertenecer a la agremiación por el costo y no se afilien y sigan como población vinculada o como población subsidiada del Sistema General de Seguridad Social en Salud implicando al Estado una enorme población con dificultades de acceso a la salud pudiendo realizarse a través de la propuesta del proyecto de ley que les permite acceder sobre la base de un mínimo y que la empresa realizaría un control directo en el pago de los aportes al no renovar la tarjeta de control, evitando así la evasión o elusión al Sistema General de Seguridad Social Integral.

Adicionalmente para pertenecer a la agremiación se deberá pagar un aporte haciendo más difícil económicamente el acceso a esas personas. Similares dificultades se presenta con el Decreto 3615 de 2005.

Como Senador de la República y Presidente de Colombia Viva, presentamos este proyecto de ley enalteciendo nuestras creencias, nuestra búsqueda y nuestro compromiso como Movimiento Político, nuestras banderas y postulados que inspiran nuestro progreso: el fin principal que persigue el individuo es el desarrollo de las capacidades. Es necesario brindar al individuo las herramientas pertinentes para fomentar su desarrollo propio y facilitar procesos asociativos procurando el impulso del individuo como método para construir prosperidad para la Nación. Y esta es la razón de ser de este proyecto de ley, seguir construyendo Patria, dándoles las herramientas necesarias y adecuadas a una población vulnerable, como son nuestros taxistas colombianos.

Dieb Maloof Cuse,

Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2006

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 21 de 2006 Senado, *por la cual se establecen normas para la seguridad integral de los conductores de taxis y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2006

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucio-

nal y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República.

Dilian Francisca Toro Torres.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 22 DE 2006 SENADO

por la cual se dictan disposiciones que regulan el funcionamiento y operación de los parques de diversiones, atracciones o dispositivos de entretenimiento, atracciones mecánicas y ciudades de hierro en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto regular la intervención de las autoridades públicas del orden nacional, distrital y municipal, en el funcionamiento y operación, uso y explotación de los Parques de Diversiones, públicos o privados, Atracciones o Dispositivos de Entretenimiento, conocidas como ciudades de hierro y atracciones mecánicas, en todo el territorio nacional.

Artículo 2°. *Definiciones y categorías.* Para efectos de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones y categorías:

Definiciones: Parques de diversiones. Son aquellos espacios al aire libre o cubiertos, donde se instalan Atracciones o Dispositivos de Entretenimiento, ciudades de hierro, atracciones mecánicas, así como recursos vinculados a la recreación, animales, máquinas o juegos, donde acude público en búsqueda de sana diversión a través de interacción; se excluyen los juegos de suerte y azar.

Atracciones o dispositivos de entretenimiento. Son los medios, elementos, máquinas o equipos interactivos, incluyendo las atracciones mecánicas, cuyo fin es lograr entretenimiento o diversión.

Categorías. Los parques de diversiones se dividen en permanentes, no permanentes o itinerantes, centros de entretenimiento familiar, temáticos, acuáticos, centros interactivos, acuarios y zoológicos.

a) **Parques de diversiones permanentes.** Son aquellos que se instalan en un sitio o ubicación de carácter permanente. Para ello cuentan con una infraestructura permanente como estacionamientos, baños, estructuras de cimentación, recorridos peatonales y jardines. Estos parques tienen dentro de su oferta de entretenimiento, atracciones de alto impacto, familiares e infantiles, juegos de destreza y atracciones de carácter lúdico. Generalmente tienen a su alrededor un cerramiento definitivo y permanecen en el terreno ocupado por varios años;

b) **Parques de diversiones no permanentes.** Son aquellos que se instalan en un sitio o ubicación de carácter no permanente. Para ello cuentan con una infraestructura de carácter temporal. De ordinario sus atracciones o dispositivos de entretenimiento no requieren una infraestructura civil permanente, por lo que pueden ser transportadas de un lugar a otro con facilidad en cortos espacios de tiempo. Estos parques tienen dentro de su oferta de entretenimiento atracciones de alto impacto, familiares e infantiles, así como juegos de destreza. Generalmente tienen a su alrededor un cerramiento de carácter temporal y permanecen en el terreno ocupado por algunos años o meses. Su carácter itinerante hace que este modelo de negocio tenga que realizar muchos montajes (instalaciones) y desmontajes (desinstalaciones) en diferentes regiones de la geografía nacional o internacional;

c) **Centros de entretenimiento familiar.** Son aquellos que se instalan en Centros Comerciales, Cajas de Compensación, Hipermercados y Conglomerados Comerciales, casi siempre bajo techo. Como parte de la oferta de entretenimiento de los propios Centros Comerciales, cuentan con atracciones o dispositivos de entretenimiento para toda la familia;

d) **Parques temáticos.** Son aquellos que se instalan en un sitio o ubicación de carácter permanente o no permanente. Su principal característica se centra en el manejo de su entorno o ambientación que tiene un carácter muy definido. Son comunes el manejo de temas como sitios geográficos,

la prehistoria, cuentos infantiles y épocas de la historia, entre otros. Estos parques pueden o no tener dentro de su oferta de entretenimiento atracciones de alto impacto, familiares e infantiles o juegos de destreza;

e) **Parques acuáticos.** Son aquellos que se instalan en un sitio o ubicación de carácter permanente o no permanente. Su principal característica se centra en el manejo del agua como medio recreativo o de entretenimiento. Estos parques tienen dentro de su oferta de entretenimiento atracciones de alto impacto, familiares e infantiles, toboganes, piscinas o fuentes interactivas, entre otros;

f) **Centros interactivos.** Son aquellos que se instalan en un sitio o ubicación de carácter permanente o no permanente. Su principal característica se centra en el manejo de componentes de interactividad como experimentos o piezas que permiten una educación vivencial donde se logra la transmisión de conocimientos a través de su oferta de entretenimiento, atracciones de bajo impacto, salas interactivas con experimentos o piezas educativas, donde además se pueden encontrar algunas atracciones de carácter familiar;

g) **Acuarios.** Son aquellos que se instalan en un sitio o ubicación de carácter permanente o no permanente. Su principal característica se centra en la exposición de animales o seres que viven en un medio acuoso. Estos parques tienen dentro de su oferta de entretenimiento, atracciones, estanques o grupos de estanques donde se reproducen ecosistemas acuáticos con especies vivas, marinas o de agua dulce, con fines de exhibición educativa, recreativa o científica;

h) **Zoológicos o granjas.** Son aquellos que se instalan en un sitio o ubicación de carácter permanente o no permanente. Su principal característica se centra en la exposición de animales o seres que viven en un ambiente terrestre. Estos parques tienen dentro de su oferta de entretenimiento, cerramientos o ambientes controlados donde se reproducen animales salvajes o domésticos con fines de exhibición educativa, recreativa o científica.

Artículo 3°. *Registro previo para la instalación y puesta en funcionamiento de las atracciones o dispositivos de entretenimiento.* La instalación y puesta en funcionamiento de atracciones o dispositivos de entretenimiento en cualquiera de las categorías de parques de diversiones señaladas en el artículo anterior, requerirá registro previo ante la respectiva autoridad distrital o municipal, para lo cual se deberá acreditar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Certificado de existencia y representación legal, por parte de las personas jurídicas que pretendan instalar Atracciones o Dispositivos de Entretenimiento en un Parque de Diversiones, ponerlos en funcionamiento, usarlos y explotarlos o registro mercantil o cédula de ciudadanía, por parte de las personas naturales.

2. Contrato o autorización del propietario, poseedor o tenedor de los lugares donde operarán las Atracciones o Dispositivos de Entretenimiento. Cuando estos operen en inmuebles de propiedad del Estado se deberá acreditar el contrato celebrado con la respectiva entidad pública.

3. Póliza de responsabilidad civil extracontractual que cubra la responsabilidad civil derivada de lesiones a los visitantes de los Parques de Diversiones y usuarios de las Atracciones o Dispositivos de Entretenimiento, cuyo valor será determinado por una compañía de seguros legalmente establecida en Colombia, previa evaluación de los riesgos involucrados, la cual deberá amparar como mínimo, los siguientes: Lesiones y/o muerte de personas, rotura de maquinaria e incendio.

4. Hoja técnica de cada atracción o dispositivo de entretenimiento expedida por el fabricante o instalador, la cual deberá contener, como mínimo, la siguiente información: Capacidad, condiciones y restricciones de uso, reseñas de labores de mantenimiento, número de operarios requeridos y descripción técnica.

5. Plan de señalización con las condiciones y restricciones de uso recomendadas por el fabricante o instalador, en lugares visibles en cada una de las Atracciones o Dispositivos de Entretenimiento existentes en el Parque de Diversiones, apoyados también por plegables o instructivos impresos.

6. Plan de emergencias del sitio donde opera el Parque de Diversiones.

7. Certificación de existencia de un contrato de servicios médicos para la atención de emergencias celebrado con una entidad legalmente constituida.

8. Certificación de la realización de pruebas previas a la puesta en marcha, de conformidad con las recomendaciones del fabricante o instalador.

Parágrafo 1°. Acreditados los requisitos señalados anteriormente, la respectiva autoridad distrital o municipal expedirá un registro, al cual se le asignará un número de identificación.

Parágrafo 2°. El registro tendrá una vigencia de un (1) año, el cual deberá renovarse antes de su vencimiento, sin perjuicio de que las modificaciones o cambios de las condiciones del registro inicial sean actualizadas al momento de ocurrir tales cambios o modificaciones.

Parágrafo 3°. Los parques de diversiones no permanentes deberán efectuar el registro ante la respectiva autoridad distrital o municipal, previa a la instalación de cualquier atracción o dispositivo de entretenimiento, el cual tendrá una vigencia igual a su permanencia, que no será superior a un (1) año.

Parágrafo 4°. Para la presentación de espectáculos públicos en los parques de diversiones, el interesado deberá acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes sobre la materia.

Artículo 4°. *Requisitos de operación y mantenimiento.* La persona natural o jurídica que efectúe el registro de atracciones o dispositivos de entretenimiento en parques de diversiones deberá cumplir, para su operación y mantenimiento, los requisitos técnicos establecidos en este artículo los cuales contienen estándares relacionados con la operación, mantenimiento, inspección de atracciones y dispositivos de entretenimiento, desarrollados con base en normas internacionales ASTM (American Society Of Testing & Materials), NFPA (Nacional Fire Protection Association), los Lineamientos de Mantenimiento y Operación de IAAPA (Asociación Internacional de Parques de Atracciones) y en los Reglamentos establecidos por las asociaciones nacionales de Estados Unidos, México y Argentina.

Los requisitos de operación y mantenimiento de las atracciones o dispositivos de entretenimiento, son los siguientes:

1. **Condiciones de ocupación de los parques de diversiones.** Los parques de diversiones en cualquiera de las categorías señaladas en el artículo 2° de esta ley, cumplirán las siguientes condiciones de ocupación:

a) Contarán con un plan de emergencia avalado por los comités locales o por las autoridades competentes que incluye brigadas de emergencia debidamente entrenadas, planes de mitigación en caso de emergencia y otros requisitos que los comités locales o autoridades competentes estimen necesarios;

b) Contarán con salidas y rutas de evacuación adecuadas de acuerdo con su tamaño y tipo de operación;

c) Contarán con certificaciones expedidas por los cuerpos de bomberos sobre la idoneidad de las instalaciones en materia de sistemas contra incendios, planes de mitigación contra eventos naturales como terremotos, inundaciones y tormentas eléctricas, entre otros;

d) Contarán con señalización clara de evacuación en materia de rutas y salidas de emergencia;

e) Las zonas de parqueo, en caso de existir, deberán tener un plan de movilización de automotores en caso de emergencia y contar con espacios reservados para el tránsito de peatones y minusválidos debidamente demarcados y señalizados;

f) Contarán con un programa de salud ocupacional y riesgos profesionales para sus empleados en concordancia con la naturaleza del negocio y del Decreto-ley 1295 de 1994 o el que se encuentre vigente en esa materia.

2. **Estándares de mantenimiento de las atracciones y dispositivos de entretenimiento.** Corresponde a los operadores de atracciones o dispositivos de entretenimiento cumplir con los estándares de mantenimiento, acatando siempre los manuales suministrados por el fabricante o instalador, para lo cual deberán:

a) Implementar un programa de mantenimiento, pruebas e inspecciones para establecer las obligaciones tendientes a mantener en buen estado cada Atracción o dispositivo de Entretenimiento. Este programa de mantenimiento deberá incluir listas de chequeo, estar disponible para cada persona que hace el mantenimiento, tener una programación para cada una de las atracciones o dispositivos de entretenimiento y estimar, por lo menos, lo siguiente:

A. Descripción de la asignación del mantenimiento preventivo.

B. Descripción de las inspecciones que se realizan.

C. Instrucciones especiales de seguridad, donde aplique.

D. Recomendaciones adicionales del Operador.

b) Procurar el adecuado entrenamiento de cada persona que esté a cargo del mantenimiento de las Atracciones o Dispositivo de Entretenimiento, como parte esencial de sus responsabilidades y obligaciones. Este entrenamiento comprenderá como mínimo:

A. Instrucción sobre procedimientos de inspección y mantenimiento preventivo.

B. Instrucción sobre obligaciones específicas y asignación de puestos de trabajo y labores.

C. Instrucción sobre procedimientos generales de seguridad.

D. Demostración física de funcionamiento.

E. Observación del desempeño práctico de la persona bajo entrenamiento, por parte de un supervisor, que evaluará su aptitud y actitud.

F. Instrucciones adicionales que el operador estime necesarias para el buen funcionamiento de la Atracción o Dispositivo de Entretenimiento.

c) Someter las Atracciones o Dispositivos de Entretenimiento a inspecciones documentales diarias (Lista de Chequeo de mantenimiento), antes de ponerlas en funcionamiento y ofrecerlas al servicio del público, de acuerdo con las instrucciones contenidas en los manuales de mantenimiento. El programa de inspección debe incluir, como mínimo, lo siguiente:

A. Inspección de todos los dispositivos de cargue de pasajeros y sus dispositivos, incluyendo cierres y restricciones.

B. Inspección visual de escaleras, rampas, entradas y salidas.

C. Pruebas de funcionamiento de todo equipo de comunicación, necesario para que la Atracción o Dispositivo de Entretenimiento pueda funcionar adecuadamente, cuando aplique.

D. Pruebas de funcionamiento de todos los dispositivos de seguridad automáticos y manuales.

E. Inspección y prueba de los frenos, incluidos los frenos de emergencia, de servicio, parqueo y parada, donde aplique.

F. Inspección visual de todos los cerramientos, vallas y obstáculos propuestos de seguridad.

G. Inspección visual de la estructura de la Atracción o Dispositivo de Entretenimiento.

H. Inspecciones completas para operar en el ciclo normal o completo.

I. Inspección en funcionamiento sin pasajeros, siempre y cuando aplique a la atracción, antes de iniciar cualquier operación, para determinar su apropiado funcionamiento y establecer si requiere o no cierre de operación a causa de: Mal funcionamiento de desajuste o; Modificaciones mecánicas, eléctricas u operativas; Condiciones ambientales que afecten la operación o una combinación de las tres.

J. Evaluación de la calidad bacteriológica del agua dentro de la Atracción o Dispositivo de Entretenimiento, cuando en esta se utilice este recurso y el usuario pueda, razonablemente, verse expuesto a ingerir o a entrar en contacto con volúmenes que no representen un riesgo para su salud. Esta condición debe ser avalada por una entidad de salud reconocida y autorizada para tal fin.

3. **Programas de inspección.** Los programas de inspección que se realicen en los parques de diversiones donde se instalen atracciones o dispositivos de entretenimiento, deberán acatar las siguientes reglas:

a) Archivar por un tiempo no inferior a un (1) año, los documentos de inspección determinados por el operador;

b) Notificar puntualmente al fabricante o instalador, sobre cualquier incidente, falla o mal funcionamiento que según su criterio afecte la continuidad operativa de la atracción o dispositivo de entretenimiento;

c) Acreditar la idoneidad de sus dependientes encargados de ejecutar los programas de mantenimiento.

4. **Ensayos no destructivos (E.N.D.).** Por Ensayo no destructivo (E.N.D.) se entiende, la prueba o examen que se practica a un material para

determinar su resistencia, calidad y estado. En estas pruebas se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

a) Se realizarán en componentes y Atracciones o Dispositivos de Entrenamiento de estructuras metálicas, cuando sean recomendadas por el fabricante o instalador;

b) Se realizarán por un inspector calificado bajo un estándar internacional reconocido como la ASNT (American Society for Nondestructive Testing) o AWS (American Welding Society);

c) Se desarrollarán y aplicarán con métodos y técnicas tales como radiografía, partículas magnéticas, ultrasonido, líquidos penetrantes, electromagnetismo, radiografía neutrón, emisión acústica, visuales y pruebas de escape para examinar materiales o componentes con el fin de que no sufran deterioro o mal funcionamiento y sean de utilidad para detectar, localizar, medir y evaluar discontinuidades, defectos y otras imperfecciones, además de asegurar las propiedades, integridad, composición y medir sus características geométricas,

d) Se usarán, exclusivamente, para verificar la integridad de componentes de acuerdo con su diseño, localización, instalación o una combinación de estas y no para un fin diferente;

e) Se programarán, cuando sea aplicable, en términos de horas, días u otro componente de operación. El diseño inicial deberá proveer los periodos entre ensayos, que nunca serán superiores a un (1) año.

Parágrafo 1°. Corresponde al fabricante o instalador recomendar los componentes objeto de inspección y los métodos o tipos de ensayos no destructivos, excluyendo los procedimientos para los ensayos, salvo que se advierta riesgo de involucrar otro componente de la atracción o dispositivo de entretenimiento.

Parágrafo 2°. El fabricante o instalador podrá incluir en la sección apropiada del manual de la atracción o dispositivo de entretenimiento, un listado y localización de los componentes y áreas críticas que requieren inspección con E.N.D de acuerdo con el literal e) anterior.

Parágrafo 3°. Los componentes que no resulten conformes de acuerdo con los ensayos no destructivos, deberán reemplazarse o reacondicionarse de acuerdo con las normas de mantenimiento.

Los componentes que se encuentren conformes o que han sido reemplazados o reacondicionados serán programados para futuros ensayos de acuerdo con los literales d) y e) anteriores.

Cuando el operador lo estime conveniente y no existan recomendaciones del fabricante o instalador, podrá contratar un profesional o agencia de Ingeniería con calificaciones, entrenamiento y certificaciones en el tema para que desarrolle el programa de inspección de E.N.D de las Atracciones o Dispositivos de Entretenimiento o sus componentes.

Parágrafo 4°. El operador de una atracción o dispositivo de entretenimiento deberá implementar un programa de ensayos basado en las recomendaciones de este artículo.

Artículo 5°. *Estándares de operación de atracciones o dispositivos de entretenimiento.* Corresponde a los Operadores de Atracciones o Dispositivos de Entretenimiento:

1. Establecer prácticas de seguridad y aplicarlas en sus instalaciones.
2. Aplicar el contenido de las normas de operación recomendadas por el fabricante o instalador.
3. Implementar un Manual de operación para cada atracción o dispositivo de entretenimiento, el cual deberá incluir listas de chequeo, estar disponible para cada persona que participa en la operación, tener una programación para cada una de las Atracciones o Dispositivos de Entretenimiento y establecer, por lo menos, los siguientes literales:

a) **Las políticas para la operación de la atracción o dispositivo de entretenimiento con base en la información pertinente suministrada por el fabricante o instalador.** Para desarrollar estas políticas, el operador de la atracción o dispositivo de entretenimiento deberá:

- A. Hacer una descripción de la operación de la atracción.
- B. Establecer los procedimientos generales de seguridad.
- C. Designar los puestos de trabajo para la operación de la Atracción o Dispositivo de Entretenimiento.
- D. Incluir otras recomendaciones que estime pertinentes.

E. Desarrollar procedimientos específicos de emergencia frente a eventos anormales o interrupción abrupta del servicio;

b) **Desarrollar un programa de entrenamiento.** Este programa deberá incluir, como mínimo, lo siguiente:

A. Desarrollo de procedimientos e instructivos para la operación de la Atracción o Dispositivo de Entretenimiento.

B. Desarrollo de instructivos sobre las funciones específicas en los puestos de trabajo.

C. Demostración física de la operación de la Atracción o Dispositivo de Entretenimiento.

D. Observación del desempeño práctico de la persona bajo entrenamiento, por parte de un supervisor que certificará su actitud y aptitud.

E. Acreditación de la capacitación del controlador en el puesto de trabajo después del entrenamiento.

F. Demás instructivos que el operador estime pertinentes para el correcto funcionamiento de la atracción o dispositivo de entretenimiento;

c) **Desarrollar programas de inspección.** Previa a la puesta en funcionamiento y ofrecimiento al público de alguna atracción o dispositivo de entretenimiento, el operador deberá someter la atracción o dispositivo de entretenimiento a inspecciones documentales (lista de chequeo de operación), con base en las instrucciones contenidas en los instructivos de operación y mantenimiento;

d). **El programa de inspección** deberá incluir, al menos, lo siguiente:

A. Pruebas de funcionamiento de la Atracción o Dispositivo de Entretenimiento antes de iniciar cualquier operación con usuarios.

B. Inspección de todos los dispositivos de cargue de pasajeros y sus dispositivos, incluyendo cierres y restricciones.

C. Inspección visual de escaleras, rampas, entradas y salidas.

D. Pruebas de funcionamiento de todo equipo de comunicación necesario para el funcionamiento de la Atracción o Dispositivo de Entretenimiento.

Parágrafo 1°. El operario que controla el acceso a las Atracciones o Dispositivos de Entretenimiento deberá negar el ingreso a estas cuando advierta riesgos en la integridad física de quien pretenda su uso, o riesgos para la seguridad de otros usuarios, de los Operadores o de otras Atracciones o Dispositivos de Entretenimiento.

Parágrafo 2°. El operador podrá establecer restricciones de estatura de conformidad con las recomendaciones del fabricante o instalador y de los diseños aplicados sobre cada atracción o dispositivo de entretenimiento.

Parágrafo 3°. El operador instalará una señalización con instructivos dirigidos al público, de forma prominente y redactada de manera corta, simple y puntual.

Parágrafo 4°. El operador deberá señalar en el sitio de embarque con los instructivos de uso, deberes y obligaciones de los pasajeros durante el recorrido.

Artículo 6°. *Reemplazo de partes y repuestos de las atracciones o dispositivos de entretenimiento.* Para el reemplazo de partes y repuestos de las Atracciones o Dispositivos de Entretenimiento el operador deberá:

1. Usar el procedimiento original suministrado por el fabricante o instalador y aplicar una apropiada nomenclatura o,
2. Usar el manual de especificaciones y dibujos suministrado por el fabricante o instalador o,
3. Usar el procedimiento original suministrado por el fabricante o instalador, clasificando elementos equivalentes a la función y calidad, cuando estos no sean suministrados por el fabricante o instalador.

Parágrafo 1°. En caso de no existir procedimientos del fabricante o instalador para el reemplazo de partes y repuestos, el Operador podrá, dentro de sus programas de mantenimiento, establecer dicho procedimiento de acuerdo con su programa de mantenimiento.

Artículo 7°. *Deberes y responsabilidad de los visitantes de parques de diversiones y usuarios de atracciones y dispositivos de entretenimiento.* En consideración a los riesgos inherentes en el uso de atracciones o dispositivos de entretenimiento, los cuales aceptan los usuarios desde que hagan uso de los mismos, constituirá deber de estos acatar estrictamente las instrucciones

de seguridad escritas u orales impartidas por el operador y utilizarlos de manera responsable, cuidando siempre de no causar daño.

En especial, constituirá deber de los visitantes de Parques de Diversiones y de los usuarios de Atracciones y Dispositivos de Entretenimiento:

1. Abstenerse de ingresar a los recorridos de las Atracciones o Dispositivos de Entretenimiento bajo la influencia de alcohol o drogas alucinógenas.

2. Utilizar apropiadamente durante todo el recorrido los equipos de seguridad tales como barras de seguridad, cinturones de seguridad y arnés, suministrados por el Operador.

3. Abstenerse de exigir a los empleados del Operador conducta distinta de las establecidas como normas de operación.

4. Respetar y hacer respetar por parte de las personas a su cargo, los accesos al Parque de Diversiones y a las diferentes Atracciones o Dispositivos de Entretenimiento.

5. Respetar y hacer respetar por parte de las personas a su cargo, las filas, las zonas de circulación y cargue, los cierres y demás zonas restringidas y mantener el orden y la compostura mientras se produce el acceso, durante el uso o la permanencia y a la salida del Parque de Diversiones y de sus Atracciones o Dispositivos de Entretenimiento y demás actividades que se desarrollen en estos.

6. Abstenerse de usar Atracciones o Dispositivos de Entretenimiento o de participar en atracciones o actividades que representen riesgo para su integridad personal o la de las personas a su cargo, en especial, por sus condiciones de tamaño, salud, edad, embarazo, mentales, psicológicas o físicas, respetando en todo caso las instrucciones y restricciones que se suministren para el acceso a las mismas.

7. Abstenerse y exigir de las personas a su cargo que hagan lo propio, de realizar cualquier actividad que ponga en riesgo su integridad física, la de los demás visitantes o usuarios o de los operarios y empleados del Parque de Diversiones o la integridad de los elementos, equipos, instalaciones o bienes que se encuentren en el Parque de Diversiones.

8. Abstenerse de ingresar a los cuartos de máquinas, las áreas de operación y mantenimiento y a las demás áreas restringidas del Parque de Diversiones y exigir lo mismo de las personas a su cargo.

Parágrafo 1°. Los deberes de los visitantes de Parques de Diversiones y usuarios de Atracciones y Dispositivos de Entretenimiento serán divulgadas en lugares visibles en las instalaciones del Parque de Diversiones y por medio de material escrito personalizado.

Parágrafo 2°. Los visitantes y operadores de Parques de Diversiones y Usuarios de Atracciones o Dispositivos de Entretenimiento serán responsables por los perjuicios que llegaren a causar originadas en conductas contrarias a los deberes que les impone la presente ley.

Artículo 8°. *Inspección, vigilancia y control.* Es obligación de las autoridades distritales y municipales competentes, de conformidad con las disposiciones expedidas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o por entidad que haga sus veces, ejercer la inspección, vigilancia y control para verificar y garantizar el cumplimiento de las condiciones de calidad e idoneidad en la prestación de los servicios inherentes a los parques de diversiones y el cumplimiento de la presente ley.

Parágrafo 1°. La entidad nacional competente estará facultada para reglamentar el procedimiento operativo para el ejercicio de la función de inspección, vigilancia y control establecidos para la presente ley.

Artículo 9°. *Sanciones.* Para efectos de la presente ley, las sanciones que podrán imponer las autoridades competentes por violación de sus disposiciones, son las siguientes:

1. Imposición de multas sucesivas hasta por cinco (5) salarios mínimos legales vigentes por cada día de incumplimiento y hasta por treinta (30) días.

2. Orden de suspensión de operación de la respectiva Atracción o Dispositivo de Entretenimiento, hasta por el término de treinta (30) días.

3. Orden de cese de actividades de la respectiva atracción o dispositivo de entretenimiento, si pasados sesenta (60) días de haber sido sancionado con la orden de suspensión, continúa sin observar las disposiciones contenidas en la presente ley.

4. Cancelación del registro del parque de diversiones.

Parágrafo 1°. Las sanciones contempladas en el numeral 1 de este artículo serán aplicables en los eventos de incumplimiento u omisión de los requisitos acreditados al momento de realizar el registro que no impliquen riesgo para la seguridad de los visitantes o usuarios de los parques de diversiones, siempre que el cumplimiento de estos requisitos no se hubieren acreditado dentro del plazo otorgado para presentar descargos.

Parágrafo 2°. Las sanciones contempladas en los numerales 2, 3 y 4 de este artículo serán aplicables, en su orden, cuando se advierta riesgo para la seguridad de los visitantes o usuarios del parque de diversiones.

Lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos encargados de hacer cumplir la presente ley.

Artículo 10. *Transitorio.* Los operadores de atracciones y dispositivos de entretenimiento cuentan con seis (6) meses a partir de la sanción de la presente ley para efectuar el registro de aquellas que se encuentren en operación antes de su vigencia.

Artículo 11. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su sanción y publicación.

Alexandra Moreno Piraquive, Claudia Yadira Rodríguez de Castellanos, Camilo Sánchez Ortega y Manuel Antonio Virgüez, Senadores de la República; Luis Felipe Barrios Barrios y Gloria Stella Díaz Ortiz, Representantes a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

En Colombia no existe una ley general que rija la instalación, mantenimiento y operación de atracciones o dispositivos de entretenimiento, dentro de las cuales se incluyen las atracciones mecánicas y las ciudades de hierro que se instalan en Parques de Diversiones, sean estos de carácter temporal o permanente. Particularmente en la capital de la República tienen vigencia dos decretos que regulan algunas actividades relacionadas con parques de diversiones.

El Decreto 350 de 2003, en lo que corresponde a los espectáculos públicos y eventos masivos en los artículos 12, 17 inciso i, parágrafo 2° y el 18 inciso b1.1, 21, 27, 28, 29, 30, 31, 32 y 33.

El Decreto 037 de 2005, por el cual se dictan disposiciones para el funcionamiento de las atracciones mecánicas y juegos participativos de recreación en el Distrito Capital.

El proyecto que presentamos a consideración del Senado toca puntos fundamentales para la seguridad y el adecuado funcionamiento de los parques de diversiones y resulta de gran importancia el debido análisis de los siguientes puntos:

Seguridad industrial

El control de la seguridad laboral en Estados Unidos está bajo la dirección de Occupational Safety and Health Administration (OSHA), organismo dependiente del Departamento de Trabajo que tiene la misión de velar por la seguridad y la salud de los trabajadores de ese país, fijando y haciendo cumplir estándares, ofreciendo el abastecimiento del entrenamiento y educación, estableciendo sociedades y el continuo mejoramiento en materia de seguridad y salud del lugar de trabajo.

OSHA y sus socios en Estados Unidos tienen aproximadamente 2.100 inspectores, más algunos investigadores de incidentes, ingenieros, médicos, educadores, escritores de los estándares y otro personal técnico que tiene más de 200 oficinas en todo el país. Este personal establece estándares protectores y hace cumplir esos estándares a patronos y empleados con programas de asistencia técnica y de consulta.

La OSHA tiene además de la función de inspeccionar diferentes sitios de trabajo al azar, con estos resultados establece políticas generales de mejoramiento para empleados y patronos en aras de la prevención de accidentes laborales.

En Colombia con base en la Constitución Política de 1991, se expidió la Ley 100 de 1993; esta introduce el nuevo modelo de Seguridad Social que se fundamenta en el compromiso de dar cubrimiento integral en salud a la totalidad de la población y el 22 de junio de 1994, mediante Decreto 1295, se autorizó a las Compañías de Seguros de Vida para la explotación del ramo de Riesgos Profesionales.

Las Administradoras de Riesgos Profesionales (ARP), trabajan con las empresas, diseñan y desarrollan estrategias de intervención con el ánimo

de controlar y disminuir las pérdidas que se generan por la accidentalidad y las enfermedades profesionales. A partir de un diagnóstico técnico, las empresas tienen la garantía de la continuidad de los programas que cuentan con la infraestructura y los procesos necesarios para garantizar una oportuna y adecuada atención de los trabajadores que presenten accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

La actividad de las ARP está enmarcada en la legislación expedida por los diferentes estamentos reguladores del Ministerio de la Protección Social en cuanto a la salud y lo laboral.

Dentro de la operación de los parques de diversiones, las ARP no son la organización ideal para ejercer una auditoría, debido a su enfoque netamente laboral. Desde este punto de vista, es un excelente complemento para las actividades que abarcan la seguridad industrial pero deja un gran vacío con respecto a los parámetros y normas de seguridad que cobijan a los diferentes usuarios de los parques de diversiones.

Atención y prevención de desastres

El Código de Seguridad Humana de la National Fire Protection Association (NFPA), que es la Asociación Nacional de la Protección contra los Incendios en los Estados Unidos, ha conducido los sistemas de seguridad contra fuego desde 1896 en ese país. La misión de esta organización internacional sin ánimo de lucro, es reducir el riesgo por fuego y otros eventos naturales en la calidad de vida, abogando por la investigación científica basada en códigos y estándares para la educación y prevención de accidentes por estas causas.

La Asociación NFPA establece y publica los códigos nacionales y un plan de estudios para los alumnos alrededor del mundo, encaminados a la prevención y sistemas de evacuación y señalización.

Dos de los muchos códigos de NFPA que han alcanzado el reconocimiento mundial, adopción y aplicación son:

1. El Código de la Seguridad Humana –de la Vida–: NFPA 101, que proporciona los requisitos para el diseño, construcción, operación y mantenimiento del edificio para proteger a las personas contra el fuego, humo y los humos o las emergencias similares y sistemas de evacuación.

2. El Código Eléctrico Nacional: NFPA 70, que trata sistemas eléctricos y la instalación de equipos apropiados para proteger las personas y los riesgos que se presentan por el uso de la electricidad en edificios y estructuras.

En Bogotá la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias, (DPAE), es la oficina gubernamental adscrita a la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, que define las políticas e integra las acciones de prevención de riesgos y atención de desastres de las diferentes entidades que conforman el Sistema Distrital de Prevención y Atención de Emergencias, (SDPAE).

Es en este contexto, en el cual Bogotá organiza y establece normas alrededor del tema con el DPAE como entidad coordinadora y por supuesto del SDPAE, que reúne y articula a diversos actores públicos privados y comunitarios.

Dentro de la operación de los parques de diversiones, la DPAE no es la organización ideal para ejercer una auditoría, debido a su enfoque orientado hacia los planes de emergencia. Desde este punto de vista es un excelente complemento para las actividades que abarcan la prevención de desastres muy orientado hacia la organización de las estructuras físicas pero deja un gran vacío con respecto a los parámetros y normas de mantenimiento y operación que cobija a los diferentes usuarios de los parques de diversiones, objetos de la presente ley.

Mantenimiento y operación

La American Society of Testing & Materials (ASTM) organismo fundado en los Estados Unidos en 1898, proporciona un foro global para el desarrollo y la publicación de los estándares voluntarios del consenso para los materiales, los productos, los sistemas, los procedimientos y los servicios. ASTM tiene presencia internacional en 100 países con 30.000 individuos que son productores, usuarios, consumidores y representantes del gobierno y de la academia. Sobre 130 áreas variadas de la industria, los estándares de ASTM sirven como la base para la fabricación, la consecución, y las actividades reguladoras. Conocido antes como la sociedad americana para probar los materiales, ASTM internacional proporciona los estándares que se aceptan y se utilizan en la investigación y desarrollo, comprobación

del producto, los sistemas de calidad, la estandarización operacional y las transacciones comerciales alrededor del globo.

La norma F-24 de la ASTM (documento de la séptima edición; año 2004) establece los estándares de instalación, mantenimiento y operación que rigen para los parques de diversiones en los Estados Unidos.

En Colombia no existe un organismo de carácter técnico especializado que reglamente las actividades de mantenimiento y operación de los parques de diversiones, razón por la cual la Asociación Colombiana de Atracciones y Parques de Diversiones (ACOLAP) consideró necesario establecer un Manual Técnico de Mantenimiento y Operación, siguiendo la orientación de las normas de ASTM para su aplicación en nuestro medio y la dimensión que tiene a nivel internacional, es recomendación de la International Association of Amusement Parks and Attraction (IAAPA) para su aplicación y la garantía que representa para la seguridad de trabajadores y visitantes, así como el hecho de que algunos parques del país desarrollan sus procedimientos de mantenimiento y operación bajo estos estándares ASTM. El Manual de ACOLAP se constituye en herramienta fundamental para la regulación de las atracciones de entrenamiento, porque extracta los mejores conceptos avalados por la misma IAAPA, que es la máxima autoridad mundial en este tema y agrupa a más de 185 países.

Es por esto que dentro de la operación de los parques de diversiones, las normas ASTM constituyen el concepto más cercano a lo que se busca en el presente proyecto de ley que cursa en el Congreso de la República.

El presente proyecto de ley contiene un estudio técnico serio, el cual se elaboró con la invaluable colaboración y ayuda de ACOLAP –que reúne a la mayoría de los empresarios del sector– toda vez que no existe en Colombia una institución que cuente con el conocimiento, la experiencia y el dominio sobre los temas de entretenimiento, operación, mantenimiento y seguridad que ofrecen los parques de diversiones. Por tal razón, ACOLAP ha tomado la iniciativa de reunir estos conceptos de la experiencia internacional para la expedición de un documento que permita estandarizar las normas básicas de funcionamiento para regular la actividad en Colombia.

Entendiendo la seriedad del tema en mención, presentamos al honorable Congreso esta iniciativa, como resultado de un serio estudio jurídico y técnico del tema de las atracciones mecánicas, por presentarse un grave vacío en la regulación nacional.

Ponemos a consideración de los honorables Congresistas el presente proyecto de ley para su discusión y aprobación.

Alexandra Moreno Piraquive, Claudia Yadira Rodríguez de Castellanos, Camilo Sánchez Ortega y Manuel Antonio Virgüez, Senadores de la República; Luis Felipe Barrios Barrios y Gloria Stella Díaz Ortiz, Representantes a la Cámara.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2006

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 22 de 2006 Senado, *por la cual se dictan disposiciones que regulan el funcionamiento y operación de los parques de diversiones, atracciones o dispositivos de entretenimiento, atracciones mecánicas y ciudades de hierro en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO

DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2006

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucio-

nal y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República.

Dilian Francisca Toro Torres.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NUMERO 23 DE 2006
SENADO**

por medio de la cual se adoptan medidas que permitan superar de manera sostenible la congestión judicial y propiciar condiciones de eficacia y celeridad en la Administración de Justicia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 4° de la Ley 270 de 1996, quedará así.

Artículo 4°. Celeridad y eficacia. La Administración de Justicia debe ser pronta, cumplida y eficaz en la solución de fondo de los asuntos que se sometan a su conocimiento. Los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales. Su violación constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar. Lo mismo se aplicará respecto de los titulares de la función disciplinaria.

Las actuaciones que se realicen en los procesos judiciales deberán ser orales con las excepciones que establezca la ley. Esta adoptará nuevos estatutos procesales orales y por audiencias, en procura de la unificación y simplificación de los procedimientos judiciales.

Artículo 2°. El artículo 8° de la Ley 270 de 1996, quedará así:

Artículo 8°. Mecanismos alternativos. La ley podrá establecer mecanismos alternativos al proceso judicial para solucionar los conflictos que se presenten entre los asociados y señalará los casos en los cuales habrá lugar al cobro de honorarios por estos servicios.

La ley podrá atribuir funciones jurisdiccionales a ciertas y determinadas autoridades administrativas para que conozcan de asuntos que por su naturaleza o cuantía puedan ser resueltos por aquellas de manera adecuada y eficaz. En tal caso, la ley señalará las competencias, las garantías al debido proceso, los eventos en que procede la revisión judicial y las demás condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes. Igual procederá para los casos en los cuales la Constitución Nacional autoriza a particulares el ejercicio de funciones públicas y jurisdiccionales.

También podrá la ley asignar a las autoridades de la Rama Ejecutiva o a particulares investidos legalmente de funciones públicas el conocimiento de asuntos de naturaleza administrativa que se encuentren a cargo de autoridades judiciales si ello contribuye a la más adecuada Administración de Justicia.

El Consejo Superior de la Judicatura, en coordinación con el Ministerio del Interior y de Justicia, realizará el seguimiento y evaluación de las medidas que se adopten en desarrollo de lo dispuesto por este artículo.

Parágrafo. La ley definirá el alcance y competencia de los colegios de abogados, la función social de estos en el ejercicio de su profesión y la participación de las universidades en la atención de pequeñas causas y en los planes de descongestión judicial que aprueben las autoridades competentes.

Artículo 3°. El artículo 10 de la Ley 270 de 1996, quedará así.

Artículo 10. Prohibición de incentivos económicos para las acciones populares. No habrá lugar al reconocimiento de incentivos económicos por el ejercicio de las acciones populares consagradas en el artículo 88 de la Constitución Política.

Artículo 4°. Modifícase el artículo 11 de la Ley 270 de 1996 relativo a la constitución de la Rama Judicial, respecto del literal a) del numeral 1 y adiciónase un inciso 2° al parágrafo 1°, los cuales quedarán así:

I. Los órganos que integran las distintas jurisdicciones:

a) De la jurisdicción ordinaria:

1. Corte Suprema de Justicia.

2. Tribunales Superiores de Distrito Judicial.

3. Juzgados civiles, laborales, penales, agrarios, de familia, de ejecución de penas, de pequeñas causas que podrán ser de competencia múltiple, y los demás especializados y promiscuos que se creen conforme a la ley.

Parágrafo 1°. Inciso 2°. Los jueces de descongestión tendrán la competencia territorial y material específica que se les señale en el acto de su creación.

Artículo 5°. El artículo 16 de la Ley 270 de 1996, quedará así:

Artículo 16. *Salas.* La Corte Suprema de Justicia cumplirá sus funciones por medio de cinco salas, integradas así: La Sala Plena, por todos los Magistrados de la Corporación; la Sala de Gobierno, integrada por el Presidente, el Vicepresidente y los Presidentes de cada una de las Salas especializadas; la Sala de Casación Civil y Agraria, integrada por siete Magistrados; la Sala de Casación Laboral, integrada por siete Magistrados y la Sala de Casación Penal, integrada por nueve Magistrados.

La Sala Plena podrá disponer la integración de Salas de Decisión para asumir el conocimiento de los asuntos a cargo de la Corporación o de sus diferentes Salas, cuando a su juicio se requiera adelantar un programa de descongestión.

Las Salas de Casación Civil y Agraria Laboral y Penal, actuarán según su especialidad como Tribunal de Casación, pudiendo seleccionar las sentencias objeto de su pronunciamiento, para los fines de unificación de la jurisprudencia, protección de los derechos constitucionales fundamentales y control de legalidad de los fallos. También conocerán de los conflictos de competencia que, en el ámbito de sus especialidades, se susciten entre las Salas de un mismo tribunal, o entre Tribunales, o entre estos y juzgados de otro distrito, o entre juzgados de diferentes distritos.

Artículo 6°. El artículo 22 de la Ley 270 de 1996 quedará así:

Artículo 22. *Régimen de los juzgados.* Los juzgados civiles, penales, agrarios, de familia, laborales, de ejecución de penas, y de pequeñas causas que de conformidad con las necesidades de la Administración de Justicia determine la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para el cumplimiento de las funciones que prevea la ley procesal en cada circuito o municipio, integran la jurisdicción ordinaria. Sus características, denominación y número son establecidos por esa misma Corporación, de conformidad con lo establecido en la presente ley.

Cuando el número de asuntos así lo justifique, los juzgados podrán ser de competencia múltiple o promiscuos para el conocimiento de procesos civiles, penales, laborales, agrarios o de familia.

Artículo 7°. Modifícanse los incisos 2° y 3° del artículo 36 de la Ley 270 de 1996 relativo a **la Sala de lo Contencioso-Administrativo**, e incorpórese un parágrafo, así:

Cada Sección ejercerá separadamente las funciones que de conformidad con su especialidad y cantidad de trabajo le asigne la Sala Plena del Consejo de Estado de acuerdo con la ley. La Sala de lo Contencioso Administrativo y sus Secciones, según la especialidad, actuarán como Tribunal de Casación, pudiendo seleccionar las sentencias objeto de su pronunciamiento, para los fines de unificación de la jurisprudencia, protección de los derechos constitucionales fundamentales y control de legalidad de los fallos de los tribunales y jueces administrativos.

La Sección Segunda se dividirá en dos (2) Subsecciones, cada una de las cuales estará integrada por tres (3) Magistrados. La Sección Tercera se dividirá en dos (2) Subsecciones, las cuales estarán integradas respectivamente por dos (2) y tres (3) Magistrados. Cuando una Subsección pretenda cambiar jurisprudencia o en la respectiva Subsección no haya mayoría para la adopción de la decisión, el fallo deberá proferirse conjuntamente con la respectiva Sección.

Parágrafo. Para efectos de descongestión la Sala Plena, cuando lo considere oportuno, podrá integrar salas de decisión para asumir el conocimiento de los asuntos contenciosos de conocimiento de las Salas o Secciones que integran la corporación. En todo caso, la acción de pérdida de investidura será competencia de la Sala Plena de lo contencioso administrativo.

Artículo 8°. Modifíquese el numeral 1 del artículo 37 de la Ley 270 de 1996 relativo a la *Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo*, y adiciónese un párrafo, así:

1. Resolver los conflictos de competencia entre las Secciones del Consejo de Estado.

Parágrafo. Los conflictos de competencia entre los Tribunales Administrativos, entre Secciones de distintos Tribunales Administrativos, entre los Tribunales y Jueces de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa pertenecientes a distintos Distritos Judiciales Administrativos y entre Jueces Administrativos de los diferentes Distritos Judiciales Administrativos, serán resueltos por las respectivas Secciones que integran la Corporación, de acuerdo con su especialidad. En todo caso, la acción de pérdida de investidura será competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 9°. Apruébese como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el artículo 60A en el título de disposiciones comunes, así:

Artículo 60A. *Poderes del juez*. Además de los casos previstos en los artículos anteriores, el Juez podrá sancionar con multa de dos a cinco salarios mínimos mensuales, a las partes del proceso, o a sus representantes o abogados, en los siguientes eventos:

1. Cuando sea manifiesta la carencia de fundamento legal de la demanda, excepción, recurso, oposición, incidente o trámite especial que haya sustituido a este.

2. Cuando a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad.

3. Cuando se utilice el proceso, incidente, trámite especial que haya sustituido a este o recurso, para fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos.

4. Cuando se obstruya, por acción u omisión, la práctica de pruebas o injustificadamente no suministren oportunamente la información o los documentos que estén en su poder y les fueren requeridos en inspección judicial, o mediante oficio.

5. Cuando por cualquier otro medio se entorpezca reiteradamente el desarrollo normal del proceso.

La Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado podrán imponer multa hasta por un valor equivalente a cien salarios mínimos mensuales a la parte vencida en juicio, que ya lo hubiere sido, en más de tres oportunidades, ante la misma corporación en procesos surgidos de situaciones de hecho similares y en los que se persigan idénticas pretensiones.

La sanción se impondrá por medio de resolución motivada que deberá ser notificada personalmente y solo será susceptible del recurso de reposición.

En caso de reincidencia procederá la sanción de arresto inmutable hasta por cinco días, según la gravedad de la falta y siempre que la infracción se haya... dentro del año siguiente a la ejecutoria de la sanción anterior. Una vez ejecutoriada la sanción de arresto, se remitirá copia al correspondiente funcionario de la policía del lugar, para efectos de su cumplimiento inmediato.

Artículo 10. El artículo 63 de la Ley 270 de 1996, quedará así:

Artículo 63. *Plan Nacional de Descongestión para la Justicia al Día*. Habrá un Plan Nacional de Descongestión para la Justicia al Día, elaborado por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, previa consulta con el Ministerio del Interior y de Justicia, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, según correspondiere.

El Plan se diseñará con miras a evacuar de manera definitiva el inventario histórico acumulado de procesos en las diferentes especialidades de las jurisdicciones, y a formular modelos de gestión e indicadores de productividad que permitan la sostenibilidad de la respuesta oportuna y adecuada a la demanda de justicia, incluyendo programas de estímulos no pecuniarios para los despachos judiciales que permanezcan al día e incrementen su nivel de egresos efectivos de procesos.

En dicho plan se definirán, de acuerdo con la jurisdicción, particularidades de la especialidad y tipo de proceso, el diagnóstico de atraso y congestión, los mecanismos de inventario e identificación de procesos activos e inactivos, los objetivos, tiempo estimado de duración y fases para su implementación, las estrategias y los instrumentos de seguimiento y evaluación de la aplicación de las medidas, incluyendo el número de procesos evacuados y su impacto sobre tiempos procesales de respuesta.

Corresponderá a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura ejecutar el Plan Nacional de Descongestión y adoptar las medidas pertinentes, entre ellas las siguientes:

a) El Consejo Superior de la Judicatura, podrá redistribuir los asuntos que los Tribunales y Juzgados tengan para fallo asignándolos a despachos de la misma jerarquía y especialidad, que tengan una carga laboral que, a juicio de la misma Sala, lo permita;

b) La Sala Administrativa creará los cargos de jueces de apoyo itinerantes en cada jurisdicción para atender las mayores cargas por congestión en los despachos. Dichos jueces tendrán competencias para tramitar y sustanciar los procesos dentro de los despachos ya establecidos, asumiendo cualquiera de las responsabilidades previstas en el artículo 37 del C.P.C.

Los jueces y magistrados de apoyo itinerantes deberán sujetarse a las reglas de ingreso a la carrera para desempeñarse en cualquier despacho del territorio nacional;

c) Seleccionar los procesos cuyas pruebas, incluso inspecciones, puedan ser practicadas mediante comisión conferida por el juez de conocimiento y determinar los jueces que deban trasladarse fuera del lugar de su sede para instruir y practicar pruebas en proceso que estén conociendo otros jueces;

d) De manera excepcional, crear con carácter transitorio cargos de jueces o magistrados sustanciadores de acuerdo con la Ley de Presupuesto;

e) Vincular de manera transitoria a empleados judiciales encargados de realizar funciones administrativas y actuaciones y diligencias tendientes a ejecutar las decisiones judiciales que se definan en el plan de descongestión de una jurisdicción, de un distrito judicial, o de despachos judiciales específicos.

Artículo 11. Apruébese como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente, sobre *Orden y Prelación de Turnos*, ordenado como el número 63A del capítulo de *Disposiciones Comunes*.

Artículo 63A. *Del orden y prelación de turnos*. Cuando existan razones de seguridad nacional o para prevenir la afectación grave del patrimonio nacional, o en el caso de graves violaciones de los derechos humanos, o de crímenes de lesa humanidad, o de asuntos de especial trascendencia social, las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia, las Salas, Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado, la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura o la Corte Constitucional, señalarán la clase de procesos que deberán ser tramitados y fallados preferentemente en cualquiera de los Despachos o Corporaciones de sus respectivas jurisdicciones. Dicha actuación procederá también a solicitud del Procurador General de la Nación.

Igualmente, las Salas o Secciones de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura podrán determinar motivadamente los asuntos que por carecer de antecedentes jurisprudenciales, su solución sea de interés público o pueda tener repercusión colectiva, para que los respectivos procesos sean tramitados de manera preferente en todas las instancias y recursos.

Los recursos interpuestos ante la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado o el Consejo Superior de la Judicatura, cuya resolución íntegra entrañe sólo la reiteración de jurisprudencia, podrán ser decididos anticipadamente sin sujeción al orden cronológico de turnos.

Las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia, las Salas o las Secciones del Consejo de Estado, la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura; las Salas de los Tribunales Superiores y de los Tribunales Contencioso Administrativos de Distrito podrán determinar un orden de carácter temático para la elaboración y estudio preferente de los proyectos de sentencia; para el efecto, mediante acuerdo, fijarán periódicamente los temas bajo los cuales se agruparán los procesos y señalarán, mediante aviso, las fechas de las sesiones de la Sala en las que se asumirá el respectivo estudio.

Parágrafo 1°. Lo dispuesto en el presente artículo en relación con la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se entenderá sin perjuicio de lo previsto por el artículo 18 de la Ley 446 de 1998.

Parágrafo 2°. El reglamento interno de cada corporación judicial, señalará los días y horas de cada semana en que ella, sus Salas y sus Secciones, celebrarán reuniones para la deliberación de los asuntos jurisdiccionales de su competencia, sin perjuicio que cada Sala decida sesionar con mayor frecuencia para imprimir celeridad y eficiencia a sus actuaciones.

Parágrafo 3°. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, reglamentará los turnos, jornadas y horarios para garantizar el ejercicio permanente de la función de control de garantías. En este sentido no podrá alterar el régimen salarial y prestacional vigente en la Rama Judicial.

Artículo 12. Adiciónase el siguiente parágrafo al artículo 93 de la Ley 270 de 1996:

Parágrafo. Las funciones no jurisdiccionales a cargo de los despachos judiciales, los despachos comisorios, las diligencias de embargo y secuestro y en general, las actuaciones tendientes a ejecutar las decisiones adoptadas por el juez dentro del respectivo proceso, podrán ser realizadas por los empleados judiciales, o por las autoridades administrativas en desarrollo del principio de colaboración armónica entre las ramas del Poder Público. En todo caso se protegerán los derechos de quienes participen o resulten afectados con tales actuaciones o diligencias, siendo el juez quien decida sobre la interposición de recursos que puedan originarse en las mismas.

Artículo 13. El artículo 106 de la Ley 270 de 1996, quedará así:

Artículo 106. *Sistemas de información.* Con sujeción a las normas legales que sean aplicables, el Consejo Superior de la Judicatura debe diseñar, desarrollar, poner y mantener en funcionamiento unos adecuados sistemas de información que, incluyan entre otros, los relativos a la información financiera, recursos humanos, costos, información presupuestaria, gestión judicial y acceso de los servidores de la rama, en forma completa y oportuna, al conocimiento de las fuentes formales del derecho, tanto nacionales como internacionales.

En todo caso, tendrá a su cargo un Sistema de Información y estadística que incluya la gestión de quienes hacen parte de una Rama Judicial o ejercen funciones jurisdiccionales y permita la individualización de los procesos desde su iniciación hasta su terminación, incluyendo la verificación de los términos procesales y la efectiva solución, de tal forma que permita realizar un adecuado diagnóstico de la prestación de justicia.

Todos los organismos que hacen parte de la Rama Judicial y aquellos que funcionalmente administran justicia en desarrollo del artículo 116 de la Carta Política tienen el deber de suministrar la información necesaria para mantener actualizados los datos incorporados al sistema, de acuerdo con los formatos que para el efecto establezca el Consejo Superior de la Judicatura.

Artículo 14. Adiciónase las disposiciones transitorias con los siguientes artículos:

El artículo 209 de la Ley 270 de 1996 quedará así:

1. Artículo 209. Aplicación gradual de las políticas judiciales.

El Plan Nacional de Descongestión para la Justicia al Día deberá diseñarse y formularse integralmente a más tardar dentro de los seis meses siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley.

Formulado el Plan Nacional de Descongestión y Justicia al Día, su implementación se hará en forma gradual, en determinadas zonas y despachos judiciales del país, priorizando en aquellos que se concentran el mayor volumen de represamiento de inventarios. La creación y funcionamiento de los jueces agrarios y de los jueces de pequeñas causas, se hará en forma paulatina y en determinadas zonas del país, de acuerdo con las necesidades de la Administración de Justicia determinadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Igualmente, se implementará de manera gradual la oralidad, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal consistente con el marco fiscal de mediano plazo.

2. Artículo 209A. Mientras se expiden las reformas procesales tendientes a la agilización y descongestión en los diferentes procesos judiciales, adóptense las siguientes disposiciones:

a) *Devolución de lo actuado.* En los procesos ejecutivos, si el expediente permanece en la secretaría durante seis meses o más, por estar pendiente la notificación del mandamiento de pago a uno o varios ejecutados de un auto que corresponda adelantar al ejecutante, el juez de oficio, o a solicitud del ejecutado, ordenará la devolución de la demanda y de sus anexos y, si

fuera del caso, la cancelación de las medidas cautelares evento en el cual condenará en costas y perjuicios al ejecutante.

El auto que ordene devolver la demanda es apelable en el efecto suspensivo, y el que lo deniegue, en el devolutivo;

b) En materia laboral la competencia se determinará por el lugar donde haya sido prestado el servicio; si este hubiere sido prestado en varios lugares, será aquel en el que, en los tres últimos años de servicio, hubiere tenido la mayor duración.

3. Artículo 209B. *Proyectos de ley. Comisión de Justicia Pronta.* Créase una Comisión del Proceso Oral y Justicia Pronta, integrada por el Ministro de Interior y Justicia, quien la presidirá, los Presidentes de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Consejo Superior de la Judicatura, dos Senadores y dos Representantes a la Cámara, de las Comisiones Primeras, designados por los Presidentes de las Corporaciones y tres representantes de Sectores de la Academia y de la sociedad civil, vinculados a los temas de la Administración de Justicia para tratar entre otras, las siguientes materias: procesos orales y por audiencias en todos los órdenes de la jurisdicción; un estatuto general de procesos judiciales que los unifique y simplifique, a excepción del proceso penal; proyectos de desjudicialización y asignación de competencias y funciones a autoridades administrativas y a particulares habilitados para ejercer funciones públicas. La Secretaría Técnica quedará en cabeza de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

La Comisión de Justicia Pronta tendrá en cuenta las recomendaciones y propuestas elaboradas por las Comisiones Intersectoriales para la efectividad del principio de la Oralidad en el Régimen Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y para la promoción de la Oralidad en el Régimen de Familia, Civil y Agrario, creadas mediante los Decretos 1098 de 2005 y 368 de 2006.

Artículo 15. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones contrarias.

Sabas Pretelt de la Vega,

Ministro del Interior y de Justicia.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El servicio que presta la Administración de Justicia es de invaluable trascendencia para la democracia como mecanismo para la materialización de los derechos, la solución de controversias y la eficacia del ordenamiento jurídico, de tal forma que el atraso y la congestión del aparato judicial no sólo impide que se imparta pronta y cumplida justicia, sino que cercena de manera grave la confianza de la sociedad en la propia legitimidad de las instituciones estatales.

Para el Gobierno Nacional ha sido un cometido de especial empeño posibilitar la formulación e implementación de acciones dirigidas a superar la congestión judicial, la adopción de reformas legales y procedimientos ágiles y expeditos y la coordinación de esfuerzos para la búsqueda de alternativas razonables para el mejoramiento de las condiciones del aparato judicial que se reflejen en una respuesta oportuna a la demanda ciudadana.

Las cifras sobre congestión y atraso judicial conocidas a finales de 2003 dimensionaron el carácter estructural del problema, mostrando un inventario histórico rezagado de 2.768.921 procesos (sin incluir Fiscalía General de la Nación ni Altas Cortes) en todas las jurisdicciones, de los cuales sólo 1.974.258 tuvieron trámite, en tanto que 794.663 (29%) permanecieron inactivos (causas de naturaleza legal o imputables a las partes).

En la jurisdicción ordinaria, de la carga total (inventario de procesos represado) de 2.566.032 asuntos registrados en el año 2003, que correspondían en tal fecha al 92.67% de la carga global de la Rama Judicial, 1.771.369 equivalentes al 69% tuvieron trámite, en tanto que 794.663 estuvieron inactivos, esto es, el 31%. En la contencioso administrativa, la carga total de 164.205 asuntos registrados en el año 2003 corresponden al 5.93% de la carga global de la Rama Judicial, y en la disciplinaria, la carga total de 38.684 asuntos registrados en el año 2003, que corresponden al 1.40% de la carga global de la Rama Judicial.

No obstante, el índice de procesos egresados frente a los nuevos ingresos estuvo lejos de permitir atender el inventario represado, llamando la atención que en la jurisdicción ordinaria y en la disciplinaria se redujo la carga laboral efectiva al disminuir el número de nuevas demandas de justicia. Por el contrario, la jurisdicción contencioso administrativa durante el período 1998-2003 mostró una fuerte tendencia ascendente en el número de asuntos activos al pasar de 75.268 a 164.205, es decir, con un incremento del 118%, explicándose el aumento de la carga en esta jurisdicción en el desarrollo legal de las acciones constitucionales de cumplimiento (Ley 393 de 1997), y populares y de grupo (Ley 472 de 1998), unido a demandas contra las entidades públicas.

Ante tal situación, el Gobierno Nacional ha adelantado diversos esfuerzos para prestar una colaboración efectiva a la Rama, realizando acciones coordinadas en diversos campos, entre las que pueden mencionarse las siguientes:

* Impulso de las reformas legales para la adopción del Sistema Penal Acusatorio que introdujo la oralidad al proceso penal, con evidente ahorro en tiempos procesales y en eficacia en términos de decisión de fondo; brindando los recursos y la colaboración necesaria, en lo de su competencia, para su operación.

* El Ministerio del Interior y de Justicia suscribió el 14 de abril de 2004 un Protocolo de Colaboración con el Consejo Superior de la Judicatura con el fin de impulsar de manera conjunta las iniciativas orientadas a fortalecer los instrumentos de descongestión, articulando las propuestas presentadas con las medidas que hasta el momento venía adelantando el Consejo, para lo cual el Ministerio prestaría especial colaboración a fin de obtener los recursos presupuestales necesarios.

Para los efectos señalados, en un esfuerzo presupuestal, mientras en el año 2002 se destinaron \$4.546.770.064 a programas de descongestión, a partir de la suscripción del Protocolo, se invirtieron \$13.702.098.325 en el 2004, y \$14.554.580.130 en el 2005 de los cuales, según informe del Consejo Superior de la Judicatura, en el 2004, 58% se destinó a la jurisdicción ordinaria; el 32% a la jurisdicción contencioso administrativa; el 6% a la constitucional y el 4% adicional a la disciplinaria. En el 2005 fueron distribuidos a la misma jurisdicción \$8.586.3 millones así: 74.9% a juzgados, 20.3% a los Tribunales y 4.8% a la Corte Suprema de Justicia.

Señala el Consejo Superior de la Judicatura que en virtud de estas medidas fue posible impulsar un poco más de 258.000 expedientes de los que conforman la especialidad (ordinaria), a través de la proyección de distintos autos, tanto de sustanciación como de fallo, lo cual genera un impacto nominal de 11.6% pero un poco más grande si se particularizan sus efectos por especialidad.

En la jurisdicción Contencioso Administrativa se invirtieron \$4.624,7 millones, de los cuales el 41.6% se destinó a la atención de la problemática que padecen las Secciones Primera y Tercera del Consejo de Estado y lo restante a Tribunales. Por su parte, fueron creados 15 cargos en los distintos despachos de esa Corporación.

Durante el 2006, han sido creados cargos transitorios en las distintas jurisdicciones por un valor de \$79.801.787.729, y 179 cargos permanentes, por el valor de \$7.307.037.428, indicando que: "El balance ha sido positivo pues todas estas medidas han incidido notoria y satisfactoriamente en la reducción de los tiempos procesales para proferir decisión de Fondo."

* Además de los Tribunales de descongestión para el caso de Foncolpuertos que han evitado el detrimento patrimonial con la oportunidad de sus decisiones, a solicitud del Ministerio y con cargo a recursos del Frisco, se crearon Tribunales de Descongestión para extinción de dominio y lavado de activos, los cuales han resultado eficaces para la adopción de decisiones de fondo de manera pronta; recursos que a su vez garantizan el financiamiento de los nuevos cupos carcelarios para disminuir el hacinamiento en los centros de reclusión.

* Redoblando esfuerzos, se asignaron los recursos para hacer realidad los jueces administrativos cuya creación legal se produjo desde la Ley 270 de 1996, siendo ratificados sucesivamente por el legislador a través de las Leyes 393 de 1997, 446 de 1998, 472 de 1998 y 954 de 2005; pero nunca habían entrado en operación. Para tal efecto, el Gobierno incluyó en el presupuesto para el 2006 la suma de \$60.000 millones, con los cuales entrarán en operación 257 jueces administrativos en el país. Esta medida aliviará

enormemente la carga del Consejo de Estado, quien dejará de hacer las veces de segunda instancia, a pasar a ser el Tribunal de casación de lo contencioso administrativo, y permitirá una racionalización en los...

* El programa de despachos comisorios se ha venido adelantando de manera conjunta con el Consejo Superior de la Judicatura y la Alcaldía de Bogotá, de forma que la unión de esfuerzos ha permitido el cumplimiento satisfactorio de estas diligencias.

* Teniendo en cuenta que el 94% del inventario total de procesos corresponde a la jurisdicción ordinaria, de los cuales el 64% correspondiente a 1.437.010 es de la especialidad civil correspondiendo 1.272.676 a procesos ejecutivos, resulta evidente la necesidad de propiciar medidas de alto impacto para atender tal situación. Por ello, conjuntamente con el Consejo Superior de la Judicatura y el Departamento de Planeación Nacional, se elaboró un propuesta allegada a la Sala Administrativa, para efectos de su estudio, ajustes y enriquecimiento.

* La implantación de la oralidad en las diferentes especialidades de la jurisdicción ordinaria es un objetivo en cuyo logro se viene avanzando.

Para efectos de evaluar el tema, propiciar debates y consensos y diagnosticar de manera preliminar el camino adecuado para su aplicación, mediante el Decreto 1098 de 2005 se creó la Comisión Intersectorial para la efectividad del principio de la oralidad en el Régimen Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, con la importante participación de magistrados de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo Superior de la Judicatura, del Tribunal Superior de Bogotá, la Academia, abogados litigantes, y de los Ministerios de la Protección Social, Hacienda y Crédito Público e Interior y de Justicia, la cual realizó foros y encuentros regionales sobre el tema y en el mes de marzo de 2006 entregó el documento de recomendaciones y Plan de Acción, que realiza un claro diagnóstico y propone concretas medidas en diferentes escenarios.

* Con similar finalidad, mediante el Decreto 368 de 2006 se creó la Comisión Intersectorial para la promoción de la Oralidad en el Régimen de Familia, Civil y Agrario, integrada por magistrados de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, de la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá, Juez Civil del Circuito, miembro del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá, Abogado litigante y el Ministerio del Interior y de Justicia. Ya ha sido presentada la propuesta de Plan de Acción, y se encuentran trabajando en subcomisiones para la realización de propuestas de carácter legal y reglamentario que se requerirían para la implantación de la oralidad.

Se evidencia el compromiso de todos con miras a lograr las condiciones prácticas y procedimentales que le permitan al aparato judicial hacer realidad la justicia pronta, oportuna y eficaz. Sin embargo, el tema es complejo y requiere de ajustes en diferentes escenarios.

Según las últimas cifras oficiales disponibles (2004), puede apreciarse que el inventario total disminuyó de 2.768.921 asuntos registrados en el año 2003 a 2.371.908 en el 2004, pero con un incremento preocupante de los procesos inactivos.

Cuadro 1
Inventario de procesos 2004

Jurisdicción	Procesos			
	Con trámite	Sin trámite	Total	% Total
Ordinaria	1.051.045	1.186.273	2.237.318	94
Contenciosa	108.889	4.558	113.447	5
Disciplinaria	21.106	37	21.143	1
Total	1.181.040	1.190.868	2.371.908	100
% Total	49.8%	50.2%		

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. **Cálculos:** DNP-DJS-SJ.

Al interior de la Jurisdicción Ordinaria, la especialidad civil es la que presenta los mayores niveles de represamiento. Como se observa en el Cuadro 2, más de la mitad de los procesos acumulados pertenecían a dicha especialidad (1.437.010), y de ellos el 68% se encontraban sin trámite. Por su parte, la especialidad de familia tan sólo representa el 5% de los procesos represados de la Jurisdicción Ordinaria, pero evidencia un elevado inventario sin trámite (55) (Cuadro 2).

Cuadro 2
Inventario de procesos de la Jurisdicción Ordinaria desagregados por especialidad - 2004

Especialidad	Con trámite	Sin trámite	Total	% Total
Civil	460.883	976.127	1.437.010	64
Promiscuo (penal-civil)	88.262	97.443	185.705	8
Laboral	114.962	31.369	146.331	7
Penal	113.282	-	113.282	5
Familia	45.808	58.113	103.921	5
Promiscuo (familia-menores)	24.178	23.177	47.355	2
Menores	18.020	-	18.020	1
Civil-familia	2.646	38	2.684	0
Civil- laboral-familia	2.007	2	2.009	0
Civil-laboral-familia-penal	762	3	765	0
Civil-laboral	462	1	463	0
Sala Unica	230	-	230	0
Ejecución de penas	179.543	-	179.543	8
Total	1.051.045	1.186.273	2.237.318	100

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos: DNP-DJS-SJ.

Desde una perspectiva normativa, la duración de un proceso civil debería ser de aproximadamente dos años, pero según un estudio realizado en el 2003 por la Contraloría General de la República, dichos procesos tardaban aproximadamente 68 meses en resolverse. Así, existe casi una triplicación de los tiempos establecidos por la ley frente a la realidad. Ahora bien, en materia de familia, los procesos según la ley deberían durar 14 meses aproximadamente, pero en la práctica se extienden por más de 37 meses, posiblemente por la congestión en los respectivos despachos¹.

Estos tiempos procesales y por supuesto el nivel de inventarios se ha visto afectado por la expedición de la Ley 794 de 2003 que excluyó la aplicación de la perención² para todos los tipos procesos civiles y de familia, situación que impide que se atribuya el rezago a fallas en la administración de los despachos judiciales, si no a la inactividad de las partes por falta de interés.

De acuerdo con el diagnóstico elaborado en tal oportunidad por el Consejo Superior de la Judicatura los factores que inciden en la congestión y atraso judicial se ubican en los ámbitos interno y externos a la Rama Judicial, así:

“1.2.1 Congestión o sobrecarga

Volumen de demanda de justicia superior a la capacidad razonable de respuesta de la Rama Judicial, originada en los siguientes factores:

Acumulación: incremento en el número de casos con trámite pendientes de solución definitiva en un despacho judicial, como resultado del número de asuntos con trámite ingresados en un período y no solucionados definitivamente dentro del mismo.

Anualmente se mide como la diferencia entre el número de casos egresados efectivamente y el número de asuntos con trámite que ingresan en un período, dividida por los ingresos del mismo lapso.

Cuando dichos asuntos se van acumulando de un período a otro, generan lo que se podría denominar ‘Acumulación histórica’.

De naturaleza normativa: mecanismos procesales inadecuados, insuficientes o revestidos de excesivo formalismo.

De gestión de agentes externos: demora en el cumplimiento de las responsabilidades que les competen a las entidades o personas naturales que por ley deben intervenir en el proceso (Procuraduría, Defensoría, Fiscalía, ICBF, Registraduría del Estado Civil, auxiliares de la justicia, etc.).

De naturaleza administrativa externa: ausencia de políticas uniformes en la expedición de actos administrativos sin tener en cuenta la reiterada jurisprudencia sobre asuntos similares, práctica que genera nuevos procesos sobre aspectos ya resueltos.

De inadecuadas prácticas litigiosas: excesiva litigiosidad y uso abusivo de los mecanismos previstos en la ley, por parte de los usuarios de la Administración de Justicia; reiteración de prácticas inadecuadas o temerarias por parte de los apoderados judiciales. Conductas dilatorias por falta de interés en el impulso de los procesos y la resolución oportuna de los mismos.

De judicialización excesiva: originadas en la inflación legislativa y en los dispendiosos y formalistas procedimientos establecidos en la misma ley.

1.2.2 Niveles de rendimiento

Demora: exceso en el tiempo real de gestión del proceso respecto del tiempo normativo establecido para la decisión del mismo, con ocasión de acciones u omisiones del magistrado o juez, por:

Causas administrativas: deficiente gestión administrativa del despacho judicial y de las dependencias judiciales de apoyo.

Causas culturales: resistencia a cambios normativos sustanciales, procesales y de procedimiento, de gestión y de modernización, y reiteración de prácticas inadecuadas por parte de los servidores judiciales.

1.2.3 Inactividad

Ausencia de trámite en asuntos pendientes de solución definitiva, en virtud de inacción de las partes, estando obligadas a actuar, o por otra causa legal (suspensión, interrupción, etc.).

1.2.4 Otros factores

Atraso aparente: existe un volumen importante de asuntos que, por su propia naturaleza, permanecen en los despachos judiciales durante períodos relativamente largos y generan una sensación de atraso, los que no obstante, no constituyen falta de diligencia o respuesta efectiva.

Ejemplos

Las demandas de alimentos que deben estar vigentes hasta que el menor llegue a la mayoría de edad o se extingan las causas de la obligación alimentaria.

Los procesos con sentencia condenatoria en firme que, aunque deberían aparecer como expedientes, se registran como nuevos procesos en los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad para el cumplimiento de la misma y que en muchos casos no involucran privación efectiva de la libertad.

Los ejecutivos en donde presentada la demanda el actor no paga la notificación debido a desinterés que le produce el fracaso de las medidas cautelares, o la celebración de acuerdos de pago no informados al juzgado.

En los ejecutivos, en firme la orden de seguir adelante la ejecución concluye la gestión del operador judicial; sin embargo, para efectos estadísticos se sigue considerando el asunto como un proceso activo, pese a que las diligencias ulteriores son de naturaleza administrativa (liquidación del crédito, avalúos, secuestro, remate, etc.), circunstancia que genera una distorsión de las estadísticas.

Es práctica frecuente en las instituciones financieras, que los procedimientos internos que deberían aplicar para el manejo de sus deudas de dudoso recaudo y la cartera castigada, los trasladen a las instancias judiciales con el único fin de diferir el castigo contra sus propios recursos y contabilizar dicha cartera en el renglón “procesos judiciales”. Con este procedimiento, la institución financiera se evita las altas provisiones exigidas por la Superintendencia Bancaria una vez la obligación supera los 180 días en estado de cartera vencida. No se busca por tanto, la solución efectiva del crédito, sino indexar obligaciones no recaudables y liberar los márgenes de crédito.

Se utiliza indebidamente la jurisdicción como mecanismo de presión para obtener el pago de las deudas, en especial las hipotecarias de vivienda, casos estos en que no existe un verdadero interés en el pago judicial de la obligación mediante el remate de los bienes o las daciones en pago, puesto que se siguen recaudando directamente las cuotas periódicas por fuera del proceso.

El caso en que los demandantes siguen a la espera de ubicar nuevos bienes para satisfacer el total de la obligación.

¹ Contraloría General de la República (2003) – Informe 7. Aproximación a un análisis sistémico de la justicia colombiana.

² La perención o caducidad de instancia es la terminación o conclusión anticipada de un proceso o actuación por haber transcurrido el término previsto en la ley (6 meses en la legislación actual) sin que alguna de las partes haya ejercitado alguna actividad por causa diferente a la interrupción o suspensión procesal.

En general, por el abandono que hacen las partes y/o sus apoderados, del proceso.

Los ejemplos anteriores son una muestra de cómo se utiliza la Administración de Justicia para fines diferentes a los previstos en la Constitución Política.

Impunidad y congestión aparentes: *existe un alto volumen de controversias de poca representatividad no resueltas, que a pesar de constituir formalmente carga laboral para los despachos judiciales, en la realidad, por afectar intereses jurídicos no sustanciales o por su escaso valor patrimonial (causas con cuantías ínfimas, como sería el caso del hurto callejero, los ejecutivos, reclamaciones laborales, cobro de multas y sanciones dinerarias de origen administrativo, etc.), si bien deben tener una respuesta del Estado, no necesariamente requieren intervención de las instancias judiciales, ya que podrían ser resueltos por otras dependencias gubernamentales o utilizando mecanismos alternativos de solución de conflictos, tales como la conciliación extrajudicial y la justicia de paz³.*

Se evidencia que la generación de condiciones reales para brindar justicia oportuna y eficaz será la resultante de esfuerzos coordinados y comunes de todas las Ramas del Poder Público, que permitan articular la implementación del principio de la oralidad, la unificación y simplificación de procedimientos; la adopción de medidas de descongestión que correspondan a planes estratégicos e integrales de acuerdo con el tipo de jurisdicción, especialidad y tipo de proceso, la adopción de medidas que eviten la utilización dilatoria, injustificada o abusiva del aparato judicial, la eliminación de limitantes que impiden a los funcionarios judiciales adecuarse a las realidades de la demanda de justicia y de las que no permiten al juez concentrar sus esfuerzos en la importante tarea de fallar las controversias.

Para avanzar hacia tal fin, el Gobierno Nacional presenta a consideración del Congreso de la República el presente proyecto que modifica algunos artículos de la ley estatutaria de Administración de Justicia en relación con temáticas ampliamente analizadas y consensuadas, constituyen herramientas adecuadas para el fortalecimiento del servicio de justicia y la dignificación del aparato judicial.

CONTENIDO DEL PROYECTO

• **Consagración expresa de la eficacia como deber ser de la justicia**

Las modificaciones sugeridas al artículo 4° de la Ley 270/96 tienen por fin enfatizar que a la par de pronta y cumplida, para realizar la prevalencia de lo sustancial, la Administración de Justicia debe ser eficaz de tal forma que brinde una solución real de la controversia o asunto que se somete a su conocimiento, evitando así fallos inhibitorios, prescripciones y demás formas de terminación del proceso que no aparejan su resolución de fondo.

La eficacia encuentra su fundamento en el Preámbulo y los artículos 2°, 228, 229 y 230 de la Constitución Política⁴, encontrándose directamente relacionada con el principio de “efectividad de los derechos y garantías” que es “consustancial al concepto mismo de Estado Social de Derecho que se propone como misión del Estado y justificación de la autoridad pública convertir los derechos formales en derechos reales”⁵, por lo que se considera importante que la ley estatutaria le otorgue reconocimiento expreso.

• **La oralidad como instrumento idóneo para impartir justicia con celeridad**

Se consagra la oralidad como el instrumento idóneo para imprimir la celeridad requerida para que la justicia sea impartida de manera pronta, sin perjuicio de las excepciones que establezca la ley; principio que a su vez tendrá que reflejarse en la simplificación de los procedimientos, con sus innegables ventajas: “La oralidad tiene entre otras cosas la ventaja de permitir que el pueblo sea visto y oído por los jueces; de identificar al problema con un rostro humano, no con la carátula de un expediente y eso sin duda humaniza y democratiza el proceso para reencontrarlo con su fin social. Al mismo tiempo, permite que la justicia no sólo sea pronta sino cumplida. Sabemos que entre más cerca esté el dictado de la sentencia del tiempo en que ocurrieron los hechos, más fácil será reparar el daño a través de una sentencia eficaz”⁶.

• **Dedicación del juez a lo que requiere de su pronunciamiento como administrador de justicia**

El rol del juez, debe reservarse para aquello que realmente requiere de su atención. Uno de los factores que interfiere el desempeño de los jueces es el incremento de las funciones de carácter administrativo u operativo

que ocupan una proporción de tiempo considerable, como ocurre con la realización de diligencias como la práctica de medidas cautelares que implican desplazamientos a sitios distantes de los juzgados, que bien podrían ser realizadas por sus empleados colaboradores del despacho.

Ningún beneficio aparece alejar al juez de su función misional de resolver lo sustantivo de los asuntos sometidos a su conocimiento, obligándolo a realizar los actos inherentes a la materialización de sus decisiones, o a lo sumo, quedando sin cumplirse las mismas por imposibilidad de practicarlas.

Así por ejemplo tratándose de la práctica de medidas cautelares de embargo y secuestro de bienes cuya adopción ha sido dispuesta por el juez, y en la que se está en presencia de una decisión judicial y que lo que se ha delegado es su ejecución o cumplimiento, se ha llegado a la contradicción de que la realización de las mismas pueda hacerse por alcaldes o inspectores de policía, pero no de empleados del despacho aun cuando se trate de abogados que tengan incluso la calidad de secretarios u oficiales mayores, quienes actúan bajo la dirección e instrucción del juez como titular del despacho y director del proceso; interpretación que además pasa por alto que las oposiciones y derechos que se ejerzan durante la diligencia serán decididos finalmente y de manera exclusiva por el juez del conocimiento, no por el ejecutor material de la determinación judicial⁷.

3 Consejo Superior de la Judicatura. “Atraso judicial en Colombia: Realidades y soluciones”, marzo de 2004.

4 ESTRADA, Alexei Julio. Las Ramas Ejecutiva y Judicial del Poder Público en la Constitución Colombiana de 1991, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003, pp. 180-181. “El artículo 229 de la Carta consagra el derecho fundamental de acceso a la Administración de Justicia... En primer lugar, la Corte Constitucional ha afirmado que es un derecho que comprende en su ámbito los dos ‘tramos’ que corresponden respectivamente a los momentos de tramitación y resolución de peticiones (T-006-92). Es decir, no es un derecho que se agota con el simple planteamiento de la solicitud ante las instancias judiciales, sino que el acceso a la Administración de Justicia debe ser ‘efectivo’...”

5 RAMIREZ GOMEZ, José Fernando. Principios Constitucionales del Derecho Procesal, Señal Editora, Medellín, 1999, pp. 229.

6 Conferencia Regional Banco Mundial “Nuevos Enfoques para atender la Demanda de Justicia”. México, mayo 10/2001. Dr. Luis Paulino Nora Mora. Presidente Corte Suprema de Justicia, Costa Rica.

7 En un primer pronunciamiento se aceptó que en nada implica usurpar funciones judiciales el apoyo que las autoridades administrativas presten para la ejecución material de una decisión judicial, y se reconoció que las diligencias de embargo y secuestro decretadas por el juez en nada afectaban los derechos de tenedores, poseedores y terceros intervinientes, pues los mismos tienen la oportunidad de oponerse al secuestro mediante la interposición de recursos dentro del proceso, los cuales serán decididos directamente por el juez. Así, en Sentencia C-733/2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Se declararon exequibles los apartes demandados de los artículos 31, 32, 682 y 686 del Código de Procedimiento Civil, se indicó: “¿Resulta indispensable que sea el mismo juez que decretó el secuestro o el que dispuso la entrega de un bien, quien deba ejecutar la medida? ...En modo alguno, prever y regular legalmente el apoyo de la administración a la ejecución material de una decisión judicial, significa usurpar las funciones asignadas a los jueces. En realidad, diversas circunstancias vinculadas con la economía procesal, la eficacia de la justicia y la propia organización judicial de las circunscripciones territoriales, obligan a contemplar la figura de la comisión, con las restricciones y cautelas que por lo demás el Código de Procedimiento Civil introduce en su articulado. Lo que se controvierte por el actor es que entre los comisionados eventuales para practicar secuestros y ejecutar órdenes de entrega de bienes, figuren los alcaldes y demás funcionarios de policía. La Corte, en cambio, no encuentra que las disposiciones legales en este aspecto sean irrazonables o desproporcionadas. Tomada por el juez la decisión de que un bien sea secuestrado o entregado, su providencia demanda ejecución material; precisamente, los alcaldes y funcionarios de policía, dentro del marco de la Constitución y de la ley, son los servidores públicos que pueden prestarle a la Administración de Justicia, la más eficaz colaboración. /La Corte es consciente de que la intervención de esta categoría de comisionados no se reduce a la realización de actos materiales, puesto que esta se extiende a la adopción de decisiones en el curso de la práctica de la diligencia. Sin embargo, las normas pertinentes expedidas por el legislador, no atribuyen al comisionado poderes discrecionales, sino estrictamente reglados y sobre una materia precisa... En todo caso, la decisión del comisionado que resuelva la oposición será apelable en el efecto devolutivo si fuere desfavorable al opositor, y en el diferido en el caso contrario. Sobre destacar que la apelación la decide la autoridad judicial. Negrilla fuera de texto. Sin embargo en Sentencia C-798/2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño, con ocasión del estudio del artículo 31 del Código de Procedimiento Civil, modificado por los artículos 8° y 12 de la Ley 794 de 2003 la Corte consideró que los secretarios y oficiales mayores del despacho al ser empleados de la rama judicial no tienen el carácter de autoridades administrativas ni tampoco de funcionarios judiciales por lo que ninguna práctica de medidas cautelares podrá ser delegada en ellos, ni tampoco la diligencia de entrega de bienes precedida de decisión judicial en tal sentido. En esta oportunidad indicó: “¿Podrá el legislador autorizar al juez para delegar en el secretario y el oficial mayor el cumplimiento de actuaciones inherentes a procesos judiciales que se surtan bajo su dirección? ...en atención a lo dispuesto por los artículos 1°, 2°, 4°, 113 y 116 de la Constitución, es legítimo que el legislador admita la delegación del juez en sus subalternos, con la condición que el objeto de la delegación no involucre la toma de decisiones de carácter judicial, las cuales están reservadas al funcionario judicial. Por ende, el legislador no podrá disponer que a través de delegación un funcionario judicial invista de jurisdicción a empleados de su despacho, quienes tampoco ostentan la calidad de autoridad administrativa. En la sentencia C-733-00, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte declaró exequible el aparte acusado del artículo 32 del Código de Procedimiento Civil, que admitía la comisión para la práctica de diligencias judiciales en los alcaldes y demás funcionarios de policía, siempre que no se tratara

Igualmente cabe traer a colación que ha sido vía interpretación jurisprudencial que se han fijado criterios para diferenciar los asuntos de naturaleza judicial de aquellos que son de carácter administrativo, los cuales, en últimas, han llevado a considerar que toda actuación dentro del proceso judicial, por ese solo hecho, tiene este carácter, con las consiguientes restricciones de competencia para su realización⁸.

Teniendo en cuenta lo anterior se considera que la ley estatutaria debe ajustar este tema con miras a restablecer en beneficio de la comunidad y de la Administración de Justicia la labor misional del juez, señalando que las actuaciones y diligencias destinadas a ejecutar las decisiones judiciales pueden ser realizadas por los empleados judiciales; respetándose en todo caso los derechos que puedan verse afectados, los cuales deberán ser protegidos por el juez a través de los instrumentos procesales establecidos por el legislador para el efecto.

• Las causas de la congestión generadas por el uso abusivo o temerario del aparato judicial deben ser prevenidas y drásticamente reprimidas

Como se refirió anteriormente, una de las causas que ocasionan gran congestión y generan un desgaste injustificado del aparato judicial que de otra forma podría dedicarse de manera eficiente y útil a su función sustantiva, es la utilización del mismo en casos en que verdaderamente no hay interés en que se imparta justicia, siendo otros móviles los que llevan al actor a propiciar el proceso judicial. Para evitar tal circunstancia repropongo:

– Prohibir el reconocimiento de incentivos económicos por el ejercicio de las acciones populares

Ha sido tal la distorsión ocasionada por la consagración legal de un incentivo económico para el demandante de las acciones populares, que debe ser la misma ley estatutaria de la Administración de Justicia la que desde su jerarquía lo prohíba.

Las acciones constitucionales, como lo es la acción popular, en la medida que son instrumentos procesales para garantizar derechos del mismo rango, la finalidad de su ejercicio no puede ser otra que la protección del derecho, lo que dicho de otro modo significa que la salvaguarda del derecho que se logre a través de estos mecanismos, es el premio.

Permitir cosa distinta no hace otra cosa que desnaturalizar estos instrumentos procesales a la luz del marco fundante del Estado Social de Derecho y la Administración de Justicia, como lo ha demostrado palmariamente la realidad: fue concebido como un estímulo para los ciudadanos y las entidades que participan en la defensa de los derechos o intereses colectivos, en la práctica han generado una abusiva utilización de estas acciones, muchas de ellas sin fundamento, con la única finalidad de obtener el reconocimiento económico; circunstancia esta que por lo demás ha generando una congestión de los despachos judiciales.

– Fortalecer los poderes del Juez para evitar el uso temerario del proceso

Se establece la posibilidad de que el juez sancione con multa a las partes del proceso, o a sus representantes o abogados en los casos de utilización temeraria del proceso. Adicionalmente, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado podrán imponer multa hasta por un valor equivalente a cien salarios mínimos mensuales a la parte vencida en juicio, que ya lo hubiere sido, en más de tres oportunidades, ante la misma corporación en procesos surgidos de situaciones de hecho similares y en los que se persigan idénticas pretensiones.

Se contempla en caso de reincidencia la conversión de multa en arresto inmutable; medida que resulta drástica pero proporcional a la salvaguarda de la Administración de Justicia de utilización indebida. “La agravación punitiva, va ligada al fenómeno de la reincidencia como manera de prevenir a quien habiendo sido condenado por la comisión de una contravención comete otra, esto no significa que se condene dos veces por la misma conducta, ya que se trata de hechos nuevos cometidos por el mismo infractor, quien a pesar de conocer los posibles efectos de su acción, trasgrede nuevamente el ordenamiento, sin importarle la sanción. ...Igual ocurre cuando se trata de una contravención cuya finalidad es el mantenimiento del orden público y la convivencia pacífica, sancionando mas drásticamente a quien insiste en afectarlos...⁹.”

• Despliegue de la Actividad Judicial en función a la utilidad y eficacia de la función

*** Inclusión de causales de prelación en la decisión judicial**

Como un desarrollo del principio de eficiencia, se propone incluir la previsión según la cual, cuando existan procesos en curso en que puedan verse afectados el orden o el patrimonio público, la seguridad nacional, o la de establecimientos de reclusión, o cuando involucren hechos, causas y fallos similares reiterados por la jurisprudencia, el juez, el magistrado o la respectiva corporación competente podrá disponer la alteración de los turnos de forma que se permita la pronta y ágil solución de tales causas; lo que entre muchos aspectos, evitaría que se configuren prescripciones con seria lesividad para el Estado.

Los recursos interpuestos ante la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado o el Consejo Superior de la Judicatura, cuya resolución íntegra entrañe sólo la reiteración de jurisprudencia, podrán ser decididos anticipadamente sin sujeción al orden cronológico de turnos.

• Fortalecimiento de la casación como mecanismo de unificación jurisprudencial

Se prevé que la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado (a partir del funcionamiento de los jueces administrativos) como Tribunales de Casación en su jurisdicción, pueden seleccionar las sentencias objeto de su pronunciamiento, para los fines de unificación de la jurisprudencia, protección de los derechos constitucionales fundamentales y control de legalidad de los fallos.

Lo anterior, a fin de que este instrumento cumpla de manera eficaz la función práctico-jurídica para la cual fue establecido, evitando que se utilice como un recurso de instancia, que incluso en muchos eventos ha servido para amparar indeseadas prescripciones de las acciones penales; como herramienta que se asimila a “Writ of cerciorari” de la Corte Suprema de EE.UU.¹⁰, y en nuestro país a la facultad de revisión de tutela en cabeza de la Corte Constitucional.

de la recepción o práctica de pruebas. Una de las consideraciones que se tuvo en cuenta para adoptar la decisión en ese proceso fue el carácter de autoridades administrativas de los comisionados, condición que no atienden el secretario ni el oficial mayor de los despachos judiciales... En la respectiva diligencia se constatará el estado físico y jurídico del bien y deberá decidirse en relación con las oposiciones que se presenten, para lo cual, en atención al principio de inmediación, se decretará la práctica de pruebas y se dictarán autos interlocutorios que, por involucrar derechos de terceros, admiten la interposición de los recursos de reposición y apelación. Así las cosas, la diligencia de secuestro involucra actuaciones de las cuales se generan consecuencias jurídicas de carácter judicial. Por consiguiente, dado que el artículo 116 de la Carta Política no señala a los empleados de los despachos judiciales como destinatarios de función judicial, ninguna práctica de medidas cautelares podrá ser delegada en ellos, máxime cuando los delegatarios actúan con las mismas facultades del juez delegante. En igual sentido, según lo dispuesto por los artículos 337 a 339 del Código de Procedimiento Civil, la diligencia de entrega de bienes es de naturaleza judicial. En ella se definen derechos oponibles de terceros, se identifican inmuebles, se tramitan oposiciones a la entrega y se reconoce el derecho de retención, entre otras. Su carácter judicial impide igualmente, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 116 de la Constitución, que el juez pueda ser autorizado por el legislador para delegar en empleados de su despacho la práctica de diligencias de entrega de bienes”. Negrilla fuera de texto”.

⁸ “...es cierto que no existe consenso doctrinario ni jurisprudencial sobre cuáles son los criterios que permiten distinguir una función judicial de una función administrativa... Sin embargo, a pesar de esas dificultades, en ocasiones, como en el presente caso, es necesario definir si una autoridad ejerce o no funciones judiciales, pues es el presupuesto para tomar la decisión en un sentido u otro. Es pues necesario adelantar unos criterios que permitan entonces determinar si la función ejercida por un particular, o por una autoridad es o no de naturaleza judicial. Y en tal contexto, la Corte considera que existen algunos elementos formales y materiales que son útiles para dirimir esas controversias. Por consiguiente, conforme a esos tres criterios formales, se presumen judiciales aquellas (i) funciones que se materializan en actos con fuerza de cosa juzgada, o (ii) son desplegadas por jueces, o al menos por funcionarios que gozan de los atributos propios de los jueces, o (iii) se desarrollan en el marco de procesos judiciales, o se encuentran indisolublemente ligadas a un proceso judicial. De otro lado, aunque resultan más polémicos, también es posible adelantar algunos criterios materiales. Así, la Constitución establece una reserva judicial para la restricción concreta de ciertos derechos, como la libertad (C. P. art. 28), y por ende, se entiende que dichas limitaciones sólo pueden ser desarrolladas en ejercicio de funciones judiciales. Igualmente, la Constitución establece el derecho de toda persona a acceder a la Administración de Justicia (C. P. art. 229). Por consiguiente, en principio no sería admisible que una autoridad, en ejercicio de una función no judicial, pueda limitar el acceso a la Administración de Justicia”. Por ende, debe entenderse que en principio una decisión que restrinja el acceso a la Administración de Justicia, debe a su vez, ser ejercicio de una función judicial. “Sentencia C-1038/2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-062 de 2005.

¹⁰ Rules of the Supreme Court of de United States. Part III. Jurisdiction on Writ of Cerciorari.

Rule 10. Considerations Governing Review on cerciorari. Review o a writ of cerciorari is not matter of right, but of judicial discretion. A petition for a writ of cerciorari will be granted only for compelling reasons. The following, although neither controlling nor fully measuring the Court’s discretion, indicate the character of de reasons the Court considers:

El respeto a la ley y la unificación jurisprudencial pueden alcanzarse mejor cuando las cortes deben decidir en forma clara y consistente un número limitado de casos seleccionados por su relevancia. Sólo de esta manera la Corte de Casación puede proporcionar una guía adecuada al sistema de Administración de Justicia. Finalmente se puntualizó durante dicha reunión que cualquier intento de racionalización debe respetar el principio de imparcialidad e independencia de los jueces, el derecho de acceso a la justicia, y el derecho a un juicio justo así como la preservación de los derechos fundamentales¹¹.

• *Jueces de Pequeñas Causas*

El proyecto impulsa la resolución del pequeño conflicto, pues no debe olvidarse que el acceso a la justicia es además un componente de la paz. Al facilitar la resolución de conflictos que involucran montos relativamente escasos, pero cuya falta de atención perpetúa situaciones injustas, se reduce la sensación de frustración e impotencia de los administrados que, usualmente se traduce en la desconfianza hacia un sistema incapaz de dar respuestas y, en ciertos casos, impulsa a buscarla a través de la violencia¹².

En tal sentido contempla la posibilidad de crear, como parte de la jurisdicción ordinaria, los jueces de pequeñas causas, cuyo piso legal de otra forma podría cuestionarse dada la redacción actual del numeral 3 del artículo 11. Se deja abierta la posibilidad de que sean especializados en una materia o tengan competencia múltiple, para que sea el legislador, de acuerdo con las circunstancias, quien determine lo procedente, o incluso establezca de ambos tipos, verbigracia, para el caso penal y otros con competencia múltiple para los restantes asuntos de la jurisdicción ordinaria.

• *Articulación de mecanismos alternativos de solución de conflictos*

Con el fin de fortalecer el aparato judicial en su función de decidir controversias sustantivas para los administrados, y posibilitar de manera, articulada, que asuntos que por su naturaleza o cuantía puedan ser resueltos por servidores no judiciales de manera adecuada y eficaz, puedan serlo, se adiciona el artículo 8°. También podrá la ley asignar a las autoridades de la Rama Ejecutiva o a particulares investidos legalmente de funciones públicas el conocimiento de asuntos de naturaleza administrativa que se encuentren a cargo de autoridades judiciales si ello contribuye a la más adecuada Administración de Justicia.

El Consejo Superior de la Judicatura, en coordinación con el Ministerio del Interior y de Justicia, realizará el seguimiento y evaluación de las medidas que se adopten en desarrollo de lo dispuesto por este artículo.

Igualmente se señala que la ley definirá el alcance y competencia de los colegios de abogados, la función social de estos en el ejercicio de su profesión y la participación de las universidades en la atención de pequeñas causas y en los planes de descongestión judicial que aprueben las autoridades competentes.

• *Ampliación del ámbito de medidas generales para descongestión judicial*

* Plan Nacional de Descongestión para la Justicia al Día

Con el fin de evitar la dispersión de medidas que por lo mismo no permitan evacuar de manera definitiva el inventario histórico y sea la congestión judicial un estado indefinido, se establece que habrá un Plan Nacional de Descongestión para la Justicia al Día, elaborado por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, previa consulta con el Ministerio del Interior y de Justicia, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, según correspondiere.

El Plan se diseñará con miras a evacuar de manera definitiva el inventario histórico acumulado de procesos en las diferentes especialidades de las jurisdicciones, y a formular modelos de gestión e indicadores de productividad que permitan la sostenibilidad de la respuesta oportuna y adecuada a la demanda de justicia, incluyendo programas de estímulos no pecuniarios para los despachos judiciales que permanezcan al día e incrementen su nivel de egresos efectivos de procesos.

En dicho plan se definirán, de acuerdo con la jurisdicción, particularidades de la especialidad y tipo de proceso, el diagnóstico de atraso y congestión, los mecanismos de inventario e identificación de procesos activos e inactivos, los objetivos, tiempo estimado de duración y fases para su implementación, las estrategias y los instrumentos de seguimiento y evaluación de la aplicación de las medidas, incluyendo el número de procesos evacuados y su impacto sobre tiempos procesales de respuesta.

A su vez, se establecen algunas de las medidas que puede adoptar el Consejo Superior de la Judicatura con tal fin.

• *Facultad de las Salas Plenas de la Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado de conformar Salas de Decisión para efectos de descongestión*

Se radica en cabeza de la Sala Plena de la Corporación la posibilidad de integrar Salas de Decisión para asumir el conocimiento de los asuntos contenciosos de conocimiento de la Salas o Secciones que integran la Corporación, cuando lo considere oportuno para efectos de descongestión. Cabe advertir que tal decisión es pertinente que quede en cabeza misma del Consejo de Estado y de la Corte Suprema, pues son quienes conocen de manera puntual su carga de trabajo y en tal medida.

• *En Consejo de Estado, creación de Subsecciones en Sección Tercera y ampliación de las existentes en la Segunda*

El Consejo de Estado, como máximo Tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa, no cuenta con herramientas que le permitan flexibilizar su estructura organizacional y sus competencias funcionales en su propio reglamento, toda vez que el artículo 236 de la Carta Política invariablemente señala que corresponde a la ley señalar “*las funciones de cada una de las Salas y Secciones, el número de magistrados que deban integrarlas y su organización interna*”; lo cual dificulta especialmente su respuesta frente a la demanda de los asuntos sometidos a su competencia, que como se recordará se han visto acrecentados al tener que asumir la segunda instancia de los asuntos contenciosos administrativos como consecuencia de no haberse implementado aún la figura de los jueces administrativos creados por la Ley 270/96.

Si bien la entrada en operación de los jueces administrativos aliviará la carga, la Corporación requiere medidas adicionales, para lo cual se propone, recogiendo sugerencias de serios estudios sobre el particular¹³, lo siguiente:

* Atendiendo los resultados positivos de la división en Subsecciones que contempló la ley 270/96 para la Sección Segunda, consagrar tal posibilidad también para la Sección Tercera, caso en el cual contaría con dos Subsecciones.

* Para efectos del funcionamiento de las mismas no afecte la institucionalidad de la Corporación, precaver que en los eventos en que pretenda cambiar jurisprudencia, el fallo deberá proferirse conjuntamente con la respectiva Sección o Sala. Igualmente, como consecuencia de la reducción del número de magistrados de cada Subsección al aumentarse el número de las mismas, precisar que en caso de que en la respectiva subsección no haya mayoría para la adopción de la decisión el fallo deberá emitirse con la correspondiente Sección¹⁴.

a) A United States court of appeals has entered a decision in conflicts with the decision of another United States court of appeals on the same important matter; has decided an important federal question in a way that conflicts with a decision by a state court of last resort; or has so far departed from the accepted usual course of judicial proceedings, or sanctioned such a departure by a lower court, to call an exercise of this Court's supervisory power;

b) A state court of last resort has decided an important federal question in a way that conflicts with the decision or another state court, of last resort or of a United States court of appeals;

c) A state court or a United States court of appeals has decided an important question of federal law that has not been, but should be, settled by this Court, or has decided an important federal question in a way that conflicts with relevant decisions of this Court.

A petition for a writ of *cerciorari* is rarely granted when the asserted error consists of erroneous factual findings of the misapplication of a properly state rule of law.

11 CASSATION SCOPE, CHARACTER AND MANAGING THE FLOW OF APPEALS. Seventh meeting of the Presidents of the European Supreme courts. Organised by the council of Europe in collaboration with the supreme court of Georgia Tbilisi 16-17 April 2002-06-03.

12 Sobre el particular ver. Corporación Excelencia en la Justicia. Estudio del Pequeño Conflicto. Bogotá, 2003.

13 Proyecto Colombo-Alemania de Cooperación Técnica GTZ. – Descongestión de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y en particular en el Consejo de Estado. Julio de 2003.

14 AMAYA, Carlos. EVALUACION DE LA GESTION, EFICIENCIA Y FINANZAS DE LAS ALTAS CORTES COLOMBIANAS-DOCUMENTO CONSEJO DE ESTADO. Señala en su estudio, en relación con la problemática de las Secciones Segunda y Tercera lo siguiente: **Sección Segunda.** La carga de trabajo de la Sección se compone de los procesos ordinarios relacionados con asuntos laborales y de las acciones y recursos constitucionales; carga que se ha incrementado progresivamente por los conflictos de carácter laboral surgidos de las relaciones existentes entre el Estado y sus trabajadores, especialmente derivado de inconvenientes en el área pensional, la supresión de cargos o insubsistencias, las modalidades de vinculación, reclamaciones salariales y la carrera administrativa y acrecentados por factores exógenos tales como la modernización del Estado, el ajuste fiscal, la desatención de los criterios jurisprudenciales por parte de la administración, la proliferación de normas, la falta de unificación legislativa, y la situación sociopolítica del país. El índice de evacuación de la

• **Mejoramiento del sistema estadístico y de información de tal forma que comprenda todos los componentes de la Administración de Justicia, permita medir tiempos procesales e identificar trámite del proceso; lo cual posibilita diagnóstico adecuado para la adopción de medidas de mejoramiento regulatorio**

La existencia de un sistema estadístico y de información sobre la Administración de Justicia, adquiere especial importancia como herramienta que permita diagnosticar las causas concretas que ocasionan los cuellos de botella en el aparato judicial y en tal medida permite que se adopten las acciones y medidas legales adecuadas para afrontarlas. No obstante los esfuerzos que se han realizado, el actual sistema de información padece de serias deficiencias que le impiden cumplir la función esencial para la cual ha sido diseñado, tal como lo resalta el informe de la Contraloría ya mencionado.

Por ello, hemos considerado que entre las falencias que deben corregirse en el diseño de tal sistema deben abordarse las siguientes:

• Ser integral, de tal forma que incluya a la totalidad de actores que hacen parte de la Rama Judicial, verbigracia, jueces, tribunales, altas cortes, fiscalía, jueces de paz e incluso jurisdicción indígena y jurisdicción penal militar.

• Permitir la evaluación global de la Administración de Justicia, para lo cual sería pertinente que contara con las estadísticas relacionadas con los actores que sin hacer parte de la rama funcionalmente prestan Administración de Justicia (centros de conciliación, arbitraje, e incluso Superintendencias en virtud de las facultades jurisdiccionales que legalmente les han sido atribuidas) o colaboran con la misma (inspecciones de policía, defensorías de familia).

• Contar con indicadores que permitan verificar el cumplimiento de los términos procesales y el tipo de decisión judicial con la cual termina el proceso, a fin de evaluar no sólo la pronta y cumplida justicia sino la eficacia de sus decisiones en términos de solución real de la controversia.

• Identificar la ruta de cada proceso, pues las estadísticas actuales no permiten conocer a cuáles ingresos corresponden los egresos anuales, y en tal medida los índices de evacuación anual no reflejan verdaderamente oportunidad en la impartición de justicia.

Correlativamente se clarifica como deber de todos los actores de la Administración de Justicia, el de suministrar la información que para los efectos indicados solicite el Consejo Superior de la Judicatura como ente responsable de diseñar y llevar el Sistema de Información.

Por lo anteriormente expuesto, respetuosamente someto a consideración del honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley, destacándolo como herramienta que propende por la Celeridad y Eficacia de la Justicia y confiando en su apoyo al mismo.

Sabas Pretelt de la Vega,
Ministro del Interior y de Justicia.

Sección está en un rango cercano al 50%. Esto produce un aumento de la carga total anual, ya que los expedientes que no logran fallarse en un determinado año, pasan a formar parte del inventario inicial de procesos del siguiente.

El crecimiento de los procesos evacuados por la Sección Segunda, tuvo un incremento entre 1997 y 1999 equivalente a 1.000 procesos, lo que en términos porcentuales representó un aumento aproximado del 40%. El incremento referido se ha convertido en la principal causa de los problemas de congestión y retraso de la Sección. Esta situación ha intentado controlarse a través de medidas tomadas dentro de la Sección (tales como la división de la Sección en dos Subsecciones), las cuales han arrojado resultados positivos; muestra de ello es cómo, para el mes de marzo de 2001, existían pocos expedientes con fecha de reparto de 1997 y 1998.

Sección Tercera. Es competente sobre temas relacionados con controversias contractuales, y con responsabilidad contractual y extracontractual del Estado. En este sentido, los factores que más influyen sobre su carga de trabajo, en relación con las competencias ordinarias, son la corrupción —que afecta directamente la contratación— y el desconocimiento, por parte de los organismos y funcionarios estatales, de sus obligaciones legales y de su responsabilidad frente a los asociados. Se puede afirmar que la Sección Tercera es la más congestionada del Alto Tribunal, al presentar un atraso aproximado de cinco años en el estudio y fallo de los procesos; lo que se ve reflejado en el número de expedientes pendientes para fallo que hoy en día alcanza los 4.000.

El principal obstáculo que tiene esta Sección para cumplir sus funciones de una manera más eficaz radica en su misma estructura, ya que esta obliga a que la discusión de los proyectos de fallo se dé en sala plena, lo cual no permite la implementación de mecanismos eficientes de descongestión.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 20 del mes de julio del año 2006 se radicó en este despacho el Proyecto de Ley Estatutaria número 23, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el Ministro del Interior y de Justicia, *Sabas Pretelt de la Vega*.

El Secretario,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2006

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 23 de 2006 Senado, *por medio de la cual se adoptan medidas que permitan superar de manera sostenible la congestión judicial y propiciar condiciones de eficacia y celeridad en la Administración de Justicia*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2006

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República.

Dilian Francisca Toro Torres.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 24 DE 2006 SENADO

por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *De la prórroga de la ley.* Prorróguese por el término de cuatro (4) años la vigencia de los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 13, 14, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 34, 35, 37, 42, 43, 44, 45, 47, 49, 54, 55, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 66, 68, 69, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 83, 91, 92, 93, 94, 95, 98, 102, 103, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 119, 121, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129 y 130 de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997, y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002. Prorróguese de igual forma los artículos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45 y 46 de la Ley 782 de 2002.

Artículo 2º. *De las pólizas de seguros para el transporte.* El artículo 13 de la Ley 782 de 2002, quedará así:

El Instituto de Fomento Industrial, IFI, o la entidad financiera de naturaleza oficial que determine el Gobierno Nacional, redescantará los prestamos que otorguen los distintos establecimientos de crédito a las víctimas de los actos a que se refiere el artículo 15 de esa ley para financiar la reposición o reparación de vehículos, maquinaria, equipo, equipamiento, muebles y enseres, capital de trabajo de personas naturales o jurídicas,

tengan o no la calidad de comerciantes, y la reparación o reconstrucción de inmuebles destinados a locales comerciales.

Todos estos muebles, enseres e inmuebles, deben ser afectados en los hechos descritos en el artículo 15.

Así mismo, en desarrollo del principio de solidaridad la entidad financiera de naturaleza oficial que determine el Gobierno Nacional, otorgará directamente a las víctimas de los actos a que se refiere el artículo 15 de esta ley, prestamos para financiar la reconstrucción o reparación de inmuebles afectados en los hechos descritos en el artículo 15.

Parágrafo. No obstante la existencia de líneas de crédito para reposición o reparación de vehículos, el Gobierno Nacional mantendrá el seguro de protección de vehículos de transporte público urbano e intermunicipal, a fin de asegurarlos contra los actos a que se refiere el artículo 15 de la presente ley, caso en el cual el afectado no podrá acceder a los dos beneficios. **El Estado también podrá garantizar una póliza de seguro de vida para los conductores y pasajeros de los vehículos de transporte público, urbano e intermunicipal, así como una póliza de seguro que ampare la carga de los vehículos de transporte, en los términos del presente artículo y bajo las modalidades y condiciones que se consideren pertinentes.**

Artículo 3°. **Del Programa de Protección de Testigos de la Fiscalía General de la Nación.** El artículo 67 de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002, quedará así:

Créase con cargo al Estado y bajo la dirección y coordinación de la Fiscalía General de la Nación, el “Programa de Protección a Testigos, Víctimas, Intervinientes en el Proceso y Funcionarios de la Fiscalía”, mediante el cual se les otorgará protección integral y asistencia social, lo mismo que a sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil y al cónyuge, compañera o compañero permanente, cuando se encuentren en riesgo de sufrir agresión o que sus vidas corran peligro por causa o con ocasión de la intervención en un proceso penal. En los casos en que la vida del testigo o denunciante se encuentre en peligro, la Fiscalía protegerá la identidad de los mismos.

Así mismo, estará a cargo de este Programa la protección de Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al derecho internacional humanitario, independientemente de que no se hayan iniciado los respectivos procesos disciplinarios, penales y administrativos, en concordancia con la normatividad vigente.

Artículo 4°. *De las alertas tempranas.* El artículo 105 de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002, quedará así:

Corresponde al Presidente de la República conservar en todo el territorio nacional el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

Los gobernadores y alcaldes deberán atender de manera urgente las recomendaciones y alertas tempranas emanadas del Gobierno Nacional, especialmente del Ministerio del Interior y de Justicia, tendientes a prevenir, atender y conjurar las situaciones de riesgo que alteren el orden público, y las posibles violaciones a los Derechos Humanos o el Derecho Internacional Humanitario.

Artículo 5°. *De la contribución de los contratos de obra pública o concesión de obra pública.* El artículo 37 de la Ley 782 de 2002, quedará así:

Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban **contratos de obra pública o de concesión de obra pública** con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes deberán pagar a favor de la Nación, departamento o municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.

Autorízase a los gobernadores departamentales y a los alcaldes municipales para celebrar convenios interadministrativos con el Gobierno Nacional para dar en comodato inmuebles donde deba construirse las sedes de las estaciones de policía sin necesidad de aprobación de las respectivas corporaciones públicas.

Parágrafo 1°. En los casos en que las entidades públicas suscriban convenios de cooperación con organismos multilaterales, que tengan por objeto **la construcción de obras o su mantenimiento**, los subcontratistas que los ejecuten serán sujetos pasivos de esta contribución.

Parágrafo 2°. Los socios, copartícipes y asociados de los consorcios y uniones temporales, que celebren los contratos a que se refiere el inciso anterior, responderán solidariamente por el pago de la contribución del cinco por ciento (5%), a prorrata de sus aportes o de su participación.

Artículo 6°. *De la vigencia de la ley.* La presente ley tiene una vigencia de cuatro (4) años a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2006.

Sabas Pretelt de la Vega,

Ministro del Interior y de Justicia.

EXPOSICION DE MOTIVOS

En el año de 1992, el orden público interno se afectó por el incremento de las acciones terroristas de la subversión y de bandas de narcotraficantes. Frente a esta situación, mediante el Decreto 1793 de 1992 se declaró el Estado de Comoción Interior y con base en las facultades conferidas al señor Presidente de la República se adoptaron entre otras medidas el otorgamiento de funciones de policía judicial a las Fuerzas Militares, se fortaleció la primacía de las directrices que impartió el Presidente de la República para el manejo del orden público, la creación del programa de protección a testigos, controles sobre el uso de recursos de las entidades territoriales, protección a vehículos automotores contra hechos terroristas, creación de una contribución especial para financiar gastos de seguridad, control sobre porte de armas, municiones y explosivos, restricciones al uso de sistemas de radiocomunicación, atención a víctimas de actos terroristas, concesión de beneficios por colaboración con la justicia, entre otras.

La vigencia de la gran mayoría de estas medidas se extendió en el tiempo con la expedición de la Ley 104 de 1993, conocida como Ley de Orden Público. Al finalizar su vigencia, fue expedida la Ley 241 de 1995, que por un lado la prórroga por un término igual y por otro, incorpora algunos instrumentos jurídicos que facilitan el acercamiento y la negociación con grupos armados al margen de la ley.

Posteriormente, la vigencia de esta ley es prorrogada por las Leyes 418 de 1997, 548 de 1999 y 782 de 2002. En esta última fue eliminado el reconocimiento de carácter político a los grupos armados al margen de la ley para efectos de la aplicación de los beneficios a que se refiere el artículo 50 de la mencionada ley, se excluye a los menores de 18 años de la obligación de la prestación del servicio militar, se autorizó la contratación anual de un seguro contra accidentes que ampara a los miembros voluntarios de los organismos de socorro que forman parte del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se desarrolla el concepto de víctima.

De esta manera se puede afirmar que en nuestro ordenamiento jurídico, se han introducido instrumentos necesarios para avanzar en la búsqueda de la convivencia ciudadana. De acuerdo con lo anterior, las leyes arriba mencionadas y su respectiva puesta en marcha, han sido una indiscutible herramienta para el Gobierno Nacional para poder superar los acontecimientos que ha afrontado el país durante los últimos diez años.

Las normas contenidas en la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002, vencen el próximo 23 de diciembre de 2006, razón por la cual el Gobierno Nacional necesita un marco legal que le permita desarrollar la política de seguridad democrática, y sin estas herramientas el Gobierno encontraría mayores obstáculos para responder de manera oportuna las acciones terroristas de los grupos armados al margen de la ley.

La Ley 418 de 1997 tiene dos ejes fundamentales: por un lado, establece los mecanismos que permiten adelantar una política de diálogo y reconciliación y, por otro, brinda instrumentos para el fortalecimiento institucional en diversas áreas como la seguridad ciudadana y la preservación del orden público.

Entre las modificaciones que se presentan a consideración del honorable Congreso de la República, se encuentra la extensión de la contribución del 5% a todos los contratos de obra pública, así como la eliminación de la excepción de aplicación del tributo a la celebración o adición de contratos de concesión de obra pública a que se refiere el parágrafo 3° del artículo 120 de la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002.

Dicha modificación encuentra asidero en que los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría no reciben recursos de seguridad por este concep-

to, toda vez que no ejecutan contratos de obra pública para la construcción y mantenimiento de vías de comunicación terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales, a que se refiere el artículo 120 de la ley objeto de prórroga.

La evasión de la contribución del 5%, por la celebración de contratos de concesión, es una práctica reiterativa en el panorama nacional durante los últimos años, que vulnera el derecho colectivo a la seguridad ciudadana consagrado en la Constitución. Aunado a lo anterior, se encuentra el informe presentado por el Fondo de Vigilancia y Seguridad del Distrito Capital de Bogotá, en el cual se refleja que en el recaudo percibido por la entidad durante el período comprendido entre el año 2000 a 2005, registra una tendencia a la disminución al pasar de \$25 mil millones a 10 mil millones¹, respectivamente.

En concordancia con lo anterior, se puede afirmar que un alto porcentaje de contratos de concesión, tienen como objeto principal la construcción, mantenimiento, adecuación y demás obras relacionadas sobre bienes inmuebles, existiendo la permanente vigilancia del ente estatal, lo cual se justifica por cuanto se trata de prestar un servicio público o construir o explotar un bien de uso público.

De esta manera, en los contratos de obra y de concesión se tiene un objeto determinado, con parámetros y tiempo determinado, razón por la cual no hay razones para eximir al contrato de concesión del pago de la contribución a que se refiere la Ley 418 de 1997, siendo justo y necesario que se elimine la excepción que los favorece y pasen a ser regla general en los términos de la precitada ley.

Por otro lado, en procura de la búsqueda de instrumentos efectivos que garanticen unos mayores recursos para la seguridad y la convivencia ciudadana, es necesario extender esta contribución a todos los contratos que revistan dicha categoría, bien sea contratos de obra pública o contratos de concesión, no solo concesiones de obra pública, sino todas las concesiones, en los términos de la Ley 80 de 1993.

Así mismo, en cuanto a los Fondos Cuenta de Seguridad Territoriales, se regula de manera clara las actividades en las cuales se pueden invertir estos recursos por parte de las entidades territoriales, evitando así las diferentes interpretaciones que se han efectuado con la aplicación del artículo 122 de la Ley 418 de 1997, que sólo han servido para la desviación de los recursos a gastos de funcionamiento no acordes con los objetivos de estos fondos, que en materia de seguridad y orden público se presentan en las jurisdicción de cada departamento o municipio.

Esta modificación pretende que los recursos de los Fondos Cuenta de Seguridad Territoriales se ejecuten en inversiones que permitan a las autoridades territoriales obtener resultados en la mejora de la problemática que en materia de seguridad y convivencia ciudadana afrontan dichos territorios.

Dentro de la misma línea de seguridad ciudadana, el Gobierno Nacional mantendrá el seguro de protección de vehículos de transporte público y privado, urbano e intermunicipal, así como garantizará un seguro de vida, contra los actos a que se refiere el artículo 15 de la presente ley.

Así mismo, y con el fin de preservar el orden público, los Gobernadores y Alcaldes deberán atender de manera urgente las recomendaciones y alertas tempranas emanadas del Gobierno Nacional, especialmente del Ministerio del Interior y de Justicia, tendientes a prevenir, atender y conjurar las situaciones de riesgo que alteren el orden público y aquellos que tengan por objeto las violaciones de derechos humanos y de derecho internacional humanitario.

Las anteriores son las razones principales que nos conducen a poner a consideración el proyecto de ley que hoy se presenta a consideración del honorable Congreso de la República.

Cordial saludo,

Sabas Pretelt de la Vega,

Ministro del Interior y de Justicia.

¹ Informe del Fondo de Vigilancia y Seguridad del Distrito Capital de Bogotá, año 2004.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (art. 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día 20 del mes de julio del año 2006 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 24, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el Ministro del Interior y de Justicia, *Sabas Pretelt de la Vega*.

El Secretario,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2006

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 24 de 2006 Senado, *por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2006

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República.

Dilian Francisca Toro Torres.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

CONTENIDO

Gaceta número 245 - Martes 25 de julio de 2006

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 20 de 2006 Senado, por la cual se hacen modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.	1
Proyecto de ley número 21 de 2006 Senado, por la cual se establecen normas para la seguridad social integral de los conductores de taxis y se dictan otras disposiciones.	10
Proyecto de ley número 22 de 2006 Senado, por la cual se dictan disposiciones que regulan el funcionamiento y operación de los parques de diversiones, atracciones o dispositivos de entretenimiento, atracciones mecánicas y ciudades de hierro en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.	13
Proyecto de ley estatutaria número 23 de 2006 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas que permitan superar de manera sostenible la congestión judicial y propiciar condiciones de eficacia y celeridad en la Administración de Justicia.	18
Proyecto de ley número 24 de 2006 Senado, por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones.	26