



# 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 - N° 249

Bogotá, D. C., miércoles 26 de julio de 2006

EDICION DE 40 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

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 001 DE 2006 DE CAMARA

*por medio de la cual se reforma la Ley 100 de 1993  
en materia de salud.*

**Proyecto:** *por la cual se hacen modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 48, 49, 356 y 357 de la Constitución Política.*

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto reordenar el Sistema General de Seguridad Social en Salud, universalizar la cobertura de aseguramiento en tres años y la sostenibilidad de largo plazo, reestructurar y aumentar el financiamiento, mejorar el flujo, la protección y el uso adecuado de los recursos, a través del fortalecimiento y descentralización del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control, de manera que se garantice el equilibrio en las relaciones entre aseguradores y prestadores, se racionalice la prestación de servicios de salud y se fortalezcan las políticas, planes y proyectos de salud pública en el territorio nacional.

#### ASEGURAMIENTO

Artículo 2°. *Organización del aseguramiento.* La organización del aseguramiento del régimen contributivo y del régimen subsidiado tendrán las siguientes características básicas para su operación:

- 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 I y II mediante del sistema de selección de beneficiarios;
- b) Los subsidios parciales no podrán tener un valor inferior al 50% de la UPC del Régimen Subsidiado, y se asignarán a los beneficiarios del nivel III del Sisbén como incentivo para alcanzar el Régimen Contributivo. Cuando no pueda recaudarse el aporte el CNSSS reglamentará los beneficios a que tendrá derecho el beneficiario, dándole prioridad a los servicios de alto costo;
- c) El plan de beneficios y la unidad de pago por capitación serán actualizados por lo menos una vez al año y revisados de manera integral por lo menos cada tres años. Se garantizarán las intervenciones y servicios requeridos para atender las prioridades de salud pública a través de protocolos integrales de atención. La realización de los estudios necesarios serán realizados por la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Social con cargo al Fosyga;
- d) Cuando los afiliados requieran servicios o medicamentos no incluidos en el POS podrán solicitarlos a los Comités Técnico Científicos, constituidos para ello en cada EPS, asegurando que los servicios requeridos sean oportunos;

e) Siempre que se sancione mediante tutela o se autorice a través del Comité Técnico Científico la prestación de servicios no incluidos en el plan obligatorio de salud, serán cubiertos por partes iguales por las EPS y el Fosyga;

f) Se establecerá un listado de tarifas máximas para medicamentos no incluidos en el POS y la prestación de servicios se reconocerá con el valor que fijen las tarifas mínimas establecidas por el Gobierno;

g) El Consejo Nacional de Seguridad social en Salud establecerá los criterios y mecanismos para que a los afiliados a los regímenes contributivo y subsidiado se les permita movilidad entre ellos. Se estimulará en todo caso la afiliación al Régimen Contributivo;

h) No habrá períodos de carencia en el Régimen Contributivo para afiliados de nivel I, II, y III del Sisbén, en los servicios comunes a los dos planes. La antigüedad que constituyan los afiliados a diferentes EPS con sus aportes al régimen contributivo, se mantendrá y contabilizará 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, su tiempo de permanencia en los mismos se contabilizará y sumará a la antigüedad en el Régimen Contributivo;

i) Los municipios, distritos y departamentos que tienen corregimientos departamentales firmarán los contratos con la EPS seleccionadas por el afiliado y velarán para que estos puedan ejercer la libre elección de la misma. El Consejo Nacional de Seguridad Social reglamentará los mecanismos que garanticen el ejercicio de la libre elección, y la forma en que se afiliarán las personas que no ejercieron su derecho a elegir;

j) El carné entregado a los afiliados al Régimen Subsidiado tendrá vigencia por el término durante el 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 a ello, definirán el número de afiliados activos para el siguiente período contractual;

k) No habrá copagos ni cuotas moderadoras en el Régimen Subsidiado en Salud para los niveles del Sisbén I y II, ni en población en extrema pobreza y en estado de indigencia. Se prohíbe el cobro de copagos en el control prenatal, la atención del parto y sus complicaciones y a la atención del niño durante el primer año de vida, atención inicial de urgencias, servicios de promoción y prevención, atención de enfermedades de control y vigilancia epidemiológica establecidas por el Ministerio de la Protección Social y de los programas de control o atención de las enfermedades de alto costo;

l) El Ministerio de la Protección Social, apoyado por el Instituto Nacional de Salud diseñará los indicadores de gestión e impacto en salud y bienestar

para aseguradoras, para municipios departamentos, distritos e IPS y hará seguimiento de los mismos anualmente. El incumplimiento de las metas fijadas dará lugar a sanciones e incluso a la pérdida de la autorización para administrar los recursos.

Artículo 3°. *Contratación del Régimen Contributivo y Subsidiado.* Para la contratación de los diferentes regímenes se tendrá en cuenta:

a) Cada municipio suscribirá un contrato de aseguramiento con cada Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado, seleccionada conforme las reglas establecidas. Mediante la cuenta maestra girará bimestre anticipado a la entidad promotora de salud la UPC correspondiente;

b) Las entidades territoriales tendrán un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la expedición de la presente ley para liquidar de mutuo acuerdo los contratos suscritos con las ARS de vigencias anteriores. El Ministerio de la Protección Social reglamentará el mecanismo por el cual se proceda a la liquidación a través de un arbitramento técnico. La Superintendencia vigilará el cumplimiento de esta disposición;

c) Las EPS del Régimen Subsidiado deberán contratar y ejecutar los recursos de la UPC-S con la red pública en un mínimo de un 65%. Se garantizará que los servicios de baja complejidad se ofrezcan de manera permanente en el municipio de residencia de los afiliados; salvo cuando a juicio de estos sea más favorable recibirlos en un municipio diferente con mejor accesibilidad geográfica. Asimismo la calidad de los servicios que se contraten deberá garantizarse con indicadores de gestión e impacto de las IPS;

d) El Seguro social contratará por lo menos el 65% de sus servicios con las Empresas Sociales del Estado escindidas del mismo, por lo menos durante tres años más a partir de la expedición de la presente ley;

e) Para garantizar el acceso y la calidad de los servicios se incluirán en la contratación de los prestadores de servicios modalidades de prestación como la atención domiciliaria, la atención familiar y comunitaria, y la estrategia de atención primaria en salud.

Artículo 4°. *Regulación de la integración vertical patrimonial.* El Ministerio de la Protección Social y la Superintendencia Nacional de Salud reglamentarán las condiciones de competencia necesarias para evitar el abuso de posición dominante de cualquiera de los actores del sistema de salud y así mismo, establecerán medidas para limitar la Integración vertical de las EPS, que en cualquier caso no será mayor del 50% del valor del gasto en salud; reglamentación que se expedirá en un término máximo de tres meses.

Siempre que se presente contratación entre la EPS y la red propia esta no podrá hacerse superando las tarifas mínimas establecidas por el Gobierno.

### FINANCIAMIENTO

Artículo 5°. *Financiación y distribución de los recursos.* El Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación, y el Congreso destinarán los recursos necesarios para que el país alcance cobertura universal de aseguramiento en los próximos tres años, garantizando su sostenibilidad. Para el cumplimiento de esta meta se incorporarán los recursos necesarios en el presupuesto nacional, plan de desarrollo, reforma tributaria y sistema general de participaciones. Entre otros los recursos del sistema de salud se asignarán en la siguiente forma:

a) Las contribuciones obrero patronales de que trata el artículo 204 de la Ley 100 de 1993 se incrementarán hasta el 13% de la base de la cotización, 9% a cargo del empleador y 4% a cargo del empleado en el año 2007 y de ellas como mínimo se destinarán dos puntos al Régimen Subsidiado de Salud;

b) Los recursos obtenidos como producto del monopolio de juegos de suerte y azar y los recursos transferidos por Etesa a las entidades territoriales, que no estén asignados por la ley a pensiones, funcionamiento e investigación, se destinarán prioritariamente a la cofinanciación del Régimen Subsidiado de Salud y se contabilizarán como recursos de esfuerzo propio territorial para cumplir con los requerimientos que defina el CNSSS (Acuerdo 301 del 2005 o de aquel que lo sustituya);

c) Las cajas de compensación familiar destinarán entre el 5% y el 10% de los recaudos del subsidio familiar para financiar el régimen subsidiado en salud en proporción con el cociente de recaudo;

d) Los recursos del Fonede que estableció la Ley 789 de 2002 y que actualmente administran las Cajas de compensación se reasignarán a la financiación del Régimen Subsidiado;

e) Los excedentes de la cuenta ECAT se destinarán a financiar la red pública de servicios en proporción a los excedentes de facturación;

f) Los recursos del Sistema General de Participaciones se destinarán a la demanda hasta en un 65% y se asignarán de manera prioritaria y en forma creciente a la ampliación de cobertura del Régimen Subsidiado de Salud. Se

garantizarán las asignaciones mínimas necesarias para la financiación de la red pública en lo no cubierto por el subsidio a la demanda y las acciones de salud pública.

Parágrafo 1°. Se autoriza al Gobierno Nacional y a los gobiernos municipales para utilizar los recursos del Faep para pagar a la red pública las cuentas adeudadas por las ARS que se han liquidado y las cuentas de los municipios y las ARS con antigüedad superior a tres años.

Artículo 6°. *Flujo y protección de los recursos.* Los actores responsables del flujo y protección de los recursos deberán acogerse a las siguientes normas:

a) El gasto de los recursos de la cuenta de solidaridad del Fosyga se programará anualmente por un valor que no podrá ser inferior al 90% del recaudo del año anterior y se girará a las entidades territoriales, por bimestres anticipados, cuando cumplan con el requisito único de acreditarse ante el Ministerio de la Protección Social, los departamentos, los contratos con las Administradoras del Régimen Subsidiado de Salud;

b) Todos los recursos de salud, incluyendo las transferencias, los recursos propios de las entidades territoriales, las regalías y los procedentes de contratos y convenios con otras entidades, se manejarán en las entidades territoriales mediante los fondos locales, distritales y seccionales de salud en un capítulo especial del presupuesto y en tres cuentas maestras, con unidad de caja a su interior, destinadas al recaudo y al gasto en salud pública, régimen subsidiado de salud y a los subsidios de oferta;

c) Todos los pagos efectuados por los fondos territoriales de salud se harán sólo mediante giro electrónico, a cuentas previamente registradas de entidades que estén debidamente habilitadas y mediante la presentación de facturas con numeración autorizada por el Ministerio de Hacienda;

d) Las Entidades Promotoras de Salud pagarán los servicios a las Instituciones Prestadoras de Servicios en forma anticipada en un 100% si los contratos son por capitación. Si los contratos fuesen por otra modalidad como pago por intervención actividad o procedimiento, se pagará el 50% del valor con la presentación de la factura;

e) Los municipios y distritos podrán destinar hasta el 0,5% de sus recaudos en recursos de salud para financiar su sistema de información y los servicios de interventoría, asesoría, capacitación, inspección, vigilancia y control de los recursos y los servicios. Estos servicios podrán ser contratados con entidades públicas o privadas especializadas.

Artículo 7°. *Gestión financiera del alto costo.* Las Entidades Promotoras del Régimen Contributivo y Subsidiado de Salud podrán optar entre constituir las reservas técnicas para atender las contingencias de alto costo, contratar un reaseguro de alto costo con compañías de seguros o crear una empresa o fondo de naturaleza privada que garantice el pago de las atenciones, que además se podrán financiar con aportes de las Unidades de Pago por Capitación. El Gobierno reglamentará la materia.

### INSPECCION, VIGILANCIA Y CONTROL

Artículo 8°. *La Superintendencia Nacional de Salud.* La Superintendencia cumplirá sus funciones bajo las siguientes modalidades de gestión:

a) Delegar en los departamentos, distritos y municipios funciones de asesoría, inspección y vigilancia de la salud pública, el aseguramiento y la prestación de servicios en la forma que lo determine el reglamento, el cual deberá ser expedido en seis meses a partir de la vigencia de la presente ley. La función de control sólo podrá ser delegada a los departamentos y al distrito capital. La segunda instancia corresponde a la Superintendencia Nacional de Salud;

b) Contratar con firmas privadas la inspección y vigilancia de las instituciones vigiladas, especialmente de las Entidades Promotoras de Salud, mediante los sistemas modernos de auditoría externa.

Parágrafo. De los recursos provenientes de la tasa establecida en el artículo 98 de la Ley 488 de 1998, el Gobierno Nacional le asignará anualmente en el presupuesto general de la Nación un monto igual al recaudado por la tasa en la vigencia del año inmediatamente anterior.

Artículo 9°. *Defensor del Usuario.* Créase el Defensor del Usuario. Cada EPS contará con un defensor del usuario cuya función será la de ser vocero de los usuarios ante la respectiva institución, con el fin de conocer y resolver las quejas de estos, relativas a la prestación de los servicios. Las decisiones y recomendaciones de esta nueva instancia deberán tener valor vinculante.

Parágrafo 1°. La Superintendencia de Salud con la Defensoría del Pueblo, reglamentará elegibilidad, inhabilidades, perfil, estructura, atribuciones, competencias, recursos para su financiación y el apoyo necesario para resolver lo que trascienda la capacidad resolutoria de cada Defensor en forma individual o

colectiva. Contarán con un plazo máximo de seis meses a partir de la sanción y publicación de la presente ley para dar cumplimiento a esta disposición.

Parágrafo 2°. Una vez al año, el Defensor del Usuario convocará lo más ampliamente posible un acto público de rendición de cuentas, para presentar a sus defendidos el balance de su gestión y resultados de su desempeño.

#### DE LA PRESTACION DE SERVICIOS DE SALUD

Artículo 10. *De la organización de la prestación de servicios.* Es responsabilidad de las Entidades Territoriales garantizar a la población de su jurisdicción el acceso oportuno, integral, suficiente y con calidad a los servicios de salud de carácter individual y colectivo. Debe coordinar con los demás actores del sistema el diseño de la red de prestadores de servicios de salud garantizando por lo menos el primer nivel de complejidad dentro del mismo municipio, o de la localidad, comuna o división administrativa en el caso de grandes ciudades.

Artículo 11. *De la regulación en la prestación de servicios de salud.* Con el fin de regular la prestación de los servicios el Ministerio de Protección Social definirá:

a) Los requisitos para la aprobación de nuevas Instituciones prestadoras de servicios de salud teniendo en cuenta criterios poblacionales, epidemiológicos, financieros, socioeconómicos y condiciones del mercado. Se excluyen de este requisito los servicios prestados por los profesionales independientes cualquiera sea la especialidad o complejidad;

b) El Ministerio de la Protección Social fijará el manual piso tarifario 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. El manual debe ser revisado estructuralmente cada tres años. Si al momento de la expedición de la presente ley el Gobierno ya ha expedido este manual se considerará vigente;

c) El diseño de un sistema de clasificación de IPS con base en los indicadores que provea el sistema obligatorio de garantía de calidad, relacionado con el piso tarifario, de manera que incentive a las IPS para ascender en su clasificación y optar por mejores tarifas.

Artículo 12. *De la libertad de escogencia de IPS.* Las EPS, de los diferentes regímenes, 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 les 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.

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 elección de IPS. El régimen de movilidad general puede ser obviado por el Ministerio si se demuestra alguna de las causales anteriores. 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.

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 13. *De la prestación de servicios por parte de las instituciones públicas.* Toda unidad prestadora de servicios de salud de carácter público debe hacer parte de una Empresa Social del Estado, ESE, en todo caso en cada municipio existirán unidades prestadoras de servicios que son o se integren a las ESE. El Gobierno Nacional reglamentará:

a) Los requisitos para la creación, transformación, categorización, organización y operativización de las Empresas Sociales del Estado, teniendo en cuenta entre otros los siguientes criterios: Población, densidad poblacional, área de influencia, accesibilidad geográfica y cultural, servicios que ofrece, grado de complejidad, capacidad instalada, producción, capital de trabajo y autosostenibilidad financiera;

b) La constitución por una o varias sedes o unidades prestadoras de servicios de salud y su creación por parte de la Nación, las asambleas o concejos, según el caso, o por las asambleas de constitución cuando se trate de Empresas de propiedad de varias entidades territoriales que se asocian;

c) Las condiciones y requisitos para transferir recursos por parte de las entidades territoriales cuando por las condiciones del mercado las Empresas

Sociales del Estado no sean sostenibles financieramente en condiciones de eficiencia;

d) El perfil de los Gerentes de las Empresas Sociales del Estado según la categorización de las mismas, en todo caso la permanencia del gerente debe ser por un tiempo igual al respectivo período del nominador;

e) Los indicadores de gestión que se deben fijar en cada ESE basados en el plan de desarrollo institucional con base en la cual deben ser evaluados los gerentes de las Empresas Sociales del Estado;

f) Los mecanismos de conformación, las funciones y funcionamiento de las juntas directivas, del nivel nacional, departamental, distrital y municipal en todo caso estas deberán estar integradas en forma tal que un tercio de sus integrantes estén designados por la comunidad, un tercio represente el sector científico de la salud y un tercio al sector político-administrativo.

Parágrafo 1°. Se exceptúan las unidades de prestación de servicios de salud que hacen parte de entidades públicas cuyo objeto no es la prestación de servicios de salud.

Parágrafo 2°. Se garantiza a todos los colombianos la atención inicial de urgencias en cualquier IPS de país. Las EPS no podrán objetar la prestación y pago de servicios a los prestadores que atiendan sus afiliados, cuando estén causados por este tipo de servicios.

#### SALUD PUBLICA

Artículo 14. *Atención de las prioridades en salud pública.* El Ministerio de la Protección Social definirá el Plan Nacional de Salud Pública para cada cuatrienio. Su objeto será la atención y prevención de los principales factores de riesgo para la salud y la promoción de condiciones y estilos de vida saludables, fortaleciendo la capacidad de la comunidad y los diferentes niveles territoriales para actuar. Este plan debe incluir:

a) Las prioridades epidemiológicas, incorporando los factores de riesgo y las principales enfermedades y condiciones de salud pública que deben ser atendidas;

b) Los servicios e intervenciones que deben realizarse en el nivel nacional, en los niveles territoriales y a cargo de las EPS y ARP;

c) El plan financiero y presupuestal de salud pública, definido en cada uno de los actores responsables, incluyendo las entidades territoriales, las EPS y las ARP;

d) Las coberturas mínimas mandatorias en servicios e intervenciones de salud, las metas en morbilidad y mortalidad evitables que deben ser alcanzadas y reportadas o con nivel de tolerancia cero, que serán fijadas para cada año y para cada período de cuatro años;

e) Las metas y responsabilidades en la vigilancia de salud pública y las acciones de inspección, vigilancia y control de los factores de riesgo para la salud humana;

f) Las prioridades de salud pública que deben ser cubiertas en el Plan Obligatorio de Salud y las metas que deben ser alcanzadas por las EPS, tendientes a promover la salud y controlar o minimizar los riesgos de enfermar o morir.

Parágrafo 1°. Las EPS y las entidades territoriales presentarán anualmente un plan de acción y evaluación de indicadores que incluya lo establecido en el literal e).

Parágrafo 2°. 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 a través de las Entidades Promotoras de Salud con cargo a la UPC. La Población no asegurada recibirá servicios de salud pública, tanto las atenciones de carácter individual y familiar como las colectivas, con cargo a los recursos de las entidades territoriales destinados para ello. Su contratación se hará con Empresas Sociales del Estado o con otras entidades cuando las anteriores no cuenten con la infraestructura necesaria.

Artículo 15. *De las intervenciones de salud pública colectiva.* Las entidades territoriales y la nación serán responsables de promover la salud a través de la promoción hasta la rehabilitación de la reorganización de la prestación de servicios de manera que los servicios asistenciales se dirijan a los principales problemas de salud. Para ello diseñará el Plan de Salud Pública Colectivo que será gratuito y obligatorio para todos los habitantes del territorio nacional y que reemplaza el Plan de Atención Básica. Este plan será revisado anualmente y debe contener:

a) La identificación de los factores protectores y de riesgo de la salud de su población;

b) El perfil demográfico y epidemiológico;

c) Las acciones de política pública que se acometerán, y los servicios o estrategias que se realizarán incluyendo las medidas de vigilancia en salud pública y las acciones de laboratorio de salud pública.

Los servicios e intervenciones de salud pública serán prestados por las ESE en cada municipio siempre que tengan capacidad y sean idóneas para ello. En caso contrario podrán ser contratadas con otras entidades acreditadas para tal fin por el Ministerio de la Protección Social, que reglamentará la materia.

Parágrafo 1°. El Instituto Nacional de Salud, INS, y el Invima se fortalecerán y tendrán parte activa en el desarrollo del Plan de Salud Pública Colectivo, como entidades nacionales de referencia y vigilancia. El INS será la cabeza de la red de laboratorios de salud pública, de investigación y vigilancia epidemiológica.

#### DISPOSICIONES FINALES

Artículo 16. *Transitorio*. Durante los próximos tres años 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.

Artículo 17. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga lo que le sea contraria.

*Dilian Francisca Toro Torres*, Senadora de la República; *Sandra Rocío Ceballos Arévalo*, *Eduardo Benítez Maldonado*, Representantes a la Cámara.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

##### OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto que se presenta a continuación tiene como fin reordenar el Sistema General de Seguridad Social en Salud, universalizar la cobertura de aseguramiento en tres años y garantizar su sostenibilidad en el largo plazo, reestructurar y aumentar el financiamiento, mejorar el flujo de recursos, la protección y el uso adecuado de los recursos financieros a través del fortalecimiento y descentralización del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control, de manera que se garantice el equilibrio en las relaciones entre aseguradores y prestadores, se racionalice la prestación de servicios de salud y se fortalezcan las políticas, planes y proyectos de salud pública en el territorio nacional.

Estos propósitos parten de los principios constitucionales y de la necesidad de ofrecer cobertura y servicios de salud a todos los colombianos.

#### CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES

##### Constitución Nacional.

El artículo 48 de la Constitución Nacional determina el concepto de Seguridad Social e introduce la participación de los particulares en la presentación de los servicios:

*“La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad en los términos que establezca la ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social. El Estado con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la seguridad social que comprenderá la presentación de los servicios en la forma que lo determine la ley. La seguridad social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas de conformidad con la ley.*

*No se podrán utilizar los recursos de las instituciones de seguridad social para fines diferentes a ella”.*

Asimismo, el artículo 49 establece que:

*“La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.*

*Corresponde al Estado, organizar, dirigir y reglamentar la prestación de los servicios de salud, conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También establecer las políticas para la prestación de los servicios de salud por entidades privadas y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados por la ley. Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad. La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.*

*Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad”.*

En desarrollo de la constitución la **Ley 100 de 1993** creó el Sistema de Seguridad Social, conformado por el Sistema General de Pensiones, el Sistema

de Seguridad Social en Salud, SGSSS, el Sistema de Riesgos Profesionales y los servicios sociales complementarios. En su articulado la ley estableció como un objetivo principal del SGSSS que todos los colombianos estarían asegurados para el año 2001, logrando así la cobertura universal. Además se creó un sistema de salud basado en la competencia regulada, regido por principios como eficiencia, equidad, integralidad, solidaridad, unidad, universalidad, y participación.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

Desde el año 1993 se promulgó en Colombia una reforma a la salud que cumple 12 años de desarrollo. A pesar de los logros alcanzados en materia de salud, existen innumerables quejas sobre su funcionamiento y resultados. Estas expresiones vienen recogiendo ante los jueces, las defensorías, en los medios de comunicación, los espacios de discusión nacional y en especialmente en el Congreso de la República.

Hace más de dos años que el Senado de la República y la Cámara de Representantes viene revisando los problemas de salud que a estas corporaciones presentan los diferentes voceros y actores sociales, en compañía del Gobierno en numerosas sesiones. A ellas han asistido las universidades, los investigadores, los gremios, y representantes de la sociedad civil, los prestadores, los aseguradores y los usuarios.

El análisis cuidadoso de la problemática de salud indica que existen obstáculos significativos en la operatividad del sistema y en el cumplimiento del espíritu constitucional que lo rige. Por la importancia de los problemas encontrados y la posibilidad evidente que existe de extender la cobertura de servicios a todos los colombianos se requiere una modificación a la legislación vigente. Por ello el Congreso Nacional tiene la responsabilidad de plasmar en una ley los cambios necesarios.

#### DIAGNOSTICO

##### Aseguramiento

A pesar de lo dispuesto en el artículo 162 de la Ley 100 de 1993 y en la Carta constitucional, hasta ahora no ha sido posible lograr la cobertura universal de aseguramiento como servicio público de carácter obligatorio. Actualmente, de acuerdo a información del Ministerio de la Protección Social se encuentran afiliados al Régimen Contributivo 15.5 millones de colombianos, y al subsidiado 18,6; de ellos 2,1 millones con subsidio parcial y 16,5 con subsidio total. Es decir que quedarían cerca de 8,5 millones de personas sin protección específica de salud.

Tampoco ha sido posible igualar el contenido del Plan Obligatorio de Salud, POS, contributivo y subsidiado y ha surgido además el concepto de los subsidios parciales que ofrecen una cobertura especialmente enfocada a las enfermedades definidas como de alto costo, sin garantizar un protocolo completo de atención de sus enfermedades de base o para su prevención en etapas tempranas.

La falta de cobertura en servicios de promoción y atención de servicios de salud, tanto porque se carezca del aseguramiento de forma total o parcial, o de servicios preventivos básicos, conlleva un enorme riesgo y desventaja para las personas. Estas diferencias agravan y prolongan las enfermedades o conducen a la muerte.

Por otra parte el sistema de salud se viene desarrollando de forma fragmentada, con escasa movilidad entre regímenes. Incluso para personas que podrían obtener un plan contributivo más amplio, acompañado de cobertura en pensión y riesgos profesionales, permaneciendo afiliadas al régimen subsidiado. Este desequilibrio hace al sistema ineficiente y descoordinado. Las reglas y condiciones de afiliación entre regímenes, por ejemplo, no incentiva lo suficiente la búsqueda de una afiliación al contributivo. Este fenómeno se ha visto agravado por la disparidad en los pagos compartidos, como cuotas moderadoras y copagos, y la aplicación de períodos de carencia entre regímenes, cuando estos se analizan por estrato socioeconómico, llevando a que en general se prefiera al régimen subsidiado. Esta tendencia, que incentiva la evasión y la elusión no deja en claro, ante todos, las bondades del régimen contributivo y promueve que muchos colombianos al mismo tiempo carezcan de protección en riesgos profesionales y pensión.

De manera similar, no ha sido posible garantizarles a todos los colombianos la portabilidad del aseguramiento. Es decir la posibilidad de hacer exigibles sus derechos en cualquier parte del país, obteniendo los servicios de salud.

##### Financiación

Los principales problemas de financiación son la falta de nuevos recursos para universalizar la cobertura y el manejo dilatado e ineficiente de los recursos. Debe tenerse en cuenta que Colombia viene haciendo inversiones cuantiosas en salud que se aproximan al 8,2% para el 2005 del Producto Interno Bruto

y que llegaron a niveles del 10% en 1997 y 1999, sin alcanzar la cobertura universal. En varios estudios se ha mostrado que es posible dar cobertura universal, haciendo un esfuerzo adicional en financiación y eficiencia, que está al alcance del país.

Igualmente, el país no ha logrado transformar el subsidio de oferta en subsidio a la demanda. 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 especulativas con los dineros de la salud.

La protección y control de los recursos es otro aspecto que viene discutiéndose y que requiere modificaciones. 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.

### **Prestación de servicios de salud**

A pesar de que el Sistema de Seguridad Social en Salud cumple doce años de avance las Empresas Sociales del Estado no han logrado adaptarse al esquema de competencia regulada y muchas de ellas no son auto sostenibles actualmente. Los procesos de empresarización y modernización de su gestión aún están incompletos en muchas regiones, ocasionando el problema que es 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 de agentes deudores morosos del Sistema. Las entidades que reiteradamente aparecen como principales generadores de las deudas son las EPS públicas, las Entidades Territoriales, Fondo de Solidaridad y Garantía y las entidades privadas.

De igual forma la ausencia de un sistema tarifario ha llevado a que las EPS se esfuercen en obtener los precios más bajos, sin tener la calidad, ni las facilidades de acceso de los pacientes. Otras veces se le impone a los afiliados distancias y condiciones de prestación inalcanzables, que hacen inaplicable la cobertura real. La escogencia de prestadores a precios más bajos que no ofrecen un acceso real, geográfico y de calidad ha afectado a las IPS públicas, que deben aceptar precios que no reflejan el índice de precios del consumidor, llevando a que pierdan su capacidad adquisitiva y se deterioren económicamente.

Las modalidades de contratación diferentes al pago por evento han ido paulatinamente aumentando en frecuencia, en beneficio de las entidades compradoras de servicios pero con desahorro y riesgo para los prestadores. De igual manera la irrupción de formas contractuales como la capitación han desnaturalizado el papel del asegurador y han trasladado esa función de gestión y administración de riesgos a entidades como las IPS que no están diseñadas técnica ni financieramente para hacer un manejo juicioso de esa variable. Además de ello permite técnicas de racionamiento como la interrupción de los servicios una vez se acaban los recursos programados mensualmente, sin importar cuantos días falten para comenzar el próximo período. Estas técnicas son contraproducentes porque acumulan la enfermedad y los enfermos.

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.

También ha tenido un auge muy grande el fenómeno de la integración vertical que permite a las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios prestar directamente los servicios duplicando la oferta de la prestación a pesar de que ya existe una red muy amplia de servicios, coadyuvando a la crisis de las IPS existentes.

### **Salud Pública**

La reforma de la seguridad social tal como se viene desarrollando, deja de lado aspectos esenciales de la salud pública, con repercusiones negativas para la salud de los colombianos y la eficiencia del sistema de salud. Los mayores esfuerzos se están concentrando en la atención curativa de la enfermedad en la última etapa de su desarrollo, que es cuando se manifiesta con signos y síntomas, y mayores costos e impacto para el país. A pesar del aporte de mayores recursos y del hecho evidente de una productividad mucho mayor, no se ha logrado controlar ni atender numerosas causas de enfermedad e incluso otras parecen estar empeorando.

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 sumidos en una condición inferior a sus retos; 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 las exigencias dadas por las necesidades y problemas de salud de los Colombianos.

La Ley 100 de 1993 estableció en su artículo 152 que la salud pública quedaría reglamentada en la Ley 60 de 1993 y la Ley 9ª de 1979. No obstante y en sentido contrario, 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 esta contradicción 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, también ha dado 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.

No existe un avance significativo en algunos indicadores de resultado en salud como la tuberculosis, la mortalidad materna y prenatal en donde nos hemos rezagado en comparación con otros países. Por otra parte, 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 una ejecución ineficiente, debido en gran parte a que se han reducido y desmontado los equipos de salud idóneos y se carece de recursos físicos, financieros, logísticos y humanos capacitados en el área.

La dispersión de recursos y programas de promoción y prevención, y la proliferación de normas para ejecutar estos recursos vienen entorpeciendo la ejecución de los mismos, al mismo tiempo que están vigentes normas contradictorias y obsoletas como la Ley 9ª de 1979.

### **Vigilancia y control**

En materia de inspección, vigilancia y control, los principales problemas son la escasa capacidad operativa de la Superintendencia Nacional de Salud, la centralización de competencias, la falta de instrumentos y la proliferación de normas y reglamentos. También se encuentra que la normatividad no ofrece incentivos correctos, que hagan de antemano la prevención de posibles desviaciones de la norma, en cualquier actor del sistema. Ejemplos visibles de estos defectos se encuentran en la regulación actual del flujo financiero, en la contabilidad sin exigencia de factura y en la deficiente regulación de la libre elección de la EPS y la IPS.

El Sistema General de Seguridad Social en Salud no cuenta con un Sistema de Vigilancia, Inspección y Control suficiente y proporcional a las necesidades. La Superintendencia Nacional de Salud carece de los recursos necesarios para cumplir sus funciones en todo el territorio nacional y de la posibilidad de delegar sus funciones de control en los departamentos. Esto hace que el papel de vigilancia y control de estas entidades sea inconducente y frustrante.

La ausencia de un sistema de información ha hecho más difícil el proceso de inspección vigilancia y control. La centralización y baja capacidad operativa de la Superintendencia Nacional de Salud, y la escasa capacidad de las Entidades Territoriales para asumir las funciones propias de vigilancia, inspección y control, han hecho del control un proceso tardío, complejo y de bajo impacto en el Sistema.

### **CONCLUSION**

Por todas las anteriores consideraciones se hace necesario hacer modificaciones que permitan una mejor aplicación y desarrollo del Sistema de Seguridad Social en Salud, SGSSS.

### **PROYECTO DE LEY**

Desde el punto de vista del aseguramiento el proyecto está diseñado para alcanzar la cobertura universal en el año 2010 con sostenibilidad, para corregir los principales problemas de acceso y calidad del sistema de salud. Esto traerá beneficios de eficiencia, y el control de la selección adversa y de riesgo en enfermedades de alto costo. Así mismo el proyecto permite ampliar un aseguramiento con un POS subsidiado parcial mucho más amplio, cuando se señala que su financiación no podrá ser inferior al 50% del valor de la UPC subsidiada. Esto permitirá que la cobertura de este plan de beneficios incluya, además de las enfermedades de alto costo, los protocolos básicos de las enfermedades más importantes consiguiendo que puedan atenderse desde sus etapas más tempranas.

El proyecto de ley también dispone de la evaluación de indicadores de resultado tanto de EPS como de IPS, y de las entidades territoriales en cum-

plimiento en el cumplimiento de metas en calidad y atención de servicios, así como de coberturas de promoción y prevención y de control de enfermedades evitables. De esta manera se garantiza que el sistema de salud cumplirá con su labor en promoción de la salud y en la atención preventiva y oportuna de los problemas en un contexto familiar y comunitario.

La ampliación de la cobertura se acompaña de medidas específicas para reducir la fragmentación del sistema de salud como la unificación de pagos compartidos y la exclusión de períodos de carencia en la población pobre identificada en los niveles I, II y III del Sisbén que estén afiliados al régimen contributivo. Se velará para que las personas afiliadas al régimen subsidiado se afilien al contributivo cuando adquieran temporalmente capacidad de pago en virtud de contratos de trabajo temporales o permanentes, evitando la evasión y elusión de aportes, al mismo tiempo que se les asegura protección en pensiones y riesgos profesionales.

El proyecto de ley también fortalece la capacidad de acción de los Comités Técnico-Científicos para evitar que la solicitud de servicios que no estén incluidos en POS, evitando que su requerimiento se convierta en tutela, desjudicializando las decisiones clínicas y prestacionales. Así se garantiza un manejo prudente y técnico y se eliminarán los incentivos para llevar a tutela la solicitud de servicios.

Para que la afiliación y el acceso a los servicios sea una realidad para todos los colombianos en condiciones equitativas y reales se garantiza la libre elección de la aseguradora y de la IPS. Esto se hace velando para que los servicios a los afiliados se presten en el lugar más cercano a su residencia cuando se trate de servicios básicos.

Para evitar faltas a la transparencia en la afiliación en el régimen subsidiado se fijan mecanismos transparentes de asignación cuando los afiliados no ejerzan su derecho de escoger una EPS del Régimen Subsidiado.

En cuanto a la contratación de los servicios se dan pautas para que esta se haga velando por la calidad y el acceso a favor de los afiliados. El porcentaje de obligatoria contratación del régimen subsidiado con la red pública se eleva a 65%, como medida efectiva para que la transformación de oferta en demanda cumpla su función de ampliar la cobertura beneficiando a los afiliados y protegiendo a los prestadores públicos que sirven a las comunidades más alejadas y vulnerables. Este esquema de financiación fortalecerá a los prestadores de mejor desempeño para que sean autosuficientes, y a los que no lo son porque atienden comunidades distantes, les garantiza los recursos de oferta. Es decir se asegura 10% de recursos de sistema general de participaciones para salud pública y 25% para la prestación de servicios. Un tratamiento similar recibirán las IPS escindidas del Instituto del Seguro Social, cuando se les asegura que por tres años el Instituto contratará con las mismas un mínimo del 65% de sus requerimientos.

Un aspecto muy importante en la prestación de servicios es la inclusión en los contratos de modalidades de atención como la atención domiciliaria, la atención familiar y comunitaria y la estrategia de atención primaria en salud. Estas son medidas y formas de atención de probada eficiencia y eficacia.

El proyecto de ley también atiende el problema de la integración vertical cuando limita el valor de los servicios prestados en la red propia de las aseguradoras hasta un máximo del 50% del gasto en salud. Seguidamente se da al Gobierno un plazo de tres meses para establecer las medidas que impidan el abuso de posición dominante por parte de cualquier actor del sistema. Las medidas expuestas se complementan con la garantía de la libre elección de la IPS.

#### FINANCIACION MAS RECURSOS Y COBERTURA UNIVERSAL

El proyecto de ley incrementa los recursos para el Régimen Subsidiado en un 38% en comparación con su nivel actual. Así la asignación de las fuentes del Régimen Subsidiado, que sin proyecto serían de \$4.4 billones para el 2007, pasaría a ser \$6 billones en el mismo año y de \$6.5 billones en el año 2010 en pesos corrientes.

#### FUENTES DE RECURSOS SOSTENIBILIDAD Y NUEVA COBERTURA

	SIN PROYECTO	CON PROYECTO	
	2007	2007	2010
Punto de Cotización RC	868.784	868.784	970.211
Aporte del PPN (Deuda) 94-96	100.000	100.000	100.000
Aporte del PPN (Deuda Paripassu)	286.699	286.699	349.276
Cajas	81.904	81.904	90.806
Rendimientos y Otros	151.540	151.540	4.862
Excedentes Fosyga	351.419	351.419	-

	SIN PROYECTO	CON PROYECTO	
	2007	2007	2010
Esfuerzo Territorial Actual	371.813	371.813	418.230
SGP	2.139.363	2.139.363	2.805.007
Cajas Propias	57.256	57.256	58.024
Punto de Cotización Adicional	-	868.784	970.211
Fonede	-	74.720	83.444
Sistema General de Participaciones Transformación	-	543.632	619.474
<b>Total</b>	<b>4.410.786</b>	<b>5.897.922</b>	<b>6.471.554</b>
	<b>DIFERENCIA</b>	<b>1.487.136</b>	

Fuente: Proyecciones con información suministrada por Minhacienda y el DNP 2006.

Estos recursos podrán garantizar la cobertura universal del 100% de la población nivel 1 y 2 del Sisbén no cubierta por el Régimen Contributivo, que se encuentra estimada en 19.2 millones de personas en el año 2007 y en 24.1 millones en el año 2010. La población Sisbén 3 no asegurada en otro régimen quedará también cubierta con subsidios parciales en un 100%, incluyendo los 4,8 millones de sisbenizados identificados en el año 2010 con subsidios parciales.

El incremento de los recursos disponibles se explica por las siguientes variaciones como consecuencia de este proyecto de ley, así:

Actualmente el Sistema General de Participaciones está aportando \$2.1 billones en el año 2007; pasaría a aportar \$2.7 millones en el mismo año con los recursos transformados de oferta en demanda, de aprobarse la ley. También se dispone de los recursos para garantizar la sostenibilidad de largo plazo de la cobertura, continuando su incremento a razón del 8% anual, hasta llegar a \$3.4 billones en el año 2010. Estos incrementos superan el crecimiento económico, estimado en el 4%, y se explican por la transformación de subsidios de oferta en demanda, desde el 52% del valor del SGP en el año 2007 sin reforma de la ley, para pasar al 65% en el año 2010.

Con esta ley, la cotización obrero patronal se elevará en un punto porcentual, pasando de 12% al 13% de la base salarial de cotización. De los cuales dos puntos quedarán asignados al Régimen Subsidiado, llevando el aporte de solidaridad de \$0,87 billones en el 2007 sin reforma de ley, hasta casi duplicarse el mismo año por efecto de la ley, alcanzando un valor de \$1,6 billones. Si a este valor se suman los rendimientos y los excedentes financieros, los aportes recaudados por el Fosyga pasarán de \$2.2 billones en 2007 hasta \$2.5 billones en el 2008. Cuando se agoten los excedentes y se establezcan en aportes, su valor se estabilizará en \$1.9 billones anuales desde el año 2010.

El Pari Passu, incluyendo el pago de la deuda de años anteriores y el aporte corriente se incrementará desde \$0.39 billones en el año 2007 hasta llegar a los \$0,45 billones en el año 2010. No obstante lo cual el Ministerio de Hacienda garantizará la sostenibilidad de la cobertura conseguida para entonces.

Los recursos del Fonede, como fuente nueva, son reasignados por esta ley en beneficio del Régimen Subsidiado y significan un aporte de \$0.75 billones en el año 2007 para convertirse en \$0.83 billones por efecto de su crecimiento del 4% anual.

El esfuerzo territorial de departamentos y municipios se facilita con la ley al definir con más nitidez la asignación de los recursos de loterías, juegos de azar, y Etesa como contrapartida en los procesos de cofinanciación del Fosyga. Aunque las proyecciones elaboradas solo con un crecimiento vegetativo, se incrementan desde su nivel actual de \$0.37 billones hasta llegar a \$0,42 billones en el año 2010, un pequeño incremento de las mismas permitiría la cobertura universal en el nivel 3 del Sisbén con un POS parcial equivalente al 50% del POS subsidiado pleno.

#### FLUJO Y PROTECCION DE LOS RECURSOS

Se agilizará y protegerá el flujo de los recursos, de los desvíos y malos manejos:

Para mejorar el flujo de recursos del Fosyga se propone que el gasto se programe anualmente por un valor que no podrá ser inferior al 90% del recaudo del año anterior, asegurando que los recursos se giren a las entidades territoriales, por bimestres anticipados, cuando cumplan con el requisito único de acreditar ante los departamentos los contratos con las EPS del Régimen Subsidiado de Salud.

De otra parte se exige que todos los recursos de salud, incluyendo las transferencias, los recursos propios de las entidades territoriales, las regalías y los procedentes de contratos y convenios con otras entidades, se manejen en las entidades territoriales mediante los fondos locales, distritales y seccionales

de salud en un capítulo especial del presupuesto y en tres cuentas maestras, con unidad de caja a su interior, destinadas al recaudo y al gasto en salud pública, régimen subsidiado de salud y a los subsidios de oferta.

También se exige, como medida de seguridad, que todos los pagos efectuados por los fondos territoriales de salud se hagan solo mediante giro electrónico, a cuentas previamente registradas de entidades que estén debidamente habilitadas y mediante la presentación de facturas con numeración autorizada por el Ministerio de Hacienda. Como se sabe la factura es el instrumento idóneo e indispensable para ejercer control contable y para garantizar que la contabilidad refleje fielmente las operaciones y el estado real de las organizaciones.

Con el fin de agilizar el flujo de recursos entre EPS e IPS las Entidades Promotoras de Salud deberán en lo sucesivo pagar los servicios a las Instituciones Prestadoras de Servicios en forma anticipada en un 100% si los contratos son por capitación y en un 50% del valor estimado de los contratos por otras modalidades de contratación tales como la intervención, actividad o procedimiento.

Finalmente para fortalecer la capacidad operativa de las entidades territoriales a cargo de la gestión del Régimen Subsidiado los municipios y distritos podrán destinar hasta el 0,5% de sus recaudos en recursos de salud para financiar su sistema de información y los servicios de interventoría, asesoría, capacitación, inspección, vigilancia y control de los recursos y los servicios. Se autoriza además que estos servicios puedan ser contratados con entidades públicas o privadas especializadas.

#### LA INSPECCION, VIGILANCIA Y CONTROL

La Superintendencia Nacional de Salud ejercerá funciones de inspección, vigilancia y control, en materia financiera y de calidad sobre las entidades responsables de la generación y recaudo de recursos y de la prestación de servicios de salud pública, aseguramiento y prestación de servicios personales de salud.

Para cumplir con estas funciones se le autorizan a la Superintendencia modalidades de gestión desconcentradas y descentralizadas. Es así que se delega en los departamentos, y el distrito capital las funciones inspección, vigilancia y control de la salud pública, el aseguramiento y la prestación de servicios, y a los municipios y otros distritos las funciones de inspección y vigilancia, en la forma que lo determine el reglamento. Seguidamente se fijan seis meses como plazo para expedir el citado reglamento a partir de la vigencia de la ley. De una forma similar se le autoriza a la Superintendencia Nacional de Salud a contratar con firmas privadas la inspección y vigilancia de las instituciones vigiladas, especialmente de las Entidades Promotoras de Salud, mediante los sistemas modernos de auditoría externa. Con ello esta entidad se fortalece en instrumentos de vigilancia manteniendo reservadas para sí todas sus atribuciones.

Con el fin de garantizar el adecuado financiamiento de la Superintendencia Nacional de Salud de los recursos provenientes de la tasa establecida en el artículo 98 de la Ley 488 de 1998, el Gobierno Nacional le deberá asignar anualmente en el presupuesto general de la Nación un monto igual al recaudado por la tasa en la vigencia del año inmediatamente anterior.

#### DEFENSOR DEL USUARIO

Con esta ley se crea el Defensor del Usuario que vele por los derechos y las necesidades de los afiliados de cada EPS. Su responsabilidad será defender a los usuarios ante la respectiva institución, con el fin de conocer y resolver las quejas de estos, relativas a la prestación de los servicios. Para que su tarea no quede en formalismos, se le confiere valor vinculante a las decisiones y recomendaciones del Defensor del Usuario. Además se ordena al Defensor del Usuario que convoque a sus defendidos ampliamente y en acto público para hacer rendición de cuentas, y presentar el balance de su gestión y resultados de su desempeño.

Existen además de las medidas dispuestas en la Superintendencia y la Defensoría otras medidas que contribuyen ampliamente al buen manejo de los recursos como la asignación del 0,5% de los recaudos en recursos de salud de municipios y distritos para financiar su sistema de información y los servicios de interventoría, asesoría, capacitación, inspección, vigilancia y control de los recursos y los servicios. Esta medida hará posible el control eficaz y el manejo transparente de los recursos.

#### GESTION FINANCIERA DEL ALTO COSTO

Las Entidades Promotoras del Régimen Contributivo y Subsidiado de Salud podrán, según este proyecto de ley, optar entre constituir las reservas técnicas para atender las contingencias de alto costo, contratar un reaseguro de alto costo con compañías de seguros o crear una empresa o fondo de naturaleza privada que garantice el pago de las atenciones, que además se

podrán financiar con aportes de las Unidades de Pago por Capitación. Queda en manos del Gobierno reglamentar la materia.

#### PRESTACION DE SERVICIOS

El proyecto de ley establece las medidas necesarias para lograr servicios de salud de mayor calidad y más cercanos al usuario.

Se establece que es responsabilidad de las Entidades Territoriales, especialmente de los municipios, garantizar a la población de su jurisdicción el acceso oportuno, integral, suficiente y con calidad a los servicios de salud de carácter individual y colectivo. Para lograr este objetivo el gobierno local debe coordinar con los demás actores del sistema el diseño de la red de prestadores de servicios de salud garantizando por lo menos el primer nivel de complejidad dentro del mismo municipio, o de la localidad, comuna o división administrativa en el caso de grandes ciudades.

De otra parte se establece que los servicios de salud estatales solo se podrán prestar mediante Empresas Sociales del Estado y se encarga al Ministerio de la Protección Social regular la creación de nuevas instituciones de salud, fijar un sistema tarifario que sirva de piso en las negociaciones entre EPS e IPS y establecer un sistema de calificación de la calidad a entidades, de tal manera que las mejores puedan aspirar ser reconocidas con mejores tarifas.

Para promover una gestión coordinada entre las ESE y las entidades territoriales se establece que el período de los gerentes hospitalarios coincidirá con el período del nominador.

En orden a garantizar la autofinanciación de las redes públicas de salud se establece que el 65% de la Unidad de Pago por Capitación del Régimen Subsidiado deberá ser contratado con ellas.

#### SALUD PUBLICA

El proyecto de ley establece los medios y obliga la prestación de los servicios de salud necesarios para prevenir la enfermedad y promover la salud, estableciendo tanto en las EPS como en las entidades territoriales y las IPS el logro de metas e indicadores establecidos por el Ministerio de la Protección Social con apoyo del Instituto Nacional de Salud.

Las entidades territoriales y la nación se hacen responsables de promover la salud a través de la promoción, la prevención e incluso la rehabilitación, mediante la reorganización de los servicios asistenciales para que se dirijan a los principales problemas de salud con el Plan de Salud Pública Colectivo. Este plan se caracterizará por ser universal, gratuito y obligatorio y será revisado anualmente.

#### PROPOSICION

Con las anteriores consideraciones se presenta el siguiente texto como proyecto de ley.

Atentamente,

*Dilian Francisca Toro Torres*, Senadora de la República; *Sandra Rocío Ceballos Arévalo*, *Eduardo Benítez Maldonado*, Representantes a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio del año 2006 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 001, con su correspondiente exposición de motivos, por la Senadora *Dilian Francisca Toro Torres*.

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

\* \* \*

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 002 DE 2006 CAMARA

*por la cual se hacen algunas modificaciones al Sistema de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.*

10000

Bogotá, 20 de julio de 2006

Doctor

ANGELINO LIZCANO RIVERA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Ref.: Proyecto de ley, por la cual se hacen algunas modificaciones al Sistema de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Secretario:

De manera atenta, me permito presentar para el trámite legislativo correspondiente el texto del proyecto de ley citado en la referencia.

El texto del proyecto en cuestión se entrega en original y tres (3) copias documentales y en medio magnético.

Con sentimientos de consideración y aprecio,  
Ministro de la Protección Social,

*Diego Palacio Betancourt.*

Anexo: Lo enunciado.

PROYECTO DE LEY NUMERO 002 DE 2006 CAMARA  
*por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Administración por resultados de los recursos de salud pública.* Quienes tengan a su cargo la administración de los recursos de salud pública del Sistema General de Seguridad Social en Salud deberán cumplir con unos indicadores de gestión y resultados.

El resultado insatisfactorio de la evaluación de los indicadores de gestión y resultados, además de las sanciones administrativas, disciplinarias, fiscales y penales, acarreará la medida cautelar de suspensión de la administración de estos recursos los cuales serán administrados por el Ministerio de la Protección Social o por quien él designe hasta por un período de un año.

Los indicadores de gestión y resultados serán establecidos y evaluados por el Ministerio de la Protección Social.

Artículo 2°. *Administración de la promoción y prevención en salud.* La actividad de promoción de la salud y prevención de la enfermedad del POS del Régimen Subsidiado y la administración de la Unidad de pago por captación con este destino, estará a cargo de las Empresas Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado.

Artículo 3°. *Plan de Atención Básica.* El artículo 165 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

El Ministerio de la Protección Social definirá un Plan de Atención Básica que complemente las acciones previstas en el Plan Obligatorio de Salud y las demás intervenciones de interés en salud pública. Este Plan estará constituido por aquellas intervenciones de alto impacto y costo efectividad, relacionadas con las prioridades en salud pública definidas por el Ministerio de la Protección Social.

La prestación del Plan de Atención Básica se realizará a través de las Empresas Sociales del Estado debidamente habilitadas.

Artículo 4°. *Supervisión en algunas áreas de salud pública.* Las Entidades territoriales del orden departamental y distrital y los municipios de categorías 1, 2, 3 y especial, formularán un Plan Operativo Anual que contemple las acciones de vigilancia en salud pública, laboratorio de salud pública, inspección, vigilancia y control de factores del ambiente y del consumo, control de vectores y zoonosis, promoción de la salud y vigilancia y control de las acciones de interés en salud pública en su jurisdicción. El Ministerio de la Protección Social establecerá los parámetros y lineamientos sobre la materia y definirá la proporción de recursos del componente de Salud Pública que se destinará para la ejecución de estas acciones en cada nivel territorial.

Corresponde al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, como autoridad sanitaria nacional, la evaluación de factores de riesgo y expedición de medidas sanitarias relacionadas con alimentos y materias primas para la fabricación de los mismos así como la competencia exclusiva de la inspección, vigilancia y control de la producción y procesamiento de alimentos, de las plantas de beneficio de animales, de los centros de acopio de leche y de las plantas de procesamiento de leche y sus derivados. De igual manera corresponde al Invima la competencia exclusiva de la inspección, vigilancia y control sanitario de la importación y exportación de alimentos y materias primas para la producción de los mismos, en puertos, aeropuertos y pasos fronterizos. Corresponde a los departamentos, distritos y a los municipios de categorías 1, 2, 3 y especial, la vigilancia y control sanitario de la distribución, transporte y comercialización de alimentos y de los establecimientos gastronómicos.

Artículo 5°. *Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.* La Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud hará los estudios técnicos que soporten las decisiones del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

Los gastos que demande la Secretaría Técnica y los que se originen en las acciones judiciales que se interpongan contra las decisiones del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud se podrán financiar con los recursos del Fondo y Solidaridad y Garantía, Fosyga.

Artículo 6°. *Contratación de servicios de salud con las Empresas Sociales del Estado.* Las Entidades territoriales harán las apropiaciones presupuestales para la atención a población pobre no asegurada o sin capacidad de pago y los servicios no incluidos en el POS subsidiado. La ejecución de estos recursos se hará a través de la compra de servicios de salud a las Empresas Sociales del Estado debidamente habilitadas, salvo cuando la oferta de servicios no exista o no sea suficiente en el municipio o en la red del departamento según el grado de complejidad, caso en el cual podrá contratar con otro tipo de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud debidamente habilitadas para la atención y prestación de tales servicios.

Las Entidades territoriales ejecutarán estos recursos, utilizando modalidades de pago que sean consistentes con la cantidad y valor de los servicios efectivamente prestados, en los términos convenidos en los respectivos contratos.

Artículo 7°. *De los recursos de prestación servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda.* Los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud, destinados a la financiación de la prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, se transferirán a las Entidades Territoriales, de acuerdo con los porcentajes de distribución que establezca el Conpes para los diferentes grados de complejidad y los niveles territoriales correspondientes.

Parágrafo 1°. Una vez distribuidos a cada entidad territorial, los recursos para la prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, del valor total que corresponde a cada una de ellas, se descontarán las cuotas patronales para el pago de los valores presenciales de pensiones y cesantías así como los aportes por cotizaciones en salud y por concepto de riesgos profesionales que les corresponda.

Cuando la facturación de las IPS Públicas por venta de servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, no sea suficiente para cubrir los aportes patronales que tradicionalmente han sido girados sin situación de fondos, las instituciones públicas prestadoras de servicios de salud, deberán efectuar el pago correspondiente en forma directa con cargo a sus recursos, y el giro sin situación de fondos se hará solo hasta un monto equivalente a la facturación del año anterior.

Parágrafo 2°. Las Entidades Promotoras de Salud de los regímenes contributivo y subsidiado y las Entidades Territoriales para la contratación y pago de servicios de salud a Prestadores de Servicios de Salud de carácter público y privado, requerirán para el efecto, del cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones con los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y cesantías, y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje, Escuela Superior de Administración Pública e Institutos Técnicos, cuando a ello haya lugar.

Las Entidades contratantes en el momento de liquidar los contratos deberán verificar y dejar constancia del cumplimiento de las obligaciones del contratista frente a los aportes mencionados durante toda su vigencia,

El Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos y requisitos para acreditar los aportes a los sistemas mencionados.

Artículo 8°. *De la prestación de servicios por parte de las instituciones públicas.* La prestación de servicios de salud por parte de las instituciones públicas solo se hará a través de las Empresas Sociales del Estado, ESE.

Las Empresas Sociales del Estado constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por la ley o por las asambleas o concejos, según el caso.

Las Empresas Sociales del Estado podrán estar constituidas por una o varias sedes o unidades prestadoras de servicios de salud. En todo caso, toda unidad prestadora de servicios de salud de carácter público deberá hacer parte de una Empresa Social del Estado, se exceptúan las unidades de prestación de servicios de salud que hacen parte de entidades públicas cuyo objeto no es la prestación de servicios de salud.

El Gobierno Nacional tendrá un año a partir de la vigencia de la ley para reglamentar los requisitos para la creación, transformación, categorización, organización, y operación de las Empresas Sociales del Estado, teniendo en cuenta el diseño de la red territorial, y entre otros los siguientes criterios: Población, densidad poblacional, perfil epidemiológico, área de influencia, accesibilidad geográfica y cultural, servicios que ofrece, grado de complejidad, capacidad instalada, producción y autosostenibilidad financiera. En todo caso en cada municipio existirá al menos una unidad prestadora de servicios que es ESE o forma parte de una ESE.

En ningún caso se podrá contratar la prestación de servicios de salud de atención a las personas con las Direcciones Territoriales de Salud, con car-

go a los recursos del Sistema General de Participaciones y Recursos de los Regímenes Contributivo y Subsidiado.

Las Empresas Sociales del Estado se financiarán con los ingresos generados por la venta de servicios a las entidades promotoras de salud de los regímenes contributivo y subsidiado, a las entidades territoriales, a los regímenes excepcionados, a las compañías de seguros, a los particulares y a los demás pagadores del sistema.

Cuando por las condiciones del mercado de su área de influencia las Empresas Sociales del Estado no sean sostenibles financieramente en condiciones de eficiencia, las entidades territoriales podrán transferirles recursos que procuren garantizar los servicios básicos requeridos por la población, con las condiciones y requisitos que establezca el reglamento.

Artículo 9°. *Integración de las juntas directivas de las Empresas Sociales del Estado.* Las juntas directivas de las Empresas Sociales del Estado de nivel nacional, departamental, distrital y municipal se integrarán en forma tal que un tercio de sus integrantes estén designados por la comunidad, un tercio represente el sector científico de la salud y un tercio al sector político-administrativo.

El Gobierno Nacional, reglamentará dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la presente ley los mecanismos de conformación, las funciones y funcionamiento de las juntas directivas

Artículo 10. *De los gerentes de ESE.* Los Gerentes de las Empresas Sociales del Estado, serán nombrados por el Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde, según corresponda, durante los primeros seis (6) meses de su mandato, y tomarán posesión a los seis meses de iniciado el período del respectivo mandatario territorial, para un período de 4 años. Si el nombramiento y la posesión se hicieran en otro tiempo el período del gerente será igual al tiempo que faltare para cumplir el respectivo período del mandatario nominador, más seis meses.

Los gerentes de las Empresas Sociales del Estado serán evaluados anualmente, con base en el cumplimiento de los indicadores que se fijen en los acuerdos de gestión basados en el plan de desarrollo institucional, y calificados dentro de rangos de eficiente y deficiente. La calificación deficiente de la gestión dará lugar a la remoción del funcionario. La evaluación de los gerentes de las Empresas Sociales del Estado de carácter territorial se efectuará por el nominador y en las de carácter nacional por parte del Ministerio de la Protección Social.

Los acuerdos de gestión suscritos por el gerente serán objeto de seguimiento permanente por parte de la Junta Directiva, la cual podrá solicitar al nominador la evaluación anticipada de la gestión del gerente.

Los actuales gerentes de las ESES, continuarán su período hasta el inicio del período de los nuevos Alcaldes y Gobernadores, sin perjuicio de que puedan ser removidos, si no cumplen con los indicadores de gestión.

Parágrafo. El Gobierno Nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente norma, reglamentará el sistema de evaluación de la gestión de los gerentes de las Empresas Sociales del Estado del nivel nacional y territorial.

Artículo 11. *Habilitación de nuevos servicios de salud.* Toda nueva Institución Prestadora de Servicios de Salud, deberá habilitar ante el Ministerio de la Protección Social, los servicios de salud que pretenda prestar, previamente a la iniciación de actividades. El Ministerio determinará el procedimiento correspondiente y podrá delegar la habilitación en las entidades territoriales.

Artículo 12. *Contratación del subsidio a la demanda en salud.* Las Entidades Promotoras de Salud del régimen subsidiado contratarán obligatoriamente un porcentaje de los servicios que requiera con las Empresas Sociales del Estado debidamente habilitadas. Dicho porcentaje será, como mínimo, el sesenta y cinco por ciento (65%) el primer año siguiente a la vigencia de la presente ley, el sesenta por ciento (60%) el segundo y el cinco por ciento (55%) a partir del tercer año.

Cuando se contrate por capitación la totalidad de los servicios de baja complejidad contenidos en el POS subsidiado, esta modalidad no podrá exceder el cincuenta por ciento (50%) de la Unidad de Pago por Capitación, UPC.

Artículo 13. *Aseguramiento del alto costo.* Para la atención de enfermedades de alto costo, las Empresas Promotoras de Salud podrán optar por contratar el reaseguro o reasegurar directamente dichos riesgos. Para poder acceder al reaseguro directo tendrá que presentar los estudios que lo justifiquen y obtener la aprobación por parte del Ministerio de la Protección Social, momento en el cual podrá empezar a adoptar esta modalidad.

El Ministerio de la Protección Social expedirá las condiciones y requisitos para poder acceder al reaseguro directo de las enfermedades de alto costo.

Artículo 14. Adiciónase un inciso final al artículo 98 de la Ley 488 de 1998 que quedará así:

También estarán exceptuados de la cancelación de la tasa las Empresas Sociales del Estado.

Artículo 15. La Superintendencia Nacional de Salud realizará la inspección, vigilancia y control respecto de las entidades de naturaleza cooperativa del sector de la salud en torno al cumplimiento de las normas del sector así como sobre las materias atinentes al funcionamiento de estas. Por su parte, la Superintendencia de la Economía Solidaria será la entidad competente para dirimir los conflictos que se ocasionen entre asociados o cooperados de las entidades de economía solidaria especializadas en salud, llevar el registro de estas entidades y efectuar el control de legalidad de los estatutos que las mismas expidan.

Artículo 16. *Facultades extraordinarias.* En desarrollo del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas con fuerza de ley en los siguientes aspectos:

- Señalar los procedimientos aplicables a los vigilados de la Superintendencia Nacional de Salud respecto de las investigaciones administrativas sancionatorias que se deben surtir, respetando el debido proceso, el derecho a la defensa y el derecho de contradicción. Para tal fin, podrá adoptar sistemas orales y/o abreviados de procesamiento y juzgamiento y sistemas de medidas cautelares.

- Introducir mecanismo de autorregulación y solución alternativa de conflictos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Artículo 17. *Defensor del Usuario.* En cada Entidad Promotora existirá un defensor del usuario conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de la Protección Social.

Artículo 18. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el artículo 46 de la Ley 715, el parágrafo 2° del artículo 233 de la Ley 100 de 1993 y las demás normas que le sean contrarias.

El Ministro de la Protección Social,

*Diego Palacio Betancourt.*

## EXPOSICION DE MOTIVOS

### Antecedentes

Durante los años 2004 y 2005 el Gobierno Nacional, el Congreso de la República, los partidos, los gremios, los medios de comunicación, las entidades territoriales y sus Federaciones, los aseguradores, los prestadores y en general todo el sector de la salud a lo largo y ancho del país, desarrollaron una amplia discusión acerca del sistema general de seguridad social en salud, sus logros y dificultades, y sus posibles reformas a instancias de una comisión accidental conformada en el honorable Senado de la República, y a través de 14 proyectos de ley que se acumularon y con los cuales se logró un cuerpo de reforma aprobado en segundo debate en la plenaria del Senado de la República que tenía como propósito reordenar el sistema de salud, ampliar la cobertura de aseguramiento, garantizar su financiamiento y sostenibilidad, procurar la disciplina en el sector y en particular en el adecuado manejo de sus recursos y propiciar el equilibrio entre los actores del sistema especialmente en aspectos que tienen que ver con sus relaciones contractuales. El proyecto fue archivado en la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes, con enorme frustración en todo el sector de la salud y con la convicción general de la necesidad de buscar un nuevo consenso hacia una reforma con los mismos propósitos pero que al resumir el proyecto anterior se concentrara en lo esencial del mismo. Con ese antecedente inmediato se presenta este proyecto de ley.

### Principios orientadores

El artículo 48 de la Carta establece la seguridad social como un derecho irrenunciable de los habitantes del territorio nacional, y como un servicio público obligatorio, cuya organización debe hacerse conforme a los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia, de tal manera que el Estado, con la participación de los particulares, amplíe progresivamente la cobertura de la Seguridad Social.

La Constitución también señala en el artículo 49, que se debe garantizar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, como servicio público a cargo del Estado, el cual 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.

Conforme al preámbulo de la Ley 100 de 1993, la Seguridad Social Integral es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad. El artículo 162 de la Ley 100 de 1993 establece que “El Sistema General de Seguridad Social en Salud creará las condiciones de acceso a un plan obligatorio de salud para todos los habitantes del territorio nacional antes del año 2001”.

De igual manera, la Carta faculta la autonomía de sus entidades territoriales y en su artículo 356 determina que la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación, de los Departamentos, Distritos y Municipios y crea el Sistema General de Participaciones para efecto de atender los servicios a cargo de estos últimos y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación. Adicionalmente, autoriza al Gobierno para reglamentar los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, de acuerdo con las competencias que las normas le asignen a cada una de estas entidades.

#### Exposición de motivos

Desde 1993 con la implantación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, SGSSS, ha habido un considerable avance en los índices de cobertura de aseguramiento; ese proceso tiene una formidable aceleración en los últimos dos años a iniciativa del Gobierno Nacional y con la cofinanciación de las entidades territoriales. Cálculos del Ministerio de la Protección Social indican que aproximadamente el 82% de la población colombiana se encuentra afiliada al Sistema de Seguridad Social en Salud, de la cual 38% se encuentra afiliada al Régimen Contributivo y 44% al Régimen Subsidiado. A pesar de los avances y del gran salto de los últimos dos años, no se ha logrado la meta de universalizar la cobertura prevista para el año 2001. Es preocupante que alrededor del 18% de la población, aproximadamente 7 millones de personas, no se encuentre asegurada en ninguno de los dos regímenes establecidos, y que la mayor parte de los no asegurados sean personas de los niveles más pobres.

Las consecuencias sociales de la falta de cobertura de aseguramiento han sido evaluadas en forma exhaustiva. Se ha encontrado que los problemas asociados a la falta de un seguro de salud no se limitan a los costos económicos ocasionados por un pobre estado de salud y sus consecuencias sobre el estado funcional y desarrollo de niños y adultos, sino que incluyen el impacto sobre la estabilidad económica y el bienestar psicosocial de las familias, además de las externalidades negativas sobre las instituciones, la economía local y la salud de la población que se generan en comunidades donde hay un gran número de individuos no asegurados<sup>1</sup>. Esta evidencia soporta el planteamiento de que los principales esfuerzos del Gobierno Nacional se deben continuar dirigiendo a reducir el número de colombianos sin seguro de salud y lograr la cobertura universal, con particular énfasis en la población más pobre y vulnerable.

Además del riesgo financiero y de las barreras al acceso a los servicios de salud que implica la falta de un seguro para la población, no haber logrado la cobertura universal también genera grandes ineficiencias en el funcionamiento del SGSSS. Primero, existe un sistema dual de subsidios a la oferta y a la demanda donde las responsabilidades de atención de la población son confusas y encontradas, que dificulta la planeación, gestión y vigilancia de los recursos lo cual implica una operación más costosa, y que genera inequidades en el acceso a los servicios de salud. Segundo, conlleva a que el esquema de aseguramiento existente opere en condiciones subóptimas, ya que con el aseguramiento universal se podría obtener una mejor dispersión del riesgo en salud y del riesgo financiero, se reduciría el problema de selección adversa, y sería más claro que los aseguradores son los responsables últimos de la salud de la población.

En los últimos 2 años se ha ampliado la cobertura de aseguramiento en el Régimen Subsidiado en aproximadamente 8 millones de personas. Estos avances se han obtenido gracias a la efectiva presupuestación y ejecución de los recursos Fosyga, al incremento de los recursos disponibles para subsidios a la demanda resultantes de transformación de subsidios de oferta, y, en general, a una mejor gestión de las fuentes de financiamiento existentes.

Sin embargo, la meta de cobertura universal en el Régimen Subsidiado no puede alcanzarse con los recursos hoy disponibles; estos solo permiten asegurar la sostenibilidad de la afiliación actual que asciende a 19 millones de personas. Por ello se requiere la implementación de cambios legales a la organización y financiamiento del Régimen Subsidiado para cumplir con el mandato constitucional de universalidad. El Gobierno nacional y el Congreso de la República deben garantizar en las leyes de presupuesto de los próximos tres años los recursos necesarios para lograr la cobertura universal y en los años siguientes asegurar su continuidad; además de una transformación de subsidios de oferta en los recursos del SGP, se requerirán nuevas fuentes de recursos anuales por cerca de 1.3 billones de pesos de 2006.

#### De la salud pública

El Plan de Atención Básica, PAB, creado por la Ley 100 de 1993 define acciones orientadas a la colectividad que complementan las acciones de promoción y prevención definidas en los planes de beneficios. Sin embargo, los aspectos reglamentarios y operativos que se han hecho de la Ley 100 en esta materia y de los conceptos relacionados con la salud pública, han dado lugar a una confusión relacionada con cuáles son las intervenciones incluidas dentro del PAB y con cuáles son las actividades y servicios dirigidos a los individuos que deben ser atendidos por las entidades aseguradoras, ya que estas actividades en algunos casos son componentes de los planes de beneficios, igualmente es necesario precisar las actividades de salud pública que por su naturaleza no se ofrecen por IPS, sino por otro tipo de proveedores. La confusión señalada ha conducido a la dispersión de las actividades del PAB entre los diversos actores y niveles territoriales y a la atomización de las responsabilidades, de tal manera que el impacto de las acciones se disuelve, la atención a las personas y a las colectividades no es oportuna y suficiente, y además se pierde la transparencia en el manejo de los recursos.

Uno de los cambios más problemáticos para la atención en Salud Pública ha sido el establecido por el artículo 46 de la Ley 715 de 2001, mediante el cual quedaron a cargo de las entidades territoriales las actividades de promoción y prevención del Plan Obligatorio de Salud Subsidiado, POS-S. Para evaluar la gestión y cumplimiento de las actividades de promoción y prevención del POS-S a partir de la implementación de esta medida, el Ministerio de la Protección social adelantó un análisis a partir de una encuesta diseñada para este fin, por el período comprendido entre 1° de agosto de 2002 y marzo 31 de 2003 y el período correspondiente al 1° de abril y 31 de diciembre de 2003.

Los resultados obtenidos demuestran con claridad la problemática de la ejecución de los recursos del 4.01% del valor de la UPC-S y el incumplimiento de las acciones de promoción y prevención del POS-S a cargo de las entidades territoriales en el país. Es decir, se encontraron indicadores negativos de la eficiencia de la gestión tanto del nivel municipal como de los procesos de evaluación y control de gestión que los departamentos deben adelantar.

También se deduce del estudio que el cumplimiento de las acciones de promoción de la salud es insatisfactorio en casi todos los municipios, al encontrar que cerca del 50% de los municipios no reportaron información sobre las actividades de vacunación ejecutadas, o esta era inconsistente o incompleta. En la mayoría de municipios que respondieron la encuesta, el cumplimiento de indicadores que son la clave para la evaluación de las acciones de promoción y prevención fue calificado como muy deficiente o deficiente para la aplicación de por ejemplo el toxoide tetánico a mujeres en edad fértil y para las normas de planificación familiar y detección temprana del cáncer de cuello uterino.

Buscando establecer condiciones para una ejecución armónica y sinérgica de las acciones colectivas e individuales en salud pública, en este proyecto se considera conveniente replantear el PAB y derogar el artículo 46 de la Ley 715 de 2001 de tal manera que se le devuelva la responsabilidad de la ejecución de la totalidad de las acciones de promoción y prevención a las entidades aseguradoras del Régimen Subsidiado, lo cual permite tener un responsable único de estas actividades permitiendo un desarrollo de este componente de la salud en forma integral y articulada. Asimismo se considera conveniente que, al igual que los recursos del régimen subsidiado, los recursos de salud pública se manejen en cuentas maestras y que las entidades territoriales se certifiquen para efectos de su manejo y que puedan perder dicha certificación en función de un desempeño insatisfactorio o deficiente. Asimismo la conceptualización de la atención básica debe discriminar las acciones dirigidas a los individuos y su familia de otras acciones de salud pública en donde no es posible discriminar un beneficiario individual determinado.

#### De la prestación de servicios de salud

A pesar de que la Ley 100 de 1993 ordenó la reestructuración de las entidades descentralizadas de prestación de servicios de salud y su transformación en empresas sociales de salud con el fin de adecuarlas al Sistema General de Seguridad en Salud, el proceso de descentralización definido por la Constitución Política y desarrollado mediante la Ley 60 de 1993, propició la creación no controlada de oferta de servicios, especialmente en los municipios más pequeños, pasando de aproximadamente 950 Instituciones Públicas de Prestación de Servicios de Salud en el 2001 a 1.200 en el 2004. Esto, unido

<sup>1</sup> Consequences of Uninsurance. 2003. *Hidden Costs, Values Lost Uninsurance in America*. Washington D.C. The National Academies Press.

Committee on the Consequences of Uninsurance. 2002. *Health Insurance Is a Family Matter*. Washington D.C. The National Academies Press, que incluyen revisiones de estudios observacionales y cuasiexperimentales de la relación aseguramiento-salud en los E.U.

al incremento del recurso humano y al nombramiento de los directores de las ESE por el jefe de la respectiva entidad territorial ha producido, por una parte, duplicidades innecesarias con obvias consecuencias en la sostenibilidad financiera de las instituciones y por la otra, dificultades cuando se trata de instituciones prestadoras públicas de servicios de salud regionales, donde confluyen los intereses de más de una entidad territorial.

Diversos estudios señalan que la planeación, la organización y el funcionamiento de los prestadores de servicios de salud ha perdido el concepto de área de influencia espacio-poblacional; tampoco tiene en cuenta la accesibilidad de la población a los mismos, ni los factores geográficos, culturales, económicos, poblacionales y epidemiológicos que la condicionan; se ignora el objeto social en términos de satisfacer las necesidades de salud de la población, lo que se ha traducido en graves problemas de equidad en el ingreso a la prestación de los planes de beneficios y hace necesario la conformación de redes de prestación de servicios que garanticen a los usuarios el derecho que les asiste.

#### Ampliación de cobertura de aseguramiento

Es prioritario dirigir los esfuerzos de ampliación de cobertura por medio de subsidios a la demanda para la población pobre, que en la actualidad viene siendo identificada por medio del Sisbén. Se debe financiar la totalidad de la Unidad de Pago por Capitación Subsidiada, UPC-S, que defina el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud para las personas que hacen parte de las categorías 1 y 2 del Sisbén, y financiar una parte, no menos del 50%, de dicha UPC-S para las personas en la categoría 3 del Sisbén recaudando un aporte que cubra la diferencia con el valor de la cotización mínima aplicable en el Régimen Contributivo para los trabajadores independientes y reglamentando los derechos de las personas beneficiarias del subsidio cuya contribución no sea factible recaudar.

Se estima que aproximadamente 30 millones de personas pertenecen a las categorías Sisbén 1, 2 y 3. De estas, 25 millones se encuentran en los niveles Sisbén 1 y 2, y 4,8 millones en el nivel Sisbén 3. Tomando en cuenta aproximadamente 5 millones de personas de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén están afiliadas al Régimen Contributivo, y que es importante mantener la afiliación de estas personas a dicho régimen, la población total elegible para subsidios ya sean totales o parciales podría ser de 25 a 26 millones de personas.

Afiliar 6 millones de personas más con subsidio pleno costaría un billón trescientos mil millones adicionales al gasto actual y un millón adicional de subsidios parciales más el ajuste de los actuales costarían cerca de 200.000 millones adicionales. Para tener cobertura universal con estas ampliaciones y la continuidad de lo existente se requieren no menos de 1.700.000 millones de pesos adicionales que deberán definirse anualmente en los presupuestos del Fosyga y en el Presupuesto General de la Nación y que pueden incluir una importante transformación de por lo menos 500.000 millones de pesos de subsidios de oferta a demanda en el Sistema General de Participaciones.

#### Sostenibilidad financiera de las IPS públicas

Dado el posible impacto sobre los recursos disponibles para la oferta pública de servicios de salud al transformar recursos del Sistema General de Participaciones, la contratación obligatoria con la red pública debe fijarse en un nivel del 65% al menos en el comienzo del proceso y no menos del 55% permanentemente. Los escenarios sugieren que a nivel nacional no habría un cambio en los ingresos totales de la red pública, aun cuando debe haber recomposición que corrija los desequilibrios existentes en la actualidad en detrimento de las instituciones de mayor complejidad.

#### Otros tópicos

Asimismo se hace necesario fortalecer el componente de inspección, vigilancia y control del sistema con énfasis en funciones de control, la introducción de sistemas orales o abreviados de procesamiento sin perjuicio de garantizar el derecho al debido proceso.

Por otra parte se hace necesario que el Ministerio de Protección Social pueda reglamentar en corto plazo los aspectos relativos al control de la integración vertical patrimonial de las EPS-IPS, y los eventuales riesgos de abuso de posición dominante en el sector.

En relación con el riesgo de eventos de alto costo se plantea la obligatoriedad de las entidades aseguradoras de reasegurar dichos riesgos o constituir individual o colectivamente entre varias EPS las reservas necesarias para asumir directamente dichos riesgos. La actual obligatoriedad con toda su inflexibilidad solo genera ineficiencias en el sistema.

Una de las iniciativas parlamentarias que más acogida tuvo en las discusiones recientes sobre la reforma al sistema general de seguridad social en salud fue la figura del defensor del paciente que debe incluirse en este

proyecto en aras de garantizar los derechos de los usuarios y la interlocución que los haga efectivos.

En los anteriores términos, dejo a consideración del honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley.

El Ministro de la Protección Social,

*Diego Palacio Betancourt.*

#### CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio del año 2006 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 002, con su correspondiente exposición de motivos, por el Ministro de la Protección Social, *Diego Palacio Betancourt.*

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

\* \* \*

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 003 DE 2006 CAMARA

*por la cual se modifica el párrafo 2° del artículo 35 de la Ley 788 de 2002 para fortalecer los Fondos Municipales de Fomento y Desarrollo del Deporte creados por la Ley 19 de 1991.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**El párrafo 2° del artículo 35 de la Ley 788 de 2002 quedará así:**

Artículo 1°. El párrafo 2° del artículo 35 de la Ley 788 de 2002 quedará así:

Parágrafo 2°. A partir del 1° de enero de 2003, el servicio de telefonía móvil está gravado con la tarifa del 20%.

El incremento del 4% a que se refiere este párrafo será destinado a inversión social y se distribuirá así:

**Un 50%** para el plan sectorial de fomento, promoción y desarrollo del deporte, y la recreación, escenarios deportivos incluidos los accesos en las zonas de influencia de los mismos, así como para la atención de los juegos deportivos nacionales y los juegos paralímpicos nacionales, los compromisos del ciclo olímpico y paralímpico que adquiera la Nación y la preparación y participación de los deportistas en todos los juegos mencionados y los del Calendario Unico Nacional.

**El 50%** restante será girado a los departamentos y al Distrito Capital para apoyar los programas de fomento y desarrollo deportivo, **el fortalecimiento de los Fondos Municipales del Deporte creados por la Ley 19 de 1991**, atendiendo los criterios del Sistema General de Participación establecido en la Ley 715 de 2000 y también, el fomento, promoción y desarrollo de la cultura y la actividad artística colombiana.

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

*Piedad Zuccardi.*

Senadora de la República,

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

En diciembre de 2002 el Congreso expidió la Ley 788 “por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial, y se dictan otras disposiciones”. La cual en su artículo 35, adicionó el estatuto Tributario, creando un numeral nuevo, el 4689-3 con cuatro párrafos dentro del artículo 468. El párrafo 2° del numeral 468-3 del Estatuto Tributario, establece que a partir del primero de enero de 2003 se realizará un incremento del 4% al IVA del servicio de telefonía móvil con el propósito de recaudar recursos que sean destinados a la inversión social. Así mismo, define que el total de estos recursos serán distribuidos así:

*“Un 75% para el plan sectorial de fomento, promoción y desarrollo del deporte, y la recreación, escenarios deportivos incluidos los accesos en las zonas de influencia de los mismos, así como para la atención de los juegos deportivos nacionales y los juegos paralímpicos nacionales, los compromisos del ciclo olímpico y paralímpico que adquiera la Nación y la preparación y participación de los deportistas en todos los juegos mencionados y los del Calendario Unico Nacional.*

*El 25% restante será girado a los departamentos y al Distrito Capital para apoyar los programas de fomento y desarrollo deportivo, atendiendo los criterios del Sistema General de Participación establecido en la Ley 715 de 2000 <sic> y también, el fomento, promoción y desarrollo de la cultura y la actividad artística colombiana”.*

Teniendo en cuenta lo anterior, el objetivo del presente proyecto es modificar el parágrafo 2° del artículo 35 de la Ley 788 de 2002, con el propósito de fortalecer los **Fondos Municipales de Fomento y Desarrollo del Deporte** creados por la Ley 19 de 1991, con el porcentaje del cuatro por ciento (4%) de incremento en el IVA para la telefonía móvil tal como está establecido en la mencionada disposición.

Así las cosas, lo que se pretende es que se mantenga el mencionado incremento del 4% y se modifiquen los porcentajes establecidos actualmente, de tal forma que no sea el 75% como está actualmente establecido, sino **un 50%** que sea dirigido a atender el plan sectorial de fomento, promoción y desarrollo del deporte y la recreación, escenarios deportivos incluidos los accesos en las zonas de influencia de los mismos, así como para la atención de los juegos deportivos nacionales y los juegos paralímpicos nacionales, los compromisos del ciclo olímpico y paralímpico que adquiera la Nación y la preparación y participación de los deportistas en todos los juegos mencionados y los del Calendario Único Nacional, de igual forma que se modifique el 25% que dispone la ley por **el 50%** restante para que este sea girado a los departamentos y al Distrito Capital para apoyar los programas de fomento y desarrollo deportivo y **el fortalecimiento de los Fondos Municipales del Deporte** atendiendo los criterios del Sistema General de Participación establecido en la Ley 715 de 2000 y también, el fomento, promoción y desarrollo de la cultura y la actividad artística colombiana.

Tal como lo establece el artículo 15 de la Ley 181 de 1995 “por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte”, “*El deporte en general, es la específica conducta humana caracterizada por una actitud lúdica y de afán competitivo de comprobación o desafío, expresada mediante el ejercicio corporal y mental, dentro de disciplinas y normas preestablecidas orientadas a generar valores morales, cívicos y sociales*”. De acuerdo con esta definición el apoyo al deporte y el fortalecimiento del mismo conlleva un alto contenido social y contribuye al desarrollo integral de la persona, principalmente de la juventud y la niñez.

Por tal razón la iniciativa busca fortalecer los **Fondos Municipales del Fomento y Desarrollo del Deporte** dada la importancia que estos recursos generarían para la capacitación técnica y deportiva tanto de los jóvenes deportistas como de los entrenadores y personal auxiliar del deporte de los municipios de todo el país, así como para la construcción, dotación y mantenimiento de instalaciones deportivas y recreativas y al financiamiento de eventos deportivos de carácter departamental, municipal e internacional.

Por último, se deja claridad sobre que el presente proyecto de ley no requiere iniciativa del ejecutivo, teniendo en cuenta que no se está creando una nueva carga tributaria sino que se está agregando la figura de los Fondos Municipales de Fomento y Desarrollo del Deporte creados por la Ley 19 de 1991, con el fin de fortalecer la actividad deportiva con un impuesto ya existente.

*Piedad Zuccardi.*

Senadora de la República,

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio del año 2006 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 003, con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Senadora *Piedad Zuccardi*.

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

\* \* \*

### PROYECTO DE LEY NUMERO 004 DE 2006 CAMARA

*por la cual se adiciona el artículo 22 de la Ley 48 de 1993.*

Adiciónase el artículo 22 de la Ley 48 de 1993 con un nuevo parágrafo del siguiente tenor:

Artículo 1°. El artículo 22 de la Ley 48 de 1993 quedará así:

Artículo 22. *Cuota de compensación militar.* El inscrito que no ingrese a filas y sea clasificado debe pagar una contribución pecuniaria al Tesoro Nacional, denominada “cuota de compensación militar”. El Gobierno determinará su valor y las condiciones de liquidación y recaudo.

Parágrafo 1°. La cuota de compensación militar se pagará dentro de los treinta (30) días siguientes a su clasificación.

Parágrafo 2°. **Exonérase a los hombres mayores de 25 años de los estratos 1, 2 y 3 de acuerdo con la clasificación dada por el Sisbén del pago de la cuota de compensación militar y de cualquier tipo de multa**

**contemplada en el artículo 42 de la Ley 48 de 1993, por consiguiente solo pagarán los costos de laminación y expedición de la libreta militar cuyo valor no podrá exceder el equivalente al 10% del salario mínimo legal mensual vigente, tal como están estipulados en las Leyes 694/2001 y 924/2004.**

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

*Piedad Zuccardi*

Senadora de la República,

### EXPOSICION DE MOTIVOS

Desde el año 2001 el Congreso de la República ha aprobado en diferentes oportunidades dos leyes de amnistía (la Ley 694 de 2001 y la Ley 924 de 2004) que han generado grandes beneficios de orden social y económico para nuestro país, permitiendo legalizar la situación militar de miles de hombres mayores de 28 años de los estratos 1 y 2.

De igual forma, estas iniciativas han contado también con el respaldo de la Corte Constitucional quien cuando realizó, el análisis de constitucionalidad de las referidas normas en la Sentencia C- 804 de 2001 manifestó: “*El proyecto de ley otorga un alivio para aquellas personas que por su situación de pobreza absoluta y extrema se ven avocados a permanecer a la ‘sombra’, sin acceder a ciertas posibilidades de empleo y de educación por no poder cancelar la suma que adeudan por concepto de la cuota de compensación militar. En realidad se trata de una medida orientada a cumplir el mandato constitucional que le impone al Estado ...*” “*Proteger a aquellas personas que por su condición económica física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta*”. (Subrayado nuestro).

Sin embargo, como ponente y autora de las Leyes 694 de 2001 y 924 de 2004 respectivamente, he percibido la difícil situación que afrontan nuestros jóvenes desde los 25 años de todos los estratos sociales para obtener su título de educación superior y posteriormente ingresar al campo laboral por falta de su libreta militar, a la cual no pueden acceder por los altos costos de multas, mora y cuotas de compensación que se convierten en inalcanzables cuando no se presentan a tiempo, adicionalmente luego de realizar diferentes reuniones y concertaciones con la Dirección Nacional de Reclutamiento y Reservas del Ejército se llegó a la conclusión por parte de esta dependencia, de respaldar la viabilidad de esta iniciativa, toda vez que en la práctica no se recluta a los hombres después de que han alcanzado la edad de 25 años y en cambio los ingresos que percibiría la Nación por este concepto son de gran importancia.

La aprobación de este proyecto de ley generaría al fisco nacional la suma de \$192.067.139.000 correspondientes a \$121.887.998.000 por recaudo de bachilleres y \$70.179.141.000 por recaudo de regulares, según cuadro que se adjunta elaborado por la Dirección Nacional de reclutamiento y Reservas del Ejército.

Zona	Bachilleres	Recaudo	Regulares	Recaudo	Total	Total Recaudo
1	10233	\$2.343.357.000	21809	\$4.339.991.000	32042	\$6.683.348.000
2	130601	\$29.907.629.000	34130	\$6.791.870.000	164731	\$36.699.499.000
3	82216	\$18.827.464.000	34282	\$6.822.118.000	116498	\$25.649.582.000
4	54937	\$12.580.573.000	53343	\$10.615.257.000	108280	\$23.195.830.000
5	50035	\$11.458.015.000	43315	\$8.619.685.000	93350	\$20.077.700.000
6	19292	\$4.417.868.000	23186	\$4.614.014.000	42478	\$9.031.882.000
7	8658	\$1.982.682.000	12255	\$2.438.745.000	20913	\$4.421.427.000
8	36966	\$8.465.214.000	31516	\$6.280.639.000	68527	\$14.745.853.000
9	11836	\$2.710.444.000	17498	\$3.482.102.000	29334	\$6.192.546.000
11	50282	\$11.514.578.000	19516	\$3.883.684.000	69798	\$15.398.262.000
13	28610	\$6.551.690.000	35461	\$7.056.739.000	64071	\$13.608.429.000
15	48596	\$11.128.484.000	26303	\$5.234.297.000	74899	\$16.362.781.000
<b>TOTAL</b>	<b>532262</b>	<b>\$121.887.998.000</b>	<b>352659</b>	<b>\$70.179.141.000</b>	<b>884921</b>	<b>\$192.067.139.000</b>

Así las cosas, y teniendo en cuenta que el Estado no puede ser indiferente a la problemática de orden social y económica por la que atraviesa nuestro país, por el contrario y particularmente para este caso debe otorgar las garantías para que todas las personas definan su situación militar y así dar cumplimiento al principio Constitucional de equidad vertical exaltado por la honorable Corte Constitucional en sentencia ya referida, sometemos a consideración del honorable Senado de la República el estudio y análisis de la presente iniciativa.

*Piedad Zuccardi.*

Senadora de la República,

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio del año 2006 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 004, con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Senadora *Piedad Zuccardi*.

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 005 DE 2006 CAMARA**

*por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 01 de 1991.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Se modifica el inciso primero del artículo 2° de la Ley 01 de 1991, el cual quedará así: el Ministerio de Transporte presentará al Conpes para su aprobación, cada cuatro (4) años los planes de expansión portuaria que se refieren a:

Artículo 2°. Adiciónase el numeral 9.1 del artículo 9° de la Ley 01 de 1991, así: Cuando se trate de Sociedades Públicas y Empresas Industriales y Comerciales del Estado, no se requiere que estas se constituyan en sociedades portuarias con objeto único. Cuando se trate de sociedades privadas que tengan una actividad portuaria esencial en su cadena productiva, tampoco es necesaria la constitución de sociedad portuaria con objeto único; bastará para ellas la ampliación de su objeto social para el desarrollo de la actividad portuaria.

Artículo 3°. Modifícase el artículo 8° de la Ley 01 de 1991 el cual quedará así: El plazo de las concesiones portuarias será el necesario para que en condiciones razonables de operación, las sociedades portuarias recuperen el valor de las inversiones hechas. En todos los eventos de modificación del plazo contractual, este debe estar plenamente justificado y precedido de estudios técnicos, financieros y legales. En ningún caso habrá prórroga automática de la concesión.

Los concesionarios y beneficiarios de permisos, licencias o autorizaciones revertirán a la Nación a través de la entidad competente al término de la concesión, permiso o autorización, las zonas de uso público que le fueron entregadas.

En el caso de los terminales públicos de propiedad de la Nación y de los privados que presten servicio público, los beneficiarios de la concesión deberán ceder en forma gratuita la infraestructura básica que sea necesaria para la continuidad de la prestación del servicio; en consecuencia, el Estado se reserva el derecho a ejercer la reversión de la supraestructura portuaria de la concesión.

Parágrafo 1°. La infraestructura portuaria que no represente interés económico para el Estado, ni financiero para el sector privado y que se considere activo inmueble ocioso, no será revertida y las zonas de uso público deberán entregarse por el concesionario completamente libres y limpias a la Nación.

Parágrafo 2°. El Inco y Cormagdalena en lo de sus competencias, serán las entidades encargadas de adelantar la diligencia de reversión mencionada en el presente artículo, procediendo a hacer entrega de los mismos al Instituto Nacional de Vías, Invías, quien velará por su custodia mientras no se surta el trámite de una nueva concesión sobre ellos.

Parágrafo 3°. El Gobierno Nacional en el término de tres (3) meses contados a partir de la expedición de esta ley, reglamentará el procedimiento para que las entidades competentes realicen la diligencia de reversión.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 01 de 1991, el cual quedará así: El Gobierno Nacional tendrá un plazo de tres (3) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, para establecer el procedimiento que debe seguir la entidad competente para modificar las condiciones iniciales en las que se otorgó una concesión portuaria; esto para garantizar los derechos de terceros, el principio de la publicidad y la libre y sana competencia.

Artículo 5°. La Nación podrá adquirir acciones en sociedades portuarias cuyo objeto sea el desarrollo de nuevos proyectos portuarios con los recursos provenientes de las contraprestaciones, sin que el porcentaje del capital que adquiera por este sistema llegue a exceder del 20% del capital social, ni comprometa las contraprestaciones de más de diez (10) años del plazo de otorgamiento de la concesión.

Parágrafo. Los municipios o distritos en donde se desarrollen estos nuevos proyectos, también podrán adquirir acciones, en la forma indicada en el

presente artículo comprometiendo la proporción que a ellos les corresponde en la contraprestación.

Artículo 6°. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte podrá declarar de utilidad e interés nacional zonas de uso público, para la construcción y operación de puertos y promoverá mediante oferta pública oficiosa la participación de capital privado y vinculará a los entes territoriales en la organización de la sociedad portuaria que se cree para el desarrollo y explotación del proyecto.

Parágrafo 1°. En el evento contemplado en este artículo, el Ministerio de Transporte procederá a otorgar en nombre de la Nación la concesión portuaria correspondiente previa convocatoria pública, sin necesidad de agotar el procedimiento contemplado en la Ley 01 de 1991, para lo cual bastará con la licencia ambiental y los estudios de factibilidad técnicos y financieros requeridos.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional en el término de tres (3) meses contados a partir de la expedición de esta ley, reglamentará el procedimiento para que el Ministerio de Transporte otorgue en nombre de la Nación las concesiones portuarias que sean de utilidad e interés nacional en zonas de uso público, garantizando el acatamiento de los principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución Nacional, además de la libre competencia.

Parágrafo 3°. Una vez el Ministerio de Transporte haya concluido este trámite, dará traslado al Instituto Nacional de Concesiones, Inco, o a la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, Cormagdalena, según sea el caso, para que formalice el contrato correspondiente y continúe con su administración.

Artículo 7°. *Puertos fluviales*. Los trámites de concesión portuaria que se inicien o soliciten sobre las zonas de uso público ubicadas en las márgenes de los ríos, así como los puertos fluviales susceptibles de otorgarse en concesión y sobre los cuales la Nación ejerce propiedad se registrarán por la Ley 01 de 1991 y por esta ley.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de su promulgación y modifica los artículos 2°, 6°, 8°, 17 de la Ley 01 de 1991.

Por el Gobierno Nacional,

Ministro de Transporte,

*Andrés Uriel Gallego Henao.*

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

En desarrollo del Conpes 3342 PLAN DE EXPANSION PORTUARIA 2005-2006: ESTRATEGIAS PARA LA COMPETITIVIDAD DEL SECTOR PORTUARIO aprobado el 14 de marzo de 2005, el Gobierno Nacional definió algunas políticas necesarias para la modernización de los puertos colombianos, su competitividad, eficiencia y seguridad, recomendando entre otras, impulsar los cambios normativos necesarios para tal fin.

Dentro de las recomendaciones del citado documento, se consignó la revisión del esquema contractual de las Concesiones Portuarias a través de una Comisión Intersectorial conformada por los Ministros de Transporte; Hacienda y Crédito Público; Comercio, Industria y Turismo; Minas y Energía; Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Director del Instituto Nacional de Concesiones, Inco, y la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, Cormagdalena.

La Comisión Intersectorial inició su encargo trabajando con un subcomité integrado por personas de distintas áreas y el acompañamiento de expertos del Banco Mundial, en materia portuaria.

Frente a la realidad portuaria, a los requerimientos de seguridad y eficiencia de los puertos colombianos y teniendo como principio el derecho de los usuarios y la competitividad nacional, se concluyó en que la existencia de vacíos jurídicos y contractuales urgían por una solución, para dar seguridad jurídica a los procedimientos que se hacen necesarios, para que los puertos colombianos puedan efectuar las grandes inversiones, que requiere su modernización y competitividad.

No obstante que la Ley 01 de 1991 produjo grandes beneficios al país, pasados 15 años de su expedición y aplicación, requiere algunas modificaciones que el Gobierno quiere proponer.

El Estado colombiano requiere en materia portuaria políticas sostenibles a mediano y largo plazo que hacen necesarias las modificaciones a la normatividad en materia de: La vigencia de los planes de expansión portuaria, el concepto de plazo contractual determinado en función de las inversiones, la claridad, seguridad y precisión en los procedimientos, el cambio en la estructura en la cláusula de reversión y la intervención y participación de las entidades estatales en el fomento a la actividad portuaria.

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio del año 2006 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 005, con su correspondiente exposición de motivos, por el Ministro de Transporte, *Andrés Uriel Gallego Henao*.

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 006 DE 2006 CAMARA**

*por la cual se establece un procedimiento para la revisión de pensiones y se dictan otras disposiciones en materia de procedimiento en seguridad social.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto determinar un procedimiento breve para la revisión de las pensiones en desarrollo de lo previsto en el artículo 48 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo número 1 de 2005.

Artículo 2°. *Procedimientos.* La revisión de las pensiones se podrá efectuar por vía administrativa o judicial.

Artículo 3°. *Causales.* Son causales de revisión administrativa y judicial:

- a) No reunir el beneficiario de la pensión, al tiempo del reconocimiento, los requisitos exigidos por la ley para su causación;
- b) No reunir el beneficiario de la pensión, al tiempo del reconocimiento, los requisitos exigidos para su causación por la convención o pacto colectivos que le eran aplicables conforme a la ley;
- c) Exceder el reconocimiento el valor de lo legalmente debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran aplicables.
- d) Haber sido reconocida la pensión con fundamento en la interpretación errónea de las normas vigentes o en virtud de normas expedidas sin arreglo a la ley, que generan una apariencia de derecho.

Artículo 4°. *Revisión administrativa.* Los actos de reconocimiento de pensión deberán ser revisados por la entidad que los haya expedido o por la entidad que responda por su pago, a solicitud de parte o de oficio.

La entidad revisora podrá revocar directamente los actos de reconocimiento en los casos en que proceda de acuerdo con la ley, o en caso contrario, solicitar su revisión judicial.

Artículo 5°. *Procedimiento administrativo para la revisión.* La entidad competente notificará al pensionado la iniciación del procedimiento administrativo de revisión y el objeto del mismo, señalando de manera específica la causal por la cual se adelanta el procedimiento, y el término con que cuenta para ejercer su derecho de contradicción y defensa.

Si no es posible la notificación personal, se hará por edicto de conformidad con el Código Contencioso Administrativo y se remitirá un aviso a la entidad pagadora para que lo entregue personalmente al pensionado o a quien tenga poder para recibir, con el siguiente pago de mesada. El recibo del aviso será condición para el pago de la mesada. Se entenderá surtida la notificación con el acto de entrega del aviso, para lo cual la entidad pagadora remitirá a la entidad competente constancia de la entrega del aviso.

Dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación el pensionado podrá ejercer su derecho de defensa sustentando con expresión concreta los motivos de inconformidad.

Durante el trámite del procedimiento administrativo se podrán pedir y decretar pruebas y allegar informaciones, sin requisitos ni términos especiales, de oficio o a petición del interesado.

Transcurrido el término otorgado para que el interesado ejerza el derecho de defensa, y si con base en las pruebas e informes disponibles se encuentra probada alguna de las causales señaladas en el artículo 3° de esta ley, se procederá a la revocación del acto de reconocimiento si hay lugar a su revocatoria directa. Esta decisión deberá ser motivada y en ella se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite.

Si de acuerdo con la ley no procede la revocatoria directa, se podrá ordenar la suspensión del pago de las mesadas futuras. La decisión de suspensión de los pagos solo se hará efectiva a partir de la fecha de presentación de la demanda de revisión ante la jurisdicción competente y permanecerá hasta tanto esta se pronuncie en providencia ejecutoriada sobre la suspensión provisional del acto, que deberá ser solicitada con la demanda.

Si el juez niega la suspensión provisional se reiniciará el pago de la pensión y se reembolsarán las mesadas o valores dejados de pagar.

En caso de que la suspensión se origine por la causal c) establecida en el artículo 3° de la presente ley, solo se suspenderá el acto en cuanto al reconocimiento de mayor valor no debido.

Artículo 6°. *Acción de revisión de pensiones.* Las pensiones que en cualquier tiempo se hayan reconocido o se reconozcan podrán ser revisadas por la jurisdicción ordinaria o por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con sus competencias, a solicitud de la entidad o la institución de seguridad social que la hayan expedido, o por la entidad que responda por su pago.

La revisión procederá en cualquier tiempo, pero no se podrán recuperar las mesadas pensionales percibidas de buena fe. No se entienden percibidas de buena fe las mesadas recibidas con posterioridad a la notificación de la suspensión administrativa de los pagos, o cuando esta no se realice, a partir de la notificación de la admisión de la demanda de revisión.

Artículo 7°. *Efectos de la sentencia.* Cuando la sentencia acceda a la revisión, declarando que no hay derecho a la pensión, las mesadas que se ordenen recuperar se cobrarán a través de la jurisdicción coactiva o de la acción ejecutiva ordinaria según el caso, y si se ordena reducir el monto de la pensión, la diferencia podrá descontarse de las mesadas que se paguen hacia el futuro.

Artículo 8°. *Jueces laborales de seguridad social.* Habrá en cada distrito judicial, jueces del circuito especializados en seguridad social, que serán competentes para conocer en primera instancia de los juicios de la seguridad social. El número de juzgados en cada distrito judicial lo determinará el Consejo Superior de la Judicatura. El Consejo evaluará la necesidad de crear nuevos juzgados o de redistribuir las competencias entre los existentes.

El Consejo Superior de la Judicatura también evaluará la necesidad de crear Salas Especializadas en Seguridad Social en los Tribunales Superiores de Distrito Judicial o de redistribuir las competencias entre las salas existentes, que serán competentes para conocer en segunda instancia de los juicios de la seguridad social cuando la competencia corresponda a la jurisdicción ordinaria.

En cuanto a la jurisdicción contencioso administrativa el Consejo evaluará la necesidad de crear juzgados administrativos y salas especializadas en Seguridad Social, en cada uno de los tribunales Administrativos, que serán competentes para conocer en primera instancia de los juicios de la seguridad social, cuando la competencia corresponda a la jurisdicción contencioso administrativa. El Consejo Superior de la Judicatura podrá suprimir estos juzgados administrativos y estas salas cuando el volumen de los procesos así lo aconseje y en tal caso el conocimiento de los procesos que se encuentren en curso, se trasladará a quienes corresponda decidir los asuntos laborales.

En los procesos en que se discutan prestaciones periódicas de término indefinido, como pensiones, la cuantía se determinará por el valor actuarial de la pensión y/o por el valor actuarial del exceso discutido, cuando la pretensión recaiga sobre un mayor valor. La estimación de la cuantía siempre corresponderá a la entidad responsable del pago de la pensión.

Artículo 9°. *Competencia.* La competencia para la acción de revisión, por razón del territorio, se determina por el lugar en donde se hizo el reconocimiento o por el domicilio del particular demandado, a elección del actor.

La competencia para la acción de revisión, por razón de la cuantía, en la jurisdicción ordinaria se determina de conformidad con las normas vigentes del Código Procesal del Trabajo. En la jurisdicción contencioso administrativa la acción de revisión corresponde en primera instancia a los tribunales administrativos y en segunda instancia al Consejo de Estado, independientemente de su cuantía.

Artículo 10. *Procedimiento de la acción de revisión ante la jurisdicción contenciosa administrativa.* La acción de revisión se tramitará por el procedimiento ordinario establecido en el artículo 207 y siguientes del Código Contencioso Administrativo, cuando la jurisdicción competente sea la jurisdicción contenciosa administrativa. Procederá la suspensión provisional en los mismos términos del artículo 152 el Código Contencioso Administrativo. El perjuicio no requerirá prueba distinta a la manifestación de que el reconocimiento de la pensión se encuentra vigente.

Sin embargo, el término para practicar las pruebas no excederá de diez (10) días pero puede ser hasta de veinte (20) días para las que deban recibirse fuera del lugar de la sede.

Vencido el término de traslado establecido en el artículo 210 del C. C. A. se enviará el expediente al ponente para que elabore el proyecto de sentencia. Este se deberá registrar dentro de los veinte (20) días siguientes.

La Sala, sección o subsección tendrá diez (10) días para fallar.

La segunda instancia de la acción de revisión se tramitará de conformidad con lo establecido en el Código Contencioso Administrativo.

Artículo 11. *Procedimiento de la acción de revisión ante la jurisdicción ordinaria laboral.* La acción de revisión se tramitará por el procedimiento ordinario laboral establecido en los artículos 77 y siguientes del Código Procesal Laboral cuando la jurisdicción competente sea la jurisdicción ordinaria laboral. Procederá la suspensión provisional en los términos establecidos en el artículo 12 de la presente ley.

Artículo 12. *Suspensión provisional.* En la jurisdicción ordinaria procederá la suspensión provisional del acto de reconocimiento, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

a) Que la medida se solicite y sustente de modo expreso en la demanda o en escrito separado, presentado antes de que sea admitida;

b) Para que proceda basta que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud.

En el auto admisorio de la demanda se decidirá sobre la solicitud de suspensión provisional.

Contra el auto que resuelva la solicitud de suspensión provisional, en los procesos de única instancia, procede el recurso de reposición. En los de primera instancia el auto que decida la petición de suspensión provisional es apelable ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial y mientras este decide, se mantendrá la suspensión provisional de los pagos.

En caso de que la suspensión se origine por la causal c) establecida en el artículo 3° de la presente ley, solo se suspenderá el acto en cuanto al reconocimiento del mayor valor no debido.

Contra el auto que resuelva la solicitud de suspensión provisional, en los procesos de única instancia, procede el recurso de reposición. En los de primera instancia el auto que decida la petición de suspensión provisional es apelable ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial y mientras este decide, se mantendrá la suspensión provisional de los pagos.

Este recurso no suspenderá la tramitación del proceso ante el inferior, el cual actuará con la copia de las piezas correspondientes, cuyos originales se enviarán al Tribunal Superior de Distrito Judicial.

El Tribunal Superior de Distrito Judicial decidirá de plano el recurso de apelación.

Artículo 13. *Notificaciones en el proceso de revisión.* Si no es posible la notificación personal, se hará por edicto de conformidad con el Código Contencioso Administrativo y se remitirá un aviso a la entidad pagadora para que lo entregue personalmente al pensionado o a quien tenga poder para recibir, con el siguiente pago de mesada. Se entenderá surtida la notificación con el acto de entrega del aviso, para lo cual la entidad pagadora remitirá al juez competente constancia de la entrega del aviso.

Artículo 14. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación.

*Alberto Carrasquilla Barrero*, Ministro de Hacienda y Crédito Público;  
*Diego Palacio Betancourt*, Ministro de la Protección Social.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

*por la cual se establece un procedimiento para la revisión de pensiones.*

El Acto Legislativo 01 de 2005, mediante el cual se modificó el artículo 48 de la Constitución Política, contempló la posibilidad de que el legislador establezca un procedimiento breve para la revisión de las pensiones reconocidas con abuso del derecho o sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en las convenciones y laudos arbitrales válidamente celebrados.

Aunque existen en la legislación vigente mecanismos para revisar las pensiones reconocidas mediante acto administrativo, sentencias, conciliaciones y transacciones, el constituyente consideró necesario que el legislador debía determinar un procedimiento realmente eficaz que evite el daño patrimonial que sufre hoy el Sistema General de Pensiones y que garantice hacia el futuro su sostenibilidad financiera. Para cumplir este propósito estableció que el procedimiento para la revisión de pensiones debe ser “breve” y no estableció ningún límite temporal para efectuarla.

De esta manera se expuso por el ponente, Senador Mario Uribe Escobar en el segundo debate:

*“Se retomó una propuesta que se había hecho para el referendo, aquella que hablaba del establecimiento de un procedimiento breve para la revisión de las pensiones reconocidas sin el cumplimiento de los requisitos legales o con abuso del derecho, esta norma estuvo a punto de ser aprobada, en el*

*referendo no lo fue y ahora se pretende con ella que las pensiones obtenidas de manera fraudulenta desde el punto de vista administrativo o judicial puedan ser revisadas por un procedimiento breve para tratar con ello de preservar la sostenibilidad económica del sistema gravemente afectado por estas pensiones fraudulentas”<sup>1</sup>.*

En la actualidad, existen 1.137.363 pensionados<sup>2</sup>. La nómina mensual que paga el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, FOPEP, asciende a \$290.000 millones y la del ISS a \$744.000 Millones<sup>3</sup>. En el presupuesto de 2006 se proyecta una apropiación para el pago de pensiones de naturaleza pública de cerca 13 billones de pesos.

Se han detectado numerosos casos de reconocimientos sin el cumplimiento de los requisitos para adquirir el derecho a la pensión. En entidades públicas se pueden citar como ejemplo: Las universidades públicas, Foncolpuertos, Prosocial, Caja Agraria, Carbocol, ISS, Cajanal, instituciones hospitalarias.

Teniendo en cuenta lo anterior y tal como lo quiso el constituyente, se propone establecer un procedimiento que garantice el debido proceso y el derecho a la defensa del pensionado, pero que a su vez le permita al Estado detener el daño patrimonial que se causa al Sistema de Seguridad Social en pensiones por el pago de esas pensiones reconocidas en forma contraria a la ley.

El proyecto de ley cumple el cometido otorgado por el constituyente, estableciendo dos procedimientos, uno administrativo, que puede culminar con la revocatoria de los actos que hayan reconocido derechos subjetivos por medios ilegales, y uno judicial para aquellos casos en que deba ser el juez el que establezca la legitimidad del derecho.

Las causales que se establecen en el proyecto de ley desarrollan las determinadas de manera genérica en el acto legislativo, es decir, la posibilidad de revisar las pensiones reconocidas sin el cumplimiento de los requisitos legales (causales a) a c)) o las reconocidas con abuso del derecho (causal d)).

En el debate del acto legislativo surtido en la Comisión Primera del Senado se hizo referencia a las causales para revisar las pensiones, en los siguientes términos: “...se explicó la necesidad de que, sin menoscabo del debido proceso y el derecho de defensa, resulta necesario dotar al Estado de un instrumento ágil para racionalizar en unos casos e incluso eliminar algunas de aquellas pensiones que han sido reconocidas de manera fraudulenta, sino aquellas reconocidas de manera irregular, bien por haberse dado interpretaciones erróneas a las normas vigentes o en virtud de normas expedidas sin arreglo a la ley, que generan una apariencia de derecho por ello se hace necesaria su revisión”<sup>4</sup>.

En cuanto a las pensiones reconocidas con abuso del derecho, el constituyente lo definió de la siguiente manera: “...se incurre en abuso cuando el derecho se ejerce con intención de agraviar el interés ajeno traspasando los límites de la moralidad o con fines diferentes para los que fue reconocido por el ordenamiento positivo...”<sup>5</sup>.

Para desarrollar el pensamiento del constituyente que quiso que la revisión de las pensiones se cumpliera en forma breve, el legislador no solamente debe establecer procedimientos con términos razonablemente cortos, sino principalmente, remover las causas más comunes de dilación que se han podido detectar en procedimientos similares ya regulados por la ley. Para lograr este cometido ha ideado unos mecanismos tendientes a que dentro del respeto al efectivo ejercicio del derecho de audiencia y de defensa de las partes, se impida que se abuse del derecho para eludir una pronta decisión.

### Notificación por aviso en el proceso de revisión

Una de las formas más frecuentes de eludir la revisión de una pensión, es impedir la notificación personal tanto por la autoridad administrativa como la personal que debe hacerse en los procesos judiciales a la iniciación del procedimiento de revisión. Es común que el pensionado no pueda localizarse para recibir la notificación personal, pese a que en todos los casos se presenta cumplidamente al cobro de su mesada pensional, en forma personal o por medio de un apoderado.

En el proyecto se ha previsto que en estos casos, la notificación se haga por edicto de conformidad con el Código Contencioso Administrativo y que se remita un aviso a la entidad pagadora para que lo entregue personalmente con el siguiente pago de mesada, al pensionado o a quien tenga poder para

<sup>1</sup> *Gaceta del Congreso* número 29 7 de febrero de 2005.

<sup>2</sup> Corte, 30 junio de 2005. Fuente Superintendencia Bancaria de Colombia y Dirección de Seguridad Económica y Pensiones.

<sup>3</sup> Corte, mayo 2005. Fuente Superintendencia Bancaria de Colombia.

<sup>4</sup> *Gaceta del Congreso* número 793 del 6 de diciembre de 2004.

<sup>5</sup> *Gaceta del Congreso* número 296 del 26 de mayo de 2005.

recibir. La notificación se entenderá surtida con el acto de entrega del aviso. En esta forma se cumple el objetivo procesal de enterar al interesado de la iniciación del procedimiento en una forma ágil y segura.

#### **Suspensión del pago de mesadas**

La razón de la utilización de medios dilatorios en el proceso judicial es poder continuar devengando la pensión hasta que quede en firme la sentencia. Con este objeto se elude la notificación y se presentan incidentes y recursos que prolongan el proceso más allá de lo que normalmente ocurre debido a la congestión judicial.

Para remover esta causa de dilación procesal se autoriza la suspensión del pago de mesadas, o su reducción, cuando como culminación del procedimiento adelantado por la entidad competente se llegue a la conclusión de que se da alguna de las causales de revisión y que hay lugar a la acción judicial. Pero para evitar abusos, se dispone que la suspensión del pago sólo pueda hacerse efectiva a partir de la presentación de la demanda de revisión judicial y que permanezca hasta cuando el juez competente se pronuncie sobre la solicitud de suspensión provisional del acto de reconocimiento. Con ello se busca que la decisión de suspensión del pago sea avalada por el juez *ab initio* del proceso, cuando admita la demanda, o que se deje sin efecto, en cuyo caso se reiniciará el pago de la pensión y se reembolsarán las mesadas o valores dejados de pagar.

Esta disposición no contradice la prohibición constitucional de congelar o reducir el valor de las mesadas pensionales legalmente reconocidas, en primer lugar, porque se trata de pensiones respecto de las cuales se ha llegado a la conclusión de que fueron ilegalmente reconocidas, pero además, porque la suspensión no tiene efectos sobre el reconocimiento, sino sobre el pago, mientras el juez decide sobre la suspensión del reconocimiento.

Por este medio se logra que tanto la entidad demandante como el pensionado se interesen en la emisión pronta de la sentencia y faciliten el curso procesal.

#### **Recuperación de mesadas no percibidas de buena fe**

Adicionalmente a la medida anterior, se dispone que a través del proceso de revisión judicial se puedan recuperar mesadas que no fueron recibidas de buena fe, en el entendimiento de que una vez el pensionado sea notificado de que existe una causal legal para solicitar la revisión, ya no se le puede considerar de buena fe y si sigue percibiendo la pensión, debe atenerse al resultado del litigio, debiendo reintegrar lo indebidamente recibido si así lo ordena la sentencia.

Y para que la decisión judicial no sea ilusoria, se dispone que las mesadas que se ordene recuperar se cobrarán a través de la jurisdicción coactiva o de la acción ejecutiva ordinaria según el caso, y si se ordena reducir el monto de la pensión, la diferencia podrá descontarse de las mesadas que se paguen hacia el futuro.

En el proyecto se sigue la ritualidad procesal vigente de los Códigos Contencioso Administrativo y de Procedimiento Laboral, pero en este último se introduce la figura de la suspensión provisional del reconocimiento, que es una medida cautelar que se decreta con la admisión de la demanda, en aquellos casos en que aparece evidente la violación de la ley, en forma similar a como hoy opera en la jurisdicción contencioso administrativa.

Por último, debe tenerse en cuenta que aunque la ley establezca un procedimiento breve, este no tendría ningún efecto si no se crean jueces especiales de seguridad social o se redistribuyen competencias, toda vez que la congestión que hoy existe en los despachos judiciales, principalmente en los que conocen de asuntos laborales, hace que en la práctica los términos establecidos en las normas no puedan cumplirse.

La propuesta consiste en crear un número de jueces laborales del circuito para que conozcan en primera instancia de los juicios laborales de la seguridad social y una sala especializada en seguridad social en cada uno de los tribunales superiores de distrito judicial, para conocer en segunda instancia, cuando la competencia le corresponda a la jurisdicción ordinaria. Esto en el caso de que el Consejo Superior de la Judicatura, previa evaluación lo estime necesario, toda vez que se le da la oportunidad de redistribuir competencias.

Frente a la jurisdicción contencioso administrativa la propuesta es crear jueces y salas especializadas en seguridad social, en cada uno de los tribunales administrativos, para conocer en primera instancia de los juicios laborales de seguridad social cuando la competencia le corresponda a la jurisdicción contencioso administrativa. Estos jueces y salas podrán ser suprimidos por el Consejo Superior de la Judicatura, cuando la carga de trabajo así lo determine.

Desde el punto de vista fiscal, y para dar cumplimiento a lo estipulado en el inciso 4° del artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>6</sup>, y una vez analizada la

situación actual de los costos de juzgados y tribunales en el país, se estima que, en el evento en que no fuera posible la redistribución de competencias de que trata el presente proyecto de ley, la creación de los nuevos jueces y magistrados generaría un costo cercano a los 80 mil millones de pesos anuales. Este valor corresponde a un estimativo de creación en los términos señalados por el proyecto, máximo un (1) juzgado adicional por distrito judicial y máximo una (1) sala por cada tribunal, dependiendo de las necesidades que evidencie el estudio del Consejo Superior de la Judicatura.

Dicho gasto se incluirá a cargo del Presupuesto General de la Nación una vez se cuente con el análisis mencionado por parte del Consejo Superior de la Judicatura, guardando concordancia con las metas contempladas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, a partir de la próxima vigencia fiscal.

Es preciso señalar que, para la ejecución del contenido del actual proyecto de ley, hay evidencia de mayores ingresos tributarios por efecto del mejor comportamiento económico que hacen posible predecir su financiamiento por esta vía. De no ser posible lo anterior, se deberá priorizar este gasto por encima de otros, para que el mayor valor ordenado sea atendido con menores gastos en otros proyectos del sector o de otros sectores.

Por otra parte, a las entidades que tengan que instaurar acciones de revisión de pensiones se les genera un costo adicional que deberá ser cuantificado por cada una de ellas, dependiendo de la cantidad de acciones que deban iniciar. De todas maneras, debe tenerse en cuenta que estos mayores costos iniciales se verán compensados en el corto y mediano plazo con parte del ahorro que se obtendrá con los fallos de revisión.

De los honorables Congresistas:

*Alberto Carrasquilla Barrera*, Ministro de Hacienda y Crédito Público;  
*Diego Palacio Betancourt*, Ministro de la Protección Social.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio de 2006 ha sido presentado en este despacho, el Proyecto de ley número 006 con su correspondiente exposición de motivos, por el Ministro de la Protección Social *Diego Palacio Betancourt* y Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Alberto Carrasquilla*.

El Secretario,

*Angelino Lizcano Rivera.*

\*\*\*

### **PROYECTO DE LEY NUMERO 007 DE 2006 CAMARA**

#### **Obligatoriedad y gratuidad en la educación preescolar y básica**

*por la cual se reglamenta la gratuidad en la educación en todos sus niveles de conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.*

El Congreso de la República de Colombia.

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto regular el derecho a la gratuidad y a la obligatoriedad en la educación en los niveles de preescolar y básica en las instituciones educativas oficiales, de

<sup>6</sup> Dice el artículo 7° de la Ley 819 de 2003: *Artículo 7°. ANALISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS.* En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la *Gaceta del Congreso*.

*Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumento de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (...)* (Subrayado fuera del texto).

conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.

Artículo 2°. *Del derecho a la gratuidad de la educación.* Con el fin de materializar el derecho a educarse gratuitamente en todas las instituciones educativas oficiales, la persona debe demostrar su insolvencia económica o estar incluida en los niveles I, II y III del Sisbén.

Artículo 3°. *Del costo operacional para garantizar la gratuidad en la educación.* La Nación y los entes territoriales garantizarán además de los recursos necesarios para salarios y prestaciones, el total de los costos operacionales en la educación.

Parágrafo. Se entiende como “Costo Operacional” de las instituciones educativas oficiales, todos los rubros referentes para su normal funcionamiento excluyendo el pago de salarios y prestaciones el cual se realiza por el Sistema General de Participaciones.

Artículo 4°. *Causal de mala conducta.* El funcionario que incumpliere con lo dispuesto en la presente ley, incurrirá en causal de mala conducta la cual será sancionada con destitución del cargo.

Artículo 5°. *Vigencia de la ley.* Esta ley rige desde su sanción y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Carlos Fernando Mota Solarte,  
Representante a la Cámara, Autor.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

#### Honorables Congresistas

Una manera elemental y quizás ingenua de acercarse al querer y al pensamiento de las gentes, es presentando proyectos de ley sobre temas de mucha actualidad, que la comunidad desea que se agiten en el seno del Congreso de la República, para buscar (si se aprueban) soluciones a los problemas que la mortifican, la intranquilizan y la aquejan.

¿O es que seguiremos siendo tan negligentes, tan insensatos, como para desoir estos clamores? Continuaremos siendo indiferentes a los avisos de la prudencia, desatendiendo las respetuosas peticiones que se nos formulan en relación con las necesidades de la inmensa mayoría de nuestras laboriosas poblaciones.

Señores Representantes. Utilicemos la probidad, la cordura, el buen juicio, el sentido común, la equidad, la justicia, para evitar la desesperación, el desastre o la revuelta.

Este proyecto de ley que presento hoy, por ejemplo, es el querer vivo tallado en el corazón y en el alma de las gentes de mi patria, donde se aspira que se cumplan, que se solucionen, lo más pronto posible inquietudes apremiantes, como es el anhelo, quizás dijéramos la decisión definitiva de evitar odiosas arbitrariedades, abusos o para mejor decir que se sigan pisoteando y lesionando los derechos consagrados en nuestra Norma Superior. La Constitución Nacional, aprobada en el año 1991, dejó plasmada en forma fehaciente, sin interpretaciones distintas a las que indican sus propios textos, la educación obligatoria y gratuita en las instituciones del Estado y estableció concretamente en el artículo 67 lo que debería hacerse a través de una ley, pero que desafortunada y desgraciadamente no se ha cumplido, no obstante el amparo que a esos sagrados y elevados derechos que en forma indubitable y clara ha dado nuestra Constitución Política.

La observancia, el respeto, el acatamiento a esa norma Constitucional debe convertirse para todos nosotros en la guía ética e insustituible de la labor que debemos adelantar, en un señalado e importante factor que nos permita alimentar la credibilidad, la fe y la esperanza de las gentes, que vienen reclamando, no de ahora, sino de tiempo atrás y en forma sistemática, la violación continua a ese derecho superior, que ha sido flagrantemente conculcado con el beneplácito o la indiferencia de las autoridades colombianas.

Por ello, nosotros, los Parlamentarios, tenemos la obligación de recuperar en forma absoluta la credibilidad de las personas de la calle y el deber ineludible de que el Congreso cumpla con la función primordial y perentoria de dotar a la Nación de una ley contundente, precisa e inequívoca, que otorgue la suficiente garantía de certidumbre jurídica y en donde no se desnaturalice su alcance y contenido.

Para que los argumentos que invoco sobre la aprobación de este proyecto, no resulten vanos, para que exista una evidencia mayor sobre este particular, es necesario transcribir lo que estatuye el artículo 67 ya mencionado, de nuestra Constitución Política, así:

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

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

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley”.

Pero si se requiriera de mayores y más sólidas motivaciones, es bueno también reproducir los comentarios muy gráficos por cierto, que aparecen en los escritos sobre esta materia, en los libros “Interpretación y Génesis de la Constitución de Colombia” Edición de 1992, “La Constitución de la Nueva Colombia”, Editorial “Legis”, “Siempre al Día”, cuyos autores son eminentes y connotados tratadistas e integrantes de la Corte Constitucional y otras Corporaciones y en donde se precisa la finalidad que perseguimos, de la siguiente manera:

“Nos encontramos en presencia de un artículo claramente programático y de considerable alcance reglamentario. Trata de la educación como derecho de la persona, de la educación como un deber a cargo del Estado, la sociedad y la familia, y de la educación como un servicio público que “tiene una función social”.

Es una norma de fuerte intención ideológica, pues se toma la molestia de indicar qué es lo que “se busca” con la educación, de enumerar los principales valores en torno a los cuales se “formará al colombiano” según un plan constitucionalmente trazado, y de determinar los objetivos oficiales de la inspección y vigilancia a cargo del Estado. (...).

Establece la norma, además, la obligatoriedad de la educación por dos vías:

La edad (la educación es obligatoria entre los cinco y los 15 años de edad) y el grado escolar (un año de preescolar y nueve de educación básica, c” como mínimo 2, lo cual quiere decir que la ley podría extender su obligatoriedad a grados adicionales). Con esta prescripción se hace de la educación un deber constitucional. Deber de los educandos, en cuanto a ella quedan sujetos por su obligatoriedad, y deber de quienes de ella son responsables, por que están obligados a proveerla, para efecto de lo cual el Estado tiene compromisos especiales e ineludibles, a saber: debe brindar educación gratuita en sus propias instituciones, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos; debe garantizar el “adecuado” cubrimiento del servicio (la Constitución debía decir aquí “pleno”, en lugar de recurrir al mezzquino “adecuado”); debe, en fin, asegurar a los menores de edad las condiciones necesarias para su acceso (suficiencia de aulas, maestros y elementos didácticos, vgr.) y para su permanencia en el sistema educativo (mediante, por ejemplo, la eliminación de las causas de deserción escolar atribuibles a la deficiente organización del sistema educativo).

La norma faculta al Estado para ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación y, además, para regular esta atribución por medio de leyes, a diferencia del ordenamiento anterior, que facultaba al Gobierno para regularla con autonomía constitucional”.

(Interpretación y Génesis de la Constitución de Colombia. Edición de 1992, págs.170 y 171).

También al respecto, citamos muy brevemente lo anotado con relación a este tema en el libro “La Constitución de la Nueva Colombia”, página 30, que a la letra dice:

“–**Derecho a la educación.** En la anterior Constitución no se consagraba el derecho a la educación, tal como lo encontramos hoy en el artículo 67 de la Carta. Tal derecho se encontraba implícito en la libertad de enseñanza. Es decir, se determina el fenómeno educativo desde el punto de vista de quien imparte la educación y no de quien la recibe. La fórmula propuesta pretende ser mucho más amplia pues no sólo se va a garantizar el ejercicio de la libertad de impartir educación sino, prioritariamente, el derecho de toda persona a recibirla. Complementariamente, se consagra la educación como un servicio público, cuya finalidad es permitir el acceso de todas las personas al conocimiento, la ciencia y además bienes y valores de la cultura.

Como fundamento de la educación se consagran:

a) Respecto a los derechos humanos. Esta finalidad significa que, sin perder su sentido pluralista, la educación básica no puede impartirse inspirada en credos o ideologías en cuya observancia esté implícita o manifiesta la violación o el desconocimiento de los preceptos que consagra la Carta de Derechos y Deberes, establecido en la Constitución, y, consecuentemente, en los desarrollos que de los mismos efectúe la ley. La educación es otra forma de crear la cultura de los derechos Humanos, y cualquier hecho o disposición público o privado que desconozca este principio, será inconstitucional;

b) La paz y la democracia. La educación básica no podrá ser impartida ni estar inspirada en consideración a principios que niegan el sistema democrático del Gobierno o que hagan apología de las distintas formas de violencia o inciten a vulnerar el sistema político y la convivencia pacífica. Lo anterior no solo significa que las diversas manifestaciones, formales y materiales, de la educación básica deben abstenerse de quebrantar los anteriores principios, sino fundamentalmente deben promoverlos cualquiera que sea la ideología en la cual se hallen inscritas.

De la misma manera se consagra como responsables de la prestación del servicio al Estado, a la sociedad y a la familia, determinando que puede ser gratuito, regulado e inspeccionado por el Estado”. (La Constitución de la Nueva Colombia. Página 30.)

Ya en materia jurisprudencial, podemos anotar que son múltiple las sentencias de las altas Cortes relacionadas con la educación, y en donde más desarrollo jurisprudencial ha tenido la materia es en el campo de las Sentencias de Tutela, mediante la cual la Corte Constitucional defendiendo la importancia que tiene la educación en nuestra Constitución, ha sido reiterativa en señalar que nuestra Carta es una Constitución Cultural, concepto dentro del cual incluye la educación, y a manera de ejemplo, cita el preámbulo, los artículos 1°, 5° y 7° de la Constitución los cuales son desarrollados en los artículos 8° (protección de la riqueza cultural y natural de la Nación), 10 (idioma, lenguas y dialectos), 13 (igualdad), 14 (personalidad jurídica), 18 (libertad de conciencia), 20 (libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones), 26 (libertad de profesión u oficio) 27 (libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra), 40 (derechos políticos), 41 (pedagogía constitucional), 42 (educación de los menores e impedidos), 44 (derechos fundamentales del niño), 45 (educación del adolescente), 47 (rehabilitación para los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos), 52 (educación física), 53 (capacitación y adiestramiento de los trabajadores), 54 (la información y habilitación profesional y técnica de los trabajadores), 61 (propiedad intelectual), 63 (protección del patrimonio arqueológico de la Nación), 67 (función social de la educación), 68 (establecimientos educativos), 69 (autonomía universitaria), 70 (promoción y fomento a la cultura), 71 (búsqueda del conocimiento y la expresión artística), 72 (patrimonio cultural de la Nación), 150-8 (leyes sobre la inspección y vigilancia), 189-21 (inspección y vigilancia de la enseñanza por el ejecutivo), 189-27 (patente temporal a los autores), 300-10 (regulación de la educación por las asambleas departamentales), 311 (el municipio y la cultura), 336 (rentas destinadas a la educación), 356 (situado fiscal con destino a la educación), 365 (servicios públicos) y 366 (la educación como objeto fundamental del Estado).

Ha dicho la Corte Constitucional en la Sentencia T-002 de 8 de mayo de 1992, que:

“(…) También se llega a la conclusión de que la educación es un derecho fundamental por la vía del argumento de los derechos constitucionales fundamentales por reconocimiento expreso. En efecto como ya se mencionó, el artículo 44 de la Constitución contiene la educación como uno de los derechos constitucionales de los niños y agrega que “la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos...”.

Al final remata esta importante sentencia estableciendo que la educación es “un derecho inherente a la persona”.

Otra jurisprudencia que no puedo dejar pasar por alto es la Sentencia T-225 de 1997, que establece lo siguiente:

La educación, en los términos de nuestra Constitución, se consagra como un derecho con arreglo al cual el Estado se ve comprometido a facilitarle a los miembros de la sociedad la posibilidad de acceder al conocimiento técnico y científico y de lograr los demás bienes y valores de la cultura, como una condición para mejorar su situación personal y alcanzar mejores oportunidades de trabajo.

Se admite, por lo demás, que la educación tiene una doble significación que la consagra, de un lado, como un derecho del individuo, tal como se acaba de advertir, pero también como un deber cuyos alcances comprometen, no solo al Estado, sino a la sociedad, la familia y por supuesto, al propio beneficiario (...).

Ahí están, pues, la confirmación de mis puntos de vista que señalo en esta exposición de motivos, para impulsar la apropiación de este proyecto, que no se encuentran ligados a mis éxitos o fracasos específicos en el Parlamento Colombiano, sino a una profunda e inalterable convicción personal que se ha aumentado todavía más, con el asentimiento y los clamores de infinidad de personas.

Debo despejar enfáticamente, así mismo, cualquier remota duda que pudiera existir, en el sentido de considerar que esta iniciativa podría obedecer al protagonismo de un novel Congresista, pero una persona muy cercana, de mi familia, de mi sangre, el doctor Antonio Kuri, Senador de la República, en el año de 1960, presentó el proyecto de ley, relacionado con los pagos de los sueldos al Magisterio oficial de la enseñanza primaria cuyo texto acompaño y que, digo yo, ha podido dar nacimiento a la educación Obligatoria y Gratuita estatuida en nuestra Constitución.

Por estas razones de obligada aceptación, solicito a ustedes, honorables Congresistas, se sirvan dar aprobación a este proyecto de ley, cuyo artículo anexo.

Atentamente,

Carlos Fernando Motoa Solarte,

Representante a la Cámara por el Valle del Cauca.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio de 2006 ha sido presentado en este despacho, el Proyecto de ley número 007 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Carlos Fernando Motoa Solarte.

El Secretario,

Angelino Lizcano Rivera.

\* \* \*

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 008 DE 2006 CAMARA

por la cual se reglamenta la participación activa de los jóvenes en las diferentes ramas y órganos poder público, de conformidad con el artículo 45 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. *Objeto.* Esta ley garantizará a los jóvenes colombianos su participación a fin de que se logre su vinculación laboral en los diferentes cargos de las ramas del Poder Público y formen parte activa en el desarrollo político, económico y social del Estado.

Artículo 2°. *Definición de joven.* Para efectos de la presente ley, entienda por joven toda persona que tenga entre dieciocho (18) y veintinueve (29) años de edad.

Parágrafo. Esta definición no sustituye los límites de edad establecidos en otras leyes para adolescentes y jóvenes en las que se establecen garantías penales, sistemas de protección, responsabilidades civiles, derechos políticos y ciudadanos.

Artículo 3°. *Participación activa de los jóvenes.* La participación activa de los jóvenes en las diferentes ramas y órganos del poder público se hará cumplir por parte de la autoridad nominadora que le corresponda, aplicando las siguientes reglas:

a) Mínimo un 30% de jóvenes en los empleos o secretarías de despacho municipales, distritales, departamentales y entidades descentralizadas, deberán ser desempeñadas por personas cuyas edades están señaladas en esta ley, como también en los cargos de libre nombramiento y remoción de la rama ejecutiva en todos sus niveles;

b) Mínimo un 30% de jóvenes en las entidades del orden nacional y regional de la rama legislativa, administrativa y judicial.

Parágrafo. El incumplimiento de lo ordenado en esta ley, constituye causal de mala conducta, que será sancionada con destitución del funcionario respectivo de conformidad con el régimen disciplinario vigente.

Artículo 4°. *Excepción.* Lo dispuesto en el artículo anterior no se aplicará cuando para la provisión de esos empleos se requiera de condiciones especiales estatuidas en la Constitución Nacional o en otras leyes especiales.

Artículo 5°. *Informes de seguimiento.* Con el fin de hacer la evaluación del cumplimiento de la presente ley, el Programa Presidencial Colombia Joven o quien haga sus veces, presentará al Congreso de la República y al Procurador General de la Nación, antes del 31 de diciembre de cada año, un informe sobre la provisión de cargos y el porcentaje de participación de los jóvenes en las ramas del poder público.

Artículo 6°. *Igualdad de remuneración.* El Gobierno, el Ministro de la Protección Social, el Departamento Administrativo de la Función Pública y demás autoridades, vigilarán el cumplimiento de la legislación que establece igualdad de condiciones laborales, con especial cuidado a que se haga efectivo el principio de igual de remuneración para trabajo igual.

Artículo 7°. *Vigilancia y cumplimiento de la ley.* El Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo, velarán por el estricto cumplimiento de esta ley.

Artículo 8°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Hay firma ilegible.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Representantes:

Este proyecto de ley –como seguramente existirán otros– debe obligarnos a reflexionar sobre la importancia que tiene para la Nación y todos los parlamentarios, la unión en torno a que se logren realizar unos propósitos comunes y de beneficio colectivo.

Esta iniciativa, por ejemplo, que me honro en presentar a ustedes, honorables representantes, la considero muy oportuna que se ventile en el escenario propicio de la democracia colombiana –como lo es el Congreso–, pues nosotros tenemos el deber de escuchar, de ir consolidando en forma segura y cierta los anhelos de nuestros jóvenes, a fin de cumplir con los compromisos que en campaña adquirimos con ellos.

Por eso no es aventurado afirmar que, tratándose de la juventud colombiana, sea necesario tener en cuenta no solo su vinculación a la administración pública, se trata, sin duda, de un objetivo mayor y que, de hecho, ha sido esquivo para las generaciones anteriores. Sin embargo, los jóvenes actuales cuentan con ventajas para hacerlo realidad. Tienen niveles de educación más altos que sus progenitores; están familiarizados con las nuevas tecnologías de producción, comunicación, manejo y procesamiento de información, cuyo conocimiento y uso serán claves para el desempeño del Estado en el futuro; han experimentado el ritmo incesante del cambio, lo que los hará capaces de enfrentar las transformaciones futuras con mayor flexibilidad y rapidez y se desenvolverán en un escenario político más holgado, tanto por la tendencia a la estabilización de las cuotas jóvenes como por el mayor número de opciones para orientar las conductas demográficas, sino como también lo que esto significa en los factores sociales para generalizar y motivar su participación política. Esta situación, pues, protege al joven y evita que huya del país como ha venido sucediendo desde hace algún tiempo.

Los jóvenes colombianos tendrán por delante un enorme desafío: ser conductores de un proceso de desarrollo económico y social que permita, a la vez, reducir la pobreza y los abismales índices de desigualdad socioeconómica, que atentan contra la estabilidad y la convivencia; promover un crecimiento económico basado en fundamentos sustentables a largo plazo y competitivos en el contexto mundial.

Y es que, hay algunos jóvenes, profesionales o no, honorables colegas, que se ven obligados en algunas ocasiones –repito– a salir del país o de la comarca que los vio nacer en busca de oportunidades para aplicar sus conocimientos, en virtud de que en nuestro suelo se las niegan con el argumento de no tener experiencia laboral alguna. Y ese éxodo perjudica notablemente los altos intereses de la Patria, pues se dice que el futuro de la Nación descansa en los pilares de su juventud.

Para evitar entonces esos angustiosos desplazamientos, para poder modelar las ilusiones de esos jóvenes, para ayudarles a construir la base del destino de nuestro país, es conveniente corregir tan anómala e irregular situación, ya

que por sus apremiantes necesidades de aplicar sus conocimientos buscan en el mundo desarrollado lo que no les ofrecen ni consiguen aquí.

Para estimular la vida de los jóvenes –como ha ocurrido con la ley de cuota de las mujeres–, para elevarles el ánimo que les exige su dignidad, para darle cabida a la razón de sus afanes, para darles aliento y entusiasmo, para que no sofoquemos sus pensamientos o ambiciones, para que no nos apartemos nosotros de sus propios y éticos valores, es bueno recordar que ya desde el año de 1984 se comienza agitar la participación política juvenil, en aquella época en el cabildo nacional juvenil por la vida, convocado por la coordinadora nacional de juventudes. Nuestra Carta Constitucional-1991 implanta el sistema de la democracia participativa y allí empieza a perfilarse la importancia de la población juvenil, pues en su artículo 45 se les reconocen sus derechos, su formación integral y su participación activa en los organismos encargados de velar precisamente por esa protección. Debo invocar también que en el año de 1992, un grupo de jóvenes en Bogotá elaboran el Proyecto de ley número 146, con el propósito de reglamentar la Constitución Política, en lo relativo a su artículo 45 y a las normas para su participación en la vida de los municipios, los departamentos y el Estado y allí propusieron la creación de consejos de juventud en cada entidad territorial y una a nivel nacional y en ambos se planteaba que la composición de los mismos tenía que ser de representantes de organizaciones juveniles como también estudiantiles.

Pero fue en la ciudad de Medellín donde se dio el paso más trascendental de la participación política juvenil con la convocatoria del primer consejo de juventud en el año de 1993. En ese entonces, el concejal doctor Fabio Villa, presentó el Proyecto de acuerdo 103 y en 1994, el 189, que fue fusionado en uno solo donde se promulgó por el Concejo Municipal de Medellín, el Acuerdo número 07 de 1994, creándose así el primer consejo de juventud en nuestra Nación, que se hizo realidad en el año de 1995. Es importante señalar que este primer consejo de juventud, no obedeció, como en otros países, a una presión juvenil sino a una iniciativa exclusivamente de carácter político. Se genera entonces la necesidad y se abre el espacio necesario, que permite esbozar los lineamientos para el diseño de políticas, planes y programas dirigidos a los jóvenes, naciendo así la Ley número 375 del 4 de julio de 1997, que se conoce bien como la ley de la juventud. Infortunadamente las expectativas que se crearon con ella no dieron los resultados esperados, pues el éxito de estos espacios depende primordialmente de la voluntad política que tengan las administraciones nacional, departamentales, distritales y municipales.

Este proyecto de ley, que me honro en presentar a ustedes, constituye una etapa más de ese proceso, pues su realización se presenta como una oportunidad para aquellas instituciones que estuvieron y están interesadas en la participación política de los jóvenes, de hacer un alto y poder reflexionar sobre el camino recorrido, reconocer los errores cometidos, detectar las fallas graves que se hayan presentado, establecer las situaciones que se deben evitar en el futuro, precisar los aciertos, valorarlos, todo ello con el fin de crear un verdadero y auténtico espacio de participación.

Parámetros sólidos, para enlazar los destinos de los jóvenes, es lo que se genera con la presentación de este proyecto de ley, que será, si se aprueba, de gran utilidad no solo para aquellos que han participado en los procesos, sino también para quienes estén interesados en promoverlo en adelante, docentes, instituciones que trabajan con la juventud y todos aquellos que están motivados por el tema. La adecuada aplicación de este objetivo permitirá la instauración de nuevas actitudes en la manera de relacionarse los jóvenes, las administraciones respectivas y los procesos políticos para construir nuevos modelos o espacios de participación política juvenil, como sucedió cuando se impulsó la séptima papeleta durante la discusión y aprobación de la Constitución de 1991.

Al sector público, a no dudar, ingresarán jóvenes, profesionales o no, con habilidades y destrezas tanto sociales como emocionales, vocacionales y cívicas, necesarias para una vida productiva y con una sensación de pertenencia que ayudará indiscutiblemente a las administraciones hacia la proyección de un futuro promisorio, desarrollándose, de consiguiente, un fuerte sentido de responsabilidad para orientar la conducta, las decisiones y poderlas mantener bajo principios y valores éticos. El sentido de pertenencia a sus comunidades, asumiendo compromisos para que se produzcan cambios positivos en la sociedad, son las huellas que han dejado los jóvenes y que el sector privado afortunadamente ha sabido aprovechar.

Es bueno dejar establecido que la ley señala las edades entre 14 y 26 años y la resolución de la ONU estatuye la edad de la juventud entre 12 y 26. Para efectos de esta ley, se considera como más viable las edades entre 18, –edad determinada por la Constitución Nacional para acceder a los órganos del poder público– y 26 años, recogiendo exactamente tanto las sugerencias universales y nacionales.

No desperdiciemos el entusiasmo que hoy tienen nuestros jóvenes, el deber o la función ineludible de la Nación y el interés que ha mostrado este gobierno en una sociedad que está en un proceso de cambio y que nos permitirá impedir las revueltas que por circunstancias más o menos análogas se presentaron recientemente en Francia.

Con todo respeto,

*Carlos Fernando Motoa Solarte,*  
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca.  
CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio de 2006 ha sido presentado en este despacho, el Proyecto de ley número 008 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Carlos Fernando Motoa S.*

El Secretario,

*Angelino Lizcano Rivera.*

\* \* \*

### PROYECTO DE LEY NUMERO 10 DE 2006 CAMARA

*por la cual se modifica el Decreto 1421 de 1993,  
y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** El artículo 8° del Decreto 1421 de 1993 quedará así:

Artículo 8°. *Funciones generales.* El concejo es la suprema autoridad del Distrito Capital. Sus atribuciones son de carácter administrativo y normativo. También le corresponde vigilar y controlar la gestión que cumplan las autoridades distritales.

**Artículo 2°.** El artículo 10 del Decreto 1421 de 1993 quedará así:

Artículo 10. *Período y reuniones.* Los concejales serán elegidos para períodos de cuatro (4) años que se iniciarán el primero de enero siguiente a su elección y concluirán el último día del mes de diciembre en que termine el respectivo período.

El Concejo Distrital se reunirá ordinariamente, por derecho propio, cuatro veces al año, así: el primero (1°) de febrero; el primero (1°) de mayo; el primero (1°) de agosto; el primero (1°) de noviembre. Cada vez, las sesiones durarán sesenta (60) días calendario prorrogables, a juicio del mismo concejo, hasta por diez (10) días más.

También sesionará extraordinariamente por convocatoria del alcalde mayor. En este caso se reunirá durante el término que le fije la autoridad que lo convoca y únicamente se ocupará de los asuntos que esta someta a su consideración, sin perjuicio de que ejerza la función de control político que le corresponde en todo tiempo.

**Artículo 3°.** El artículo 12 del Decreto 1421 de 1993 quedará así:

Artículo 12. Atribuciones. Corresponde al concejo distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley:

1. Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del distrito. Así mismo coordinará con el alcalde mayor las políticas públicas indispensables para el mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios públicos.

2. Dictar el plan general de desarrollo económico y social y de obras públicas. El plan de inversiones, que hace parte del plan general de desarrollo, contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos y la determinación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

3. Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas; ordenar exenciones tributarias y establecer sistemas de retención y anticipos con el fin de garantizar el efectivo recaudo de aquellos.

4. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

5. Adoptar el plan general de ordenamiento físico del territorio, el cual incluirá entre otras materias, la reglamentación de los usos del suelo y el desarrollo físico en las áreas urbanas y rurales. Con tal fin, dictará las normas que demanden los procesos de urbanización y parcelación, la construcción de vías y el equipamiento urbano.

6. Determinar los sistemas y métodos con base en los cuales las juntas administradoras locales podrán establecer el cobro de derechos por concepto de uso del espacio público para la realización de actos culturales, deportivos,

recreacionales o de mercados temporales, de conformidad con lo previsto en este estatuto.

7. Dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente. Así mismo coordinará con el alcalde mayor las políticas públicas indispensables para la preservación de la diversidad e integridad del ambiente, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica, el manejo y aprovechamiento de los recursos en el marco de políticas de desarrollo sostenible que aseguren su conservación, restauración o sustitución. Tales políticas públicas comprenderán la educación de los habitantes del Distrito para preservar su sistema ecológico.

8. Determinar la estructura general de la administración central, las funciones básicas de sus entidades y adoptar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos.

9. Crear, suprimir y fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta y la participación del distrito en otras entidades de carácter asociativo, de acuerdo con las normas que definen sus características.

10. Dictar las normas que garanticen la descentralización, la desconcentración y la participación y veeduría ciudadanas.

11. Revestir pro t mpore al alcalde mayor de precisas facultades para el ejercicio de funciones que correspondan al concejo. El alcalde le informará sobre el uso que haga de las facultades al término de su vencimiento.

12. Promover y estimular la industria de la construcción, particularmente la de vivienda, fijar los procedimientos que permitan verificar su sometimiento a las normas vigentes sobre uso del suelo, y disponer las sanciones correspondientes. Igualmente, expedir las reglamentaciones que le autorice la ley para la vigilancia y control de las actividades relacionadas con la enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

13. Regular la preservación y defensa del patrimonio cultural.

14. Fijar la cuantía hasta la cual se pueden celebrar contratos directamente y prescindir de la formalidad del escrito, según la naturaleza del contrato y de la entidad contratante.

15. Organizar la personería, la contraloría y la veeduría distritales y dictar las normas necesarias para su funcionamiento.

16. Dividir el territorio del distrito en localidades, asignarles competencias y asegurar su funcionamiento y recursos.

17. Autorizar el cupo de endeudamiento del distrito y de sus entidades descentralizadas.

18. Expedir los códigos fiscal y de policía.

19. Dictar normas de tránsito y transporte, y coordinar las políticas en esta materia con el alcalde mayor y la comunidad, asegurando mecanismos precisos de participación.

20. Crear los empleos necesarios para su funcionamiento.

21. Expedir las normas que autorice la ley para regular las relaciones del distrito con sus servidores, especialmente las de carrera administrativa.

22. Evaluar los informes periódicos que deban rendir los funcionarios y servidores distritales.

23. Ejercer de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7° del presente estatuto, las atribuciones que la Constitución y las leyes asignen a las asambleas departamentales.

24. Darse su propio reglamento.

25. Cumplir las demás funciones que le asignen las disposiciones vigentes.

**Artículo 4°.** El artículo 13 del Decreto 1421 de 1993 quedará así:

Artículo 13. *Iniciativa.* Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales y el alcalde mayor por conducto de sus secretarios, jefes de departamento administrativo o representantes legales de las entidades descentralizadas. El personero, el contralor y las juntas administrativas los pueden presentar en materias relacionadas con sus atribuciones. De conformidad con la respectiva ley estatutaria, los ciudadanos y las organizaciones sociales podrán presentar proyectos de acuerdo sobre temas de interés comunitario.

Sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del alcalde los acuerdos a que se refieren los ordinales 2, 3, 4, - 8, 9, 14, 16, 17 y 21 del artículo anterior. Igualmente, sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del alcalde los acuerdos que decreten inversiones, autoricen enajenar bienes del Distrito y dispongan exenciones tributarias o cedan sus rentas. El concejo podrá introducir modificaciones a los proyectos presentados por el alcalde.

No obstante, en las materias de iniciativa exclusiva del alcalde mayor a que se refiere el inciso anterior, los concejales podrán presentar proyectos de Acuerdo que verse sobre ellas, siempre que cuente con la coadyuvancia de la Administración, o con el respaldo de la mitad más uno de los miembros de la Corporación.

**Parágrafo.** La iniciativa del alcalde mayor con relación al numeral 2 del artículo anterior, será compartida con los concejales en lo atinente a los numerales 1, 7 y 19 del mismo artículo. En tales casos no se requerirá de la coadyuvancia de la Administración para tramitar los proyectos cuando sean presentados por los concejales.

**Artículo 5°.** El artículo 14 del Decreto 1421 de 1993 quedará así:

Artículo 14. *Control político.* Corresponde al Concejo vigilar y controlar la administración Distrital. Con tal fin, podrá citar a los secretarios, alcaldes locales, jefes de departamento administrativo y representantes legales de entidades descentralizadas, así como al Personero, al Contralor y al Veedor. Las citaciones deberán hacerse con anticipación no menor de cinco (5) días hábiles y formularse en cuestionario escrito. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión. También podrá el Concejo solicitar informaciones escritas a otras autoridades distritales.

El funcionario citado deberá radicar en la Secretaría General la respuesta al cuestionario, dentro del tercer día hábil siguiente al recibo de la citación.

**Artículo 6°.** El artículo 15 del Decreto 1421 de 1993 quedará así:

Artículo 15. *Moción de observaciones.* Al finalizar el debate correspondiente y con firma de por lo menos la tercera parte de los miembros de la corporación, se podrá proponer que el concejo observe las decisiones del funcionario citado.

La propuesta se votará en plenaria entre el tercero y décimo día siguientes a la terminación del debate. Aprobada la moción por el voto de la mitad más uno de los miembros de la corporación, se comunicará de inmediato al alcalde mayor, quien ordenará la anotación respectiva en la hoja de vida del funcionario y promoverá la investigación disciplinaria a que haya lugar, sin perjuicio de las investigaciones por responsabilidades administrativas, fiscales, civiles o penales que puedan derivarse de la conducta observada. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia, a menos que hechos nuevos la justifiquen.

Conforme al procedimiento señalado en este artículo, el concejo podrá observar la conducta o las decisiones del contralor, del personero o del veedor.

**Artículo 7°.** El artículo 17 del Decreto 1421 de 1993 quedará así:

Artículo 17. *Inamovilidad del Contralor, del Personero y del Veedor.* El Contralor, el Personero y el Veedor que ejerzan el cargo en propiedad sólo podrán ser suspendidos o removidos antes del vencimiento de su período por Sentencia judicial o decisión de la Procuraduría General de la Nación.

**Artículo 8°.** El artículo 62 del Decreto 1421 de 1993, quedara así:

Artículo 62. *NATURALEZA JURIDICA Y CREACION DE LOCALIDADES.* Se organizan las localidades como entidades territoriales de carácter descentralizado, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y presupuestal en el manejo y ejecución de sus recursos.

A las autoridades de las localidades les corresponde la gestión autónoma de los recursos en su territorio.

El Concejo Distrital a iniciativa del Alcalde Mayor, señalará a las localidades su denominación, límites y atribuciones administrativas y dictará las demás disposiciones que fueren necesarias para su organización y funcionamiento. Para este fin se deberán tener en cuenta los siguientes criterios:

1. La cobertura de servicios básicos, comunitarios e institucionales y el equipamiento urbano.

2. La extensión territorial y los índices de población, de manera que exista un cierto equilibrio entre las distintas localidades. Cada localidad tendrá entre 200 y 250 mil habitantes.

3. La reglamentación de las unidades de planeación zonal UPZ.

4. El diseño de un equilibrio en la asignación de los recursos presupuestales correspondientes a cada una de ellas.

5. Los factores étnicos, históricos y de participación ciudadana.

**Parágrafo.** En la determinación de cada localidad, los factores que deben tenerse en cuenta consultarán, en cada caso, el carácter urbano, suburbano y rural de las mismas.

**Artículo 9°.** El artículo 69 del Decreto 1421 de 1993 quedará así:

Artículo 69. *Atribuciones de las juntas.* De conformidad con la Constitución, la ley, los acuerdos del Concejo y los decretos reglamentarios del alcalde mayor, corresponde a las juntas administradoras:

1. Adoptar el plan de desarrollo local en concordancia con el plan general de desarrollo económico y social de obras públicas y el plan general de ordenamiento físico del Distrito, previa audiencia de las organizaciones sociales, cívicas y populares de la localidad.

2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios distritales en su localidad y las inversiones que en ella se realicen con recursos públicos.

3. Presentar proyectos de inversión ante las autoridades nacionales y distritales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.

4. Aprobar el presupuesto anual de la respectiva localidad, de conformidad con los programas y proyectos del plan de desarrollo local.

El ochenta por ciento (80%) de las apropiaciones no podrá ser inferior al monto de dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales legales y el veinte por ciento (20%) restantes de las apropiaciones no podrá ser inferior al monto de doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales. No podrán hacer apropiaciones para la iniciación de nuevas obras mientras no estén terminadas las que se hubieren iniciado en la respectiva localidad para el mismo servicio”.

5. Cumplir las funciones que en materia de servicios públicos, construcción de obras y ejercicio de atribuciones administrativas les asigne la ley y les deleguen las autoridades nacionales y distritales.

6. Preservar y hacer respetar el espacio público. En virtud de esta atribución podrán reglamentar su uso para la realización de actos culturales, deportivos, recreacionales o de mercados temporales y ordenar el cobro de derechos por tal concepto, que el respectivo fondo de desarrollo destinará al mejoramiento del espacio público de la localidad, de acuerdo con los parámetros que fije el Concejo Distrital.

7. Promover la participación y veeduría ciudadana y comunitaria en el manejo y control de los asuntos públicos.

8. Presentar al Concejo Distrital proyectos de acuerdo relacionados con la localidad que no sean de la iniciativa privativa del Alcalde Mayor.

9. Vigilar la ejecución de los contratos en la localidad y formular ante las autoridades competentes las recomendaciones que estimen convenientes para el mejor desarrollo de esos contratos. En ejercicio de esta función los ediles podrán solicitar y obtener los informes y demás documentos que requieran.

10. Promover las campañas necesarias para la protección y recuperación de los recursos y del medio ambiente en la localidad.

11. Solicitar informes a las autoridades distritales, quienes deben expedirlos dentro de los cinco (5) días siguientes. Su omisión injustificada constituye causal de mala conducta.

12. Participar en la elaboración del plan general de desarrollo económico, social y de obras públicas.

13. Ejercer la veeduría que proceda sobre los elementos, maquinaria y demás bienes que la administración distrital destine a la localidad.

14. Rendir cuentas a la ciudadanía de la labor de control político que desarrolla en su jurisdicción, una vez al año en el mes de diciembre, en audiencia pública, mediante informes que quedarán a disposición del público de manera permanente en la página de Internet de la alcaldía local y en las correspondientes Secretarías.

15. Darse su propio reglamento y cumplir las demás funciones que establezcan las disposiciones vigentes.

16. Ejercer las demás funciones que les asignen la Constitución, la ley y los acuerdos distritales y los decretos del alcalde mayor.

**Artículo 10.** En la actual codificación del Decreto 1421 de 1993, insértese luego del artículo 73 el siguiente artículo:

Artículo 73 A. CITACIONES: En cumplimiento de sus funciones, las Juntas Administradoras Locales podrán citar a los Representantes Legales de las Instituciones Distritales, para tratar asuntos propios de su competencia, y formularán las recomendaciones y solicitudes que estimen convenientes. Con el mismo propósito podrán citar a los representantes de los entes privados que presten servicios públicos distritales dentro de su jurisdicción.

Las Juntas Administradoras Locales permitirán la participación ciudadana a fin de que los interesados tengan la oportunidad de exponer problemáticas y

presentar solicitudes a los funcionarios públicos y entes privados que prestan servicios públicos, relacionados con el objeto de la citación.

Parágrafo: Si el funcionario citado incumple la citación sin justa causa, la secretaría respectiva deberá dar traslado al organismo competente para que adelante la correspondiente investigación disciplinaria.

**Artículo 11.** El Artículo 86 del Decreto 1421 de 1993 quedará así:

Artículo 86. ATRIBUCIONES. Corresponde a los alcaldes locales:

1. Ejercer la representación legal de la localidad.
2. Celebrar los contratos necesarios para la debida ejecución del presupuesto, y los que especialmente autorice la respectiva Junta Administradora Local.
3. Presentar a la Junta Administradora Local el proyecto anual de presupuesto de la localidad.
4. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, las demás normas nacionales aplicables, los acuerdos distritales y locales y las decisiones de las autoridades distritales.

5. Reglamentar los respectivos acuerdos locales.

6. Cumplir las funciones que les fijen y deleguen el Concejo, el alcalde mayor, las juntas administradoras y otras autoridades distritales.

7. Coordinar la acción administrativa del Distrito en la localidad.

8. Velar por la tranquilidad y seguridad ciudadanas. Conforme a las disposiciones vigentes, contribuir a la conservación del orden público en su localidad y con la ayuda de las autoridades nacionales y distritales, restablecerlo cuando fuere turbado.

9. Vigilar el cumplimiento de las normas vigentes sobre desarrollo urbano, uso del suelo y reforma urbana. De acuerdo con esas mismas normas expedir o negar los permisos de funcionamiento que soliciten los particulares. Sus decisiones en esta materia serán apelables ante el jefe del departamento distrital de planeación, o quien haga sus veces.

10. Dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público, el patrimonio cultural, arquitectónico e histórico, los monumentos de la localidad, los recursos naturales y el ambiente, con sujeción a la ley, a las normas nacionales aplicables, y a los acuerdos distritales y locales.

11. Conceptuar ante el secretario de gobierno sobre la expedición de permisos para la realización de juegos, rifas y espectáculos públicos en la localidad.

12. Conocer de los procesos relacionados con violación de las normas sobre construcción de obras y urbanismo e imponer las sanciones correspondientes. El Concejo Distrital podrá señalar de manera general los casos en que son apelables las decisiones que se dicten con base en esta atribución y, ante quién.

13. Expedir los permisos de demolición en los casos de inmuebles que amenazan ruina, previo concepto favorable de la entidad distrital de planeación.

14. Vigilar y controlar la prestación de servicios, la construcción de obras y el ejercicio de funciones públicas por parte de las autoridades distritales o de personas particulares.

15. Ejercer, de acuerdo con la ley, el control de precios, pesas y medidas y emprender las acciones necesarias para evitar o sancionar el acaparamiento y la especulación, y

16. Ejercer las demás funciones que les asignen la Constitución, la ley, los acuerdos distritales y los decretos del alcalde mayor.

**Artículo 12.** El artículo 89 del Decreto 1421 de 1993 quedará así:

Artículo 89. RECURSOS DE LAS LOCALIDADES, PRESUPUESTO LOCAL Y PARTICIPACION EN EL PRESUPUESTO DISTRITAL. Serán recursos de las localidades, los provenientes de las apropiaciones que con destino a las mismas se hagan en el presupuesto general del Distrito Capital y en los de sus entidades descentralizadas.

Cada localidad tendrá un presupuesto propio que contendrá gastos de funcionamiento e inversión, financiados a través de las transferencias que reciba de las entidades señaladas en el inciso anterior.

Las localidades podrán suscribir acuerdos de cofinanciación con el Distrito Capital para atender situaciones específicas en cualquier área de la gestión pública.

A partir de la vigencia fiscal de mil novecientos noventa y cuatro (1994), no menos del diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del Distrito, se asignará a las localidades teniendo

en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de la población de cada una de ellas y según los índices que para el efecto establezca la entidad distrital de Planeación. Para los efectos aquí previstos no se tendrán en cuenta los ingresos corrientes de los establecimientos públicos ni las utilidades de las empresas industriales y comerciales que se apropien en el presupuesto distrital.

El Concejo Distrital a iniciativa del alcalde mayor podrá incrementar dicha participación anual y acumulativamente en un dos por ciento (2%), sin que la misma supere en total el veinte por ciento (20%) de los ingresos a que se refiere este artículo.

Igualmente el Concejo a iniciativa del alcalde podrá reducir en cualquier tiempo esta participación, respetando en todo caso el porcentaje mínimo previsto en el inciso anterior.

La asignación global que conforme a este artículo se haga en el presupuesto distrital para cada localidad, será distribuida y apropiada por la correspondiente junta administradora previo el cumplimiento de los requisitos presupuestales previstos en este estatuto, de acuerdo con el respectivo plan de desarrollo y consultando las necesidades básicas insatisfechas y los criterios de la planeación participativa. Para tal efecto deberá oír a las comunidades organizadas

Parágrafo transitorio. Los Fondos de Desarrollo Local, actualmente existentes en las localidades, mantendrán plena vigencia hasta la terminación de los contratos en ejecución, solamente con esta finalidad.

No obstante, las autoridades locales podrán optar por trasladar el manejo de los recursos a cargo de dichos Fondos a una instancia propia, encargada de garantizar la continuidad en la cabal ejecución de tales contratos.

**Artículo 13.** El Artículo 90 del Decreto 1421 de 1993 quedará así:

Artículo 90. CONTRIBUCION A LA EFICIENCIA. Las empresas de servicios públicos podrán reconocer participaciones y beneficios a las localidades por razón de las acciones de las respectivas autoridades administrativas que contribuyan a la disminución de pérdidas y fraudes.

Las normas que con base en esta disposición se dicten podrán ser aplicables a las informaciones que suministren las autoridades de los municipios en los que las empresas del Distrito presten los servicios a su cargo. Las participaciones que se reconozcan se girarán a los correspondientes municipios o localidades, según el caso.

**Artículo 14.** El artículo 93 del Decreto 1421 de 1993 quedará así:

Artículo 93. APROPIACIONES. Las juntas podrán apropiar partidas para cubrir los gastos que demande el proceso de legalización y titulación de barrios subnormales; para normalizar la prestación de servicios públicos en los mismos; para la celebración de contratos de consultoría; y para atender sus necesidades en materia de dotación y equipo.

Los funcionarios y empleados distritales que presten sus servicios en las localidades están sujetos al régimen legal y reglamentario correspondiente al organismo al cual se encuentren vinculados y cumplirán sus funciones bajo la inmediata dirección y control del alcalde local.

Serán de libre nombramiento y remoción los cargos de la planta de personal de la administración distrital que se asignen a los despachos de los alcaldes locales. La provisión y cambio de sus titulares se efectuarán a solicitud de los respectivos alcaldes.

**Artículo 15.** El artículo 94 del Decreto 1421 de 1993 quedará así:

Artículo 94. CELEBRACION DE CONTRATOS. Los contratos que se financien con cargo a los presupuestos de las localidades, podrán celebrarse con las organizaciones cívicas, sociales y comunitarias que actúen en la respectiva localidad de acuerdo con las normas que rijan la contratación para el Distrito.

También se podrá contratar con las entidades distritales u otros organismos públicos con los que se celebrará para estos efectos el respectivo acuerdo o convenio interadministrativo.

La interventoría de los contratos que se celebren en desarrollo del presente artículo estará a cargo de un interventor que contratará el alcalde local con cargo a los recursos del respectivo presupuesto local.

**Artículo 16.** El artículo 96 del Decreto 1421 de 1993 quedará así:

Artículo 96. *Elección y calidades.* El personero distrital es agente del ministerio público, veedor ciudadano y defensor de los Derechos Humanos. Será elegido por el concejo durante el primer mes de sesiones ordinarias, para un período de cuatro (4) años que se iniciará el primero (1°) de marzo y concluirá el último día de febrero. No podrá ser reelegido para el período siguiente.

Para ser elegido personero se requiere tener más de treinta (30) años, ser abogado titulado y haber ejercido la profesión con buen crédito durante

cinco (5) años o el profesorado en derecho por igual tiempo. El personero se posesionará ante el alcalde mayor.

En ningún caso podrán intervenir en su postulación o elección quienes se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil respecto de los candidatos.

La elección de personero se hará entre los candidatos que obtengan los tres mayores puntajes en el concurso de méritos que reglamentará mediante acuerdo el concejo distrital.

**Artículo 17.** El artículo 101 del Decreto 1421 de 1993 quedará así:

Artículo 101. *Defensor de los Derechos Humanos.* Son atribuciones del personero como defensor de los derechos humanos:

1. Coordinar la defensoría pública en los términos que señale la ley.
2. Cooperar con el defensor del pueblo en la implantación de las políticas que este fije.
3. Divulgar la Constitución y en coordinación con otras autoridades, adelantar programas de educación y concientización sobre los derechos humanos y los deberes fundamentales del hombre.
4. Recibir y tramitar las quejas o reclamos relativos a la violación de los derechos civiles y políticos y las garantías sociales.
5. Solicitar de los funcionarios de la rama judicial los informes que considere necesarios sobre hechos que se relacionen con la violación de los derechos humanos.
6. Velar por el respeto de los derechos humanos de las personas recluidas en establecimientos carcelarios, psiquiátricos, hospitalarios y en ancianatos y orfanatos.

**Artículo 18.** El artículo 102 del Decreto 1421 de 1993 quedará así:

Artículo 102. Atribuciones especiales. Son atribuciones especiales del personero:

1. Nombrar y remover los funcionarios de la personería.
2. Rendir semestralmente informe al concejo sobre el cumplimiento de sus funciones.
3. Presentar proyectos de acuerdo sobre asuntos de su competencia.
4. Exigir a los servidores distritales la información que requiera para el ejercicio de sus funciones.
5. Expedir certificados sobre antecedentes disciplinarios para tomar posesión de un cargo en el distrito.
6. Solicitar la suspensión de los funcionarios investigados cuando lo estime pertinente a fin de asegurar el éxito de las diligencias que adelante.
7. Ejercer control, en las materias de su competencia, sobre los actos y contratos de la administración distrital, cuando lo considere necesario o aconsejable.
8. Las demás que le asignen la ley y los acuerdos distritales.

**Artículo 19.** El artículo 104 del Decreto 1421 de 1993 quedará así:

Artículo 104. *Autonomía y control.* La personería distrital goza de autonomía administrativa y adelanta la ejecución de su presupuesto conforme a las disposiciones vigentes.

La personería no podrá cumplir atribuciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización. Sus funciones de control podrán ser ejercidas de manera oficiosa o a petición de la ciudadanía o de las autoridades, solamente de manera posterior. Antes de la expedición o perfeccionamiento de los actos o contratos de la administración no los revisará ni intervendrá para efectos de conceptuar sobre su validez o conveniencia.

**Artículo 20.** El artículo 106 del Decreto 1421 de 1993 quedará así:

Artículo 106. *Elección de contralor.* El contralor será elegido por el concejo distrital para período igual al del alcalde mayor, de terna integrada con dos candidatos presentados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá y uno por el tribunal administrativo con jurisdicción en la ciudad. El contralor no podrá ser reelegido para el período inmediatamente siguiente. Sus faltas temporales serán llenadas por el funcionario de la Contraloría que le siga en jerarquía.

**Artículo 21.** El artículo 118 del Decreto 1421 de 1993 quedará así:

Artículo 118. *Creación.* En el distrito habrá una veeduría distrital, dotada de autonomía administrativa y presupuestal, encargada de apoyar a los funcionarios responsables de lograr la vigencia de la moral pública en la gestión administrativa, así como a los funcionarios de control interno. Sin perjuicio de las funciones que la Constitución y las leyes asignan a otros organismos

o entidades, la veeduría verificará que se obedezcan y ejecuten las disposiciones vigentes, controlará que los funcionarios y trabajadores distritales cumplan debidamente sus deberes y pedirá a las autoridades competentes la adopción de las medidas necesarias para subsanar las irregularidades y deficiencias que encuentre.

**Artículo 22.** El artículo 121 del Decreto 1421 de 1993 quedará así:

Artículo 121. *Atribuciones del veedor.* Como conclusión de las investigaciones que adelante, el veedor puede:

1. Recomendar, en forma reservada, que se retire del servicio a funcionarios no amparados por ningún escalafón o estatuto de carrera.
2. Solicitar que contra los empleados de carrera o aquellos designados para período fijo se abra el correspondiente proceso disciplinario. En estos casos, los funcionarios de la veeduría podrán aportar o solicitar las pruebas que consideren pertinentes, intervenir para lograr que se apliquen las sanciones si a ello hubiere lugar, y velar por la regularidad del proceso.
3. Exhortar, requerir y amonestar por escrito con copia a la hoja de vida, con observancia del debido proceso, a los funcionarios, para que cumplan las leyes, decidan prontamente los asuntos o negocios a su cargo y resuelvan oportunamente las solicitudes de los ciudadanos.
4. Recomendar al concejo o al alcalde mayor, según el caso, la adopción de medidas y la expedición de las normas necesarias para corregir las irregularidades que encuentre.

En ningún caso, el veedor podrá reformar o revocar los actos que expidan o hayan ejecutado los funcionarios o empleados de la administración.

Las autoridades correspondientes tendrán en cuenta las anotaciones dejadas por la veeduría en las hojas de vida de los funcionarios para efectos de la calificación de servicios, y prestarán la colaboración necesaria para asegurar el normal cumplimiento de las funciones de la veeduría. Su inobservancia constituirá causal de mala conducta.

Corresponde al veedor nombrar y separar libremente a los funcionarios de su dependencia.

**Artículo 23.** El artículo 124 del Decreto 1421 de 1993 quedará así:

Artículo 124. *Elección y calidades del veedor.* Para ser nombrado veedor se requieren los mismos requisitos establecidos para el personero distrital. Será elegido por el concejo Distrital durante el primer mes de sesiones ordinarias, para un período de cuatro (4) años que se iniciará el primero (1º) de marzo y concluirá el último día de febrero. No podrá ser reelegido para el período siguiente. El veedor se posesionará ante el alcalde mayor, y sus faltas temporales serán llenadas por el funcionario de la veeduría que le siga en jerarquía.

En ningún caso podrán intervenir en su postulación o elección quienes se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil respecto de los candidatos.

La elección de veedor se hará entre los candidatos que obtengan los tres mayores puntajes en el concurso de méritos que reglamentará mediante acuerdo el concejo distrital.

A los funcionarios de la veeduría se les aplica el mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto para el personero distrital.

**Artículo 24.** El artículo 147 del decreto 1421 de 1993 quedará así:

Artículo 147. *Autonomía presupuestal y contratación.* En los presupuestos anuales del Distrito, sus localidades y entidades descentralizadas, se entienden incorporadas y otorgadas las autorizaciones de las autoridades, necesarias para la celebración de los contratos que requiera la ejecución de dichos presupuestos.

El Distrito, las localidades y las entidades descentralizadas son autónomas en la contratación de los recursos de su presupuesto. No habrá instancias distintas a las propias de cada una de estas autoridades administrativas para realizar la contratación propuesta por las mismas.

Las instancias facultadas para contratar, están obligadas a presentar ante la ciudadanía, en los escenarios de participación definidos por el Concejo Distrital o por las Juntas Administrativas Locales, según el caso, la decisión de viabilidad que determina la aprobación o no de los proyectos de inversión social y de la contratación en general.

Sin perjuicio de los principios generales de la contratación estatal, la conjugación de los criterios técnicos, de equidad, objetividad, conveniencia, y justicia serán los que determinen la decisión de la aprobación o no de los contratos.

Artículo 25. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos 87, 88, 90 y 92 del Decreto 1421 de 1993 y todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

*Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara Movimiento Político, MIRA; *Alexandra Moreno Piraquive* y *Manuel Antonio Virgüez*, Senadores de la República, Movimiento Político MIRA

### EXPOSICION DE MOTIVOS

El proyecto tiene el objetivo de corregir algunas fallas que se han detectado del actual estatuto distrital (Decreto 1421 de 1993) durante su vigencia y que obligan a su reforma con el propósito de buscar una mayor eficiencia de las instituciones del Distrito Capital en su desempeño administrativo y que permita además ahondar en un diseño más participativo de sus instituciones.

El país viene discutiendo sobre la naturaleza de los concejos municipales y distritales. El problema se ha planteado de la siguiente manera: ¿son estos concejos, instituciones legislativas y hasta qué punto?, ¿son estos Concejos, instituciones administrativas y hasta qué punto? Puesto que en oportunidades esas corporaciones públicas cumplen funciones administrativas, de coadministración con la Alcaldía Mayor y sus dependencias, mientras que en otras, su desempeño se orienta hacia la expedición de reglas jurídicas para la administración pública propiamente dicha.

Sea lo primero señalar que la propia Constitución Política entra a mediar en el tema. El Artículo 312 Superior por ejemplo, no duda en afirmar que son corporaciones administrativas de elección popular. Sin embargo, el Decreto 1421 de 1993 afirma, con cierto carácter eufemístico, en su artículo 8°, que sus atribuciones tienen un carácter normativo.

Es así como se hace indispensable armonizar el texto legal con el constitucional, otorgándole competencias administrativas al Concejo Distrital, sin perjuicio de la posibilidad que le corresponde de expedir actos administrativos de carácter general o reglamentario.

Dicho de otra manera, el artículo 312 de la C. P., le otorga el carácter de administrativas a esta clase de corporaciones públicas, por lo que resulta contrario a la Constitución el texto del artículo 8° del Decreto 1421 en tanto limita las facultades administrativas sólo a funciones reglamentarias, cuando las autoridades administrativas se expresan a través de actos administrativos que pueden ser, efectivamente de carácter reglamentarios, pero también de carácter individual, entre las clasificaciones más generales de estas manifestaciones del poder público. Pues, los actos administrativos no sólo son reglamentarios y esta distinción que hace la norma no la hace la Constitución, por lo que debe primar esta sobre aquella.

En la dirección de fortalecer al Concejo Distrital en su capacidad administrativa, teniendo en cuenta su carácter colegiado y su origen democrático ya el constituyente amplió el período de 3 a 4 años por lo que se ajusta la redacción de la norma.

De otra parte se propone una reforma del artículo 10 del actual estatuto distrital ampliando los períodos de sesiones, a 60 días y autorizando su prórroga hasta por 10 días más.

Si se trata de una corporación administrativa como lo es actualmente, no se puede sustraer de una competencia administrativa suficiente al Concejo Distrital. Es por eso que se propone la modificación de los numerales 1, 7 y 19 del artículo 12 del Decreto 1421 de 1993.

En efecto, en aspectos esencialmente administrativos, tales como los servicios públicos a que se refiere el numeral 1 del artículo 12, no es posible que una corporación pública en un Estado Social de Derecho (artículo 1°, C. P.) tenga funciones restringidas, al límite de su virtual ineficacia. Es por eso por lo que se propone su intervención más directa en la determinación de las políticas públicas indispensables para el mejoramiento de la calidad de los servicios, su cobertura y eficiencia. Todo sin perjuicio de lo establecido en cabeza de otras autoridades del Estado, por ejemplo las competencias presidenciales en la materia a que se refiere el artículo 370 de la Carta.

La reforma propuesta se orienta a racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo del Distrito, con la participación del Concejo Distrital y por supuesto en acción coordinada con la Alcaldía Mayor, de acuerdo con el principio establecido en el artículo 288 Superior, según el cual las relaciones interinstitucionales se encontrarán regidas por varios principios, entre otros el de la coordinación. En igual sentido se propone ampliar las competencias del Concejo en lo atinente a la preservación del ambiente y al difícil tema del transporte distrital.

De manera general la reforma de este artículo se orienta a equilibrar las funciones administrativas del Concejo Distrital que se encuentran francamente

desequilibradas en favor de la autoridad en cabeza del Alcalde Mayor. No se trata de restringir las funciones de este, sino de elevar las del Concejo a un rango que permita una mayor eficiencia de la función administrativa distrital.

La reforma que se propone tiene soporte en los preceptos constitucionales que comprometen no solamente al Estado en su totalidad en las materias que se refieren los numerales 1, 7 y 19, sino a la sociedad entera. Por lo que no resulta acorde con la norma constitucional la definición de esas competencias de iniciativa exclusiva en cabeza del Alcalde, ya que ni aún por iniciativa popular podrían plantearse reformas de esa naturaleza, lo cual es un contrasentido en una democracia participativa. Pero nos interesa especialmente señalar aquí que se incluya la iniciativa del Concejo en dichas materias, de manera indirecta en tanto están sujetas al Plan Distrital de Desarrollo, pues se trata de una corporación administrativa de elección popular, cuya autoridad resulta indiscutiblemente avalada por el poder democrático.

Igualmente se propone la reforma del artículo 12 del Decreto 1421 en su numeral 15, con el propósito de que sea competencia del Concejo la organización de la Veeduría y la elección del Veedor Distrital. Sobre este tema volveremos más adelante en esta exposición de motivos cuando nos refiramos a la reforma que proponemos del artículo 124 del Decreto 1421, sobre elección y calidades de este funcionario.

En el artículo 13 del Decreto 1421 se propone una reforma que recorta las competencias de iniciativa exclusiva del Alcalde en las materias a que se refieren los numerales 1, 7 y 19, para ser concordantes con la reforma propuesta al artículo 12 del Estatuto, y con el propósito de permitir una mayor participación a través del Concejo en esas materias.

Además, se agrega como iniciativa exclusiva del Alcalde, enajenar bienes del Distrito, porque nos parece que corresponde más a la naturaleza de la iniciativa de esa función a las que corresponden al Alcalde.

Especial significación tiene para reequilibrar las instancias Concejo-Alcaldía Mayor, en el Distrito Capital, un rediseño de la iniciativa exclusiva del Alcalde en la dirección de fortalecer la iniciativa de los concejales. Es así como se consagra la posibilidad de dar trámite a un proyecto de acuerdo de los que se ocupan de las materias de iniciativa exclusiva del Alcalde, siempre y cuando se conceda por este el respectivo aval, coadyuvancia, o aquiescencia, otorgando de esta manera rango legal a los avales a los proyectos en estas circunstancias. Y además, se establece la posibilidad de que un número de concejales que representen la mitad más uno de los miembros de la Corporación, puedan presentar proyectos de ley, desplazando la iniciativa exclusiva del señor Alcalde a que se refiere la norma.

De esta manera consideramos se superarían los niveles de tensión que habitualmente caracterizan las funciones propias de la Alcaldía Mayor y el Concejo Distrital, creando espacios concurrenciales en los cuales el acuerdo, la colaboración, la concertación y el propósito común sean estimulados desde la propia ley.

No se trata de desconocer las importantes funciones de una instancia, sino de organizar un diseño institucional que permita un mejor funcionamiento de la administración.

En el artículo 5° del proyecto, nos parece indispensable que se le confiera al Concejo Distrital la facultad de ejercer control político sobre la labor de los Alcaldes Locales y del Veedor, por lo que en ese sentido se propone la modificación de su texto.

El artículo 6° del proyecto contiene la figura de la moción de observaciones. Dado que actualmente la aprobación por parte del Concejo de una moción de observaciones a un funcionario no produce ningún efecto, se hace indispensable otorgarle a la figura unas consecuencias legales, y pensamos que la anotación en la respectiva hoja de vida de la moción viene a ser una sanción, igualmente simbólica como lo es en el actual régimen, pero con un efecto disciplinario.

El artículo 7° del proyecto se ajusta en su redacción a la propuesta sobre la institución del veedor, de que nos ocuparemos más adelante.

El artículo 8° del proyecto cambia la naturaleza jurídica de las localidades para convertirlas en entidades territoriales con autonomía jurídica, administrativa y presupuestal y patrimonio propio, de suerte que se empiece a construir el viejo anhelo de una administración descentralizada del Distrito Capital. La descentralización es democrática. La descentralización acerca a los gobernados a la administración. La descentralización es eficiencia y eficacia. La descentralización permite un mejor control político por parte de los gobernados. La descentralización facilita la participación política. La descentralización es un recurso de primer orden en la protección de los derechos humanos y

de la libertad. Por eso todas las tendencias progresistas, actualmente, se comprometen en diseñar estructuras descentralizadas del Estado.

Sobre el particular creemos oportuno citar la autorizada opinión del ex alcalde de Bogotá, doctor Jaime Castro, sobre la descentralización en el Distrito Capital, quien en oportunidad reciente, expuso:

*“La descentralización es pieza maestra de lo que los científicos sociales llaman gobernabilidad. Bogotá no perdió gobernabilidad en razón de un decreto, de una ley, acuerdo de concejo o discurso de un alcalde, sino por la suma de una serie de decisiones de diferente naturaleza que se fueron acumulando en el tiempo pero que arrancan en 1954 cuando el Gobierno Nacional de la época decide suprimir 6 municipios y los convierte en barriadas de la gran ciudad. Hay casi una operación de conquista territorial. Bogotá vuelve barrios a Suba, Usaquén, Engativá, Bosa, Usme y Fontibón. Ahí empieza Bogotá a perder gobernabilidad porque no se creó ningún instrumento ni mecanismo de participación ciudadana o comunitaria que le permitiera a los habitantes de esos antiguos municipios intervenir, de una u otra manera, en el gobierno de la metrópoli que empieza a ser Bogotá cuando suma 6 municipios al primer municipio del país que, si no hubiesen desaparecido, hoy estarían entre las primeras 10 o 15 ciudades de Colombia”.*

(...) y agregó:

*“Las antiguas zonas quedaron como las 20 localidades pero en el entendido que sobre la marcha se iba a actuar, a hacer los ajustes y a crear las localidades que lo requirieran.*

*En el año 94 alcanzamos a presentar propuestas de creación de nuevas localidades. Recuerdo dos obvias:*

*La de Los Libertadores en Suba: De la calle 100 a la Colina de Suba, y Ciudad Salitre en Fontibón. Tal vez estaba también la de Patio Bonito en Kennedy. Pero ahí se estancó el proceso.*

*Oí a un Secretario de Gobierno decir ‘Necesitamos 70 localidades’, bueno, ¿Por qué no 60 o 90? ¿De dónde sale el número de 70? ¿Le ponen una hoja cuadriculada al mapa de Bogotá y trazan una línea? No, las localidades tienen que ser hechos naturales en unos casos, geográficos, sociales históricos, económicos, políticos, en otros, o la suma de todos ellos. No creo que se pueda decir de antemano:*

*‘Necesitamos 70 o 90 localidades o necesitamos tantos habitantes (100.000)’ ¿Y La Candelaria? Si hay algo que tiene identidad histórica, cultural, social, dentro de la ciudad es La Candelaria. Si adoptamos la cifra de los 100.000 ¿A quién se la anexamos? ¿A los Mártires? ¿A Santa Fe? En esto hay que proceder con criterios razonables.*

*Encontramos en materia presupuestal que el presupuesto para las JAL, para los distintos fondos era apenas el 2% del presupuesto distrital. Lo subimos inmediatamente, sin dolor, sin traumatismo, al 10% y se quedó pegado en el 10%, de este porcentaje no pasa desde hace 10 años.*

*Traigo a relación esos dos hechos para señalar que lo que le ocurre al proceso es que se abandonó. No estoy diciendo que el esquema que hay en la Constitución del 91 y en el Estatuto Orgánico sea el proceso ideal, ni más faltaba, pero a los que no les gusta, tienen que proponer otro: Se deroga, se sustituye, se cambia por otro, o, simplemente volvemos al estado anterior y la ciudad se gobierna y se administra desde la Plaza de Bolívar y desde la carrera 30.*

*No abandonar el proceso tal como está es también matarlo. Aún en Bogotá no se ha dicho ‘no va más’, ni se ha propuesto un esquema distinto. Se dejó que el proceso viviera de su propia inercia, de su propia dinámica, con unos reversazos como el de la UEL. Se enredaron con el tema de la contratación.*

*Empezaron por decir ‘Es que las JAL no van a continuar contratando’, ¿Por Dios! ¿dónde está dicho que las JAL contratan? Yo leo la Constitución, el 1421, y ahí no dice que las JAL contraten pero a la ciudad había que venderle la idea de que las JAL están contratando para recuperar la contratación a nivel central. Eso es un reversazo tímido porque tampoco tuvieron el valor de decir ‘No va más el proceso’. No encontraron una fórmula distinta a que o contrata el Alcalde Mayor por delegación en los gerentes o secretarios, que son los representantes legales de las famosas UEL, o lo hace el Alcalde Local.*

*Si a uno de gobernante no le gustan unas instituciones por lo menos intenta cambiarlas pero no las denuncia como exfuncionario. Como funcionario, en desempeño del cargo, actúa frente a ellas.*

*Hay que reconocerle a Paul Bromberg que tuvo mucha claridad sobre el tema y en su escaso período consiguió la constitución de las Administraciones Locales: Les daba entidad y fortaleza pero no alcanzó a ejecutarlo*

*porque, claro, cuando hablamos de descentralización hablamos de repartir territorialmente funciones, competencias y recursos, eso es lo que hay que hacer. Obviamente tiene que haber un receptor y unas administraciones locales, como las que ha habido en los 13 años que lleva de vida el proceso, que no están en condiciones de recibir el ejercicio de esas competencias y funciones que se les trasladan, ni el manejo de los recursos. Sin necesidad de cambiar el 1421, sin necesidad de cambiar la Constitución, hay muchas otras fórmulas para salirse de ese dilema. Como dicen los chinos ‘Cuando no hay sino dos caminos, el mejor es el tercero’. Todo eso es producto de no tener voluntad, de no tener interés frente al proceso.*

*El exalcalde Enrique Peñalosa fue muy claro desde antes de ser alcalde y dijo: ‘A mí no me gusta la descentralización’. Está bien, esa es una posición política muy respetable. Así como otros somos descentralistas a ultranza, hay quienes consideran que eso es un embeleco. Carlos Lemos en la Asamblea Constituyente decía: ‘Esto se lo inventó Jaime Castro, vaya usted a saber cómo funciona’. Cuando iba a ser alcalde me dijo bromeando ‘Usted se lo inventó, manéjelo maestro, va a ver que eso no le funciona’.*

*Era la posición política de Carlos Lemos muy respetable y votó en contra en la Asamblea Constituyente”. (Doctor Jaime Castro-Evento del Proyecto Hacer Público lo Público-Mayo 4 de 2005- Cámara de Comercio de Bogotá/www.redbogota.com).*

Así lo entendió la Constitución Política de 1991, cuando dispuso que la República de Colombia es descentralizada, agregando que se caracteriza por la autonomía de sus entidades territoriales (artículo 1°). En las dos direcciones se modifica el artículo 8° para crear unas verdaderas unidades descentralizadas y superar la apariencia de descentralización que representan las localidades en las que se divide la ciudad Capital en la actualidad. En efecto las 20 localidades, herederas de las antiguas zonas en las que se dividía la ciudad de Bogotá, funcionan como un apéndice dependiente de las autoridades Distritales Centrales, especialmente de la Alcaldía Mayor.

Se hace necesario entonces diseñar, y es un objetivo claro de la iniciativa, un nuevo esquema descentralizado de esas unidades administrativas, que de otra parte, deben reestructurarse en un nuevo reparto por localidades del Distrito Capital. Actualmente existen localidades demasiado grandes y otras que son muy pequeñas, por lo que las localidades tienen un tratamiento desigual y producen unos efectos distintos, que nos llevan a pensar en la necesidad, para maximizar los resultados de la función pública, de un reparto más equilibrado del territorio por localidades. Así proponemos que las localidades sean unidades territoriales y administrativas que tengan en promedio entre 200 y 250 mil habitantes. Pero no es este el único factor a tener en cuenta para la creación de las nuevas localidades, sino que también deben tenerse en cuenta criterios como la cobertura de los servicios básicos, comunitarios e institucionales, el equipamiento urbano, la existencia de unidades de planeación zonal-UPZ- el establecimiento de un equilibrio presupuestal entre unas y otras, y además por supuesto los factores étnicos, históricos y de participación ciudadana.

Igualmente se propone que en la creación de la localidad se tenga en cuenta el carácter urbano, suburbano y/o rural de las mismas.

En la dirección de fortalecer la descentralización de las localidades, en el artículo 9° del proyecto, dentro de las atribuciones de las juntas administradoras locales se les reconoce la competencia para aprobar el presupuesto anual de conformidad con los programas y proyectos del plan de desarrollo local. También se habilita a esta Corporación Pública de origen popular para pedir informes (numeral 11) y se les impone el deber de rendir cuentas (numeral 14).

El artículo 10 del proyecto tiene por finalidad fortalecer el control político a cargo de las juntas administradoras locales, por lo que se les abre la posibilidad de citar a los representantes legales de las instituciones para tratar asuntos propios de su competencia así como a los particulares encargados de la prestación de servicios públicos. En sus debates también podrán los ciudadanos, en ejercicio de sus derechos participativos (artículo 318 de la C. P.), exponer sus problemáticas en sus deliberaciones. Para que la iniciativa no se convierta en letra muerta, la desatención a estas citaciones, será causal de mala conducta y dará lugar a la apertura de un proceso disciplinario.

En el artículo 11 se aumentan las competencias de los Alcaldes Locales como resultado de la descentralización que se propone, estableciendo en cabeza del Alcalde Local la representación de la localidad, la autorización en cabeza de este para contratar, y el deber que le incumbe de presentar a la junta administradora local cada año, el presupuesto correspondiente.

El artículo 12 se ocupa de los recursos de las localidades, del presupuesto local y de la participación de las mismas en el presupuesto distrital. Como elemento particular se abre la posibilidad para que las localidades suscriban con el Distrito Capital acuerdos de cofinanciación para atender situaciones, satisfacer necesidades o ejecutar proyectos de distinta índole social o de infraestructura, en cualquier área de la gestión pública.

En este artículo se propone un párrafo transitorio que tiende a otorgar una vigencia en el tiempo a los Fondos de Desarrollo Local, que se suprimen en la presente propuesta pero que tienen funciones de ejecución que deben concluir. Todo sin perjuicio de la posibilidad de las autoridades locales de trasladar dichas funciones a otras autoridades propias.

Los artículos 13 y 14 del proyecto se ocupan de armonizar los textos de los actuales artículos 90 y 93 del Decreto 1421, con la supresión de los Fondos de Desarrollo Local y el traslado de sus competencias directamente a las localidades.

El artículo 15 del proyecto ajusta su redacción a las nuevas competencias de las localidades para celebrar contratos.

El artículo 16, teniendo en cuenta que actualmente el artículo 96 del Decreto 1421 es inexistente debido a la derogatoria expresa que de él hizo el artículo 96 de la Ley 617 de 2000, y que las causales de tal derogatoria no son claras, pues lo único que logró fue dejar acéfala de sustento legal la elección del personero distrital, contrariando de paso la disposición constitucional contenida en el artículo 313-8 superior en cuanto al período de su nombramiento, pretende revivir el mencionado artículo, introduciéndole las siguientes previsiones:

a) La relativa al período para el cual es elegido el personero distrital, ajustándola al mismo período constitucional del Concejo y el alcalde, conforme se viene haciendo;

b) Asignar al Concejo la responsabilidad de diseñar y reglamentar, a través de acuerdo, un concurso de méritos para la elección del personero, de tal manera que resulte consecuente con la aplicación de la “meritocracia”, que se ha venido impulsando en todos los niveles de la administración, en procura de garantizar que el funcionario elegido sea la mejor opción para la ciudad.

El artículo 17 acomete la reforma del actual artículo 101 del Decreto 1421, cuyo actual numeral 4 establece la atribución relativa a “recibir quejas o reclamos sobre violación de los derechos civiles y políticos y las garantías sociales”, pero no contempla el correlativo deber de tramitarlas. Por tal motivo en el texto propuesto se agregan las palabras “y tramitar las”.

El artículo 18, tomando el 102 del Decreto 1421, agrega un ordinal distinguido con el número 7 (pasando el 7º a ser 8º), atribuyéndole al personero la facultad para ejercer control, solamente en las materias de su competencia, sobre los actos y contratos de la administración distrital, dejándole la potestad de definir los casos en que considere necesario o aconsejable el ejercicio de dicha facultad.

El artículo 19, confirmando la autonomía de la personería distrital, considera oportuno definir la manera como puede originarse el ejercicio de la facultad de control, disponiendo su procedencia por petición de parte o de manera oficiosa.

En consideración a que actualmente el artículo 106 del Decreto 1421 es inexistente en virtud de la derogatoria expresa que de él hizo el artículo 96 de la Ley 617 de 2000. Tal derogatoria no parece tener una justificación, pues contrario a lo acaecido con otros municipios con la entrada en vigencia de la mencionada ley, en el Distrito no desapareció la institución de la contraloría, por lo que resulta, si no necesario (pues el texto constitucional prevé todo lo relativo a la elección del funcionario), por lo menos sí conveniente que la norma recobre vigencia, con las siguientes modificaciones planteadas en el artículo 20 del proyecto:

a) Se modifica el término “Santa Fe de Bogotá” por el de “Bogotá”, en la designación del Tribunal Superior encargado de la postulación de uno de dos de los candidatos a ejercer el cargo;

b) Se determina que será el funcionario de la contraloría que le siga en jerarquía al Contralor Distrital, quien le supla en las faltas temporales, y no el Contralor Auxiliar como se contemplaba en la norma derogada, acogiendo el criterio utilizado por el Concejo de la ciudad en el párrafo del artículo 107 de su reglamento interno.

El artículo 21, modificando el artículo 118 del Decreto 1421 con el propósito de convertir a la Veeduría en instrumento adecuado para la moraliza-

ción y transparencia de la administración, pretende dotarla de autonomía administrativa y presupuestal, a fin de extraerla del ámbito de subordinación jerárquica en que se encuentra respecto del sujeto en materia de vigilancia. Por tal motivo, se introduce en este artículo esa previsión.

El artículo 22 del proyecto modifica el artículo 121 del Decreto 1421. Para que la labor de la veeduría sea fructífera en la moralización y transparencia, es necesario dotar de fuerza vinculante sus decisiones. Por ello se propone adicionar el numeral 3 de este artículo con el texto que aparece subrayado, a fin de que su actuación pueda servir como fundamento, al calificar los servicios de los funcionarios, así como para una eventual sanción disciplinaria, eso sí, garantizando siempre el debido proceso.

El artículo 23 del proyecto, modificando el artículo 124 del Decreto 1421, pretende, como se dijo anteriormente, sacar al veedor de la subordinación jerárquica en que se encuentra respecto de los sujetos vigilados por él, con el propósito de hacer de la veeduría una institución fuerte en la moralización y transparencia de la función pública. La elección a cargo del Concejo y por meritocracia, se constituye en garantía de imparcialidad en el ejercicio de sus funciones, y en la escogencia de la mejor opción para la ciudad, por lo que se otorga al Concejo de la ciudad la responsabilidad de organizar mediante acuerdo lo relativo al concurso de méritos correspondiente.

El artículo 24 acentúa el concepto de autonomía presupuestal y de la contratación de las autoridades locales, de manera que no habrá instancias distintas a las propias para realizar la contratación propuesta. De igual manera, se asegura la transparencia mediante el mecanismo de rendir cuentas ante la ciudadanía sobre la viabilidad o no de los proyectos de inversión y de la contratación en general. Este recurso de transparencia está llamado a mantener un diálogo permanente entre la ciudadanía y las autoridades Distritales y Locales.

Se busca así dar mayor transparencia a la contratación de los proyectos que propongan las localidades. Esta propuesta se funda especialmente en uno de los principios básicos de nuestro Estado Social de Derecho, como es la democracia participativa, uno de cuyos fines es el de “**facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan (...)**”.

Estos principios y fines, son los que se busca queden incorporados en los escenarios de la toma de decisiones de las Entidades del Distrito, en cuanto a la viabilización y aprobación o no de los proyectos de inversión social que afectan a los ciudadanos de las localidades de Bogotá.

Actualmente las diez (10) Unidades Ejecutivas de Localidades, UEL que existen en la Administración Distrital, son quienes desde el punto de vista técnico deciden qué proyectos están bien formulados o no, y determinan su ejecución. Esta instancia, en la práctica conlleva a que la participación de los ciudadanos en la postulación de los proyectos que apuntan a satisfacer sus necesidades básicas, sea vulnerada y burlada por razones y criterios eminentemente técnicos que son del resorte de unos funcionarios especializados de la entidad respectiva, por lo que se propone que no existan instancias distintas de las propias de cada autoridad en el trámite de la contratación, y que además se exponga a la ciudadanía las razones en que se fundamentan las decisiones en esta materia.

El artículo 25 del proyecto, deroga las disposiciones atinentes a los Fondos de Desarrollo Local, que desaparecerán por sustracción de materia ante la calidad de personas jurídicas de derecho público de las nuevas entidades territoriales en que se convertirán las localidades de la ciudad.

Ponemos a consideración del honorable Congreso de la República, para su estudio y aprobación, la presente iniciativa.

De los honorables Congressistas,

*Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara Movimiento Político, MIRA; *Alexandra Moreno Piraquive* y *Manuel Antonio Virgüez*, Senadores de la República, Movimiento Político MIRA

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio del año 2006 ha sido presentado en este despacho, el Proyecto de ley número 010 con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Representante *Gloria Stella Díaz Ortiz* y honorable Senadora *Alexandra Moreno*.

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 011 DE 2006 CAMARA**

*por la cual se reforma la Ley 115 de 1994  
y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA

Artículo 1°. El artículo 23 de la ley 115 de 1994 quedará así:

Artículo 23. *Áreas obligatorias y fundamentales.* Para el logro de los objetivos de la educación básica se establecen áreas obligatorias y fundamentales del conocimiento y de la formación que necesariamente se tendrán que ofrecer de acuerdo con el currículo y el Proyecto Educativo Institucional.

Los grupos de áreas obligatorias y fundamentales, que comprenderán un mínimo del 80% del plan de estudios, son los siguientes:

1. Ciencias naturales y educación ambiental.
2. Ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia.
3. Educación artística y cultural.
4. Educación ética y en valores humanos.
5. Educación física, recreación y deportes.
6. Educación religiosa.
7. Humanidades, lengua castellana e idiomas extranjeros.
8. Lectura y comprensión de lectura, que incluirá el adiestramiento en lectura rápida y hábitos de lectura.
9. Matemáticas.
10. Tecnología e informática.

Parágrafo 1°. La educación religiosa se ofrecerá en todos los establecimientos educativos, observando la garantía constitucional según la cual ninguna persona podrá ser obligada a recibirla.

Parágrafo 2°. Los objetivos de la educación a que se refieren los artículos 20, 21 y 22 de la presente ley, deberán lograrse en el conocimiento que proporcionen los centros educativos en cada una de las áreas de estudio numeradas en el presente artículo.

Parágrafo 3°. El cumplimiento de los objetivos de la educación a que se refieren los artículos 20, 21 y 22 de la presente ley será responsabilidad directa de las instituciones docentes y de los profesores mismos, cuyo incumplimiento será causal de mala conducta.

Artículo 2°. Insértense a la Ley 115 de 1994 los siguientes artículos nuevos a continuación del artículo 23 de su codificación actual:

Artículo 23A. Corresponde al Ministerio de Educación Nacional establecer un Programa Nacional de Aprendizaje del Idioma Inglés como una política de Estado que habilite a los colombianos para su desempeño en el marco de la globalización.

La política educativa a cargo del Gobierno comprenderá la adopción de métodos, la elaboración de material de estudio y laboratorios de fonética que permitan un aprendizaje completo, hablado y escrito del idioma inglés.

Parágrafo. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, coordinará con las entidades del orden departamental y municipal el diseño y aplicación de la política a que se refiere el presente artículo.

Artículo 23B. Las instituciones públicas de educación básica y media establecerán programas anuales de aprendizaje del idioma inglés en todos los grados, de acuerdo con las políticas a que se refiere el artículo 1° de la presente ley.

Artículo 23C. La política para fortalecer la educación del idioma inglés en la educación básica y media deberá contener desarrollos que garanticen como mínimo:

1. La utilización de métodos avanzados de aprendizaje de idiomas que aseguren el conocimiento del idioma inglés, gradualmente, por los estudiantes. En todo caso la enseñanza del idioma inglés deberá permitir que el estudiante al terminar sus estudios de educación media haya alcanzado una formación bilingüe.
2. La capacitación integral de los docentes, pudiendo acudir a instituciones públicas o privadas para su habilitación.
3. La implementación de programas de intercambio de estudiantes con países de habla inglés.
4. El establecimiento de los grados de básica y media, en cada caso, a partir de los cuales la educación será bilingüe.

5. La determinación de los procesos a corto, mediano y largo plazo con fijación de metas precisas.

6. El señalamiento de los casos en los cuales el estudio del idioma inglés podrá ser sustituido por el estudio de otro idioma extranjero.

7. Los demás elementos que se estimen indispensables para alcanzar los objetivos planteados en la presente ley.

Artículo 23D. Los objetivos ordenados en los artículos anteriores, en relación con el aprendizaje del idioma inglés, se deberán alcanzar en un plazo de 15 años y su implementación y puesta en práctica deberá iniciarse seis meses después de la entrada en vigencia de la presente ley.

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

De los honorables Congresistas,

*Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara, Movimiento Político MIRA; *Alexandra Moreno Piraquive*, *Manuel Antonio Virgüez*, Senadores de la República, Movimiento Político MIRA.

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

El proyecto de ley contiene dos áreas: Una relacionada con el propósito de mejorar la calidad de la educación y de la puesta en marcha de un régimen de responsabilidad para los docentes que obligue a que en la educación se cumpla con los objetivos trazados en la Ley 115 de 1994 (artículo 20 a 23) y otra relacionada con la necesidad de impartir educación bilingüe, que asegure el dominio del idioma inglés a los bachilleres colombianos.

Entre las debilidades que se observan en la educación colombiana se encuentra el aspecto de su calidad. Los expertos sostienen que “cuando se hace referencia a la calidad, uno de los factores más importantes es la percepción y la motivación que tienen los niños y jóvenes en relación con la institución y por supuesto con el aprendizaje. Así la calidad en gran medida depende de qué tan felices y orgullosos están los alumnos de la educación que están recibiendo”. (Jorge Enrique Vargas, experto en educación)

La calidad de la educación comprende un compromiso de las autoridades públicas, las instituciones y los profesores en el logro de los objetivos trazados, con el propósito de que la educación no sea una simple acumulación de conocimientos, sino un verdadero proceso de formación humana, en el cual los educandos adquieran un modo de ser y una visión de la sociedad. Lo anterior solo podemos alcanzarlo a partir del logro de la calidad en la educación, lo que no puede obtenerse sin una aproximación distinta de los operadores del proceso educativo a su función, especialmente de las autoridades ejecutivas encargadas de su animación, inspección y vigilancia.

Tenemos una Ley, 115 de 1994, que contiene un diseño que permite sin dudas mejorar la educación en Colombia. Sin embargo, sin perjuicio de los avances logrados, sus reglamentos y su ejecución no alcanzan los niveles deseables de calidad. En efecto, la calidad debe ser vista desde la evaluación de los resultados de los beneficios del sistema educativo, público y privado. Pero no se puede quedar allí la medición de la calidad. Se requiere, por ejemplo, un gran trabajo de evaluación del cumplimiento de la ley de educación en el Plan Decenal de Educación. Se debe posibilitar el cumplimiento de los alcances normativos, estableciendo estrategias para estimular la adopción de otros métodos y especialmente abriendo el espacio de valoración de su desempeño en el marco de responsabilidades específicas, que llene de entusiasmo y compromiso a quienes enseñan.

Es por eso por lo que se propone en el proyecto de ley, una habilitación del acceso al conocimiento desde una perspectiva de la *lectura* y de los *hábitos de lectura*, que vendrán a ser un área obligatoria en la formación básica del estudiante (artículo 23).

También se propone en el proyecto que durante la actividad docente no se pierdan de vista los objetivos perseguidos en la Ley 115 de 1994, de manera que las áreas de formación definidas en ella no se conviertan en una simple acumulación de conocimientos. Se llama la atención especialmente al Ministerio de Educación sobre la necesidad de implementar todos los reglamentos y acciones necesarios para el cumplimiento de dichos objetivos.

Igualmente, se propone el establecimiento de una responsabilidad disciplinaria directa para las instituciones docentes y para los docentes en el cumplimiento de los objetivos generales de la educación, estableciendo como causal de mala conducta la desatención de los mismos durante el proceso educativo.

La otra gran área de que se ocupa la iniciativa tiene que ver con el estudio y aprendizaje del idioma inglés en un mundo globalizado, que lo tiene, en nuestros días, como el lenguaje universal.

Uno de los elementos decisivos para alcanzar el desarrollo se ha encontrado en los niveles de capacitación del ser humano. Un país en el cual la educa-

ción sea deficiente se enfrenta a grandes obstáculos para superar la pobreza. La educación es factor fundamental para el crecimiento económico y para mejorar los niveles de vida de la población.

En este contexto pueden plantearse grandes interrogantes sobre lo que debe saber el hombre y la mujer de hoy, si su educación debe ser tecnológica, científica, teórica o práctica, básica o de desarrollos especializados, etc., temas en los cuales se centra la discusión sobre la educación actual y su influencia en el desarrollo. Pero lo que sí aparece claro es la necesidad de disponer, en la formación laboral, del manejo y dominio de idiomas extranjeros.

Pocos sectores de la población mundial pueden sustraerse de esta última necesidad, al punto que puede afirmarse que quien no maneje uno de los siete idiomas fundamentales del planeta (inglés, francés, alemán, español, chino, japonés e italiano), es un marginal. La comunicación y el uso de la tecnología hacen indispensable el conocimiento del idioma de los países en que se produce esta última. De lo anterior surge una segunda afirmación en el sentido de que sin *acceso a tecnología* no hay mejoramiento de las condiciones sociales de existencia.

Si todo lo anterior no fuese cierto, la realidad del mercado mundial y en él la dinámica de integración de las economías nacionales, impone el conocimiento de las lenguas extranjeras en especial de las más habladas, pues en efecto la realidad de la globalización pasa por el conocimiento de esos idiomas.

La influencia del *inglés*, considerada la lengua del mundo, es un condicionamiento de la globalización, los datos disponibles así lo demuestran. Se estima que más de mil millones de personas usan el inglés, única lengua del mundo que mucha gente usa aún sin conocerla, pudiendo, entonces, hablarse de la globalización del inglés sin temor a equivocarse.

Los hablantes de inglés se han clasificado en tres grandes grupos:<sup>1</sup>

**Grupo A:** Compuesto por los que hablan el inglés como su lengua originaria. Se estima que 337 millones de personas lo hablan como primera lengua.

**Grupo B:** Son aquellos que usan el inglés como segunda lengua, posiblemente lo aprendieron en su niñez pero no como lengua materna. 350 millones de personas.

**Grupo C:** Cientos de millones de personas en el mundo que aprenden el inglés en el colegio y lo hablan más o menos correctamente. Este es el grupo al que constantemente pertenecen quienes hablan inglés en el tercer mundo, dentro del cual hay unos 100 millones que lo hablan con fluidez.

“Cerca del 80% de la información electrónica almacenada del mundo está en inglés y las dos terceras partes de científicos del mundo leen en inglés”.

Estas consideraciones que se hacen con el ánimo de que sirvan como referentes en la elaboración del *Programa Nacional de Aprendizaje del Inglés* que proponemos, no puede dejar de lado una universalidad mayor de este medio de comunicación y expresión, que forma y condiciona, en términos positivos, la inteligencia del hombre y de la mujer actuales y de su mundo circundante.

En verdad el inglés está funcionando bastante bien, como una *lingua franca* (lengua internacional). Ciertamente no hay otro idioma en estos días que pueda competir con el inglés dentro de este aspecto. El chino lo habla mucha gente pero es muy difícil de aprender, existen poquísimos profesores disponibles, la forma escrita es extraña (pictogramas) y China está demasiado lejos de los otros centros importantes del mundo, desde luego, con excepción de Japón. El español lo habla mucha gente hoy día, lo que es apenas una ventaja relativa para nuestro país, ya que en los países en los cuales se habla no existe un nivel de desarrollo apreciable, excepción hecha de España que tampoco puede entenderse como una potencia mundial.

La anterior realidad ha sido recogida por algunos países, con un nivel de desarrollo similar al de Colombia, como es el caso de Chile, con la organización de sistemas de aprendizaje del idioma inglés, definiendo cuatro grandes líneas de acción:

Plan para impulsar el inglés en Chile:<sup>2</sup>

1. “Definir estándares de aprendizaje basados en nuestro currículum, pero alineados con estándares internacionales. Se están elaborando estándares que ofrezcan a profesores y alumnos un mapa de progreso de los aprendizajes de manera que se señale claramente la dirección que debe tener la enseñanza del idioma. A la vez se elaborarán pruebas nacionales que midan el logro de aprendizajes del subsector inglés.

2. Fortalecer el desarrollo profesional docente, apoyando a quienes no tienen especialidad pero enseñan principalmente en quinto y sexto básico y a los que tienen el título de profesores de Inglés para que se actualicen, tanto en el idioma como en la metodología de enseñanza. Durante 2004 se iniciará el perfeccionamiento de un primer grupo de 400 docentes ligado a

planes de desarrollo profesional, se concluirá con un curso a distancia para 600 profesores iniciado en el 2003, se desarrollará una experiencia piloto de formación de mentores y se formarán 20 redes locales de maestros a lo largo del país.

3. Reforzar la docencia en la escuela. El propósito es promover un conjunto de acciones para reforzar los recursos de la escuela para mejorar el aprendizaje del inglés. Durante 2004 se iniciará un programa de voluntarios extranjeros, cuya lengua nativa sea el inglés, que apoyarán a los profesores y desarrollarán iniciativas que motiven a los estudiantes. También se completará la dotación de textos escolares en el sistema, haciendo entrega de nuevos textos a los estudiantes de séptimo y octavo año básico.

4. Apoyar la creación de empleos, ofreciendo más y mejores cursos de inglés a técnicos de nivel medio y superior, a medianos y microempresarios. Durante el 2004 se comenzará con un curso de inglés para micro y pequeños empresarios que licitará el programa Chile Califica y se comenzará con un curso piloto en Centros de Formación Técnica”.

Además, se han fijado metas a corto, mediano y largo plazo, con las siguientes características:

1. “En el 2005 el país contará con estándares nacionales alineados a estándares internacionales de habilidades en el uso del inglés.

2. En el 2004 se aplicará una prueba de diagnóstico a una muestra de 3.000 estudiantes de octavo básico y cuarto medio. El 2006 se espera la primera aplicación de una prueba nacional para evaluar el logro de aprendizajes en el idioma.

3. En el 2007, cerca de 1.500 profesores que enseñan inglés en básica y que cuentan con especialización en el idioma, deberán tener una certificación alineada a estándares internacionales, equivalente al nivel de Preliminary English Test, PET, el segundo nivel de competencias establecido por The Association of Language Testers in Europe. Se diseñará un programa de cursos de perfeccionamiento que impartirán universidades e institutos.

4. En el año 2011 alrededor de 6.000 profesores que enseñan inglés en educación básica y media deberán contar con una certificación alineada a estándares internacionales, equivalentes al First Certificate in English, FCE, el tercer nivel de competencias establecido por The Association of Language Testers in Europe. Las universidades tienen que asegurar que todo profesor de inglés que se titule tenga este nivel mínimo.

5. Al 2013 todos los estudiantes deberán alcanzar estándares, sobre todo en comprensión lectora y auditiva, equivalentes al Key English Test, KET, en octavo básico y al Preliminary English Test, PET, en cuarto medio.

6. El país contará con un programa de voluntarios cuya lengua nativa sea el inglés, capaz de reforzar y complementar la labor de los docentes en lugares estratégicamente seleccionados de manera de impulsar el inglés en regiones y ciudades ricas en servicios turísticos y empresas productivas. Un total de 40 estudiantes canadienses y estadounidenses ya comenzaron a apoyar la enseñanza de este idioma en 20 establecimientos de la Región Metropolitana que forman parte del Programa Liceo para Todos. Estos jóvenes han sido especialmente preparados por el Centro de Estudios Pedagógicos de la Universidad de Chile para colaborar en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

7. Se asegurará al país una buena oferta de enseñanza del inglés para apoyar la formación de los técnicos porque el manejo instrumental de este idioma abre más oportunidades de empleo y para los pequeños y medianos empresarios porque se amplían las posibilidades de negocios. Este año se iniciará una experiencia piloto de cursos de inglés para técnicos de nivel medio y se empezarán a diseñar cursos para microempresarios”.

En Colombia el sector privado ha hecho esfuerzos orientados a propiciar que los estudiantes de básica y media obtengan una formación bilingüe, pero ha sido un esfuerzo restringido en cuanto a que no alcanza a suplir la necesaria masificación de los idiomas extranjeros y en tanto solo los sectores más pudientes de la población tienen acceso a estos centros educativos, convirtiendo la educación bilingüe en un asunto de fracciones limitadas de la población.

De otra parte, se han implementado, a nivel de algunas entidades territoriales, esfuerzos de masificación en la ejecución de una cultura bilingüe y de aprendizaje del idioma inglés. Por ejemplo, el Proyecto Bogotá y Cundinamarca

<sup>1</sup> *Reino Unido 100 Preguntas y sus Respuestas:* Estudio del Ministerio Británico de Relaciones Exteriores y de la Mancomunidad - Foreign and Commonwealth Office.

<sup>2</sup> Ministerio de Educación de Chile – “Plan para impulsar el Inglés en Chile en el próximo decenio”.

Bilingües en 10 años, que consiste en diseñar una estrategia concertada entre los estamentos públicos y privados, para lograr que sus ciudadanos dominen una segunda lengua, que les permita estar “mejor preparados y participar más activa y productivamente en un mundo cada vez más globalizado”.

El Proyecto de Bogotá y Cundinamarca plantea justificaciones y una concepción que es oportuno resaltar:<sup>3</sup>

“El proyecto busca diseñar una estrategia concertada entre distintos estamentos públicos y privados de la ciudad y la región para lograr en diez años, que sus ciudadanos dominen una segunda lengua como uno de los factores que les permita estar mejor preparados y participar más activa y productivamente en un mundo cada vez más globalizado.

Las políticas distritales y departamentales de productividad enmarcadas en el Plan de Desarrollo Distrital y Departamental, los cuales buscan impulsar la educación y la cultura de los ciudadanos y ciudadanas bogotanas y cundinamarquesas mediante la formación en hábitos y conocimientos que los haga competentes para integrarse y cooperar en los procesos de producción de una ciudad-región competitiva nacional e internacionalmente.

“El Consejo Regional de Competitividad de Bogotá y Cundinamarca, Crcbc, está trabajando en la definición de la visión del futuro para la ciudad, región de Bogotá y Cundinamarca, a través de la concertación público-privada que permita adoptar decisiones económicas estratégicas para mejorar el entorno económico urbano-regional, que oriente a la región como una de las primeras áreas del continente americano por su calidad de vida”. Propuesta para construir la agenda regional de ciencia, tecnología e innovación para Bogotá y Cundinamarca.

En el marco de esta Agenda el dominio de una segunda lengua como el inglés por parte de los ciudadanos de la ciudad-región, impulsan la necesidad de diseñar una estrategia intensiva en formación de docentes del idioma, intensificación de su enseñanza en los colegios, ampliación de la oferta de formación cualificada, participación del sector privado, los medios masivos de comunicación social y la comunidad en general para hacerla viable y sostenible.”

A pesar de los esfuerzos antes citados no existe en el país un programa de amplio espectro nacional que se oriente a resolver las necesidades del conocimiento del idioma inglés en los procesos de globalización actuales. Esta la justificación del proyecto que presentamos a consideración del honorable Congreso de la República.

La iniciativa propone el establecimiento de un Programa Nacional de Aprendizaje del Idioma Inglés, que habilite a los colombianos para su desempeño en el marco de la globalización y fortalezca estructuras educativas que permitan un adecuado crecimiento y desarrollo económicos. El programa comprenderá la adopción de metodologías, materiales y laboratorios indispensables para un perfeccionado aprendizaje hablado y escrito del idioma inglés y en todo caso deberá ser coordinado con las entidades territoriales (artículo 1°).

Dentro de aquel programa será obligatorio para las instituciones públicas el establecimiento de la asignatura específica del inglés en todos los grados (artículo 2°).

Se establecen los elementos básicos para tenerse en cuenta en el Programa Nacional de Aprendizaje del Idioma Inglés, entre los cuales se resalta el uso de métodos avanzados, la capacitación integral de docente, el intercambio de estudiantes con países de habla inglesa, la fijación de metas al logro, el señalamiento de los casos en que el estudio del idioma inglés podrá ser sustituido por el estudio del idioma extranjero (artículo 3°).

Igualmente, se propone en el proyecto un plazo de 15 años para alcanzar los objetivos perseguidos y de 6 meses para la implementación y puesta en marcha del programa.

De los honorables Congresistas,

Gloria Stella Díaz Ortiz, Representante a la Cámara, Movimiento Político MIRA; Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Antonio Virgüez, Senadores de la República, Movimiento Político MIRA.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio de 2006 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 011 de 2006 Cámara con su correspondiente exposición de motivos por la honorable Representante Gloria Stella Díaz Ortiz y la honorable Senadora Alexandra Moreno Piraquive.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

## PROYECTO DE LEY NUMERO 012 DE 2006 CAMARA

por la cual se reforma la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 26 de la Ley 769 de 2002 quedará así:

Artículo 26. *Causales de suspensión o cancelación.* La licencia de conducción se suspenderá:

1. Por disposición de las autoridades de tránsito, basada en imposibilidad transitoria física o mental para conducir, soportado en un certificado médico.

2. Por decisión judicial.

3. Por encontrarse en flagrante estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas determinado por autoridad competente.

4. Por reincidir en la violación de la misma norma de tránsito en un período no superior a dos años. En este caso la suspensión de la licencia será por seis meses.

5. Por prestar el servicio público de transporte con vehículos particulares, salvo cuando el orden público lo justifique, previa decisión en tal sentido de la autoridad respectiva.

La licencia de conducción se cancelará:

1. Por disposición de las autoridades de tránsito basada en la imposibilidad permanente física o mental para conducir, soportado en un certificado médico.

2. Por decisión judicial.

3. Por muerte del titular.

4. Reincidencia al encontrarse conduciendo en estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas determinado por autoridad competente.

5. Por reincidencia en la prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares sin justa causa.

Parágrafo. La suspensión o cancelación de la licencia de conducción implica la entrega obligatoria del documento a la autoridad de tránsito competente para imponer la sanción por el período de la suspensión o a partir de la cancelación de ella.

La suspensión de la licencia de conducción operará sin perjuicio de la interposición de recursos en la actuación.

Artículo 2°. El artículo 122 de la Ley 769 de 2002 quedará así:

Artículo 122. *Tipos de sanciones.* Las sanciones por infracciones del presente Código son:

- Amonestación.
- Multa.
- Suspensión de la licencia de conducción.
- Suspensión o cancelación del permiso o registro.
- Inmovilización del vehículo.
- Retención preventiva del vehículo.
- Cancelación definitiva de la licencia de conducción.

Las sanciones señaladas en este artículo se impondrán como principales o accesorias al responsable de la infracción, independientemente de las sanciones ambientales a que haya lugar por violación de cualquiera de las regulaciones, prohibiciones y restricciones sobre emisiones contaminantes y generación de ruido por fuentes móviles.

Parágrafo 1°. Ante la Comisión de Infracciones Ambientales se impondrán, por las autoridades de tránsito respectivas, las siguientes sanciones:

- Multa equivalente a treinta (30) salarios mínimos legales diarios.
- Suspensión de la licencia de conducción hasta por seis (6) meses, si el conductor fuere el propietario del vehículo.

• Revocatoria o caducidad de la licencia de conducción por la tercera vez, además de una multa igual a la prevista en el numeral 1, si el conductor fuere propietario del vehículo.

• Inmovilización del vehículo, la cual procederá sin perjuicio de la imposición de las otras sanciones.

En los casos de infracción a las prohibiciones sobre dispositivos o accesorios generadores del ruido, sobre sirenas y alarmas, lo mismo que sobre el

3 Resumen Ejecutivo Proyecto Bogotá y Cundinamarca Bilingües en 10 Años – Secretaría de Educación de Bogotá.

uso del silenciador se procederá a la inmediata inmovilización del vehículo, sin perjuicio de las demás sanciones que correspondan.

Cuando quiera que se infrinjan las prohibiciones, restricciones o regulaciones sobre emisiones contaminantes por vehículos automotores, se seguirá el siguiente procedimiento:

El agente de vigilancia del tráfico que detecte o advierta una infracción a las normas de emisión de contaminantes o de generación de ruido por vehículos automotores, entregará al presunto infractor una boleta de citación para que el vehículo sea presentado en un centro de diagnóstico para una inspección técnica en un término que no podrá exceder de quince (15) días. En la citación se indicará la modalidad de la presunta infracción que la ocasiona. Esto sin perjuicio de la vigencia del certificado de la obligatoria revisión técnico-mecánica y de gases.

Realizada la inspección técnica y determinada así la naturaleza de la infracción, el centro de diagnóstico donde aquella se hubiere practicado entregará al presunto infractor copia del resultado del examen practicado al vehículo y remitirá el original a la autoridad de tránsito competente, para que, previa audiencia del interesado, se imponga la sanción que en cada caso proceda.

En caso de que el infractor citado no presentare el vehículo para la práctica de la visita de inspección en la fecha y hora señaladas, salvo causal comprobada de fuerza mayor o caso fortuito, las multas a que hubiere lugar se aumentarán hasta en el doble y el vehículo podrá ser inmovilizado por la autoridad de tránsito respectiva, hasta tanto el infractor garantice mediante caución la reparación del vehículo.

Practicada la inspección técnica, el infractor dispondrá de un término de quince (15) días para reparar el vehículo y corregir la falla que haya sido detectada en el centro de diagnóstico y deberá presentarlo antes del vencimiento de este nuevo término, para la práctica de una nueva inspección con el fin de determinar que los defectos del vehículo, causantes de la infracción a las normas ambientales, han sido corregidos. Vencido el plazo y practicada la nueva revisión, si el vehículo no cumple las normas o es sorprendido en circulación en la vía pública, será inmovilizado.

Cuando la autoridad de tránsito detecte una ostensible y grave violación de las normas ambientales podrá ordenar al infractor la inmediata revisión técnica del vehículo en un centro de diagnóstico autorizado para la práctica de la inspección técnica.

Si practicada la inspección técnica se establece que el vehículo cumple las normas ambientales, no habrá lugar a la aplicación de multas.

Quedan exentos de inspección técnica los vehículos impulsados con motor de gasolina, durante los tres (3) primeros meses de vigencia del certificado de movilización, a menos que incurran en flagrante y ostensible violación de las normas ambientales.

No habrá lugar a inspección técnica en casos de infracción a las normas ambientales por emisión de polvo, partículas o humos provenientes de la carga descubierta de vehículos automotores.

En tal caso, el Agente de Tránsito ordenará la detención del vehículo y hará entrega al conductor de un comparendo o boleta de citación destinado al propietario del vehículo para que comparezca ante la autoridad de tránsito competente, a una audiencia en la que se decidirá sobre la imposición de la sanción que proceda.

En los anteriores eventos no procederá la imposición de sanción alguna cuando se trate de violación a las normas por emisión de gases, estando vigente el respectivo certificado de revisión obligatoria, siempre que el infractor cumpla con el trámite ordenado en el presente artículo.

Artículo 3º. El artículo 131 de la Ley 769 de 2002 quedará así:

Artículo 131. *Multas.* Los infractores de las normas de tránsito pagarán multas liquidadas en salarios mínimos legales diarios vigentes así:

(...)

C. Será sancionado con multa equivalente a quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes el conductor o el propietario según el tipo de sanción de un vehículo automotor que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones:

(...)

C3. Bloquear una calzada o intersección con un vehículo, salvo cuando el bloqueo obedezca a la ocurrencia de un accidente de tránsito.

(...)

C28. Proveer combustible a vehículos de servicio público con pasajeros a bordo. Adicionalmente, deberá ser suspendida la licencia de conducción por un término de (6) meses. Si el conductor reincide en la falta en un período de

dos años, la sanción será el doble; es decir, multa equivalente a 30 salarios mínimos y suspensión de la licencia por un año.

(...)

C37. No realizar la revisión técnico-mecánica en el plazo legal establecido o cuando el vehículo no se encuentre en adecuadas condiciones técnico-mecánicas o de emisión de gases, salvo cuando porte los certificados correspondientes vigentes. En estos casos el responsable de la infracción será el propietario del vehículo.

(...)

D. Será sancionado con multa equivalente a treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes el conductor o el propietario según el tipo de sanción, de un vehículo automotor que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones:

(...)

D2. Transitar sin portar los seguros ordenados por la ley. Además, el vehículo será inmovilizado. En este caso el responsable de la infracción será el propietario del vehículo.

(...)

#### **Artículo 4º. La presente ley rige a partir de su publicación**

De los honorables Congresistas,

*Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara, Movimiento Político MIRA; *Alexandra Moreno Piraquive*, *Manuel Antonio Virgüez*, Senadores de la República, Movimiento Político MIRA.

#### **EXPOSICION DE MOTIVOS**

El presente proyecto de ley se orienta a corregir algunas deficiencias que se han puesto de manifiesto durante la vigencia del nuevo Código Nacional de Tránsito, en lo que tiene que ver con la naturaleza de las sanciones y sobre la responsabilidad de las mismas.

En torno a la suspensión de las licencias de tránsito por reincidencia en las infracciones, contenido en el artículo 26 numeral 4 del actual estatuto, se encuentra que el término de un año resulta ser muy poco, permitiendo la norma que los conductores habitualmente reincidentes frecuentemente escapen a la imposición de esta sanción por haber transcurrido el término previsto. Por tal motivo se propone ampliar dicho término a dos años, en procura de persuadir a dichos infractores de la necesidad de observar las normas de tránsito con mayor rigor.

En cuanto tiene que ver con la disposición de sanciones a los infractores de normas ambientales, aún teniendo vigentes sus respectivos certificados de revisión de emisión de gases y técnico-mecánico, contemplado en los artículos 122 y 131 C.37, nos parece injusto que estando cumpliendo con la normatividad en esta materia, los propietarios de los vehículos se vean abocados a una sanción. Por tal motivo, se propone que no haya lugar a ella, cuando quiera que se tengan vigentes los certificados correspondientes, sin perjuicio de la obligación de efectuar las revisiones y ajustes ordenados en el primero de los artículos mencionados.

Se pretende también corregir una interpretación que ha dado lugar a la imposición de comparendos a los conductores que se vean comprometidos en la ocurrencia de accidentes de tránsito.

En efecto, los Agentes de Tránsito del país han llegado a la conclusión de que cuando se produce un accidente, están en el deber de imponer comparendos a los colisionados, como resultado del hecho de encontrarse los vehículos, después de la ocurrencia, en la vía y de alguna manera generando obstáculos en el tráfico vehicular.

La interpretación errada y que corresponde al tenor literal del artículo 131 del Código de Tránsito que preceptúa:

*C. Será sancionado con multa equivalente a quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes el conductor de un vehículo automotor que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones:*

(...).

• *Bloquear una calzada o intersección con un vehículo.*

Sin embargo, no consulta la finalidad de la norma y específicamente su Ratio Legis, en tanto lo que previó el legislador al sancionar la conducta pre-transcrita era la de evitar que los conductores, de manera voluntaria o caprichosa o arbitraria, estacionaran sus vehículos en lugares provocando una congestión al bloquear una calzada o intersección del tránsito.

Sin perjuicio de mantener esta conducta como prohibida, se propone suprimir su sanción en los casos de accidente de tránsito, principalmente en razón de la ocurrencia involuntaria de esta clase de circunstancias. Nadie

quiere chocarse. Los accidentes de tránsito son conductas insuperables y no deseadas y la interpretación de los Agentes de Tránsito las convierten en generadoras de una responsabilidad objetiva, cuya ocurrencia es, se repite, contraria al querer del legislador y de todos modos este tipo de responsabilidad tiene un carácter excepcional.

Un sentido de humanismo que debe informar el desplazamiento vehicular propio de una civilización cuya actualidad ha dado lugar a que se hable de la “civilización del automóvil”, para crear una cultura ciudadana menos vindicativa, no lleva igualmente a suprimir de manera expresa la posibilidad de imponer sanciones derivadas del hecho ya de por sí gravoso de un accidente de tránsito.

Como me expresaba un vecino: “*Choco o me chocan y además, me imponen un parte*”. La respuesta no puede ser: “*De malas*”. Ni “*Dura es la Ley, pero es la ley*”, porque si la sanción es legal, resulta injusta.

De otra parte, la Ley 769 de 2002 estableció como destinatarios de los comparendos a los conductores de vehículos, que son quienes desarrollan las conductas que tipifican las conductas de tránsito. Este criterio, que sirvió de base al legislador, se dirigía a procurar responsabilizar a los conductores, quienes liberados de toda responsabilidad actuaban de manera irresponsable cuando no eran propietarios de los vehículos. Finalmente, este criterio libera a los automotores de las multas por infracciones de tránsito para situar la responsabilidad en los conductores mismos.

El proyecto mantiene el anterior criterio, por cuanto no ha transcurrido suficiente tiempo para medir la bondad de las disposiciones que lo establecieron.

Sin embargo, podemos señalar que existen contravenciones de tránsito que no dependen de la actividad del conductor, sino de la conducta y administración de los vehículos por parte de sus propietarios. Es el caso de la no renovación del SOAT, que es una conducta directamente a cargo del propietario del bien, sin perjuicio de que indirectamente pueda serlo del conductor. Esta circunstancia, sin embargo, puede diluir la responsabilidad de la falta, por lo que nos parece indispensable situarla, como responsabilidad del propietario y así afectar el vehículo con la sanción. En igual sentido creemos que la responsabilidad directa es del propietario del vehículo cuando este incumple el deber legal de mantenerlo en perfecto estado de funcionamiento, para evitar principalmente los efectos nocivos que su circulación pueda producir en el ambiente y la calidad de vida.

Estas razones nos llevan a introducir una reforma en el sentido de hacer responsable de la sanción al propietario de los vehículos en las dos situaciones antes indicadas.

Con base en lo expuesto, solicitamos a los honorables Congresistas acoger la presente iniciativa.

De los honorables Congresistas,

*Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara, Movimiento Político MIRA; *Alexandra Moreno Piraquive*, *Manuel Antonio Virgüez*, Senadores de la República, Movimiento Político MIRA.

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio de 2006 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 012 de 2006 Cámara con su correspondiente exposición de motivos por la honorable Representante *Gloria Stella Díaz Ortiz* y la honorable Senadora *Alexandra Moreno Piraquive* y otro.

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

\* \* \*

### PROYECTO DE LEY NUMERO 013 DE 2006 CAMARA

*por la cual se definen los derechos herenciales de los compañeros permanentes.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 1045 del Código Civil quedará así:

Artículo 1045. Los hijos legítimos, adoptivos y extramatrimoniales, excluyen a todos los herederos y recibirán entre ellos iguales cuotas, sin perjuicio de la porción conyugal o de compañero o compañera permanente.

Artículo 2°. El artículo 1046 del Código Civil quedará así:

Artículo 1046. Si el difunto no deja posteridad, le sucederán sus ascendientes de grado más próximo, sus padres adoptantes y su cónyuge o compañero o compañera permanente. La herencia se repartirá entre ellos por cabezas.

No obstante, en la sucesión del hijo adoptivo en forma plena, los adoptantes excluyen a los ascendientes de sangre; en la del adoptivo en forma simple, los adoptantes y los padres de sangre recibirán igual cuota.

Artículo 3°. El artículo 1047 del Código Civil quedará así:

Artículo 1047. Si el difunto no deja descendientes ni ascendientes, ni hijos adoptivos, ni padres adoptantes, le sucederán sus hermanos y su cónyuge o compañero o compañera permanente. La herencia se divide la mitad para este y la otra mitad para aquellos por partes iguales.

A falta de cónyuge o compañero o compañera permanente, llevarán toda la herencia los hermanos, y a falta de estos aquel.

Los hermanos carnales recibirán doble porción que los que simplemente sean paternos o maternos.

Artículo 4°. El artículo 1051 del Código Civil quedará así:

Artículo 1051. A falta de descendientes, ascendientes, hijos adoptivos, padres adoptantes, hermanos y cónyuges o compañeros permanentes, suceden al difunto los hijos de sus hermanos.

A falta de estos, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Artículo 5°. El artículo 1054 del Código Civil quedará así:

Artículo 1054. En la sucesión abintestato de un extranjero que fallezca dentro o fuera del territorio, tendrán los miembros de él, a título de herencia, de porción conyugal o de compañero o compañera permanente o de alimentos, los mismos derechos que según las leyes vigentes en el territorio le corresponderían sobre la sucesión intestada de un miembro del territorio.

Los miembros del territorio interesados podrán pedir que se les adjudiquen los bienes del extranjero, en el territorio todo lo que les corresponda en la sucesión del extranjero.

Esto mismo se aplicará, en caso necesario, a la sucesión de un miembro del territorio que deja bienes en un país extranjero.

Artículo 6°. El artículo 1073 del Código Civil quedará así:

Artículo 1073. En el testamento se expresará el nombre y el apellido del testador; el lugar de su nacimiento; la Nación a que pertenece; si está o no vecindado en el territorio y si lo está, el lugar en que tuviere su domicilio; su edad; la circunstancia de hallarse en su entero juicio; los nombres de las personas con quienes hubiere contraído matrimonio o establecido unión marital de hecho, de los hijos habidos o legitimados en cada matrimonio o unión marital de hecho y de los hijos extramatrimoniales del testador, con distinción de vivos y muertos y el nombre, apellido y domicilio de cada uno de los testigos.

Se ajustarán estas designaciones a lo que respectivamente declaren el testador y testigos. Se expresarán, asimismo, el lugar, día, mes y año del otorgamiento y el nombre y apellido del Notario, si asistiere alguno.

Artículo 7°. El artículo 1132 del Código Civil quedará así:

Artículo 1132. La condición impuesta al heredero o legatario de no contraer matrimonio o establecer unión marital de hecho, se tendrá por no escrita, salvo que se limite a no contraerlo o establecerla antes de la edad de dieciocho años o menos o con determinada persona.

Artículo 8°. El artículo 1133 del Código Civil quedará así:

Artículo 1133. Se tendrá así mismo por no puesta la condición de permanecer en estado de viudedad, a menos que el asignatario tenga uno o más hijos del anterior matrimonio o unión marital de hecho al tiempo de deferírsele la asignación.

Artículo 9°. El artículo 2° de la Ley 54 de 1990 quedará así:

Artículo 2°. Se presume sociedad patrimonial entre compañeros permanentes y hay lugar a declararla judicialmente en cualquiera de los siguientes casos:

a) Cuando exista unión marital de hecho durante un lapso no inferior a dos años entre un hombre y una mujer sin impedimento legal para contraer matrimonio;

b) Cuando exista una unión marital de hecho por un lapso no inferior a dos años e impedimento legal para contraer matrimonio por parte de uno o de ambos compañeros permanentes, siempre y cuando la sociedad o sociedades conyugales o patrimoniales entre compañeros permanentes anteriores hayan sido disueltas y liquidadas por lo menos un año antes de la fecha en que se inició la unión marital de hecho.

Artículo 10. El artículo 8° de la Ley 54 de 1990 quedará así:

Artículo 8. Las acciones para obtener la disolución y liquidación de la sociedad patrimonial entre compañeros permanentes podrán intentarse en

cualquier tiempo. El matrimonio contraído con terceros no altera los efectos de la sociedad patrimonial entre los compañeros permanentes.

Artículo 11. La presente ley rige a partir de su publicación.

De los honorables Congresistas,

*Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara, Movimiento Político MIRA; *Alexandra Moreno Piraquive*, *Manuel Antonio Virgüez*, Senadores de la República, Movimiento Político MIRA.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

La Carta Política de 1991 estableció la posibilidad de constituir el núcleo familiar mediante “vínculos naturales”, lo que reconoce el valor que encontró el constituyente en las uniones materiales de hecho como una forma equiparable del matrimonio, entendido como el contrato solemne que se contrae entre dos personas mediante la celebración ritual – religiosa – y su protocolización en el registro civil o ante notario y la misma inclusión en los registros del estado civil de las personas.

Esta circunstancia permite que más allá de cualquier formalismo, la percepción del constituyente es la de conferir la importancia que tiene el vínculo natural entre un hombre y una mujer con el propósito de constituir una familia.

Si se tiene en cuenta el valor otorgado a la familia como núcleo básico de la sociedad tal como se lee en el artículo 5° superior, en el cual se impone el deber de amparar a la familia como institución básica de la comunidad, no puede menos que valorarse hasta qué grado los vínculos naturales constitutivos de la familia deben ser protegidos por el legislador.

La insistencia en el artículo 42 de la Carta de considerar a la familia como el “núcleo fundamental de la sociedad”, viene a confirmar en el sistema del texto constitucional la importancia de la familia como instrumento de articulación social. Por lo que el trato entre los cónyuges y/o los compañeros permanentes debe ser motivo de especiales desarrollos legales.

Ya este Congreso de la República de manera pionera, inclusive antes de la expedición de la actual Carta Política, había expedido la Ley 54 de 1990 y la Ley 979 de 2005 que contienen el régimen patrimonial actual de las uniones maritales de hecho. Sin perjuicio de los derechos de los *cónyuges*, para preservar esta expresión para quienes hayan contraído matrimonio, es del caso indicar que frente al concepto de la familia, los cónyuges no se sitúan en un plano diferencial y menos aun de inferioridad en el trato legal del que debe corresponder a los *compañeros permanentes* (artículo 1°, Ley 54 de 1990).

Además de las razones constitucionales expuestas, un concepto que consulta el respeto a la libertad de las personas, en un Estado laico y respetuoso de la dignidad del hombre como el nuestro, impone el deber del legislador de no dejar en el simple plano de las abstracciones, sin efectos, la distinción entre matrimonio y unión marital de hecho.

Especialmente interesa a este proyecto de ley ocuparse de los efectos sucesorales, de la unión marital de hecho. Actualmente se aplican a la liquidación de la sociedad patrimonial entre compañeros permanentes las reglas del Libro Cuarto, Título XXII, Capítulos I al VI del Código Civil; es decir, relacionadas con las capitulaciones matrimoniales y de la sociedad conyugal, pero la legislación vigente nada dice sobre los derechos sucesorales de los compañeros permanentes.

Se hace indispensable para completar la legislación actuante en la materia, incluir en *los órdenes sucesorales* previstos en el Código Civil, a los compañeros permanentes. Nos parece de elemental equilibrio racional, jurídico y social el equiparar los derechos sucesorales de los contrayentes matrimoniales a los de quienes tengan la calidad de compañeros provenientes de uniones maritales de hecho, tal como se definen en la normatividad actual.

El proyecto de ley revisa las normas del Código Civil en la materia y las adecúa, incluyendo en ellas a los compañeros permanentes para otorgarles igual trato en su vocación hereditaria, que el que corresponde a los cónyuges matrimoniales.

Es así como se modifican los artículos 1045, 1046, 1047, 1051, 1054, 1073, 1132, 1133 del Código Civil, en los cuales se definen los derechos de los cónyuges para introducir un trato igual a los compañeros permanentes.

Se modifica el artículo 2° de la Ley 54 de 1990 con el propósito de preservar las sociedades patrimoniales entre compañeros permanentes de la posibilidad que tienen estos de terminar la unión marital de hecho y contraer matrimonio u otras uniones. Pues esto plantea la necesidad de hacer claridad sobre la imposibilidad de constituir una nueva sociedad patrimonial o conyugal, sin antes haber liquidado la sociedad patrimonial anterior. De esta manera se hace claridad sobre los alcances futuros, especialmente sucesorales para definir

los derechos de esta naturaleza de que se hacen titulares a los compañeros permanentes.

De otra parte, se modifica el artículo 8° de la Ley 54 de 1990, en tanto establece un término de prescripción de las acciones para liquidar la sociedad patrimonial entre compañeros permanentes, lo cual establece una diferenciación impropia y restrictiva de los efectos patrimoniales de la unión marital de hecho frente a las sociedades conyugales, permitiendo que se abra la posibilidad de un desconocimiento de los derechos sucesorales de los compañeros permanentes.

De los honorables Congresistas,

*Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara, Movimiento Político MIRA; *Alexandra Moreno Piraquive*, *Manuel Antonio Virgüez*, Senadores de la República, Movimiento Político MIRA.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio de 2006 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 013 de 2006 Cámara con su correspondiente exposición de motivos por la honorable Representante *Gloria Stella Díaz Ortiz* y la honorable Senadora *Alexandra Moreno Piraquive*.

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

\* \* \*

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 014 DE 2006 CAMARA

*por la cual se modifica parcialmente la Ley 136 de 1994.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 119 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 119. Juntas Administradoras Locales. En cada una de las comunas o corregimientos habrá una Junta Administradora Local, integrada por no menos de cinco (5) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para períodos de cuatro (4) años que deberán coincidir con el período de los Concejos Municipales.

Parágrafo 1°. **Honorarios y seguros.** Los municipios establecerán por iniciativa del Alcalde Municipal, mediante Acuerdo de sus respectivos Concejos, el pago de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales, por su asistencia completa y comprobada a sesiones plenarias, hasta por un treinta por ciento (30%) del salario diario que corresponde al respectivo Alcalde, por cada una de las sesiones sin que en ningún caso puedan pagarse en el año mayor número de las autorizadas para los Concejales Municipales en el artículo 66 de la presente ley.

Parágrafo 2°. En aquellos municipios donde funcionen las Juntas Administradoras Locales, la Administración Municipal garantizará la seguridad social en salud de quienes hacen parte de las mismas, a través de la suscripción de una Póliza de Seguros con una compañía reconocida oficialmente. También deberá suscribirles una póliza de vida en los términos del artículo 68 de esta ley.

El Acuerdo mediante el cual se adopte el pago de honorarios reglamentará lo atinente al porcentaje de los mismos y lo relativo a los Seguros de Vida y de Salud. Además, fijará lo concerniente a la certificación y acreditación de la asistencia a sesiones para su pago.

Lo preceptuado en este artículo no alterará lo establecido en los regímenes especiales para los distritos.

Parágrafo 3°. En el Acuerdo de que trata el parágrafo anterior se observarán estrictamente los lineamientos establecidos en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, determinando los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Parágrafo 4°. Cuando concurren faltas absolutas de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, quienes ocupen las vacantes tendrán derecho a los beneficios a que se refiere este artículo desde el momento de su posesión y hasta que concluya el período respectivo.

Parágrafo transitorio. Durante los próximos diez años siguientes a la expedición de la presente ley, los Concejos Municipales no podrán aumentar por Acuerdo el número de miembros de las Juntas Administradoras Locales existentes.

Artículo 2°. El artículo 125 de la Ley 136 de 1994, tendrá un nuevo inciso del siguiente tenor, quedando este así:

Artículo 125. *Poseción*. Los miembros de las Juntas Administradoras Locales tomarán posesión ante el Alcalde Municipal respectivo, colectiva o individualmente como requisito previo para el desempeño de sus funciones.

Los miembros de las Juntas Administradoras Locales deberán asistir a seminarios de capacitación en Administración Pública en la Escuela Superior de Administración, ESAP, como requisito para poder tomar posesión del cargo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Artículo 3°. El artículo 132 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 132. *Reglamento interno*. Las Juntas Administradoras Locales expedirán su propio reglamento en el cual se determinen, entre otras, las normas referentes a las sesiones, la actuación de sus miembros, la validez de las convocatorias y de las sesiones y en general, el régimen de su organización y funcionamiento. Los períodos de sesiones se regirán por lo previsto para los respectivos Concejos Municipales en el artículo 23 de esta ley.

Artículo 4°. *Vigencia y derogatorias*. La presente ley rige a partir del próximo período fiscal después de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 23 de la Ley 617 de 2000.

*Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara, *Alexandra Moreno Piraquive*, *Manuel Antonio Virgüez*, Senadores de la República.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

#### Las Juntas Administradoras Locales

La Constitución Política de 1991 confió a las Juntas Administradoras Locales trascendentales funciones para el desarrollo de los municipios colombianos. El artículo 318 de la Carta Política le atribuye funciones concernientes con los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas, como también vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con los recursos públicos, además de lo concerniente a la distribución de las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal. La Ley 136 de 1994 en su artículo 131 desarrolló aún más las funciones consagradas en la Constitución.

El artículo 119 de la mencionada ley determina un número mínimo y máximo de miembros: “En cada una de las comunas o corregimientos habrá una Junta Administradora Local, integrada por no menos de cinco (5) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular...”.

El último aparte del mismo artículo consagra que: ...“Los miembros de las Juntas Administradoras Locales cumplirán sus funciones *ad honorem*”. Es precisamente este aparte el que ha motivado la presentación del proyecto de ley que busca modificar los artículos 119, 125 y 132 de la Ley 136 de 1994, para obtener que los comuneros puedan percibir remuneración por su trabajo en igualdad de condiciones a los demás servidores públicos de elección popular, dando cumplimiento a los siguientes postulados constitucionales:

– Artículo 13 C.N. “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

– El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de los grupos discriminados o marginados...”.

– Artículo 25 C.N. “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.

– Artículo 123 C.N. Atribuye a los miembros de las Juntas Administradoras Locales la calidad de servidores públicos al servicio del Estado y de la comunidad.

La Constitución también consagra en sus artículos 323 y 324 que en el Distrito Capital funcionen en cada una de sus localidades Juntas Administradoras Locales para un período de cuatro años. Estos están desarrollados en el Decreto 1421 de 1993, conocido como el Estatuto Orgánico de Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital.

La Ley 136 de 1994 consagra lo atinente a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios, ley esta cuyo Título VII (artículos 119 a 140), se preocupa por regular lo concerniente a las Juntas Administradoras Locales, con excepción del Distrito Capital, toda vez que los Ediles de la Capital de la República son regidos por el Decreto-ley 1421 de 1993, cuyo segundo Capítulo (artículos 64 a 83), establece el régimen de organización y funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales en la Ciudad de Bogotá.

Al comparar lo dispuesto en la Ley 136 de 1994 con lo consagrado en el Decreto-ley 1421 de 1993, referente al pago de honorarios de los Comuneros, encontramos diferencias. Así, mientras el artículo 119 de la Ley 136 establece que sus servicios son *ad honorem*, el artículo 72 de Decreto 1421 que rige para los Ediles de la Capital, consagra que tienen derecho al pago de honorarios por la asistencia a las sesiones Plenarias y a las de comisiones permanentes.

Siendo esto así, existe un trato diferente, ya que todos los comuneros del país, incluido los del Distrito Capital, desempeñan funciones constitucionalmente asignadas. Sin embargo, en lo referente a su remuneración, el trato es desigual.

Igual sucede en otros Distritos como en el de Cartagena, donde por medio del Decreto 743 de 2003 establecieron honorarios para los miembros de las Juntas Administradoras Locales del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, según autorización del Acuerdo aprobado por el Concejo Distrital de Cartagena, debido a que la Ley 768 de 2002, “por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta”, prevé un régimen especial para los distritos.

El presente proyecto de ley busca que este trato diferencial desaparezca y que los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país puedan recibir honorarios por su trabajo. De esta manera, consideramos cumplidos los estatutos constitucionales en procura del fortalecimiento del municipio como motor del desarrollo nacional.

Además, encontramos que la Constitución Política reconoce la remuneración para los otros miembros de la demás Corporaciones Públicas de elección popular, como lo son: Congresistas, Diputados y Concejales (artículos 187, 299 y 312 constitucionales), en su calidad de Servidores Públicos. Esta condición es detentada también por los comuneros del país.

La realidad nacional nos muestra que las Juntas Administradoras Locales pueden y deben tener un protagonismo más evidente que el mostrado hasta ahora. Sus funciones, trascendentales para el desarrollo del municipio colombiano, no pueden abordarse sin la dedicación de un tiempo adecuado para el buen desenvolvimiento de las mismas. Muchos Comuneros expresan su dificultad de asistir a las sesiones de las Juntas Administradoras Locales por la imposibilidad económica de su desplazamiento. Por lo tanto, esta forma de trabajo comunitario debe contar con una remuneración de tipo económico, que les permita adelantar sus funciones de manera exitosa y efectiva en procura del interés de la comunidad.

Las importantes funciones públicas que la Constitución Política y la ley le asignan a las Juntas Administradoras Locales, no pueden entenderse como un asunto a tratar en tiempos libres, sin la debida dedicación que ellas requieren. Además, el régimen actual hace de estas Corporaciones en Instituciones poco eficientes. Y es que no pueden cumplir sus funciones con los alcances que tienen. En general, se trata de personas que elegidas, obtienen una distinción cercana a lo formal y que cuando asisten a las sesiones lo hacen luego de salir del trabajo o sus ocupaciones diarias. Salvo que se entendiese que personas con recursos económicos pudiesen ser miembros de las mismas para dedicarle el tiempo requerido, haría justificable el régimen actual. Lo que vendría a traducirse en una limitación de la posibilidad de que muchos ciudadanos de las Comunas o Corregimientos hicieran parte de ellas y a restringir el derecho a la participación política.

De otra parte, el hecho de que reciban honorarios permitiría un mejor control ciudadano del cumplimiento de sus funciones, por cuanto se les puede exigir mayor responsabilidad.

El Congreso de la República se encuentra en la facultad y libertad que la Constitución y la ley le atribuyen, para legislar al respecto y posibilitar que los miembros de las Juntas Administradoras Locales de los diferentes municipios colombianos puedan contar con una retribución económica al trabajo realizado.

La Corte Constitucional se ha ocupado del tema al menos en dos sentencias de constitucionalidad (C-005/98 y C-313/02) y ha referido al respecto lo siguiente:

“...3.10. Por otra parte, se observa por la Corte que el artículo 320 de la Constitución Nacional, autoriza al legislador para ‘establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración’, norma esta de la cual no ha hecho utilización el Congreso Nacional para disponer que en algunos municipios tengan remuneración los miembros de las Juntas Administradoras Locales

*habida consideración de su número de habitantes, sus recursos presupuestales y la complejidad de la labor que, entonces, surja para esos entes de elección popular; posibilidad legislativa que queda abierta hacia el futuro, sin que ahora pueda aducirse una inexecutable omisión...".* Aparte tomado de la Sentencia C-313 de 2002. Corte Constitucional Colombiana.

El Congreso tiene, por lo tanto, la facultad de darle trámite al proyecto de ley que modifica parcialmente la Ley 136 de 1994 en sus artículos 119, 125 y 132, para contribuir a la gobernabilidad en los municipios colombianos que han optado por la división territorial de las comunas.

#### Sobre el articulado del proyecto

El artículo 1° del proyecto se dirige a modificar parcialmente el artículo 119 de la Ley 136 de 1994, en el siguiente aspecto: Establece la posibilidad de que los miembros de las Juntas Administradoras Locales devenguen honorarios por la prestación de sus servicios, proponiendo un tope máximo equivalente al 30% del salario diario del alcalde de su respectivo municipio, así como el pago de Seguros de Salud y de Vida. La introducción de esta modificación obedece a la necesidad de reconocerle a estos servidores públicos sus esfuerzos en la actividad que desempeñan y motivarlos para que aporten aún más al desarrollo del municipio.

Aspectos tales como la complejidad de las ciudades colombianas, asociados a los fenómenos de crecimiento poblacional de las grandes urbes y a la problemática social y económica que ellas afrontan, se conjugan para obstaculizar la planeación realizada. Es por ello que se necesita un grupo humano interesado en brindar soluciones, pero también reconocido laboralmente. Basta recordar el ejemplo vivido por los Concejales en el ámbito nacional, cuando ellos no recibían remuneración alguna por su actividad y su desempeño no era el más adecuado. Simple reunión de notables, que podía atender, con su prestigio, autoridad o buen sentido común, los elementales problemas que se les planteaban. Hoy en día la complejidad y la variedad de los asuntos públicos municipales requiere personas de dedicación exclusiva, conocedores, con formación técnica y profesional. Tanto así que algunas de esas Corporaciones han optado por normas de calidad como las denominadas ISO.

Se ha determinado un número máximo de sesiones que anualmente puedan ser pagadas, adoptando el mismo criterio establecido en la Ley 617 de 2000 para el caso de los Concejos Municipales.

Se ha dejado abierta la posibilidad para que sean los Concejos Municipales quienes por iniciativa del Alcalde respectivo, adopten el pago y el monto de los beneficios creados a favor de los miembros de las Juntas Administradoras Locales. Este margen de discrecionalidad obedece al hecho de que se hace necesario establecer previamente la fuente de recursos para la asunción del respectivo costo fiscal, dando estricto cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

Finalmente, el artículo prevé la ocurrencia de faltas absolutas de los comuneros, para determinar el derecho que asiste a quienes llenen las vacantes para percibir el pago de los beneficios creados mediante la presente ley y se propone congelar el número de los miembros de las Juntas Administradoras Locales actualmente existentes, con el propósito de evitar la clientelización y el aumento innecesario del número de los actuales miembros de cada Junta.

De esta manera, en el párrafo propuesto se limita el alcance de la posibilidad de que una Junta Administradora Local aumente el número de miembros conforme al artículo 119 de Ley 136 de 1994, determinando que en adelante los Concejos Municipales no podrán variar el número de los integrantes de las JAL actualmente existente en cada una de ellas. Por ejemplo, si una JAL tiene cinco, seis, siete, ocho o nueve miembros, este número no podrá ser variado por la Corporación Administrativa salvo transcurran los diez años a partir de la vigencia de la presente ley.

En el segundo artículo del proyecto se incluye una modificación al artículo 125 de la Ley 136 de 1994. La propuesta contiene la organización por parte de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, de cursos de capacitación previos para los elegidos como integrantes de la JAL. Esta disposición parte de un prejuicio según el cual sus miembros no disponen de la suficiente formación, por razones de estructura social de las comunas y corregimientos, en los elementos que informan el funcionamiento de la Administración Pública. Adicionalmente, la capacitación propuesta se traducirá en un mejoramiento de la motivación, claridad y fundamento en las decisiones y como resultado de lo anterior, en el mejoramiento de su eficacia (artículo 209 de la Constitución Política).

El artículo 3° complementa el artículo 132 de la Ley 136 de 1994, procurando enriquecer lo relativo a los temas que necesariamente deban ser abordados en los reglamentos internos de las JAL y determinando de manera clara y concreta lo relativo a los períodos de sesiones de dichas Corporaciones,

tomando como parámetro el mismo utilizado por la ley para los Concejos Municipales.

El último artículo del proyecto prevé que estas disposiciones solo entrarán en vigencia hasta el próximo período fiscal, buscando con ello manejar un término de transición para que los municipios puedan prever en sus presupuestos lo relativo a este nuevo costo. Además, deroga las disposiciones contrarias.

#### Impacto fiscal del proyecto de ley

Uno de los temas que más preocupa en la actualidad hace referencia al impacto fiscal de los proyectos de ley. Este aspecto ha sido considerado en la presentación del mismo atendiendo a los siguientes criterios:

1. El proyecto entrará a surtir sus efectos legales en la próxima vigencia fiscal. En este período, las Administraciones Municipales buscarán mecanismos de adecuación para sus presupuestos con el objetivo de asumir los nuevos gastos que se pudieran causar.

2. Los Concejos Municipales, de manera discrecional podrán adoptar lo atinente a los honorarios de los comuneros de sus respectivos Municipios; atendiendo las condiciones administrativas, sociales, políticas y fiscales, entre otras.

El proyecto de ley está diseñado para ser aplicado en 71 municipios colombianos donde existen actualmente electos 4.237 comuneros. Cada municipio de manera individual asumirá el valor de los honorarios de sus comuneros de acuerdo al número de integrantes y sesiones estipulados en la Ley 136 de 1994. Ver anexo No.1.

#### ANEXOS

##### No. 1

	MUNICIPIO	TOTAL COMUNEROS MUNICIPIO	CATEGORIA	VALOR DIA
1	MEDELLÍN	140	E	87624.15
2	CUCUTA	112	E	87624.15
3	CALI	252	E	87624.15
4	BELLO	77	1	74244.99
5	ITAGÜI	49	1	74244.99
6	MANIZALES	126	1	74244.99
7	PEREIRA	155	1	74244.99
8	DOS QUEBRADAS	65	1	74244.99
9	BUCARAMANGA	140	1	74244.99
10	BARRANCABERMEJA	91	1	74244.99
11	IBAGUE	175	1	74244.99
12	PALMIRA	153	1	74244.99
13	YUMBO	71	1	74244.99
14	VILLAVICENCIO	105	1	74244.99
15	POPAYÁN	133	2	53665.9
16	VALLEDUPAR	77	2	53665.9
17	MONTERIA	227	2	53665.9
18	SOACHA	56	2	53665.9
19	NEIVA	126	2	53665.9
20	PASTO	115	2	53665.9
21	BUENAVENTURA	91	2	53665.9
22	ARMENIA	79	2	53665.9
23	RIONEGRO	16	2	53665.9
24	BUGA	63	3	43048.6
25	FLORENCIA	70	3	43048.6
26	YOPAL	75	3	43048.6
27	GIRARDOT	54	3	43048.6
28	ZIPAQUIRA	25	3	43048.6
29	FUSAGASUGA	77	3	43048.6
30	ARAUCA	35	4	36011.95
31	DUITAMA	84	4	36011.95
32	APARTADO	49	4	36011.95

	MUNICIPIO	TOTAL COMUNEROS MUNICIPIO	CATEGORIA	VALOR DIA
33	MAICAO	56	4	36011.95
34	PROVIDENCIA	7	4	36011.95
35	TUMACO	35	4	36011.95
36	SINCELEJO	91	4	36011.95
37	CARTAGO	63	5	290034.8
38	LA CEJA	5	5	290034.8
39	CIENAGA	40	5	290034.8
40	PITALITO	109	5	290034.8
41	SANTA ROSA DE CABAL	50	5	290034.8
42	ESPINAL	70	5	290034.8
43	AGUADAS	7	5	290034.8
44	FLORIDA	49	6	21913.2
45	TAURAMENA	5	6	21913.2
46	TURBACO	35	6	21913.2
47	PAIPA	5	6	21913.2
48	CARMEN DE VIBORAL	35	6	21913.2
49	EBEJICO	20	6	21913.2
50	SONSON	14	6	21913.2
51	ARJONA	51	6	21913.2
52	MAGANGUE	60	6	21913.2
53	FILADELFIA	10	6	21913.2
54	MARMATO	6	6	21913.2
55	MARQUETALIA	5	6	21913.2
56	MANZANARES	15	6	21913.2
57	PACORA	5	6	21913.2
58	SALAMINA	5	6	21913.2
59	PACHO	9	6	21913.2
60	EL BANCO	21	6	21913.2
61	PUERTO ASIS	20	6	21913.2
62	PUERTO LEGUIZAMO	5	6	21913.2
63	SAN MIGUEL	5	6	21913.2
64	VILLAGARZON	10	6	21913.2
65	BELEN DE UMBRIA	14	6	21913.2
66	LA CELIA	7	6	21913.2
67	CHAPARRAL	63	6	21913.2
68	LIBANO	40	6	21913.2
69	PLANADAS	5	6	21913.2
70	SAN LUIS	7	6	21913.2
71	VENADILLO	15	6	21913.2
	<b>TOTALES</b>	<b>4237</b>		

**Nota.** Según la Ley 617 de 2000. El máximo de sesiones ordinarias y extraordinarias para los municipios de Categoría Especial y segunda será de 180. Para los municipios de Categoría Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta será de 82.

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

*Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara, *Alexandra Moreno Piraquive*, *Manuel Antonio Virgüez*, Senadores de la República.

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio de 2006 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 014 de 2006 Cámara con su correspondiente exposición de motivos por la honorable Representante *Gloria Stella Díaz Ortiz* y la honorable Senadora *Alexandra Moreno Piraquive*.

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

## PROYECTO DE LEY NUMERO 015 DE 2006 CAMARA

*por la cual se reforma la Ley 497 de 1999  
y se dictan otras disposiciones relativas a la justicia de paz.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 9° de la Ley 497 quedará así:

Artículo 9°. *Competencia.* Los Jueces de Paz conocerán de los conflictos que las personas o la comunidad, en forma voluntaria y de común acuerdo, sometan a su conocimiento, que versen sobre asuntos susceptibles de transacción, conciliación o desistimiento y que no sean sujetos a solemnidades de acuerdo con la ley, en cuantía no superior a los cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes. No obstante, los Jueces de Paz no tendrán competencia para conocer de las acciones constitucionales y contenciosas-administrativas, **de las acciones penales que atenten contra la vida**, ni de las acciones civiles que versen sobre la capacidad y el estado civil de las personas, salvo el reconocimiento voluntario de hijos extramatrimoniales.

**Parágrafo 1°. Cuando sean sometidos a consideración de los Jueces de Paz asuntos que no correspondan a su competencia, estos los remitirán de inmediato a la autoridad competente. Para tal efecto, el Consejo Superior de la Judicatura realizará una capacitación sistemática y pedagógica entre los Jueces de Paz y las autoridades nacionales, distritales y municipales que administran y apoyan a la justicia, con el fin de facilitar el conocimiento de las competencias en doble vía y garantizar una mayor coordinación.**

Parágrafo 2°. Las competencias previstas en el presente artículo serán ejercidas por los Jueces de Paz, sin perjuicio de las funciones que para el mantenimiento del orden público se encuentren asignadas por la Constitución y la ley a las autoridades de policía.

Artículo 2°. El artículo 11 de la Ley 497 quedará así:

Artículo 11. *Elección.* Los Concejos Municipales y Distritales, mediante acuerdo convocarán a elecciones de Jueces de Paz y de reconsideración y determinarán las circunscripciones electorales que consideren necesarias. La fecha de elección de Jueces de Paz y de reconsideración solamente podrá coincidir con la elección de Juntas de Acción Comunal o Consejos Comunales

Los Jueces de Paz y de Reconsideración serán elegidos mediante votación popular por los ciudadanos de las comunidades ubicadas en la circunscripción electoral, conforme con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral.

Los candidatos serán inscritos ante el respectivo Personero Municipal o Distrital, ya sea por postulación propia o de organizaciones comunitarias con personería jurídica o grupos organizados de vecinos inscritos en la respectiva circunscripción electoral.

En la misma fecha se elegirán dos Jueces de Paz de Reconsideración de los candidatos postulados específicamente para ese cargo. En caso de no cumplirse con estos requisitos, se aplicará lo dispuesto en el artículo 32 de la presente ley para el trámite de reconsideración de la decisión.

Artículo 3°. El artículo 12 de la Ley 497 quedará así:

Artículo 12. *Poseción.* Los Jueces de Paz y de Reconsideración tomarán posesión ante el Alcalde Distrital o Municipal, a más tardar dentro de los diez días hábiles siguientes a su elección.

De este evento se realizará una acta en la cual se deje constancia de los Jueces de Paz electos, a fin de generar un registro que conocerá el Consejo Superior de la Judicatura y que será actualizado por la Administración Distrital o Municipal.

Artículo 4°. El artículo 17 de la Ley 497 quedará así:

Artículo 17. *Incompatibilidades.* El ejercicio del cargo de Juez de Paz y de Reconsideración es compatible con el desempeño de funciones como servidor público. Sin embargo, es incompatible con la realización de actividades de proselitismo político o armado.

El Juez de Paz no podrá actuar en procesos judiciales o arbitrales como apoderado, asesor o árbitro de ninguna de las partes intervinientes en asuntos sometidos a su consideración en los que no se produzca conciliación o se emita sentencia. Esta incompatibilidad tendrá vigencia durante el año siguiente a la fecha en que el asunto haya llegado a su conocimiento.

Artículo 5°. El artículo 19 de la Ley 497 quedará así:

Artículo 19. *Remuneración.* Los Jueces de Paz y de Reconsideración recibirán un auxilio económico para su transporte y demás gastos que se generen en el desempeño de sus funciones, equivalente a medio salario mínimo legal diario vigente por cada acta de conciliación levantada o sentencia

proferida, sin que en ningún caso pueda exceder de un salario mínimo legal mensual vigente al mes.

El Consejo Superior de la Judicatura reglamentará la materia y efectuará el pago con cargo a las partidas asignadas para la justicia de paz y las ayudas provenientes de entidades de cooperación internacional para el fomento de la justicia.

Artículo 6°. El artículo 21 de la Ley 497 quedará así:

Artículo 21. *Capacitación.* Los Jueces de Paz y de Reconsideración recibirán capacitación permanente. El Consejo Superior de la Judicatura deberá organizar y ejecutar el Programa General de Formación de Jueces de Paz y de Reconsideración, con la participación de los Ministerios del Interior, de Educación, de Justicia y del Derecho de las Universidades, de las organizaciones especializadas y de las comunidades en general.

Esta capacitación podrá ser impartida a través de entidades especializadas del sector público o privado y comprenderá niveles de formación, profundización y actualización.

El Consejo Superior de la Judicatura garantizará la coordinación entre las diferentes entidades públicas y privadas, así como entre los diferentes programas que impartan la capacitación.

Parágrafo 1°. El Consejo Superior de la Judicatura deberá implementar un Programa de Seguimiento, Mejoramiento y Control de esta jurisdicción.

De la misma forma, el Ministerio del Interior y de Justicia y los Alcaldes dentro de su respectivas circunscripciones, a partir de la promulgación de esta ley, promoverán un programa de pedagogía para instruir, divulgar y capacitar a la comunidad sobre la justicia de paz como mecanismo de solución de conflictos, y la participación de los ciudadanos para ejercer la función de Jueces de Paz y de Reconsideración.

Este programa contará con la colaboración de las entidades mencionadas en el inciso primero de este artículo, a través de los medios masivos de comunicación y los canales de comunicación comunitarios, y en donde éstos no existan, por los medios más idóneos.

Artículo 7°. El artículo 23 de la Ley 497 quedará así:

Artículo 23. *De la solicitud.* La competencia del Juez de Paz para conocer de un asunto en particular iniciará con la solicitud que de común acuerdo le formulen, de manera oral o por escrito, las partes comprometidas en un conflicto. En caso de ser oral, el Juez de Paz levantará un acta que firmarán las partes en el momento mismo de la solicitud.

Dicha acta deberá contener la identidad de las partes, su domicilio, la descripción de los hechos y la controversia, así como el lugar, fecha y hora para la audiencia de conciliación, que deberá celebrarse en el término que para el efecto señale el Juez de Paz.

Recibida la solicitud en forma oral o por escrito, el Juez la comunicará por una sola vez, por el medio más idóneo, a todas las personas interesadas y a aquellas que se pudieren afectar directa o indirectamente con el acuerdo a que se llegue o la decisión que se adopte.

Los gastos necesarios para notificaciones, copias y demás destinados a impulsar la actuación, deberán ser sufragados por la parte interesada. Para tal efecto, el Juez de Paz señalará el monto del depósito inicial y una vez concluido el trámite reembolsará al solicitante el remanente no utilizado, si lo hubiere. El Consejo Superior de la Judicatura reglamentará la materia.

Artículo 8°. *Logística para el funcionamiento de la justicia de paz.* Las administraciones distritales y municipales brindarán apoyo logístico, temporal o permanente para los Jueces de Paz y de Reconsideración, de acuerdo con su disponibilidad de recursos.

Dicho apoyo logístico podrá efectuarse por medio de convenios con el sector privado y facilitará espacios físicos para la atención, acceso a medios informáticos y de comunicación.

Artículo 9°. *Comités de Control Comunitario.* Los distritos y municipios reglamentarán la creación de un Comité de Control Comunitario que se encargará de recepcionar y presentar, ante el Consejo Superior de la Judicatura, las quejas de los ciudadanos respecto de las faltas de los Jueces de Paz y Reconsideración en el desarrollo de sus funciones.

Artículo 10. *Registro de las actas y fallos.* El Consejo Superior de la Judicatura, en coordinación con los distritos y municipios, establecerá un registro de las actas de conciliación y de los fallos generados por los Jueces de Paz, a fin de consolidar un archivo o banco de temas que permita identificar las mejores prácticas en la resolución de los casos tratados por esta jurisdicción, y facilite un efectivo seguimiento y retroalimentación.

Artículo 11. *Incentivos.* Las administraciones distritales y municipales promoverán incentivos para los Jueces de Paz y de Reconsideración; generarán acciones de reconocimiento a su labor y facilitarán su inserción en programas nacionales, distritales y municipales, a fin de fortalecer su gestión y aumentar su desarrollo personal.

Artículo 12. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias

De los honorables Congresistas,

*Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara, Movimiento Político MIRA; *Alexandra Moreno Piraquive*, *Manuel Antonio Virgüez*, Senadores de la República, Movimiento Político MIRA.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

El proyecto de ley se orienta a perfeccionar la justicia de paz. Ya desde la Ley 497 de 1999, el Congreso de la República se ocupó de desarrollar la importante figura de origen constitucional (artículo 247 de la C. P.), con el propósito de crear un instrumento encargado de resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios. En aquella oportunidad se ordenó la elección popular de los Jueces de Paz, cuyo funcionamiento ha sido satisfactorio, aunque desigual en el territorio del país.

La experiencia de los Jueces de Paz demuestra su necesidad. A ellos acuden los ciudadanos de manera regular a solucionar sus conflictos de manera civilizada constituyéndose en un verdadero instrumento de construcción de cultura ciudadana. En algunos Despachos se suelen resolver en equidad, por vía de conciliación, amigable composición o transacción, un número de conflictos que sobrepasa a los setenta semanales, superando de esta manera las instancias judiciales y de policía tradicionales.

Como valor agregado de la justicia de paz se encuentra su contribución a la descongestión de los Despachos Judiciales de Colombia, cuya gravedad es conocida por todos, llegando a tener nuestro país y no es una exageración, una de las justicias más retardadas del planeta.

Estas razones nos llevan a proponer el perfeccionamiento de la justicia de paz, sin abandonar los sabios criterios que se incluyeron por el Congreso en la elaboración de la Ley 497 de 1999, mediante la cual se reglamentó la materia con miras a promover la convivencia pacífica en todas las comunidades. Sin perjuicio de lo anterior, la práctica ha venido a mostrar algunas fallas en su funcionamiento.

Principalmente se orienta el proyecto a enfrentar el grave problema a que se ven abocados los Jueces de Paz para funcionar, al no disponer de un lugar, sede o espacio físico, en el cual puedan cumplir con sus importantes funciones públicas. Es por eso que se propone que las administraciones distritales y municipales brinden el apoyo logístico necesario, según su propia disponibilidad presupuestal. Resulta inexplicable que actualmente los Jueces de Paz no dispongan de un lugar para funcionar, debiendo utilizar espacios privados de sus residencias o lugares abiertos al público como parques, garajes o andenes, lo que no se corresponde con la naturaleza de su función.

Otro de los aspectos que ha dado lugar a dificultades tiene que ver con las competencias de los Jueces de Paz. Bien es cierto que el artículo 9° de la Ley 497 de 1999 precisó que solo conocerán de los asuntos que sean susceptibles de transacción, conciliación o desistimiento y que no sean sujetos a solemnidades de acuerdo con la ley, en cuantía no superior a 100 salarios mínimos mensuales vigentes y que prohíbe su conocimiento sobre las acciones constitucionales y contencioso administrativas y de las que verse sobre acciones civiles relacionadas con la capacidad y el estado civil de las personas, salvo el reconocimiento voluntario de hijos extramatrimoniales. Sin embargo, la circunstancia de que la gran mayoría de los Jueces de Paz no son abogados, calidad que por lo demás no exige la ley, no resulta evidente que algunas conductas penales que no son conciliables o desistibles, principalmente las que tienen que ver con las acciones penales que atentan contra la vida, resulta oportuno y conveniente esclarecer este punto para que no haya un exceso de uso de las competencias de los Jueces de Paz.

Además, se agrega la competencia implícita de cualquier persona, de poner en conocimiento de las autoridades competentes cualquier asunto, del cual no puedan conocer. Esta función se constituye en un verdadero auxilio a los ciudadanos que cuando no encuentran respuesta a sus conflictos ante la jurisdicción de paz, que siempre deben tener a la mano, tengan a su alcance una manera de darle solución. De esta manera se utiliza la técnica ya existente para los demás funcionarios judiciales de poner en conocimiento de los jueces competentes los asuntos que no puedan ser resueltos de acuerdo con la propia.

En cuanto a la postulación de los aspirantes a ser elegidos Jueces de Paz o de Reconsideración, la iniciativa exclusiva que actualmente la ley les otorga

a los Alcaldes, los Personeros y comunidades, excluye a quienes sin contar con el aval de una de tales instancias pueden tener la idoneidad suficiente para desempeñar adecuadamente esa función. Por tal motivo, la iniciativa propone validar la propia postulación.

De otra parte, se ha considerado oportuno con el fin de evitar tardanzas injustificadas en la operatividad de la justicia de paz, fijar un término de 10 días para la posesión de los Jueces elegidos. Asimismo, se pretende consagrar la elaboración del acta de posesión que sirva para organizar el registro correspondiente acerca de los Jueces de Paz que se encuentren desempeñando su función en cada distrito o municipio.

En cuanto al régimen de incompatibilidades, se prohíbe a los Jueces de Paz actuar en procesos judiciales o arbitrales como apoderados, asesores o árbitros en asuntos que han sido sometidos a su consideración, durante el año siguiente a la solicitud que les haya sido presentada. Esto con el fin de evitar que los Jueces de Paz con título profesional de abogado puedan encontrar un atractivo económico que a la postre pueda convertirse en obstáculo para el adelantamiento y el logro de la solución amigable del conflicto.

Se propone, además, que los Jueces de Paz sean beneficiarios de un auxilio económico que les permita atender los gastos mínimos en los que incurran como consecuencia del desempeño de sus funciones, gastos que hoy en día realizan de su propio peculio, lo que no resulta justo y es un sentido anhelo de los actuales Jueces de Paz.

La Corte Constitucional en Sentencia C-103 de 2004, se manifestó sobre la constitucionalidad del artículo 19 de la Ley 497 de 1999 en cuanto al carácter honorífico del cargo de Juez de Paz. No obstante, la posición jurisprudencial adoptada no se constituye en barrera constitucional para la remuneración de esa función, menos aún cuando lo que pretende esta iniciativa es evitar que además de la labor honorífica, el servidor tenga que invertir de su patrimonio para poder adelantar la honrosa designación. No se trata, pues, de una contraprestación económica a su trabajo, sino de facilitar los medios para su cabal desempeño.

Adicionalmente, resulta importante crear algunos incentivos tendientes al reconocimiento de la altruista labor desempeñada por estos servidores, tales como su inserción en programas de fortalecimiento a su gestión y su desarrollo personal.

También se pretende fortalecer la capacitación de los Jueces de Paz y la posibilidad que esta pueda ser impartida a través de entidades públicas o privadas, sin perjuicio de la responsabilidad exclusiva en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura, ampliándola a los niveles de formación, profundización y actualización.

En lo referente al trámite de la solicitud, se propone que los gastos para notificaciones, copias y demás emolumentos necesarios para impulsar la actuación, sean sufragados por las partes interesadas, autorizándose a los Jueces de Paz un monto, cuya cuantía y administración deberá ser, naturalmente, reglamentado por el Consejo Superior de la Judicatura, para atender estas costas, previendo la devolución de la parte no utilizada de tales recursos al terminar la gestión, tal como hoy funciona en la jurisdicción contencioso administrativa, evitando así la parálisis de los trámites por ausencia de recursos.

Se propone la creación de Comités de Control Comunitario, como instancias encargadas de llevar ante el Consejo Superior de la Judicatura las quejas que la ciudadanía presente sobre eventuales faltas cometidas por los Jueces de Paz y de Reconsideración en el ejercicio de sus funciones.

Finalmente, la iniciativa pretende organizar un registro de actas de conciliación y de fallos generados por los Jueces de Paz, que facilite el seguimiento y retroalimentación de la justicia de paz.

De los honorables Congresistas,

*Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara, Movimiento Político MIRA; *Alexandra Moreno Piraquive*, *Manuel Antonio Virgüez*, Senadores de la República, Movimiento Político MIRA.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio de 2006 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 015 de Cámara con su correspondiente exposición de motivos por la honorable Representante *Gloria Stella Díaz Ortiz* y la honorable Senadora *Alexandra Moreno Piraquive*.

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

## PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 009 DE 2006 CAMARA

*por la cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 34 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 34. Se prohíben las penas de destierro y confiscación.

No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social.

Solo podrá imponer el legislador la pena de prisión perpetua para castigar, en los casos que se definan como graves, la comisión de hechos punibles atroces y de lesa humanidad- jurídicamente comprobadas y violación sexual de niños seguida de muerte o lesión grave.

La pena de prisión perpetua será revisada de oficio o a petición de parte cuando el condenado haya cumplido 35 años de privación de la libertad por el órgano jurisdiccional que impuso la condena.

Parágrafo. En ningún caso se puede aplicar la pena de prisión perpetua por delitos políticos ni comunes conexos con los políticos, ni a personas que, en el momento de la comisión del delito, tuvieren menos de dieciocho años de edad o más de setenta, ni se aplicará a las mujeres en estado de gravidez.

*Guillermo Antonio Santos Marín*, Representante a la Cámara; *Mauricio Jaramillo Martínez*, Senador; *Musa Besaile Fayad*, *Pedro Nelson Pardo Rodríguez*, Representante por Guainía; *Willam González B.*, *David González Brito*, *Fabio Arango*, *Manuel Antonio C.*, *Luis E. Solano*, *Sandra Velásquez S.*, *Jaime Yépez*, *Venus Albeiro Silva*. Hay otras firmas ilegibles.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

#### Introducción

El proyecto de reforma constitucional sobre establecimiento de la pena de prisión perpetua en Colombia, que tenemos el alto honor de someter a vuestra ilustrada y patriótica consideración, responde, en nuestro sentir, a una necesidad expresada por el clamor casi unánime del país.

La pena de prisión perpetua está proscrita en Colombia. Los códigos de guerra de la independencia, aprobaron en circunstancias lógicas otro tipo de castigo, “**la pena de muerte**”. Pero, recobrada la libertad absoluta en el siglo XIX, la Constitución la extirpó de sus páginas. Sin embargo, las guerras intestinas de comienzos de siglo, dieron pie a los gobernantes de provincia, para decretarla.

Restablecida por la Constitución de 1886 la pena de muerte para castigar los delitos atroces, el número de ejecuciones capitales fue relativamente corto hasta 1910, año en que se reformó la *Carta Fundamental* del país para suprimir el artículo 29 que enumeraba los crímenes por los cuales aquella pena era aplicable.

Pero hoy, el aumento de la criminalidad en nuestra sociedad es en extremo alarmante; pero lo que más preocupa el sentimiento público es la perversión creciente de las pasiones y la ferocidad que ostentan los delincuentes en la consumación de las víctimas.

En este país, no transcurre un día sin que la prensa registre la comisión de un delito atroz; grupos al margen de la ley que asesinan a mansalva y sobreseguro a una población indefensa; niños que son asesinados en actos terroristas sin tener nada que ver con el conflicto armado del país, niños que son objeto de los más abominables delitos de abuso sexual y de las más terribles depravaciones que se puedan registrar en el mundo, la utilización de armas no convencionales para atacar poblaciones; la utilización de cargas explosivas activadas a control remoto para destruir hospitales, colegios, cuarteles de la

policía, misiones médicas y toda una gama de actos terroristas que riñen con el Derecho Internacional Humanitario, son entre otras las actuaciones de la delincuencia tanto organizada como la delincuencia común.

Todo este estado de descomposición social que revela la criminalidad creciente, aleja de Colombia los principales factores de progreso. Los capitales, además de buscar su propia seguridad, buscan también la seguridad personal de sus dueños o de sus administradores; y quienes deseen invertirlos en nuestro país, por razones de orden económico, no lo harán sino logramos cerrar el hondo abismo a que nos está conduciendo la perversión de los instintos que en ciertas clases sociales revela el aumento de la criminalidad atroz.

Se ha dicho y es preciso repetir ahora que la causa de todo mal está en la falta de educación, pero debe observarse que los teatros de mayor criminalidad son precisamente aquellos centros en donde la cultura social arroja un índice relativamente superior. Años atrás, cuando el país disponía de menos elementos de cultura, la criminalidad era inferior, lo cual significa, sencillamente, que la educación rudimentaria e incipiente que el Estado proporciona es incapaz de infundir en el alma de nuestro pueblo sentimientos que contrarresten sus instintos naturales de perversión.

Está bien que el legislador impida por cuantos medios sean posibles la aplicación de la pena de prisión perpetua por delitos que hayan tenido su origen en consideraciones de orden meramente político; pero en cuanto se trata de la comisión de crímenes atroces, determinados solamente por la perversión, es indispensable, no el restablecimiento de la pena de muerte para que siquiera sirva ella de terror al criminal que medita la consumación de un delito atroz, sino a lo menos la pena de prisión perpetua, para que Colombia deje de ser un paraíso donde los más grandes delincuentes solo purgan penas muy cortas.

La pena de muerte en Colombia estuvo vigente en nuestra Constitución de 1886, en su artículo 29. Posteriormente el Acto Legislativo número 3 de 1910 en su artículo 3°, dejó claro que el legislador no podrá imponer la pena capital en ningún caso.

Pero algunos Senadores, en el año 1925, como: Antonio José Sánchez, Ignacio Rengifo B., Esteban Jaramillo y A. J. Sánchez, presentaron un proyecto de acto legislativo reformativo del Acto Legislativo número 3 de 1910, restableciendo la pena de muerte y la conmutabilidad de esta por la pena de prisión perpetua.

### CONCEPTO DE PENA

Es la privación de un bien jurídico que el Poder Público, a través de sus instituciones impone a un individuo que ha cometido una acción perturbadora del orden jurídico.

Al principio de la historia la pena fue el impulso de la defensa o de la venganza, la consecuencia de un ataque injusto. Actualmente la pena ha pasado a ser el medio con el que cuenta el Estado para preservar la estabilidad social.

#### El concepto de pena ha tenido varias definiciones

Para **Raúl Carrancá y Trujillo**; es “un tratamiento que el Estado impone a un sujeto que ha cometido una acción antisocial o que representa una peligrosidad social, pudiendo ser o no ser un mal para el sujeto”, para **Carrara citado por el mismo Carrancá**, “la pena es de todas suertes un mal que se inflige al delincuente, es un castigo; atiende a la moralidad del acto; al igual que el delito, la pena es el resultado de dos fuerzas: la física y la moral, *ambas subjetivas y objetivas*”.

Para **Edmundo Mezger**, “es una privación de bienes jurídicos que recae sobre el autor del ilícito con arreglo al acto culpable; imposición de un mal adecuado al acto”.

Para **Franz Van Litz** es “El mal que el juez inflige al delincuente a causa de un delito, para expresar la reprobación social respecto al actor y al autor”.

**Fernando Castellanos Tena** dice que es “El castigo legalmente impuesto por el Estado al delincuente para conservar el orden jurídico”;

Para **Constancio Bernoldo Quiroz**, citado por **Castellanos Tena**, la pena es “La reacción social jurídicamente organizada contra el delito”.

Para **Ignacio Villalobos** es “Un castigo impuesto por el poder público al delincuente con base en la ley, para mantener el orden jurídico”. De lo anterior podemos establecer que **Edmundo Mezger, Von Litz, Ignacio Villalobos, así como Castellanos Tena** estaban de acuerdo en que **la pena es un castigo, un deterioro o mal contra el delincuente. Para estos autores el castigo tiene varias causas inmediatas; para Castellanos Tena y para Mezger, es la misma ley, para mantener con ello el orden jurídico establecido; para Mezger la pena se impone como una retribución y es consecuencia**

**del acto, adecuada al mismo; para Von Litz, esta se aplica en base a la reprobación social que tiene del acto.**

**Constancio Bernoldo Quiroz** no considera a la pena como un mal, él lo enfoca de una manera dialéctica, pues la considera como la antítesis de la conducta y el delito, la cual debe ser legal.

**Raúl Carrancá y Trujillo** no considera a la pena como un castigo, sino como una medida de readaptación. De todo lo anterior, se puede concluir que los autores mencionados consideran a la pena bajo dos direccionales: como un castigo y como un medio para alcanzar otros fines determinados.

En conclusión, el concepto de pena implica el castigar a quien resulte penalmente responsable de un ilícito; es la reacción legal que el Estado tiene y utiliza contra quien demuestre ser un peligro para la sociedad; la pena es el medio que responde a la justicia.

### OBJETIVO Y FIN DE LA PENA

Se ha considerado que la pena es un castigo, tiene de reprimir la conducta antisocial, sin embargo, para la doctrina, la justificación de la pena presenta dos hipótesis: por un lado la pena tiene un fin específico, se aplica “*quia peccatum est*” (a quien está pecando); y por el otro lado se considera en forma casuística, como medio para, la consecución de fines determinados, se aplica “*en peccetur*” (para que nadie peque).

Tales supuestos dan origen a una hipótesis más, la tesis ecléctica, la que no se conforma con darle a la pena una sola característica; a estas corrientes se les conoce como *teorías absolutas, teorías relativas y corrientes mixtas*.

Las generalidades de las teorías son las siguientes:

- Las teorías absolutas afirman que la pena se justifica a sí misma y no es un medio para otros fines.

- Las teorías relativas sostienen que la pena es un medio para obtener fines ulteriores, y se dividen a su vez en:

- Teoría relativa de la prevención general; es decir, la pena será entendida con un propósito de prevención para los demás.

- Teoría relativa de la prevención especial; la pena se impone y surte efecto en el delincuente.

- Las teorías mixtas, respaldan la prevención general mediante la retribución justa.

En este orden de ideas, la pena para la mayoría de los pensadores juristas tiene como fin último la justicia y la defensa social.

De todas formas, el *Jus Punendi* del Estado descansa en el derecho penal, la misma que se manifiesta a través de la pena que se impone a toda persona que vulnera los bienes protegidos por el ordenamiento jurídico. Sin embargo, cualquier pena que contemple el ordenamiento penal debe estar adecuada al principio de proporcionalidad y humanidad de la pena, que implica el hecho de que toda pena, a imponerse por el Estado, en el ejercicio de su poder punitivo debe ser proporcional al delito cometido, siendo este una característica del Estado de Derecho.

El principio de proporcionalidad es una idea de justicia inmanente a todo el derecho. Este principio quiere decir que las penas deben ser proporcionales a la entidad del delito cometido o que estos no pueden ser reprimidos con penas más graves que la propia entidad del daño causado por el delito.

Este principio es parte de aquellos principios limitadores del poder punitivo del Estado, y específicamente parte del principio de intervención mínima. Por lo tanto, cuando tratamos sobre este principio estamos frente a un principio de carácter fundamental en el derecho penal.

Debemos tener en cuenta que el principio de proporcionalidad es un clásico principio garantizador del derecho penal que significa adaptar la pena a la gravedad del delito y al grado de culpabilidad. Este principio exige circunscribir el área del ilícito penal a situaciones de estricta necesidad.

Analizando la pena de cadena perpetua y lo que ella represente diremos, que es una pena privativa de libertad contemplada en los ordenamientos legales de algunos países, siendo que en América del Sur los países que contemplan este tipo de pena en sus legislaciones penales son Chile y Perú, mientras que en Colombia, Venezuela, Ecuador, Paraguay y Bolivia no se contempla.

La pena de cadena perpetua tiene las siguientes características:

1. La persona condenada por un delito que contempla este tipo de pena jamás podrá salir en libertad.

2. Por lo tanto no tiene derecho a ningún beneficio penitenciario, y

3. siendo esta pena intemporal tiene un comienzo pero no un fin.

Sin embargo en la iniciativa se busca el mecanismo para que la pena de prisión perpetua no sea intemporal introduciendo una medida que la

haga temporal, para ello es necesario recordar que para casos referentes a la cadena perpetua en el Estatuto de la Corte Penal Internacional ya se ha previsto la posibilidad de revisar la sentencia y la pena luego de haber transcurrido un determinado número de años, por lo que en este caso el legislador está previendo que al cabo de 35 años de iniciada la ejecución de la condena, los jueces estarán en la obligación de revisar las sentencias condenatorias, haciendo de este modo que la pena en la práctica sea temporal.

#### FLEXIBILIDAD DEL SISTEMA JUDICIAL EN COLOMBIA

El caso de Luis Alfredo Garavito servirá para mostrar al país lo flexible y mediocre que resulta ser el sistema judicial colombiano. **Garavito pronto saldrá libre de la cárcel**, pagando sólo 11 de los 15 años a los que fue condenado, gracias a la unificación de penas. Eso sin contar que 15 años son muy poco castigo para los crímenes atroces que cometió este individuo, que en otro país, ya estaría condenado a cadena perpetua o pena de muerte.

Luis Alfredo Garavito, hace dos años cuando fue capturado confesó ser el autor de la muerte de 140 niños en distintas regiones del país, pero a la fecha la Fiscalía lo investiga por el homicidio de 172 niños en su paso por 59 municipios del país.

Las víctimas de Garavito eran niños entre los 6 y los 16 años, de bajo estrato económico. Los abordaba en los parques infantiles, canchas deportivas, terminales de buses, plazas de mercado y barrios subnormales. Según lo establecido les ofrecía dinero y los invitaba a caminar hasta cuando los menores se cansaban y eran atacados en sitios despoblados.

De acuerdo con la investigación, en esos lugares los cuerpos sin vida de los menores fueron encontrados degollados, mutilados y con señales de haber sido amarrados.

Sin embargo, para establecer lo injusto de nuestro sistema judicial, podemos traer a colación el caso de un hombre que asesinó al violador de su hijo en Pereira y podrá recibir una pena de hasta 25 años. Hace meses, Luis Fernando Garavito, el asesino de 144 niños, escandalizó con su presencia en televisión y su posible libertad dentro de seis años. En febrero pasado un hombre recibió una condena de cuatro años por tocarle las nalgas a una mujer. Si se pone esto en la balanza de la justicia, el mejor librado de esta situación sería Garavito.

Desde el punto de vista jurídico el abuso sexual de menores ocurre cuando un menor de catorce años es objeto de actividad, sexual de otra persona de mayor edad, naturalmente hay variaciones según el abuso cometido estipulados en los artículos 208 y 209 del Código Penal.

**Artículo 208.** Acceso carnal abusivo con menor de catorce años:

El que acceda carnalmente a persona menor de 14 años incurrirá en prisión de 4 a 8 años.

**Artículo 209.** Actos sexuales con menor de 14 años:

El que realizare actos sexuales diversos del acceso carnal con persona de 14 años o en su presencia o la induzca a prácticas sexuales, incurrirá en prisión de 3 a 5 años.

Obviamente el tiempo y la naturaleza de la condena están regulados por el Código Penal que frecuentemente proporciona gran laxitud al juez en la imposición de la pena concreta, sin embargo el Código Penal no es otra cosa que la codificación de leyes promulgadas por legislaciones transeúntes que cambian o deberían cambiar en su sistema democrático de acuerdo con las circunstancias y las formas especializadas de delinquir.

El abuso sexual es crónico y universal, no está limitado a una sola clase social, raza o nacionalidad, existía en la prehistoria y desgraciadamente puede que se perpetúe en generaciones futuras.

Proporcionalmente quizás no ocurre hoy más que nunca pero dada la globalización de los medios de comunicación, tenemos conocimientos de más casos de abusos sexuales de menores a nivel nacional e internacional, los violadores atraen más atención pública y causan más ansiedad entre los padres de menores. La naturaleza, objeto y frecuencia de sus crímenes suscita clamor público demandando intervención urgente del poder ejecutivo y exigiendo nuevas leyes más estrictas del poder legislativo, contra estos sujetos criminales.

Una vez capturados ¿qué hacer con los abusadores sexuales? Rehabilitarlos, castrarlos, condenarlos a largas sentencias, segregarlos en islas penales de por vida o ejecutarlos acabando con el problema permanentemente. No hay unanimidad de opiniones en cuanto a las disposiciones de estos criminales pero hay consenso universal de que la protección de estas potenciales víctimas debe ser de máxima prioridad, en toda sociedad civilizada

El problema del abuso sexual de menores en Colombia ha tomado dimensiones insospechadas a tal punto que es necesario replantear la política criminal y todas aquellas políticas que resultan conexas para la prevención de estas conductas teniendo en cuenta los compromisos adquiridos por Colombia en relación con el respeto de los Derechos Humanos ya que la mayoría de las estadísticas señalan que el abuso sexual en especial en los casos de menores es una de las formas más graves de lesionar la integridad física, moral y psicológica de las personas.

#### ESTADÍSTICAS SOBRE VIOLACION SEXUAL DE MENORES

Según la Unicef, son muy graves y duraderos los daños que el abuso y la explotación sexual producen contra la libertad, la dignidad y el desarrollo de de niños, niñas y adolescentes. Los delitos contra la libertad e integridad sexual comprenden el abuso sexual, el incesto, la violación y cualquier otra forma de contacto sexual que se realice con el fin de obtener provecho o placer a través de incitación o coerción de los niños, niñas o adolescentes. Incluyen la utilización de menores de 18 años en actividades sexuales a cambio de remuneración o cualquier otra retribución y, también, la pornografía, el turismo sexual y el secuestro y el tráfico con propósitos de explotación.

- En 2001 Medicina Legal practicó 13.352 dictámenes sexológicos por abuso o violencia, de los cuales 8.745 se practicaron en mujeres y 1.210 en hombres. El 86% de todos los dictámenes se hicieron en menores de 18 años, siendo la edad más afectada la de 10 a 14 años (37%), seguida por la de 5 a 9 años (25%), la de 15 a 17 años (14%) y la de 1 a 4 años (10%).

- En este tipo de abuso contra menores de 18 años Medicina Legal constató que en el 78% de los casos, el agresor era un conocido del niño o niña, especialmente padre, padrastro u otro familiar.

- También Medicina Legal viene constatando un aumento de las denuncias en los últimos años; de un total de 10.716 dictámenes en 1997 se pasó a 12.485 en 1999 y a 13.352 en 2001.

Aproximadamente 35 mil niños y niñas menores de 18 años son explotados sexualmente en Colombia.

Según la investigadora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, Tania Correa, asegura que la explotación y abuso sexual de niños y adolescentes “se está desbordando en todo el país, y en particular en ciudades de alto turismo”.

Estadísticas del organismo mostraron que los reportes de abuso sexual en la población infantil superaron los 30 mil casos el año 2004, contra 27 mil en 2003 y 13 mil que fueron registrados en 2002, lo que demuestra el avance de este flagelo.

El 84% de los exámenes practicados por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses involucró a niñas con una edad promedio de 13 años, mientras que 16% se hizo en niños entre los nueve y 12 años, precisó Correa.

Según estudio realizado por *Leonardo Alberto Rodríguez Cely* de la Pontificia Universidad Javeriana, denominado “*Intervención Interdisciplinaria en casos de abuso Sexual Infantil*”.

Algunas estadísticas referidas al porcentaje de denuncias son ofrecidas por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (CRNV) (1999), el cual reportó a nivel nacional (incluyendo a Bogotá) 11.791 reconocimientos médicos para delitos sexuales en 1998, observándose un incremento de 4.8% (572) con respecto al año anterior. La tasa anual también se incrementó, pasando de 28 a 29 casos por cada 100 habitantes. Del total de reconocimientos, 9.966 (84.5%) correspondieron a menores de edad, encontrándose las mayores tasas en los grupos de 10 a 14 años (83 x 100.000), 15 a 17 años (71 x 100.000), y 5 a 9 años (62 x 100.000). Vale la pena aclarar que los menores de 4 años de edad siguen estando entre los más afectados, pues debido a su nivel de desarrollo evolutivo presentan limitantes para la queja y la denuncia. Este grupo probablemente sea el que acumula el mayor número de casos no reportados, debido a sus condiciones de indefensión, a su nivel de dependencia del adulto, y a su limitación para identificar y denunciar el hecho...”.

“...El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, una de las entidades que recibe denuncias sobre Abuso Sexual Infantil, ASI, también reportó algunas estadísticas útiles sobre la incidencia de esta problemática.

Según dicha entidad, a inicios del año 2000 se ubicaron alrededor de 25.000 niños, niñas y jóvenes explotados sexualmente, de los cuales 14.400 han sido atendidos por esta institución en sus distintas modalidades...”.

Las estadísticas señalan que la violencia sexual es una de las formas más graves de lesionar la integridad física, moral y psicológica de las personas.

En la mayoría de los casos las víctimas se abstienen de denunciar por temor o vergüenza. Sólo el 5% de los casos son denunciados.

En la mayoría de los casos la violencia sexual ocurre al interior de la familia y un 77% de las víctimas son menores de edad. De acuerdo con el Instituto de Medicina Legal cada dos horas hay tres casos de violación a menores de edad.

Año 2003	Año 2004
En el 2003 se realizaron 14.239 dictámenes de violación sexual, de los cuales el 84.4% fue a mujeres con un promedio de edad de 13 años. En ese mismo año el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, reportó 26.824 casos de maltrato infantil de los cuales el 4.88% correspondía a violencia sexual sobre menores de edad (1.309) correspondieron a abuso sexual.	Se evidencia que en el año 2004 se dio un notable incremento en las cifras de reconocimientos legales a personas que habían tenido algún tipo de violencia sexual con un total de 17.912 casos.
	Esa cifra aumentó en 3.673 casos en relación al 2003, es decir, el incremento fue del 25.8%. El 84.3% eran menores entre 0 y 17 años.
	Los casos de niños violentados que llegaron a Medicina Legal alcanzaron los 14.434 frente a los 11.886 de 2003. Entre los dos años hubo un aumento del 21.4 %. El estudio señala que el rango de edad más vulnerable son los niños de 6 a 19 años que equivalen al 44% de los casos seguidos por el de cero a 5 años que, es el 32%.

Este flagelo que asedia hoy a los niños de Colombia está mostrando que las autoridades responsables de aplicar la rigurosidad de la ley, ya no pueden controlarlo y se hace necesario diseñar y adoptar una política integral para combatir dicha problemática en esta materia, por lo cual se requiere profundizar en el tema, a través de una reforma constitucional como mecanismo para frenar la creciente ola de delitos contra la violación sexual de niños.

**INDICE DE CRIMINALIDAD EN COLOMBIA**

**Homicidios**

Según la revista *Criminalidad*, numero 48 de 2005 editada por la Policía Nacional, en el año 2005, Colombia totalizó 18.111 homicidios, con una tasa de 39 muertes violentas por cada 100 habitantes. Es el nivel más bajo de los últimos 22 años, pero no deja de ser preocupante la situación.

**Secuestros.**

Aunque el secuestro disminuyó en un 73%, según las cifras de la Policía Nacional, al pasar de 2.986 plagios en el año 2002 a 800 en el 2005.

**Terrorismo**

Los actos terroristas disminuyeron en un 63% de los 1.645 casos en 2002 se pasó a 611 en 2005.

Estas cifras de criminalidad que se aprecian, muestran una disminución histórica en las tendencias delictivas de Colombia, pero estas reducciones no obstan para que se emprenda una lucha frontal contra el crimen organizado, en el sentido de poder establecer unas condenas ejemplarizantes que permitan al Estado establecer condenas como la que en esta iniciativa se propone, para evitar que la impunidad pueda seguir reinando en el país, con la imposición

de condenas tan irrisorias que contrastan con las aplicadas no solo en el hemisferio sino en Latinoamérica.

*Guillermo Antonio Santos Marín*, Representante a la Cámara; *Mauricio Jaramillo Martínez*, Senador.

**CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL**

El día 20 de julio de 2006 ha sido presentado en este despacho, el Proyecto de Acto Legislativo número 009 de 2006 Cámara con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Guillermo Santos M.*, y *Musa Besaile* y otros.

El Secretario,

*Angelino Lizcano Rivera.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 249 - Miércoles 26 de julio de 2006  
CAMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
<b>PROYECTOS DE LEY</b>	
Proyecto de ley número 001 de 2006 de Cámara, por medio de la cual se reforma la Ley 100 de 1993 en materia de salud.....	1
Proyecto de ley número 002 de 2006 Cámara, por la cual se hacen algunas modificaciones al Sistema de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones. ....	7
Proyecto de ley número 003 de 2006 Cámara, por la cual se modifica el parágrafo 2° del artículo 35 de la Ley 788 de 2002 para fortalecer los Fondos Municipales de Fomento y Desarrollo del Deporte creados por la Ley 19 de 1991. ....	11
Proyecto de ley número 004 de 2006 Cámara, por la cual se adiciona el artículo 22 de la Ley 48 de 1993.....	12
Proyecto de ley número 005 de 2006 Cámara, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 01 de 1991.....	13
Proyecto de ley número 006 de 2006 Cámara, por la cual se establece un procedimiento para la revisión de pensiones y se dictan otras disposiciones en materia de procedimiento en seguridad social.....	14
Proyecto de ley numero 007 de 2006 camara Obligatoriedad y gratuidad en la educación preescolar y básica por la cual se reglamenta la gratuidad en la educación en todos sus niveles de conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.. ....	16
Proyecto de ley número 008 de 2006 Cámara, por la cual se reglamenta la participación activa de los jóvenes en las diferentes ramas y órganos poder público, de conformidad con el artículo 45 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones. ....	18
Proyecto de ley número 10 de 2006 Cámara, por la cual se modifica el Decreto 1421 de 1993, y se dictan otras disposiciones.....	20
Proyecto de ley número 011 de 2006 Cámara, por la cual se reforma la Ley 115 de 1994 y se dictan otras disposiciones. ....	27
Proyecto de ley número 012 de 2006 Cámara, por la cual se reforma la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito y se dictan otras disposiciones... ..	29
Proyecto de ley número 013 de 2006 Cámara, por la cual se definen los derechos herenciales de los compañeros permanentes. ....	31
Proyecto de ley número 014 de 2006 Cámara, por la cual se modifica parcialmente la Ley 136 de 1994.....	32
Proyecto de ley número 015 de 2006 Cámara, por la cual se reforma la Ley 497 de 1999 y se dictan otras disposiciones relativas a la justicia de paz. ....	35
<b>PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO</b>	
Proyecto de Acto legislativo número 009 de 2006 Cámara, por la cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política. ....	37