



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XV - Nº 264

Bogotá, D. C., viernes 28 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

SENADO DE LA REPUBLICA

OBJECIONES PRESIDENCIALES

INFORME DE OBJECIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 24 DE 2004 SENADO, 404 DE 2005 CAMARA

*por la cual se dictan disposiciones en materia
de talento humano en salud.*

Bogotá, D. C., 30 de junio de 2006

Doctora

CLAUDIA BLUM DE BARBERI

Presidenta Senado de la República

Ciudad

Respetada señora Presidenta:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno Nacional, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley Orgánica 5ª de 1992, se permite devolver por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia el Proyecto de ley número 24 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara, *por la cual se dictan disposiciones en materia de talento humano en salud.*

1. OBJECIONES POR INCONSTITUCIONALIDAD

1.1. Consejo Asesor – Artículos 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 12, 13, 15, 16, 19, 28 y 29 del proyecto de ley.

El parágrafo 2° del artículo 38 de la Ley 489 de 1998 establece que en la administración pública pueden existir otros organismos consultivos o coordinadores para toda la administración o parte de ella, con carácter temporal o permanente y con representación de entidades estatales y eventualmente del sector privado, los cuales deben ser creados por la ley.

La creación de estos órganos corresponde al Congreso, con la iniciativa del Gobierno Nacional, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política.

Por consiguiente, se considera que por tratarse de un órgano que por disposición de la Ley 489 de 1998, tiene la característica de ser consultivo o coordinador de determinada política estatal de carácter estructural y estratégico y que hace parte de la estructura de la administración pública debió tener origen e iniciativa del Gobierno.

Por lo anterior, se considera que los artículos que se enuncian a continuación contrarían el artículo 154 constitucional, pues modifica la estructura de la administración nacional por iniciativa parlamentaria,

cuando la iniciativa para ejercer tal atribución debe ser de origen gubernamental: Artículos 4°, 5°, 6°, 7°, 28 y 29; El artículo 8° en el aparte en que se refiere a que “**el observatorio tendrá por objeto apoyar al Consejo Nacional de Talento Humano en Salud (CNTHS)**”; el artículo 13 en los apartes en que se refiere al Consejo Nacional de Talento Humano en salud así: “**El Ministerio de Educación Nacional teniendo en cuenta las recomendaciones del Consejo Nacional de Talento Humano en Salud**, definirá y mantendrá actualizado los criterios de calidad, para el registro calificado y acreditación de los programas de formación en el área de la salud”. En el aparte en que se señala: “Los programas académicos del área de la salud serán aprobados *previo concepto favorable de la evaluación sobre prácticas formativas definidas en relación docencia servicio que realice el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud*”. El artículo 14 en cuanto señala que “los criterios de calidad, desarrollados en el modelo de evaluación de las prácticas formativas incluidos para estos efectos los hospitales universitarios, **serán establecidos y actualizados por el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud** y se integrarán a las normas y procedimientos establecidos por el Ministerio de Educación sobre los programas de calidad para el registro calificado de los programas de formación en el área de salud”. El artículo 15 en cuanto establece que: “**El Consejo Nacional de Talento Humano en Salud, con el concurso de los comités, analizará los resultados de la evaluación de los exámenes de Calidad de la Educación Superior y propondrá al Ministerio de la Educación Nacional las recomendaciones pertinentes y la priorización para la inspección, vigilancia y control de los programas de formación del área de la salud**”. El artículo 16 en el segundo inciso en cuanto establece que “**El Ministerio de Educación Nacional en articulación con el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud, promoverá la creación de programas de educación del área de la salud que corresponde a las necesidades del país, con base en los principios de proporcionalidad y razonabilidad**”. En el artículo 19 en el aparte que se refiere: “Las ocupaciones del área de la salud de acuerdo con la respectiva certificación académica podrán ejercer las diferentes actividades funcionales de apoyo y complementación a la atención en salud que en materia de medicina y terapias alternativas y complementarias defina el **Consejo Nacional de Talento Humano en Salud**”.

Sin perjuicio de lo anterior, es preciso señalar que si bien dicho consejo se creó como un organismo asesor del Gobierno Nacional, de carácter consultivo permanente, dentro de sus funciones se determinaron actividades propias de los Ministerios de la Protección Social y de Educación, que no se pueden enmarcar en las de un organismo asesor o consultor como las señaladas en los literales d), e), f), g), h) i), j) del artículo 6° del proyecto ni las señaladas en el artículo 12: En cuanto sus recomendaciones se vuelven previas para que el Gobierno Nacional expida la reglamentación correspondiente en los diferentes niveles de formación de acuerdo con la Ley 30 de 1992 y 115 de 1994, las normas que la modifiquen o sustituyan. En el artículo 13: en cuanto la aprobación de los programas académicos en salud serán aprobados previo concepto favorable de la evaluación sobre prácticas formativas definidas en la relación docencia-servicio que realice el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud. El artículo 15: en cuanto la priorización de la inspección, vigilancia y control de los programas de formación para el área de la salud por parte del Ministerio de Educación Nacional. Artículo 29: en cuanto para la fijación de las políticas por parte del Gobierno Nacional y la definición de las Tarifas, se requiere que el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud dé concepto técnico al Ministerio de la Protección Social.

1.2 Compensación de requisitos de formación profesional por experiencia en el sector salud parágrafo 2° del artículo 18 del proyecto de ley.

Se considera que el parágrafo 2° del artículo 18 del proyecto de ley contraría el artículo 11 de la Constitución, por cuanto el legislador debe propender porque las decisiones y acciones que guarden relación con la vida y la salud de las personas tomadas y ejecutadas por el personal que posea la mayor y mejor capacitación en el área médica y paramédica, deben propender el logro de los objetivos de eficacia y eficiencia que han de estar presentes en la prestación del servicio público de la salud.

En el sector público no aplican las equivalencias de la experiencia por la especialización que se requiere para el desempeño de un cargo en el área de la salud, por cuanto se ha considerado que en tratándose de la recuperación de la salud del ser humano, cuando presenta enfermedades que ponen en riesgo su vida la ley debe exigir el título de posgrado o especialización en ciertas ramas de la medicina, con el fin de garantizar adecuadamente el derecho fundamental a la vida y a la salud.

Sobre la prohibición de aplicar equivalencias de experiencia por especialización en áreas de la salud, la Corte Constitucional en Sentencia C-109 de 2002, expresó:

“(…)

“La Corte encuentra que, en este caso específico, los empleados que trabajan en el campo médico-asistencial no se encuentran en similares condiciones a aquellos que ejercen sus labores en otras esferas, debido a los intereses y derechos fundamentales comprometidos en la prestación del servicio de salud, esto es, el derecho a la vida, a la integridad física y a la salud y, en tal virtud, la diferencia de trato se halla plenamente justificada. Claro es que con la Medicina se busca proteger el derecho a la vida, derecho fundamental que es condición necesaria para el ejercicio y disfrute de otros derechos, ya que sin vida no hay libertad personal, libertad de pensamiento, de cultos, de reunión o asociación, etc. Esto hace que la vida y su protección no puedan dejarse en manos de cualesquiera personas, justificándose a la vez el que no todos puedan cuidarla, y mucho menos en sus momentos más críticos, como sucede cuando el paciente se halla en cuidados intensivos.

Ciertamente, los conocimientos que se adquieren en la prosecución de la carrera de medicina, y que se requieren para practicarla, son altamente especializados y específicos, teniendo en cuenta la complejidad de su objeto –la salud de las personas, tanto física, como mental–, y los bienes jurídicos que están de por medio, protegidos por la Carta Fundamental. Esta Corporación, al referirse a la exigencia de títulos de idoneidad para ejercer la profesión médica, sostuvo:

“(…) el título, expedido de conformidad con la propia ley que lo exige, es la prueba, en principio, de la sapiencia de su dueño, o al menos, de que este cursó unos estudios. Dicho en términos más sencillos: el título legalmente expedido, prueba la formación académica. Y la facultad del legislador para exigirlo no resulta de abstrusos razonamientos, sino del texto inequívoco de la norma constitucional.

Es claro que la exigencia de títulos de idoneidad, apunta al ejercicio de la profesión, porque es una manera de hacer pública la aptitud adquirida merced a la formación académica. Y, en general, todo ejercicio de una profesión tiene que ver con los demás, no solamente con quien la ejerce”.

Esto, aunado a la competencia que tiene el Legislador para establecer los requisitos propios del ejercicio de cargos públicos, sustenta su facultad para determinar la inaplicación –en los casos vistos– de las equivalencias consagradas en los Decretos 1569 y 2305 de 1998.

En este orden de ideas, la Corte encuentra que la exclusión plasmada en la norma impugnada se justifica, toda vez que la función que ejercen los servidores del Estado en el área médico-asistencial requiere una mayor preparación, tanto teórica como práctica y por tanto, debe ejercerse sobre ella un control más severo, en virtud de la responsabilidad superior que les ha sido encomendada. En consecuencia, se declarará la constitucionalidad del parágrafo del artículo 32 del Decreto 1569 de 1998.

(…)”

1.3 Artículo 39 del proyecto de ley –Inconstitucionalidad por vicios de forma.

Este artículo no fue discutido en la plenaria de la Cámara de Representantes el 15 de diciembre de 2005, tal como consta en la *Gaceta del Congreso* número 28 del 3 de febrero de 2006, donde se señala que se aprobaron 39 artículos, sin embargo, en la *Gaceta del Congreso* número 91 del 28 de abril de 2006, donde se publicó el texto aprobado del Proyecto de ley número 404 de 2005 Cámara- 24/04 Senado en segundo debate en sesión plenaria de Cámara el 15 de diciembre de 2005, aparecen 40 artículos.

Además el artículo 39 “nuevo” no se publicó en la ponencia propuesta para segundo debate en la plenaria de la Cámara del mencionado proyecto y el pliego de modificaciones publicado en la *Gaceta del Congreso* número 886 del 9 de diciembre de 2005, ni en la ponencia y texto propuesto para primer debate en la Comisión Séptima de Cámara del Proyecto de ley número 404 de 2005 Cámara, 24 de 2004 Senado y pliego de modificaciones publicado en la *Gaceta del Congreso* número 752 del 31 de octubre de 2005.

Por lo tanto, podría existir inconstitucionalidad por vicio de forma, tal como lo ha explicado la Corte Constitucional en reiteradas oportunidades, como en la Sentencia 754 de 2004, con ponencia del Magistrado Alvaro Tafur Gálviz, la cual señaló:

(…).

“Con base en lo que hasta aquí se ha expuesto, la Corte Constitucional juzga necesario enfatizar, a modo de recapitulación que en la Constitución de 1991, si bien se relativiza el principio de la identidad, se conservó el principio de la consecutividad del proyecto de ley. El proyecto será ley si se aprueba en los cuatro debates:

1. En la Comisión Permanente de una Cámara.
2. En la sesión plenaria, luego.
3. En la Comisión Constitucional Permanente de la otra Cámara.
4. En su plenaria, salvo las excepciones que deben ser de carácter estricto, que contempla la Constitución y la ley.

“Dictan, pues, los principios mencionados, que en el segundo debate de cada Cámara puede modificarse o adicionarse el proyecto, pero si se ha aprobado un texto en el primer debate en la Comisión Constitucional Permanente. Es decir, en el segundo debate puede existir un artículo nuevo bajo la forma de una adición o modificación, pero es necesario que el asunto o materia a que se refiere, haya sido objeto de aprobación en primer debate” (El resaltado fuera del texto).

Sobre el principio de publicidad de los proyectos de ley, la Corte Constitucional en la Sentencia C-370, magistrados ponentes Jaime Córdoba Triviño y Alvaro Tafur Gálviz, indicó:

(...)

“En dicha sentencia la Corte hizo énfasis en que:

i) La garantía que le compete preservar a esta Corporación es la publicidad del proyecto o de las disposiciones sometidas a su aprobación, como condición necesaria para que los congresistas tengan oportunidad de intervenir en su discusión y por lo tanto, para que se pueda surtir válidamente el debate parlamentario;

ii) Que el principio de publicidad no puede considerarse un derecho subjetivo del cual puedan disponer libremente los congresistas sino una garantía institucional de representación efectiva para los asociados por lo que esta garantía prevalece aun cuando las mayorías y las minorías parlamentarias deciden aprobar un texto desconocido;

iii) El requisito de publicidad de los proyectos de ley, se cumple respecto del texto del proyecto sometido a aprobación de cada Cámara, con su publicidad en el órgano oficial de comunicación del legislativo que es la gaceta del congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva. (C. P. P., artículo 57). Igualmente **las ponencias con las modificaciones al texto que ellas propongan deben publicarse de la misma manera como lo indica el artículo 156 del reglamento del Congreso**. No obstante para agilizar el trámite del proyecto, este requisito de publicidad puede ser suplido por la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la célula legislativa, que los va a discutir;

iv) En cuanto a las proposiciones de enmienda o a las proposiciones aditivas que se presenten por los parlamentarios ni la Constitución, ni el Reglamento del Congreso exigen su publicación previa en la referida **Gaceta del Congreso**, pero si su lectura íntegra previamente a la votación (artículos 125 y 131 del reglamento del Congreso), vi) (sic) que la jurisprudencia atendiendo la flexibilidad que la nueva Carta quiso introducir al debate parlamentario, ha aceptado que dichas proposiciones puedan llegar a conocerse por cualquiera de los siguientes medios: por su publicación en la **Gaceta del Congreso**, aunque este requisito no es exigido; por su lectura oral antes de ser debatido y antes de ser votadas, o por la distribución previa de la reproducción del documento que las contiene, entre los miembros de la célula legislativa que las va a debatir y a votar, a fin de que puedan ser leídas y por lo tanto conocidas por estos, y que

vi) No basta que se informe que existen unas proposiciones, sino que el conocimiento de las mismas debe recaer sobre su contenido expreso y completo. (El resaltado fuera del texto).

(...)

En este orden de ideas, no resulta procedente la sanción presidencial de este texto, dado que él incluye un aparte que en realidad fue totalmente ajeno al trámite legislativo. Su inclusión carece de soporte

alguno y por ende, no podía ser tenido en cuenta para la conciliación que finalmente lo incluyó como parte del proyecto.

De otra parte, esta novedad al proyecto de ley, evidentemente implica un costo fiscal, dado que pretende disponer de los recursos de las entidades públicas del sector salud, sin consideración alguna de los presupuestos de dichas entidades y se incluyó sin el necesario aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin tener en cuenta que algunas de dichas entidades no pertenecen al sector central, por lo cual se dispone de recursos de las entidades territoriales, aspecto ajeno al nivel central, y que como lo ha señalado la Corte Constitucional sólo procede si previamente se ha dotado a dichas entidades de los recursos correspondientes.

2. OBSERVACIONES DE INCONVENIENCIA

Artículo 29 del proyecto de ley

En este artículo se señala que el Ministerio de la Protección Social definirá el manual de tarifas expresado en salarios mínimos diarios legales vigentes que deberá contener los montos mínimos a reconocer al Talento Humano que interviene en forma directa en la atención en salud y se deberá expedir dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de la ley.

La UPC del sistema de Seguridad Social en Salud ha sido calculada a partir de los costos de las actividades médicas que incluirían el factor de honorarios y costos asociados al personal que interviene y las frecuencias de uso, de llegar a darse un incremento por esta vía de los costos de las actividades, deberá reflejarse en la UPC para mantener el equilibrio UPC-POS tal como lo ordena la ley y lo reitera la jurisprudencia, esto necesariamente terminaría impactando la cobertura en salud.

Adicional al efecto sobre el sistema General de Seguridad Social, habría otro impacto en otros sistemas que también se verían afectados con las mismas consecuencias: menor cobertura, menor plan de beneficios o servicios o mayor gasto para el Presupuesto Nacional.

3. OBSERVACIONES DE FORMA

En el artículo 10 literal c) del proyecto de ley se refiere a “expedir los permisos transitorios para el personal extranjero de salud que vengán al país en misiones científicas o asistenciales de carácter humanitario de que trata el parágrafo 3° del artículo 17 de la presente ley...” el artículo que corresponde es el 18.

En el artículo 35 del proyecto hay un error mecanográfico y se debe incluir la palabra “requisitos”.

Reiteramos a los honorables Congresistas nuestros sentimientos de consideración y respeto.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de la Protección Social,

Diego Palacio Betancourt.

La Ministra de Educación Nacional,

Cecilia María Vélez White.

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 01 DE 2006 SENADO

por el cual se adiciona la Constitución Política de Colombia, Título VIII de la Rama Judicial, Capítulo III de la jurisdicción contencioso-administrativa, artículo 237.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónase la Constitución Política de Colombia, Título VIII de la Rama Judicial, Capítulo III de la jurisdicción contencioso-administrativa, artículo 237 con el siguiente numeral:

“Artículo 237. Son atribuciones del Consejo de Estado:

(...)

7. Suspender, ipso-facto, a solicitud de las Cámaras Legislativas, la aplicación de los decretos que vulneren el contenido material de una ley, sin perjuicio de lo establecido en el numeral 2 del presente artículo.

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

Aurelio Iragorri Hormaza, Marta Lucía Ramírez, Luis Guillermo Vélez Trujillo, Mauricio Pimiento B., Gina Parody, Armando Benedetti, Adriana Gutiérrez, Luis Elmer Arenas, Piedad Zuccardi, Manuel Guillermo Mora, Carlos Ferro, José David Name, Jairo Merlano y Carlos Cárdenas Ortiz, Senadores de la República. Nicolás Uribe,

Eduardo Benítez, Elías Raad, Manuel José Vives, Béner Zambrano, Jorge Carmelo Pérez, Jaime Armando Yepes, Miguel Amín Escaf y Bernardo Miguel Elías, Representantes a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Fundamentos teóricos

a) Poder constituyente y poderes constituidos

El poder constituyente es la exteriorización de la soberanía de un pueblo, una *competencia especialísima* encargada de dictar, modificar, *adicionar* y sustituir la norma constitucional.

Los poderes constituidos son aquellas autoridades secundarias que organizan y, a su vez, son instituidas por el poder constituyente. Como poderes instituidos obran por ministerio y de la forma como la Constitución prevé.

Refiriéndose a las normas constitucionales escribió Rousseau: “Estas leyes son llamadas fundamentales, no en el sentido en que puedan hacerse independientes de la voluntad nacional, sino porque los cuerpos que existen y actúan por ellas no pueden tocarlas. En cada parte la Constitución no es obra del poder constituido, sino del poder constituyente” (Cita de Sánchez Viamonte, Carlos. El Poder Constituyente. Ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1957);

b) Supremacía de la Constitución

Por su naturaleza la Constitución posee una doble superioridad jurídica:

i) De *contenido*, por cuanto ninguna norma válida perteneciente al mismo sistema puede tener un contenido contrario, y

ii) *Formal*, porque la modificación de un precepto constitucional exige requisitos y procedimientos diferentes a las reglas ordinarias.

“La Constitución brilla en el más alto escalón de la jerarquía de un sistema y la superioridad con relación a las demás normas pasa a ser su carácter formal”. (Saa Velasco, Ernesto. Teoría Constitucional General. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, 1995).

La validez de la ordenación jurídica y social está condicionada por las normas constitucionales. La Constitución es un conjunto de normas positivas que consignan preceptos políticos, sociales, económicos, religiosos, etc., que integran una síntesis de postulados, un resumen de principios e instituciones.

Las normas ordinarias desarrollan las ideas contenidas en la Constitución, funcionalizan las instituciones establecidas y dan efectividad a sus enunciados.

Entre las reglas constitucionales y legales existe una doble vinculación:

i) Formal, porque la expedición de la ley ordinaria debe ajustarse al procedimiento prefijado en la Carta Fundamental, y

ii) Material, porque el contenido de la ley no puede reñir con el querer del constituyente.

Jurídicamente, la Constitución es el apoyo necesario de un orden normativo y en ella encuentran el motivo último de validez todas las normas que lo integran. “La Constitución es institución primaria y condicionante del nivel superestructural y se le reviste de permanencia y estabilidad mediante el atributo de la supremacía”. (Saa Velasco, Ernesto. Ob. cit.);

c) División de los poderes constituidos

“Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de los poderes determinada, no tiene Constitución”, fue uno de los principios clásicos acuñados por la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, máxima enfilada a proteger eficazmente la libertad física y a servir de instrumento contra el despotismo reinante.

Los poderes constituidos son potestades permanentes establecidas y regladas por la Constitución, obra del poder constituyente. Se les denomina “poderes públicos”. *El poder público es único* y su despliegue se

reparte entre diversos órganos del Estado. De ahí que estas divisiones no conforman poderes independientes. Bajo la tipología tripartita, la división de traduce en órganos legislativo, ejecutivo y jurisdiccional;

d) Control recíproco entre órganos

Pese a que los esquemas estatales de hoy aparentan aplicar el sentido clásico concedido por Montesquieu a la división del poder, esta carece de vigencia. En los inicios del Estado liberal burgués dicho principio logró su realización institucional como medio para delimitar, restringir y reglar el poder. Surgido el capitalismo monopolista y con el agravamiento de las crisis emergió un Estado garante, con múltiples y complejas funciones y diversidad de instituciones, que no caben en la conocida distinción tripartita;

e) Potestad del Congreso

¿Es el Congreso absolutamente soberano para hacer todas las leyes? (artículo 114, C. N.); o, ¿existe alguna limitación para ello? (artículo 150, C. N.). Las respuestas inspiradas por el “nudo concepto de la potestad legislativa” dicen “que la norma, en su redacción actual, fiel trasunto de la correspondiente de 1886, recorta la potestad legislativa de las Cámaras cuando el opta por el método de la enumeración de materias. Las basadas en el concepto de la función responden que esta no se ha limitado”. (Palacio Rudas, Alfonso. El Congreso en la Constitución de 1991. Thomas Greeg & Soons de Colombia, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1992);

f) Aspectos materiales de la ley

1. Regula relaciones interindividuales, armonizando la interacción social.

2. Toda ley conlleva intenciones, según el interés de la clase en el poder.

3. Una norma jurídica es impersonal y se aplica a todos los individuos sobre los que recaen las condiciones previstas.

4. Jurídicamente, una ley es una norma dictada por el poder político con su respaldo y autoridad; por ello es imperiosa, irresistible y obligatoria para todos;

g) Aspectos formales de la ley

Formalmente, la ley es una regla expedida por el órgano legislativo con observancia de los requisitos, etapas y fases detalladas en la norma constitucional. Las solemnidades formales revisten a la ley de cierta estabilidad y su derogatoria o modificación también deben respetarlas, es decir, el legislador debe acatar la “autoridad formal de la ley”.

Esquema general de la vía legislativa:

1. Iniciativa: presentación del proyecto, cuyo origen puede ser immanente (nace en el Congreso) o trascendente (sustentado por personas con capacidad constitucional para ello, pero diferentes al legislativo).

2. Deliberación: discusión pública del proyecto en debates reglamentados por la ley o el Estatuto del Congreso. La “representatividad” y la “deliberación” son calidades anexas históricamente al Congreso.

3. Aprobación: es la aceptación del proyecto discutido que exige mayorías comunes o especiales, según el caso.

4. Sanción constitucional: es la adhesión prestada a la ley por el Jefe de Estado o de Gobierno; llama a la identidad de las voluntades legislativa y ejecutiva.

5. Facultad de objeción y veto: son mecanismos que utiliza el Jefe del Estado o de Gobierno para negar la sanción constitucional. Mediante la objeción se abstiene de firmar un proyecto, por razones de conveniencia nacional o vicios de inconstitucionalidad, y obliga a la reconsideración legislativa, pudiendo llegar a ser ley si se subsanan las objeciones. El proyecto vetado se archiva definitivamente, siendo una potestad extrema del Gobierno para regentar al Congreso.

6. Promulgación: acto por el cual la autoridad establecida por la Constitución reconoce la existencia de una ley, le imprime fuerza ejecutiva y dispone su publicación en el *Diario Oficial*;

h. *Decretos reglamentarios y función administrativa*

“Los decretos reglamentarios son aquellos que se expiden en uso de la potestad que tiene el ejecutivo para reglamentar la ley”. (Elejalde Arbeláez, Ramón. Curso de Derecho Constitucional General. Cámara de Representantes, Imprenta Nacional, Bogotá, 1996).

Materialmente, la función reglamentaria tiene por objeto realizar actos jurídicos subjetivos. Formalmente, consiste en realizar actos necesarios para el cumplimiento de las leyes y lograr el bien común de los asociados.

“Se distinguen de la ley en que no estatuyen, como esta, de un modo permanente y general, sino para casos eventuales y aislados. Hacer cumplir los mandatos de las autoridades constituidas y las disposiciones de las leyes, es vigilar y guardar el orden público, que consiste justamente en la observancia de esas leyes y mandatos. Mantener y defender el orden es, pues, el primer atributo del poder ejecutivo. Para hacer ejecutar son necesarios los medios de ejecución”. (Linares Quintana, Segundo V. Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional. Buenos Aires, Ediciones Alfa, 1963).

“La función administrativa se exterioriza a través de actos y hechos concretos de los gobernantes bajo las directrices de un fin preestablecido en la ley o confiado directamente por una norma constitucional”. (Saa Velasco, Ernesto. Ob. cit.).

Un acto gubernativo es la expresión de una potestad otorgada por la normatividad a quienes ejercen el poder político. Un hecho es una acción de los gobernantes para lograr la efectividad del acto o del fin. El acto administrativo “crea situaciones particulares”, tiene un contenido concreto que afecta a una determinada persona o entidad.

La formulación del valor o del fin y los medios de ejecución corresponden a la ley; dichos medios son adoptados por la administración. La administración tiene la técnica, la acción, la orden para acometer con rapidez, seguridad y acierto. La función administrativa lleva a la práctica los intereses que animan al Estado y a la eficiencia de este en el cumplimiento de sus fines;

i) *Formalidad del acto administrativo*

Los actos administrativos toman la forma de decretos, resoluciones, contratos, órdenes o providencias que se expiden directamente, sin deliberación pública ni proceso de formación.

Son órganos administrativos: Presidente, ministros, departamentos administrativos, gobernadores y alcaldes, institutos, entidades, corporaciones y organizaciones oficiales que promueven la política central del Estado.

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

“**Artículo 114.** *Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución*, hacer las leyes, y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración”.

(...).

“**Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones”:

(...).

“**Artículo 189.** Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...).

11. *Ejercer la potestad reglamentaria*, mediante la expedición de los *decretos*, resoluciones y órdenes necesarias para la cumplida ejecución de las leyes”.

(...)

“**Artículo 237.** Son atribuciones del Consejo de Estado:

(...).

2. Conocer las *acciones de nulidad por inconstitucionalidades de los decretos* dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional”.

“**Artículo 241.** A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los *actos reformativos de la Constitución*, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación”.

(...).

“**Artículo 374.** La Constitución Política podrá ser reformada por *el Congreso*, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo”.

“**Artículo 375.** Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, *diez miembros del Congreso*, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente”.

(...)

FUNDAMENTOS LEGALES

(Ley 5ª de 1992)

“**Artículo 218. Organos Constituyentes.** La Constitución Política puede ser reformada por *el Congreso de la República*, una Asamblea Constituyente o el pueblo mediante referendo”.

“**Artículo 219. Atribución constituyente.** *Las Cámaras Legislativas* tienen, como órgano constituyente, las atribuciones de enmendar las disposiciones e instituciones políticas consagradas en el cuerpo normativo constitucional, mediante el procedimiento dispuesto expresamente en la misma Ley Fundamental y reglamentado con la máxima autoridad en la presente ley”.

“**Artículo 221. Acto legislativo.** Las normas expedidas por *el Congreso* que tengan por objeto modificar, reformar, *adicionar* o derogar los textos constitucionales, se denominan Actos Legislativos, y deberán cumplir el trámite señalado en la Constitución y en este reglamento”.

“**Artículo 223. Iniciativa constituyente.** Pueden presentar proyectos de acto legislativo:

(...).

2. *Diez (10) miembros del Congreso*”.

(...).

EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El proyecto de acto legislativo presentado a la consideración del Congreso de la República, tiene como objetivo fundamental establecer el *control del órgano legislativo sobre la función reglamentaria*, desarrollada por el poder ejecutivo.

Su alcance está centrado en el respeto y *acatamiento al contenido material de la ley*, por parte de quienes ejercen el poder reglamentario.

El mecanismo propuesto es *interrumpir la aplicación de los decretos reglamentarios que vulneren el contenido material de una ley*, cuando el ejecutivo en uso de la potestad que le confiere la Constitución, **no** atiende a su contenido material, a los intereses y fines que regula y los instrumentos que propone para su realización, contraviniendo su “espíritu” y obrando contra lo mandado.

El artículo 189-11 de la Carta Política, atribuye al Presidente de la República la potestad reglamentaria “para la cumplida ejecución de las leyes”. Esto es, que subordina imperiosamente dicha función a la normatividad emanada del órgano legislativo; que este propone las pautas y orientaciones legales generales y aquella instrumenta las formas para cumplirlas, sin contravenir ni vulnerar sus disposiciones, ya que es forzosa para todos, incluido el primer mandatario.

Al contrastar los principales aspectos materiales y formales de la ley, a saber: regulación autónoma de relaciones interindividuales, carácter general, obligatoriedad, observancia de solemnidades en las fases de su formación y deliberación pública; con sus pares administrativos:

regulación derivada de una finalidad predeterminada por la ley o la Constitución, expedición directa sin deliberaciones ni proceso normativo; se concluye, categóricamente, que la ley común formula valores y fines, y que los medios para conseguirlos corresponde adoptarlos a la administración, es decir, que **la función reglamentaria deriva de la legislativa y exige su sometimiento**.

El proyecto de acto legislativo propuesto resulta idóneo como mecanismo para controlar las arbitrariedades y desafueros cometidos por el órgano ejecutivo que reiteradamente desconoce, modifica o tergiversa las normativas aprobadas por el legislador.

Consagra nuestra Constitución Nacional:

“Artículo 237. Son atribuciones del Consejo de Estado:

(...).

2. Conocer las **acciones de nulidad por inconstitucionalidades de los decretos** dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional”.

La potestad asignada al Consejo de Estado es formalmente declarativa. Los decretos declarados inexequibles son excluidos del orden jurídico y prácticamente son derogados. Aquellos favorecidos con el pronunciamiento de exequibilidad alcanzan el carácter de “verdad constitucional”. Se trata de una “derogación anormal” por un órgano diferente al Congreso y resuelve una contradicción normativa, cuyo punto de referencia obligado es la Constitución.

El procedimiento para la declaratoria de exequibilidad o inexequibilidad es sumamente lento y, mientras esto acontece, se pueden causar daños irreparables. “Los constituyentes de 1991, quisieron adoptar un sistema de control unitario o concentrado cuyo eje fuera la Corte Constitucional; no obstante, la tradición persistió y dejó al Consejo de Estado la competencia para declarar nulos por inconstitucionalidad decretos que son sustancialmente leyes, conservando la vieja tesis del carácter administrativo al ser dictados por la suprema autoridad administrativa (C. N., artículo 237, numeral 2)”. (Saa Velasco, Ernesto. Teoría Constitucional Colombiana. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, 1995).

La iniciativa propuesta no tiene el carácter de órgano contralor de la constitucionalidad, potestad atribuida por la Ley Suprema al Consejo de Estado. **Su finalidad es limitar los desafueros del ejecutivo cuando, al reglamentar, ignora las directrices trazadas por la ley. Se pretende institucionalizar un mecanismo expedito que interrumpa con celeridad las desviaciones de la función reglamentaria.**

Si se tienen en cuenta los contrapesos existentes entre los poderes públicos, es lógico que el legislador cuente con un mecanismo idóneo que le permita controlar las reglamentaciones expedidas por el ejecutivo, como el propuesto en el proyecto de Acto Legislativo, es decir, la inaplicabilidad parcial o total de los decretos reglamentarios cuando contravengan el contenido material de la ley.

Atentamente,

Aurelio Iragorri Hormaza, Marta Lucía Ramírez, Luis Guillermo Vélez Trujillo, Mauricio Pimiento B., Gina Parody, Armando Benedetti, Adriana Gutiérrez, Luis Elmer Arenas, Piedad Zuccardi, Manuel Guillermo Mora, Carlos Ferro, José David Name, Jairo Merlano y Carlos Cárdenas Ortiz, Senadores de la República. Nicolás Uribe, Eduardo Benítez, Elías Raad, Manuel José Vives, Bérrner Zambrano, Jorge Carmelo Pérez, Jaime Armando Yepes, Miguel Amín Escaf y Bernardo Miguel Elías, Representantes a la Cámara.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2006

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2006 Senado, *por el cual se adiciona la Constitución*

Política de Colombia, Título VIII de la Rama Judicial, Capítulo III de la jurisdicción contencioso-administrativa, artículo 237, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo, es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2006

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

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República.

Dilian Francisca Toro Torres.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 02 DE 2006 SENADO

por el cual se modifica la Constitución Política de Colombia, Título IX de las elecciones y de la organización electoral, Capítulo I del sufragio y de las elecciones, artículo 258.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifícase la Constitución Política de Colombia, Título IX de las elecciones y de la organización electoral, Capítulo I del sufragio y de las elecciones, artículo 258, el cual quedará así:

Artículo 258. El voto es un **deber** ciudadano, **de obligatorio cumplimiento**. En todas las elecciones los ciudadanos votarán secretamente en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación, con tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La organización electoral suministrará igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones todos los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el **cumplido** ejercicio de este **deber** de los ciudadanos.

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

Aurelio Iragorri Hormaza, Marta Lucía Ramírez, Luis Guillermo Vélez Trujillo, Mauricio Pimiento B., Adriana Gutiérrez, Luis Elmer Arenas, Piedad Zuccardi, José David Name y Carlos Cárdenas Ortiz, Senadores de la República. Nicolás Uribe, Eduardo Benítez, Elías Raad, Manuel José Vives, Miguel Amín, Bernardo Miguel Elías, Roosevelt Rodríguez y Luis Antonio Serrano Representantes a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

a) Educación para la participación ciudadana

Implantar el voto obligatorio tiene como requisito sine qua non la Educación Popular para la participación ciudadana. Una educación cívica que haga de los espacios escolares, espacios de comunicación, de intercambio y participación que forme a los individuos en los principios y valores de la democracia. “La cultura democrática es fruto de

un largo y sostenido proceso de aprendizaje en el que la educación ha sido el requisito indispensable de la configuración de la ciudadanía, sin la cual no se podrían haber construido ni el Estado ni la Nación” (Bresser Pereira, Luiz Carlos. Cultura, Democracia y Reforma del Estado. Fondo de Cultura Económica. México, 1999).

Hacia la misma dirección apunta el reconocido pedagogo Oscar Jara, cuando afirma que “es preciso construir otro tipo de poder sobre la base de otra lógica y de otros valores: un poder asumido como **servicio**; un poder entendido como **responsabilidad** asignada en relación a la cual hay que **rendir cuentas**; un poder que suponga **ejercicio compartido** y no atribuciones concentradas” (Jara, Oscar Incidir en la Historia de la Práctica Latinoamericana de Educación Popular. Contexto & Educación. San José, 1996).

La educación cívica que se imparta hay que dotarla de intencionalidad política, de dimensión transformadora, de una lógica que supere los esquemas delegativos y formales de la democracia. Una pedagogía de esta naturaleza convoca necesariamente a la ética y a la política, impulsando el protagonismo de los movimientos sociales y rompiendo la dicotomía establecida entre actividad política elitista y la vida privada de las inmensas mayorías.

La educación ciudadana puede crear las condiciones de funcionamiento de la democracia participativa y despertar el interés de los ciudadanos hacia el manejo de lo público, fortaleciendo las políticas de desarrollo sostenible. Tal educación exige basarla en los valores de la justicia, la igualdad social y la solidaridad, creando las condiciones para que los excluidos sean partícipes efectivos de las decisiones y salgan de su estado de exclusión.

En Colombia la Educación Popular se identifica con la educación para la participación, dando oportunidad a que mediante los procesos políticos se construya la democracia, se supere el formalismo legal y se sustituya por un sistema participativo real. Lo anterior lo verifica Sosnowski cuando sentencia: “Sólo con la práctica solidaria y con el ejercicio de valores éticos unidos a la eficacia del Estado la democracia comienza a adquirir las dimensiones de su promesa” (Sosnowski, Saúl. Una Cultura para la Democracia en América Latina. Fondo de Cultura Económica. México, 1999). Y más adelante agrega: “El desarrollo humano, el diseño de una cultura democrática y el análisis de los costos sociales, están adquiriendo una prioridad equivalente a la que posee el desarrollo económico”.

En breve, el voto obligatorio reclama institucionalizar una educación cívica para que los ciudadanos participen responsable, activa y realmente en las deliberaciones, toma de decisiones y control de las mismas, y en la transformación positiva del aparato económico, la estructura social y la supraestructura político-jurídica y cultural.

Sostiene Perales, al respecto: “El desafío tiene una dosis considerable de revolución mental, de lucha contra las inercias, contra los miedos seculares y la falta de hábito participativo. Ello plantea una doble dimensión a la estrategia educativa: hacia la ciudadanía y hacia el Estado. La primera necesita nutrirse de autoestima, de valores y de organizaciones; el segundo necesita de reformas que habiliten su propia reconversión y aseguren la participación de aquella. La cultura se erige entonces como una razón de la sociedad y del Estado para convertirse en energía, fuente de creatividad” (Perales Arretxe, Iosu. Poder Local y Democracia Participativa en América Latina. Fica. Bogotá, 2004);

b) Participación democrática (C. N., artículo 103, inciso 1°)

La participación en la formación y ejercicio del poder político y su control, es consustancial al concepto de democracia. Pretende la unidad entre los titulares y destinatarios abstractos del poder. Significa plena conciencia y convicción en las decisiones políticas individuales, motivada por una programación previamente valorada (Saa Velasco, Ernesto. Teoría Constitucional General. Ed. Jurídicas Gustavo Ibáñez. Bogotá, 1995).

Sufragio universal. Esta categoría conceptual es el género; universalidad significa sin discriminación de ninguna índole (social, económica, ideológica, sexo, raza, partidista, etc.).

Hay limitaciones a título de sanciones políticas o penales, por la minoría de edad, por ejercer ciertas funciones (miembros de la policía y la fuerza pública), caso último que pretende distanciarlos de la actividad partidista.

El sufragio universal ensambla una conexión entre los electores y los elegidos. Dos modalidades prevé la CN:

i) *Nacional.* Para congresistas, presidente y vicepresidente, pues son “símbolos” de la unidad nacional y actúan a nombre de la sociedad entera (C. N., artículo 133), y

ii) El mandato opera para gobernadores y alcaldes; sus tareas están determinadas por el proyecto de gobierno que someten a sus electores (C. N., artículo 259).

El voto (C. N., artículo 258). La Carta Política lo define como derecho y deber; es una **facultad** personal intransferible, directa y secreta en su exteriorización formal y, a la vez, **obligación** ciudadana (C. N., artículo 95, numeral 5) por ser miembro de una comunidad política y ligado a su destino. Hasta que no se implante el voto obligatorio, tiene un carácter facultativo.

Mediante el voto se elige a una persona para que en nombre de todos actúe en una institución estatal; también puede expresar una aprobación, rechazo o simplemente opinión sobre asuntos estatales y de interés social sometidos a la consideración ciudadana con efectos diferentes.

El voto le otorga al elegido una facultad que lo habilita para el desempeño de una función pública; toma así una modalidad activa.

El plebiscito: somete a la consideración del cuerpo electoral una materia de importancia nacional, en la cual está empeñado el Gobierno. Su contenido puede tratar materias constitucionales o de la competencia gubernativa. Lo convoca el Presidente.

El referendo: su materia concreta es la reforma o cambio de la Constitución. Así lo ratifica la lectura de los artículos 374 a 379 de la C. N. Su convocatoria compete al gobierno, al congreso o a la iniciativa de cierto porcentaje de ciudadanos.

El mandato imperativo: consagrado por la C. N., en su artículo 259 para gobernadores y alcaldes, mandatarios que asumen un deber salido de sus electores. Son “mandatarios o comisarios” encargados de realizar lo prometido en sus programas de Gobierno.

Iniciativa Legislativa: mediante ella se puede lograr la expedición de una ley u obtener la derogatoria. Una cantidad determinada de ciudadanos puede presentar al congreso proyectos de ley que deben ser tramitados como aquellos que tienen manifestación de urgencia (C. N., artículos 155 y 163).

La consulta popular (C. N., artículo 105): es la atribución de gobernadores y alcaldes para inquirir la opinión de los ciudadanos sobre aspectos de sus competencias antes de tomar una decisión final.

Mediante la **iniciativa popular** los ciudadanos de las entidades territoriales tienen derecho a dirigir a las corporaciones públicas competentes proyectos de normas reguladoras sobre determinadas materias (C. N., artículo 106).

El **cabildo abierto** son las sesiones ordinarias o extraordinarias del concejo municipal y en su deliberación puede actuar el ciudadano para argumentar en pro o en contra, formular propuestas, etc. Es una tribuna a disposición de todos;

c) El sufragio, función pública

Diversos autores consideran al sufragio como función constitucional pública. Argumentan que, por el voto, el ciudadano contribuye a la integración de los órganos estatales eligiendo a los ciudadanos

encargados de realizar directamente la función estatal respectiva (Saa Velasco, Ernesto. Teoría Constitucional Colombiana. Ed. Jurídicas Gustavo Ibáñez. Bogotá, 1995).

Otros autores opinan que el voto es una obligación que el ciudadano **no puede negarse** y, por consiguiente, el sufragio no es un derecho sino un **deber con el Estado**. Esta argumentación, teóricamente convincente, es rechazada por la práctica histórica relacionada con el poder institucionalizado que monta un aparato de presiones económicas, sociales e ideológicas que movilizan y controlan las elecciones.

Hoy en América Latina, particularmente en Suramérica, algunos partidos y movimientos populares han logrado alcanzar el poder político; en otros países centroamericanos como Nicaragua y en México están a punto de acceder a él. Lo anterior se ha hecho realidad mediante el sufragio universal, mecanismo que demuestra fehacientemente que no siempre la consecución del poder por las clases populares tiene que ser necesariamente por las vías violentas.

Cuando los movimientos populares constituidos en partidos políticos ingresan a las jornadas electorales en el orden capitalista y compiten con los partidos tradicionales o nuevos se “autoinstitucionalizan”, marchando “conforme a derecho” (Saa Velasco, Ernesto. Op. Cit.). Los cambios que promuevan dichos gobiernos dependen del grado de la confrontación clasista, de la solidez de las organizaciones políticas populares y de la ideología que profesan;

d) Estado de Derecho y elecciones

Carácter **representativo y electivo** de los principales detentadores del poder. Representativo en virtud de un mandato conferido por el pueblo en forma directa o como agente de la “voluntad nacional”. Electivo a través de procesos electorales ejercidos por los gobernados (Echeverri U., Alvaro. Teoría Constitucional y Ciencia Política. Ed. Librería del Profesional. Bogotá, 1986).

Para Rousseau la soberanía residía en la **totalidad del pueblo**, el poder supremo del cual derivan los gobernantes sus atribuciones emana de la reunión de todos los ciudadanos y, en consecuencia, el pueblo **podía exigir responsabilidad** a sus mandatarios.

Para Montesquieu la soberanía residía esencialmente en **la nación** que, en razón de su entidad abstracta, **no podía exigir responsabilidad** alguna a sus gobernantes.

En su artículo 3° la C. N., reza: “La soberanía **reside exclusivamente en el pueblo**. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece”.

La Carta Política consagra en su artículo 258: “El voto es un **derecho y un deber ciudadano**... la ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este **derecho** a los ciudadanos”.

El voto programático está contemplado en el artículo 259 de la C. N.: “Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático”.

Las disposiciones transcritas de la C. N., del 91, son diametralmente opuestas a las contenidas en la Carta del 86 que establecía en su artículo 2° la soberanía **reside esencial y exclusivamente en la nación**, y de ella emanan los poderes públicos...; y el artículo 179 disponía: “El sufragio se ejerce **como función constitucional**. El que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato ni confiere mandato al funcionario electo”;

e) Elecciones y democracia

Erróneamente el concepto de democracia se ha asimilado con la función de elegir a los gobernantes. La **democracia** se define por los niveles de **participación de los gobernados en el ejercicio del poder político**.

Teoría del **electorado-función**. Se opone a la concepción de **electorado-derecho**. El poder electoral se atribuye a los ciudadanos solo en calidad de órganos encargados de designar a los representantes de la nación, es decir que cumplen con una **función pública** pero no ejercen un derecho (Echeverri U., Alvaro. Op. cit.).

Las consecuencias pueden ser graves, pues el Estado de acuerdo a sus intereses coyunturales puede atribuir o excluir de tal función a determinados miembros de la sociedad. Igualmente el Estado puede **hacer obligatorio** el ejercicio de esa función pública electoral, prohibiendo la abstención. En síntesis la teoría del sufragio-función o electorado-función, enmascara la oposición de la clase en el poder al sufragio universal;

f) Voto facultativo y voto obligatorio

En las democracias occidentales la controversia la gana el voto facultativo, entendido como el voto libre, expresión de la soberanía popular, según la cual cada ciudadano tiene el derecho a elegir o no. Descansa sobre una concepción **individualista** del papel del elector, quien puede votar por el candidato de sus preferencias, votar en blanco o abstenerse de hacerlo.

El voto obligatorio se fundamenta en la soberanía nacional, que concibe el sufragio como una función pública, un **deber ciudadano** una responsabilidad frente a la comunidad. No siendo el sufragio un derecho, debe entenderse como obligatorio. Los electores se pronuncian en nombre de toda la nación, ejerciendo ese deber colectivo esencial (Buenahora Febres-Cordero, Jaime. La Democracia en Colombia. Contraloría General de la República. Bogotá, 1995).

La controversia pierde sentido cuando el voto es simultáneamente un derecho y un deber ciudadano, como en el caso colombiano.

El establecimiento del voto obligatorio se justifica por razones prácticas, de moral cívica. Es normal que en una democracia se imponga el **deber esencial** de escoger sus dirigentes y participar en las grandes decisiones nacionales, regionales o locales. Si ninguna opción le satisface, el elector puede votar en blanco. La abstención desnaturaliza parcialmente los resultados de la elección pues, luego de cierto margen, le resta legitimidad al régimen.

En América Latina la abstención supera el 50% del cuerpo electoral en elecciones presidenciales y de corporaciones públicas. Chile, Uruguay y Venezuela, consagran el voto obligatorio. Igualmente en Brasil, pero con tres excepciones que lo hacen facultativo (analfabetismo, mayor de 70 años, ciudadanos entre 16 y 18 años); En Ecuador, con una excepción (iletrados). Las sanciones van desde multas, hasta la prohibición de ocupar cargos públicos, contratar con el Estado, obtener pasaporte.

La abstención puede considerarse como una actitud política, ya sea individual o colectiva. Refleja también la indiferencia de los ciudadanos ante los asuntos públicos. Permite radiografiar el estado de cultura política del pueblo. En Colombia la abstención en las últimas cinco elecciones al congreso y la presidencia han arrojado un 57,7% y 56%, respectivamente, denotando el desgano de los individuos por los asuntos públicos y una baja credibilidad en los partidos políticos.

La discusión en torno al voto obligatorio es vigente y su **adopción** fortalecería la democracia colombiana. En Colombia el sufragio es un derecho y un deber. El voto se concreta como **derecho** al introducir la tarjeta electoral en la urna; el ciudadano expresa su voluntad política y elige sus representantes. Entendido como **deber** refleja la conciencia ciudadana de participar en las decisiones nacionales, regionales o locales (Buenahora Febres-Cordero, Jaime. Op. cit.).

La pasividad en relación con el **derecho** poco preocupa porque se le considera un **derecho individual**. Pero tomado como **deber** tiene que inquietar porque la abstención disminuye la legitimidad de la democracia y exhibe la precaria cultura política.

El Título IX de la Carta Política dedica su primer capítulo al sufragio y las elecciones; incluye el voto programático que da derecho a los electores de gobernadores y alcaldes de revocarles el mandato, cuando incumplen los programas que inscribieron, previas las elecciones. En Colombia el voto es secreto, directo, universal, igual, individual y facultativo.

El principal problema de legitimidad de la democracia en Colombia consiste en los bajos niveles de participación popular. Lo antedicho tiene su mayor significación en los debates electorales, pero no se circunscribe exclusivamente a ellos. Dadas las posibilidades constitucionales, la intervención del ciudadano también debe valorarse en otros escenarios en los cuales se adoptan decisiones que afectan la vida individual, familiar, social y comunitaria. De ahí que la creación de una cultura democrática depende de las **oportunidades reales de participación** que se adopten en dichas esferas y, sobre todo en la concertación, control y vigilancia de la gestión pública.

Las posibilidades de renovación y cambio son inversamente proporcionales al volumen de abstención. Participar en la vida política, cívica y comunitaria, son deberes fundamentales de los ciudadanos de acuerdo al artículo 95-5 de la C. N. Para que el **deber** de votar no se quede en retórica constitucional las autoridades electorales, dadas las circunstancias de la política nacional, particularmente el altísimo nivel de abstención, deben **imponer** indiscutiblemente el **voto obligatorio** que significa mayor participación ciudadana y que puede implantarse con un sistema de sanciones eficaces y justas causales de exoneración.

Aurelio Iragorri Hormaza, Marta Lucía Ramírez, Mauricio Pimiento B., Adriana Gutiérrez, Luis Elmer Arenas, Piedad Zuccardi, José David Name, y Carlos Cárdenas Ortiz, Senadores de la República. Nicolás Uribe, Eduardo Benítez, Elías Raad, Manuel José Vives, Miguel Amín Escaf, Roosevelt Rodríguez y Luis Antonio Serrano, Representantes a la Cámara.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2006

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2006 Senado, *por el cual se modifica la Constitución Política de Colombia, Título IX de las elecciones y de la organización electoral, Capítulo I del sufragio y de las elecciones, artículo 258*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2006

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

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República.

Dilian Francisca Toro Torres.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 03
DE 2006 SENADO

por el cual se permite la reelección inmediata de gobernadores y alcaldes.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Período del gobernador.* El inciso 1° del artículo 303 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 303. En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será el agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años y **podrán ser reelegidos**.

Parágrafo. *La reelección inmediata del gobernador se permitirá por una sola vez.*

Artículo 2°. *Período del alcalde.* El inciso 1° del artículo 314 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 314. En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años y **podrá ser reelegido**.

Parágrafo. *La reelección inmediata del alcalde se permitirá por una sola vez.*

Artículo 3°. Los incisos 5° y 6° del artículo 127 de la Constitución Política quedarán así:

Cuando el Presidente y el Vicepresidente de la República, **alcaldes y gobernadores** presenten sus candidaturas, solo podrán participar en las campañas electorales desde el momento de su inscripción. En todo caso dicha participación solo podrá darse desde los cuatro (4) meses anteriores a la fecha de la elección de **alcaldes y gobernadores** y de la primera vuelta de la elección presidencial y se extenderá hasta la fecha de la segunda vuelta en caso de que la hubiere. La Ley Estatutaria establecerá los términos y condiciones en los cuales, antes de este lapso, el Presidente o el Vicepresidente, **alcaldes y gobernadores** podrán participar en los mecanismos democráticos de selección de los candidatos de los partidos o movimientos políticos.

Durante la campaña, el Presidente y el Vicepresidente de la República, **alcaldes y gobernadores** no podrán utilizar bienes del Estado o recursos del Tesoro Público distintos de aquellos que se ofrezcan en igualdad de condiciones a todos los candidatos.

Se exceptúan los destinados al cumplimiento de las funciones propias de sus cargos y a su protección personal, en los términos que señale la Ley Estatutaria.

Artículo 4°. Modifícase el artículo 152 de la Constitución, literal f) y se crea un parágrafo transitorio.

f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República, **a las alcaldías y a las gobernaciones** que reúnan los requisitos que determine la ley.

Parágrafo transitorio. El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentarán máximo antes del mes siguiente la promulgación del acto legislativo un proyecto de ley estatutaria que desarrolle el literal f) del artículo 152 de la Constitución y que regule además, entre otras, las siguientes materias en relación con la reelección inmediata de alcaldes y gobernadores: Garantías a la oposición, participación en política de servidores públicos, derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, financiación de las campañas presidenciales, derecho de réplica, inhabilidades.

Artículo 5°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Congresistas autores:

Rubén Darío Quintero Villada, Senador; *Omar Flórez Vélez*. Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Introducción

El presente proyecto de acto legislativo no es una iniciativa desconocida. Ya en anteriores oportunidades, varios de los Congresistas firmantes hemos radicado más de cinco proyectos de reforma constitucional con el objetivo de permitir en Colombia la reelección inmediata de gobernadores y alcaldes, mucho antes, incluso de la reelección Presidencial.

En 2002 fuimos autores del Proyecto de Acto Legislativo número 06 del mismo año, que se acumuló con el Acto Legislativo de la Reforma Política (número 01/2003), sin que fueran aprobados los artículos relativos a la reelección. En dicha ocasión la iniciativa fue presentada luego de haberse aprobado el Acto Legislativo número 02 de 2002, de autoría del Congresista Rubén Darío Quintero Villada, que amplió los períodos de gobernadores y alcaldes de tres a cuatro años y que en su proyecto inicial, también contenía disposiciones sobre la reelección inmediata de las precitadas autoridades locales.

Ya aprobado el Acto Legislativo número 02/04 y producida la reelección inmediata del Presidente y Vicepresidente de la República, creemos que por coherencia se debe proceder a la reelección inmediata de las autoridades locales, incluso en la mayoría de países que tienen establecida la reelección, ha operado primero en los territoriales locales que a nivel nacional.

El Presidente reelecto Álvaro Uribe Vélez, en el discurso de instalación de la actual legislatura, coloca esta figura no como “una prerrogativa del elegido sino un derecho del pueblo” y más adelante agregó: “A diferencia de la reelección con intervalos, la inmediata provoca un escrutinio riguroso del Gobierno. Por ende, hay más posibilidad de conocimiento pleno de la tarea de Gobierno en la reelección inmediata que en la que se surte con intermedios”.

Nosotros agregamos, con Norberto Bobbio, la mejor forma de control son las elecciones.

2. Conveniencia del proyecto

Debe reconocerse en principio, que permitir la reelección inmediata de alcaldes y gobernadores tendría implicaciones significativas sobre aspectos democráticos y gubernamentales que son relevantes tanto en la esfera territorial como en la nacional. Entre los principales beneficios que podría traer la implantación de la figura, se deben destacar el mayor reconocimiento de la soberanía popular, el control político directo a los gobernadores y la continuidad de gestiones exitosas.

2.1 Reconocimiento de la soberanía popular

En sentido estricto, resulta evidente que el hecho de brindar a los ciudadanos la posibilidad constitucional de reelegir de forma inmediata a sus gobernadores y alcaldes lleva implícito, frente al régimen actual, un desarrollo y reconocimiento más amplios del ejercicio de su derecho al voto.

Permitir que los gobernantes municipales y departamentales se postulen para ocupar el mismo cargo el período siguiente, significa para los electores una opción más en el abanico de sus posibilidades y el reconocimiento de su capacidad de decidir libremente y expresar sus preferencias entre el candidato que ya ha gobernado y los demás aspirantes. Para mayor claridad, no está de más recordar que lo que se pretende con este proyecto es eliminar una prohibición constitucional que restringe el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos.

En este sentido, aprobar la reelección inmediata de alcaldes y gobernadores representa levantar esa restricción a favor de la voluntad soberana del pueblo, que debe ser siempre la instancia de decisión última sobre el destino de los gobernantes.

Examinar si un gobierno ha realizado una buena gestión o no, es una consideración que sólo compete a los destinatarios directos de dicha gestión. No es deseable que un régimen constitucional democrático desconozca esa competencia que recae en la soberanía popular y menos aún, que se impida a la gente reelegir inmediatamente a los gobernantes cuyos oficios les satisfacen, o castigarlos cuando consideren que no lo hicieron bien, como sucedió en República Dominicana en días recientes.

Se enfatiza que cuando un gobierno es eficaz y ha respondido a las expectativas, son los ciudadanos quienes deben poder elegir si es más conveniente mantener a ese gobernante al frente de los asuntos públicos y continuar con un programa de gobierno que les ha reportado provecho o decidir un cambio en el poder. Es claro que el establecimiento constitucional de la reelección no implica que los gobernantes de turno sean automáticamente reelegidos; pues para ello tendrían primero que participar y someterse, como cualquier candidato, a unas nuevas elecciones en las que los ciudadanos serían los dueños de la última palabra.

2.2 Control político directo

De acuerdo con lo anterior, permitir la reelección inmediata redundará en la habilitación de un mecanismo de control novedoso y más directo, mediante el cual las gestiones de gobierno son sometidas al escrutinio exigente y a la evaluación perentoria de los gobernadores. Y es que como lo decía Norberto Bobbio: La mejor forma de control son las elecciones.

De la misma forma en que existen mecanismos democráticos para castigar las gestiones ineficientes, como la revocatoria de mandato —que la Ley 741 de 2002 hizo más expedita en el caso de alcaldes y gobernadores—, debe permitirse la reelección, como única manera de premiar la buena gestión de un funcionario público elegido por voto popular. Si a través de un nuevo voto los electores deciden que su gobernador o alcalde continúe con su obra de gobierno, es un mensaje claro de que su labor fue acertada y eficiente, es decir, que cumplió. Y lo que significa esta posibilidad es que un funcionario haga en su primer período todo lo posible para que lo vuelvan a elegir y todo lo posible significa necesariamente buena gestión y cumplimiento que le abran las puertas a mayor apoyo popular.

Si consultamos las distintas experiencias que se han tenido con la reelección no inmediata de gobernadores y alcaldes, encontraremos incontables ejemplos de ello. En muchos casos alcaldes y gobernadores del pasado han sido reelectos en virtud de la buena recordación de sus gestiones entre el electorado. De acuerdo con la Federación Colombiana de Municipios, cerca del 41% de los mandatarios locales en Colombia han sido reelegidos, aunque con un período de por medio. En otros casos no han sido reelegidos, simplemente porque los ciudadanos han encontrado opciones más adecuadas a sus necesidades. Se reelige la experiencia y buena gestión, se confirman unas metas y programas de gobierno con resultados, se ratifica lo bueno y se reafirma que es posible que a los funcionarios eficientes se les “renueve el contrato” para que sigan con su labor en beneficio de las comunidades.

Por esto no debemos desconfiar de la capacidad de los sufragantes para elegir ni tampoco pensar que pueden ser fácilmente manipulables. La oposición a la reelección inmediata no debe fundarse en el temor a que los gobernantes en el poder tengan ventajas insuperables y en consecuencia, incidan de forma determinante sobre el desarrollo de una contienda electoral. De hecho, hoy en día aún cuando no existe la reelección inmediata, una y otra vez se postulan a las alcaldías y gobernaciones candidatos que representan la continuidad de las políticas del gobernante en el poder (elección en cuerpo ajeno) y no resultan elegidos. Lo que demuestra que los ciudadanos son capaces de ejercer su derecho al voto como una forma de control político, es decir, de premiar o castigar las gestiones de sus gobernantes.

Se puede también verificar lo dicho, así como la aptitud de los electores colombianos frente a la figura, en comicios para elegir funcionarios que sí pueden ser reelectos en forma inmediata como diputados, concejales y congresistas. Por ejemplo, las elecciones del

Congreso de marzo de 2002 y las últimas de este año mostraron una importante renovación en las respectivas corporaciones. Hecho que prueba, además, que no es suficiente estar en el poder para garantizar la continuidad. No habría razón que entre el ejecutivo, legislativo y corporaciones públicas, habrá reelección inmediata, excepto para Alcaldes y Gobernadores.

De otro lado. La reelección inmediata, garantizará que los hoy denominados Estados Subnacionales (municipios y departamentos) —que son las entidades que generan legitimidad a todo el Estado en sus respectivos territorios—, se beneficien de una descentralización con mayores grados de autonomía política y un fortalecimiento del Estado Regional o Autónomo.

2.3 Continuidad y consolidación de las gestiones exitosas.

Al margen de las reflexiones en relación con el carácter democrático de la reforma, debe observarse que el beneficio más concreto e importante que puede aportar el proyecto tiene que ver con la oportunidad que abre a la consolidación de gestiones municipales y departamentales eficaces que cuentan con aceptación popular porque han demostrado resultados.

La propuesta de implantar la posibilidad de reelección inmediata para alcalde y gobernadores, no es más que un llamado a que fortalezcamos nuestros departamentos y municipios. Uno de los obstáculos que mayor dificultad ofrece al desarrollo municipal y departamental es la interrupción definitiva de las políticas exitosas y la imposibilidad de proyectar las obras de gobierno a largo plazo o en tiempos más ajustados a la realidad. La oportunidad de que un gobierno municipal o departamental se pueda prolongar por un período inmediato adicional incidirá en un abandono progresivo de las visiones cortoplacistas y promoverá formas de gobernar aún más responsables que se piensan en términos de ejecutorias, más ambiciosas, efectivas y completas.

Para lograrlo, los expertos en el tema de descentralización y los conocedores de la realidad local, han coincidido en el precepto básico de un período de gobierno de cuatro años y recomiendan premiar la gestión de los funcionarios eficientes con la figura de la reelección. Varios de los Congresistas que firmamos el presente proyecto, fuimos alcaldes de elección popular reelegidos con un intervalo, lo que evitó un gobierno con planeación a mediano plazo, ejecutorias completas y generó mayores costos para la entidad territorial.

Se reitera que la propuesta defiende mayor continuidad, planes de desarrollo de más largo alcance, posibilidad de ejecución de obras en tiempos reales y propuestas de gobierno cuya eficiencia pueda ser refrendada por quienes se beneficiaron de ellas y tomaron la decisión de elegir las y respaldarlas.

Por todo lo anterior, al hacer revisiones del derecho comparado es claro que la gran mayoría de países democráticos del mundo y en especial países similares al nuestro como los de América Latina, tienen incorporada en sus respectivas legislaciones la reelección inmediata para las autoridades territoriales.

3. Contenido del proyecto

El contenido del proyecto es simple al modificar solo los incisos primeros de los artículos 303 y 314 de la Constitución, al permitir por una sola vez la reelección inmediata de alcaldes y gobernadores.

También modifica el artículo 127 constitucional, en los incisos 5° y 6° creados para la Reección Presidencial y los hace extensivos a los alcaldes y gobernadores, como la participación en política solo 4 meses antes de las elecciones y el manejo de los bienes o recursos del Estado, e igual que en el Acto Legislativo número 02/04, para garantizar el principio de igualdad entre todos los candidatos, se busca reglamentar esta Reforma Constitucional para su implementación a través de una Ley Estatutaria Presupuestada un mes después de promulgado el acto legislativo.

Esperamos honorables Congresistas que esta iniciativa, que ha sido presentada desde hace 8 años en cada legislatura por fin alcance a ser convertida en acto legislativo, para seguir profundizando la descentralización en Colombia.

Congresistas autores:

Rubén Darío Quintero Villada, Senador; *Omar Flórez Vélez*. Representante a la Cámara.

Roy Barreras, Néstor Cotrino, Juan Carlos Granados, Manuel A. C., Oscar Wilches, Reginaldo Montes, Plinio Olano B., Germán Vargas L., José Fernando C. Caicedo. Hay firmas ilegibles.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2006

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2006 Senado, *por el cual se permite la reelección inmediata de gobernadores y alcaldes*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo, es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2006

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

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República.

Dilian Francisca Toro Torres.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 31 DE 2006 SENADO

por la cual se regula el Registro Calificado de Programas de Educación Superior y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Para poder ofrecer y desarrollar un programa académico de educación superior nuevo o en funcionamiento, se requiere haber obtenido registro calificado del mismo.

El registro calificado es el instrumento del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior mediante el cual el Estado verifica el cumplimiento de las condiciones mínimas de calidad y de las características específicas de calidad por parte de las instituciones de educación superior.

Compete al Ministerio de Educación Nacional otorgar el registro calificado mediante acto administrativo debidamente motivado en el que se ordenará la respectiva incorporación en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, SNIES, y la asignación del código correspondiente.

Artículo 2°. Las condiciones mínimas de calidad se refieren a la denominación, estructura y pertinencia del programa; las actividades de docencia, investigación, extensión, administración y bienestar institucional; la existencia de recursos humanos, físicos y económicos suficientes y adecuados para el desarrollo del programa y la existencia de políticas y estrategias de aseguramiento de la calidad.

El Ministerio de Educación Nacional con el concurso de la comunidad académica y el sector productivo correspondiente, fijará mediante resolución, las características específicas de calidad de los programas de educación superior. En el proceso de definición de dichas características se identificarán los elementos esenciales de cada programa, sin perjuicio de que las instituciones de educación superior puedan incluir en sus currículos elementos que los particularicen.

Artículo 3°. La actuación administrativa no podrá exceder de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de radicación, en debida forma y con el cumplimiento de requisitos exigidos, de la correspondiente solicitud. En el curso de la actuación se designarán los respectivos pares académicos quienes deberán realizar visita de verificación y presentar el informe evaluativo ante la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, Conaces, o quien haga sus veces. Comisión que emitirá concepto recomendando al Ministro de Educación Nacional el otorgamiento o no del registro calificado.

Artículo 4°. Las instituciones de educación superior que hayan obtenido la acreditación institucional de alta calidad podrán ofrecer y desarrollar programas académicos de pregrado y especialización en cualquier parte del país. Para este efecto tendrán que solicitar y obtener el registro calificado, que será otorgado por el Ministro de Educación Nacional sin necesidad de evaluación académica.

Las instituciones de educación superior que cuenten con programas acreditados de alta calidad, podrán ofrecerlos y desarrollarlos, en cualquier parte del país. Para este efecto tendrán que solicitar y obtener el respectivo registro calificado, que será otorgado por el Ministro de Educación Nacional sin necesidad de evaluación académica. Cuando se realice la renovación de la acreditación, el Consejo Nacional de Acreditación, CNA, o quien haga sus veces, evaluará tanto el programa principal, como aquellos creados en virtud de esta figura.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Firma ilegible.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Se presenta a consideración del honorable Congreso de la República el proyecto de ley *por la cual se regula el Registro Calificado de Programas de Educación Superior*, con la exposición de motivos contenida en las siguientes líneas.

1. La Constitución Política de Colombia ha establecido que 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 de los educandos¹. En el marco de la separación de funciones y colaboración armónica en la realización de los fines estatales² ha previsto, de una parte, que las facultades de inspección y vigilancia de los servicios públicos, en general, y de la educación³, en particular, se encuentren en cabeza del Presidente de la República⁴, y de otra, que sea el Congreso el que expida tanto las leyes que rigen la prestación de los servicios públicos⁵, como las normas a las cuales debe sujetarse el gobierno para el ejercicio de tales funciones⁶.

2. En cumplimiento de estas atribuciones el Congreso expidió la Ley 30 de 1992, *por la cual se organiza el servicio público de educación superior*, de cuya regulación resulta pertinente destacar lo siguiente:

– Se entiende la educación superior como un servicio público cultural inherente a la finalidad social⁷ del Estado⁸.

– El Estado al mismo tiempo que garantiza la autonomía universitaria⁹, vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia¹⁰ de la educación superior¹¹.

– La suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior corresponde al Presidente de la República¹², quien la puede delegar en el Ministro de Educación Nacional¹³.

– En virtud de la suprema inspección y vigilancia, se debe velar por la calidad de la Educación Superior¹⁴, por el cumplimiento de sus fines, por la mejor formación de los educandos, y su ejercicio implica la verificación del cumplimiento de los objetivos por parte de las Instituciones de Educación Superior;

– Así mismo, las atribuciones de inspección y vigilancia han de orientarse a la creación de mecanismos de evaluación de la calidad de los programas académicos de las instituciones de educación superior¹⁵.

3. En desarrollo de las disposiciones anteriores, se ha venido consolidando paulatinamente en nuestro medio, lo que se ha denominado el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, conformado por el conjunto de entidades, organismos, procedimientos, planes e instrumentos tendientes a garantizar la calidad de la Educación Superior.

El Registro Calificado se ha constituido en uno de los más importantes y eficaces instrumentos de dicho Sistema, y si bien hasta

1 Constitución Política, artículo 67.

2 Constitución Política, artículo 113.

3 “El derecho a la educación previsto en el artículo 67 de la C. P. es de aquellos conocidos como derechos de prestación o asistenciales, los cuales implican una obligación de hacer por parte de las autoridades públicas. Reconocido constitucionalmente el derecho de toda persona a educarse, el estado adquiere el compromiso de desarrollar actividades regulares y continuas para satisfacer la necesidad pública de la educación. Por ello el constituyente definió la educación como servicio público, esto es, como un medio de gestión del interés colectivo”. Corte Constitucional, sentencia T-380 de 1994.

4 Constitución Política, artículo 189, numerales 22 y 21 respectivamente.

5 Constitución Política, artículo 150-23.

6 Constitución Política, artículo 150-8.

7 “El artículo 67 de la Constitución establece en forma expresa que la educación primordialmente es una función social.

Este concepto de función social tiene su origen en los Estudios sobre la Transformación del Estado de León Duguit, que sostenía que: ‘Todo individuo tiene en la sociedad una cierta función que cumplir, una cierta tarea que ejecutar. Y ese es precisamente el fundamento de la regla de derecho que se impone a todos, grandes y pequeños, gobernantes y gobernados... Todo hombre tiene una función social que llenar, y por consecuencia tiene el deber social de desempeñarla; tiene el deber de desenvolver, tan completamente como le sea posible, su individualidad física, intelectual y moral para cumplir esa función de la mejor manera posible y nadie puede entorpecer ese libre desenvolvimiento’.

De la tesis de la función social de la educación surge entonces la educación como ‘derecho-deber’, que afecta a todos los que participan en esa órbita cultural”. Corte Constitucional, sentencia T-02 de 1992.

8 Artículo 2°.

9 “La autonomía universitaria busca garantizar la independencia para la formulación de programas de estudios, para el desarrollo de la cátedra y de la discusión propias de sus claustros, para emprender labores formativas en sus distintas modalidades incluídas –por supuesto– las de investigación y de extensión, y para la selección y régimen de estudiantes y docentes, vale decir, asuntos propios del decurso natural de la comunidad científica que conforma el estamento universitario, todo ello dentro del marco de sus propios ‘estatutos’, como una suerte de reglamento interno de carácter sublegal relacionado con su organización y funcionamiento expedido de acuerdo con la ley, según las voces del artículo 69 Superior”. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 25 de mayo de 2006, 2002-1089.

10 “La educación es un servicio público que es prestado tanto por el Estado como por los particulares **bajo la regulación, control y vigilancia** de aquel. Como se ve, las instituciones educativas de carácter privado gozan de protección estatal pero al mismo tiempo están sujetas a la reglamentación legal que permite y regula su ejercicio **a fin de velar por su calidad**, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los alumnos y a las obligaciones propias de quien presta un servicio público”. Corte Constitucional, sentencia SU-624 de 1999. (Se destaca).

11 Artículo 3°.

12 Artículo 31.

13 Artículo 33.

14 Artículo 32.

15 Artículo 31, literal h).

el momento ha estado reglamentado a nivel de decreto gubernamental, resulta oportuno incorporar en un texto legal dicha reglamentación, de conformidad con un reciente pronunciamiento jurisprudencial¹⁶.

4. El proyecto consta de tres artículos pues se ha pretendido un máximo nivel de concreción normativa, sin otra pretensión que elevar a rango de disposición legal la normatividad que hasta el momento ha mostrado ser adecuada para la regulación de la materia.

4.1. En el primer artículo se reitera la obligación de obtener Registro Calificado, cuando quiera que una Institución de Educación Superior¹⁷, pretenda ofrecer y desarrollar un programa académico de Educación Superior.

Igualmente se fija la competencia funcional para la expedición del respectivo acto administrativo, que ha de tener motivación expresa y concomitante y cuyo objeto es ordenar la correspondiente inscripción en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior.

4.2. Para otorgar el Registro Calificado se han de verificar tanto:

i) Las condiciones mínimas de calidad, como

ii) Las características específicas de calidad del respectivo programa académico, ofrecidas y demostradas por la Institución que solicita el registro.

Las primeras son las relacionadas con su denominación, estructura, pertinencia; docencia, investigación, administración; recursos tanto físicos, como humanos y económicos; y las políticas y estrategias internas de aseguramiento de la calidad.

Puesto que las segundas varían según las especificidades de cada programa académico, y pueden requerir frecuentes cambios y actualizaciones, se dispone que el Ministerio de Educación Nacional las determine identificando los elementos esenciales de cada programa, dejando intacta, en todo caso, la posibilidad de que cada institución estampe su propia impronta.

4.3. De conformidad con lo establecido a nivel general en la primera parte del Código Contencioso Administrativo, una vez formulada la respectiva solicitud de Registro Calificado por parte de una Institución de Educación Superior, se inicia por parte del Ministerio de Educación, la correspondiente actuación administrativa cuyo término no podrá ser superior a diez meses, y dentro de la cual se designan los pares académicos quienes deben presentar el respectivo informe luego de verificar *in situ* las condiciones mínimas y las características específicas de calidad ofrecidas por la institución.

Con fundamento en el informe anterior, la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, Conaces, rinde concepto no vinculante al Ministro de Educación, quien tomará la decisión correspondiente.

4.4. Con el fin de estimular y fortalecer la acreditación institucional y de programas, se establece un régimen excepcional para:

i) Las instituciones de educación superior con acreditación institucional, que pueden ofrecer y desarrollar programas en cualquier parte del país, obteniendo Registro Calificado sin necesidad de evaluación académica, y

ii) Las instituciones de educación superior que cuenten con programas acreditados de alta calidad, que pueden ofrecerlos y desarrollarlos en extensión en cualquier parte del país, obteniendo Registro Calificado sin necesidad de evaluación académica.

Queda así este importante proyecto de ley a consideración del honorable Congreso de la República.

Firma ilegible.

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 24 del mes de julio del año 2006 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 31, con todos y cada uno de los

requisitos constitucionales y legales, por el Ministro de Educación Nacional (E.).

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 24 de julio de 2006

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 31 de 2006 Senado, *por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO

DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 24 de julio de 2006

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

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República.

Dilian Francisca Toro Torres.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 32 DE 2006 SENADO

por medio de la cual se declara patrimonio cultural de la Nación al caballo criollo colombiano de paso en sus cuatro andares: paso fino, trote y galope, trocha pura y trocha y galope, y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El aporte que ha realizado el caballo criollo colombiano de paso en sus diferentes andares, en el desarrollo económico del país, desde la conquista, recorriendo la colonia y la independencia hasta el presente, es innegable y trascendental, siendo un verdadero motor de desarrollo de la economía nacional en todas las épocas.

Es importante señalar que el éxito, el posicionamiento y la continua evolución de la raza, que ha logrado el caballo criollo colombiano de paso a nivel internacional en sus diferentes andares, principalmente el paso fino colombiano, ha sido el resultado de todo un riguroso proceso de investigación, exigente selección y dedicación de los criadores en la reproducción, aplicando nuevas tecnologías, buscando mejorar cada día la calidad de los ejemplares en sus diferentes andares, convirtiendo este sector en un importante renglón de la economía, generando empleo, movilizandolos diversos sectores económicos, desde la microempresa de la artesanía hasta la industria alimenticia y farmacéutica.

Los siguientes indicadores preparados y suministrados por la Federación Nacional Colombiana de Asociaciones Equinas "Fedequinas", quien es la entidad autorizada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para llevar los libros genealógicos, de acuerdo con el

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-852 de 2005.

¹⁷ Ley 30 de 1992, artículos 16 y s.s.

artículo 4° de la Ley 427 de 1998, demuestran claramente el aporte al desarrollo económico, la continua investigación y evolución de la raza del caballo criollo colombiano de paso y la excelente organización y seriedad de las asociaciones en el direccionamiento de sus asociados para llegar al éxito alcanzado.

• **Número de asociaciones existentes.**

En la actualidad Fedequinas agrupa 25 asociaciones regionales de caballistas.

– **Número de criaderos por asociación**

| Asociación | Departamento | N° de criaderos |
|------------------------|--------------------|-----------------|
| Asdesilla | Antioquia | 707 |
| Asocaba | Antioquia | 3.166 |
| Asoequinos | Atlántico | 186 |
| Cabalgar | Bolívar | 358 |
| Sogasilla | Boyacá | 109 |
| Potros | Boyacá | 282 |
| Asdecaldas | Caldas | 567 |
| Acabaca | Caquetá | 31 |
| Asdecca | Cauca | 270 |
| Riendas | Cesar | 40 |
| Cabacor | Córdoba | 131 |
| Acopaso | Cundinamarca | 699 |
| Asdepaso | Cundinamarca | 1.532 |
| Anca | Cundinamarca | 491 |
| Pasopista | Cundinamarca | 230 |
| Ahcaballo | Huila | 129 |
| Asocala | Huila | 299 |
| Caballanos | Meta | 297 |
| Asocanorte | Norte de Santander | 224 |
| Cabaquin | Quindío | 378 |
| Crines | Risaralda | 621 |
| Asocaballos | Santander | 579 |
| Casco | Sucre | 194 |
| Asocatol | Tolima | 279 |
| Asdeoccidente | Valle | 1.165 |
| Total criaderos | | 13.425 |

– **Número de ferias de exposición Grado “A” y “B”, eventos y demás espectáculos equinos realizados por año a nivel nacional**

- Ferias de Exposición Grado A: 33
- Ferias de Exposición Grado B: 117
- Exposición Nacional Equina: 1

Total ferias año 151

- Festivales equinos 50
- Cabalgatas 550

– **Número de personal profesional y técnico autorizados para realizar labores propias de las ferias de exposición y eventos equinos**

- Veterinarios autorizados por fedequinas: 110
- Jueces 29
- Locutores técnicos 36
- Directores técnicos 29
- Montadores registrados carnetizados 244
- Escuelas de chalanería 12

– **Ejemplares genotipificados y registrados**

| Ejemplares genotipificados | | | | | | |
|----------------------------|----------------|-----------------|--------|-----------|----------|---------------|
| Genotipificados | Trote y galope | Trocha y galope | Trocha | Paso fino | Sin paso | Totales |
| Reportados | 4.881 | 927 | 6.509 | 7.507 | 57 | 19.881 |
| Denunciados | 2.184 | 497 | 4.414 | 5.847 | 28 | 12.970 |
| Certificados | 2.037 | 380 | 4.209 | 5.590 | 10 | 12.226 |

| Ejemplares genotipificados | | | | | | |
|----------------------------|----------------|-----------------|---------------|---------------|-----------|---------------|
| Genotipificados | Trote y galope | Trocha y galope | Trocha | Paso fino | Sin paso | Totales |
| Anulados | 3 | 1 | 9 | 10 | 0 | 23 |
| Solicitudes | 90 | 14 | 138 | 139 | 1 | 382 |
| Totales | 9.195 | 1.819 | 15.279 | 19.093 | 96 | 45.482 |

| Ejemplares registrados por andar | | | Genotipificaciones por años | |
|----------------------------------|----------------|--|-----------------------------|----------|
| | | | Año | Cantidad |
| Paso fino | 59.326 | | 2005 | 9.028 |
| Trocha | 42.967 | | 2004 | 8.058 |
| Trote y galope | 29.249 | | 2003 | 6.311 |
| Trocha y galope | 4.319 | | 2002 | 5.944 |
| Sin paso | 10.042 | | 2001 | 5.250 |
| Depurar | 2.346 | | 2000 | 3.286 |
| Totales | 148.249 | | 1999 | 2.404 |
| | | | 1998 | 2.000 |
| | | | 1997 | 2.066 |
| | | | 1996 | 908 |

Después de este largo trabajo de perfeccionamiento de la raza caballo criollo colombiano, es necesario conservarla, protegerla y salvaguardarla a través de una política que continúe con estos objetivos y comprometa aún más al sector público, fomentando el desarrollo y la continua evolución de la raza caballo criollo colombiano.

Es de resaltar la principal función que cumple la Federación Nacional Colombiana de Asociaciones Equinas “Fedequinas”, la cual es federar y representar a las asociaciones regionales de caballistas existentes en Colombia y las que en un futuro se constituyan. fedequinas es el soporte de las reglamentaciones técnicas que se impartan y además mantiene la unidad conceptual acerca de todo lo relacionado con las exposiciones y el juzgamiento de equinos criollos en nuestro país.

Por todas las razones anteriores, y por las características únicas del caballo criollo colombiano de paso como brío, fuerza, velocidad, suavidad, belleza, nobleza y finura, presentamos este proyecto de ley para que se declare al caballo criollo colombiano, en sus cuatro andares, raza oficial colombiana y “patrimonio cultural de la Nación”.

Cordialmente,

Alvaro Araújo Castro y Mario Uribe Escobar,

Senadores de la República.

PROYECTO DE LEY NUMERO 32 DE 2006 SENADO

por medio de la cual, se declara raza oficial colombiana y patrimonio cultural de la Nación al caballo criollo colombiano, en sus cuatro andares: paso fino colombiano, trote y galope, trocha y galope, y trocha pura, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Declárase raza oficial colombiana y patrimonio cultural de la Nación, al caballo criollo colombiano de paso, en sus cuatro andares: paso fino colombiano, trote y galope, trocha pura y trocha y galope, con el objeto de exaltar su existencia, salvaguardar su genética y protegerlo como raza desarrollada en Colombia por colombianos.

Artículo 2°. Facultar a la Federación Nacional Colombiana de Asociaciones Equinas, Fedequinas, para llevar el libro genealógico de la raza caballo criollo colombiano, autorizar la creación, afiliación o liquidación de las asociaciones de criadores de caballos, expedir el certificado de registro de cada ejemplar y ser la organización de carácter federativo, que represente la raza y el carácter de patrimonio cultural de la Nación de nuestro caballo criollo colombiano de paso.

Artículo 3°. La presente ley otorga a fedequinas la facultad de certificar las características e indicar la propiedad de cada ejemplar de la raza y expedir los certificados de registro individuales que serán indicativos del título de propiedad, y prueba para efectos patrimoniales y comerciales dentro del territorio nacional o en caso de exportación al exterior.

Artículo 4°. La Nación a través de los Ministerios de Cultura, Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, y Coldeportes, así como todos los entes equivalentes del resorte regional, departamental y municipal, contribuirá al fomento, promoción, protección, conservación, investigación y desarrollo de la raza del caballo criollo colombiano, en sus cuatro andares: paso fino colombiano, trote y galope, trocha pura, trocha y galope, y favorecerá las condiciones para su producción, cría y comercialización dentro y fuera del territorio nacional.

Artículo 5°. Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones anteriores que le sean contrarias.

Alvaro Araújo Castro y Mario Uribe Escobar,
Senadores de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 24 del mes de julio del año 2006 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 32, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores *Alvaro Araújo y Mario Uribe*.

El Secretario,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 24 de julio de 2006

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 32 de 2006 Senado, *por medio de la cual, se declara raza oficial colombiana y patrimonio cultural de la Nación al caballo criollo colombiano, en sus cuatro andares: paso fino colombiano, trote y galope, trocha y galope, y trocha pura, y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 24 de julio de 2006

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

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República.

Dilian Francisca Toro Torres.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 33 DE 2006 SENADO

por la cual se fija el régimen de créditos por sumas mal cobradas.

Acreditación de intereses.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Los créditos adquiridos ante las entidades bancarias y financieras de ahorro y vivienda por personas naturales o jurídicas para la compraventa y/o construcción de bienes inmuebles, que hayan

sido liquidados con error en el valor de sus cuotas por parte de dichas entidades, obligan al reintegro a los titulares de los créditos las sumas mal cobradas en exceso, liquidadas a valor presente a la fecha de la devolución por parte de la entidad correspondiente, de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor, IPC.

Parágrafo 1°. Tendrán derecho a la devolución de las sumas mal liquidadas y cobradas las personas naturales o jurídicas que presenten su reclamación, bajo el procedimiento señalado en esta ley.

Parágrafo 2°. El procedimiento que se deberá agotar para efectos de lo enunciado en el presente artículo es el siguiente:

1. El deudor, usuario o cliente que se considere existe error en su crédito, obligación o facturación, podrá interponer la reclamación respectiva ante la entidad que posiblemente cometió el error, acompañado de las pruebas que sustentan su reclamación y/o que pretende hacer valer.

2. La entidad receptora tendrá un término de tres (3) meses, contados a partir del momento de reclamación para emitir decisión de fondo sobre la misma; en caso que la reclamación sea absuelta de manera favorable, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de su pronunciamiento la entidad deberá proceder al reembolso de las sumas cobradas en exceso, de conformidad con lo señalado en el inciso 1° de este artículo. Cuando se trate de errores en las liquidaciones ocurridas antes de la vigencia de esta ley, la reclamación podrá presentarse durante los seis (6) meses siguientes a la publicación de la ley.

3. En caso que la decisión por la entidad sea desfavorable al peticionante, o no se ajuste a sus pretensiones, o no exista decisión dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes interponer su reclamación ante la Defensoría del Cliente.

4. La Defensoría del Cliente dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la radicación de la reclamación, deberá citar a audiencia al peticionario y al representante legal de la entidad que presuntamente cometió el error, para dirimir la controversia objeto de la reclamación, audiencia en la cual expondrá sus argumentos de defensa y las pruebas que pretenden hacer valer.

5. En la misma audiencia, si a ello hubiere la Defensoría del Cliente decidirá de fondo sobre la reclamación, decisión contra la cual no procede recurso alguno, salvo que a juicio de esa instancia sea menester absolver alguna prueba de oficio o de las solicitadas por las partes interesadas, evento en el cual existe un término de treinta (30) días hábiles para tal efecto, prorrogable por treinta (30) días hábiles siguientes deberá emitirse la decisión correspondiente.

6. En caso que la decisión emitida por la Defensoría del Cliente sea favorable a los intereses del peticionario, la entidad declarada responsable deberá cumplir con dicha decisión dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su notificación.

7. Sin perjuicio de lo reglado en este procedimiento, las partes pueden acudir ante la justicia ordinaria, con observancia de las formalidades requeridas por las disposiciones que regulen cada en particular.

Artículo 2°. En los créditos periódicos o por consumo que hubieren abonados sumas mal liquidadas o calculadas, corresponde siempre la devolución inmediata de las mismas, una vez se acredite tal situación por el interesado ante la respectiva entidad, acreditación que deberá hacerse dentro de los treinta (30) días siguientes a la ocurrencia del suceso.

Artículo 3°. En caso que no se proceda a la inmediata devolución de las sumas excedidas, estas se acreditarán a las siguientes cuotas de la obligación. Si las sumas excedidas sobrepasan el valor de las siguientes cuotas de la obligación, el valor excedente debe ser reembolsado inmediatamente se realice la mencionada acreditación.

Artículo 4°. La presente ley se aplicará a la facturación de los servicios públicos domiciliados, de tarjetas de crédito y de telefonía móvil celular, salvo que exista norma especial con anterioridad a esta que regule la materia.

Artículo 5°. Las entidades financieras que reestructuren o hubiesen reestructurado, refinancien o hubiesen refinanciado las obligaciones crediticias a través del Programa de Reactivación Agropecuaria Nacional, PRAN; deberán solicitar a las centrales de riesgo la actualización inmediata de la información negativa histórica de los beneficiarios del mencionado programa y deberán disponer lo pertinente para que tal actualización se haga efectiva; en cuanto a la obligación reestructurada o refinanciada.

Lo dispuesto en este artículo se mantendrá sólo hasta cuando el deudor no incurra en una nueva mora.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Del honorable Senado,

Alvaro Ashton Giraldo,

Honorable Senador de la República

EXPOSICION DE MOTIVOS

El régimen especial de facturaciones de los servicios públicos domiciliarios de créditos financieros y de tarjetas de créditos, actualmente parece carecer de sentido común por los abusos de los acreedores al incluir indebidamente sumas que no corresponde abonar y que, en el mejor de los casos, acreditan los importes abonados en la siguiente facturación.

También se observa que en algunos casos al vencer el tiempo de reclamos no se efectúan los respectivos créditos a favor del deudor u obligado.

El problema no termina aquí sino que el usuario u obligado, cuando se atrasa en los pagos sufre la aplicación de intereses usureros, Estos intereses a veces han sido autorizados por pliegos licitatorias pero no responden al verdadero costo financiero que tienen las empresas para asumir los atrasos de sus obligaciones.

Frente a estos intereses abusivos, incluso sobre los cuales se han cobrado impuestos, los acreedores son financiados gratuitamente por los usuarios o deudores puesto que, al acreditarle los importes mal facturados en su nueva facturación, lo hacen a valor nominal y por tal razón ni siquiera abonan algún interés.

El interés entre otra cosa se exige por ley puesto que el deudor o usuario no tiene ningún elemento compulsivo, como la factura para exigir el resarcimiento justo por el préstamo de su propio dinero, que hace en derecho a disponer del mismo hasta que el acreedor decida devolverlo.

Si por financiar al deudor o usuario el cobro de intereses, el acreedor forzoso de estas empresas, entidades o personas “por error”, está desprotegido pues no tiene derecho a cobrar la misma tasa para el caso inverso por una mera razón de justicia. El proyecto no quiere imponer un castigo, pues si así fuera, deberíamos afirmar que cualquier otro cobro de intereses es un castigo con lo cual tendríamos que reconsiderar el derecho a percibir los que otorgan las leyes.

Sea cual fuere la situación, por la legislación vigente el pago fuera de término habilita al cobro de intereses, pero parece que ello es solo aplicable al usuario y no a quienes facturan mal los servicios que prestan en forma directa o indirecta.

Si pudiésemos medir el perjuicio que sobre la economía en su conjunto genera la situación de morosidad de quienes facturan mal, en función del dinero y el tiempo invertido, en los calvarios para reclamar los importes, tal vez nos asombraríamos por los resultados, pues el dinero y el tiempo bien podrían destinarse a consumo de otros bienes y se evitarían muchas ausencias a los empleos aumentando la productividad. Por su parte la disponibilidad del dinero en tiempo y forma perjudica el sistema de consumo con lo que resulta justa la aplicación de intereses a quienes hasta ahora parece ser quienes están obligados a subvencionar a sus acreedores cuando ellos se equivocan y sin derecho reconocido o exigido por las autoridades.

Se brinda con esta iniciativa solución legal para restablecer la justicia frente a la ilegalidad que la lesiona desprotegiendo a quienes están a merced de la perversidad de un sistema que solo reconoce el derecho de cobrar intereses (aun usureros) a una sola parte de la sociedad, obviando los derechos reconocidos por la ley.

Aquí por ende no solo se restablece la injusticia sino que se establece el monto de intereses que, si no correspondiera otro mayor, será el mismo que se cobra al usuario cuando se atrasa en su pago.

Por todo lo expuesto solicito a los honorables Congresistas su colaboración para que este proyecto se convierta en ley de la República.

Del honorable Senado,

Cordialmente,

Alvaro Ashton Giraldo,

Honorable Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 24 de julio de 2006

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 33 de 2006 Senado, *por la cual sufiija el régimen de créditos por sumas mal cobradas, acreditación de intereses*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 24 de julio de 2006

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

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República.

Dilian Francisca Toro Torres.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 34 DE 2006 SENADO

por medio de la cual se dicta el Estatuto de las Personerías.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1. *Objeto de la ley.* Mediante la presente ley se estructura el régimen de calidades, inhabilidades, incompatibilidades, prohibiciones, funciones y competencias y demás atribuciones de las personerías municipales y de los Distritos Especiales.

En lo pertinente, las normas contempladas en la presente ley, se aplicarán al Personero del Distrito Capital de Bogotá.

Artículo 2°. *Definición.* Las personerías municipales, del Distrito Capital y de los Distritos Especiales son las entidades propias del gobierno de la respectiva entidad territorial, encargadas de la defensa, protección y promoción de los derechos humanos en su jurisdicción, así como de ejercer el control administrativo en el municipio, la guarda del interés público y de los principios del Estado Social de Derecho y de la promoción del control social de la gestión pública.

Parágrafo 1°. De conformidad con la Constitución, las personerías hacen parte del Ministerio Público y cumplen las funciones previstas en el presente estatuto y con aquellas que le sean delegadas por el Procurador General de la Nación.

Parágrafo 2°. Las personerías cumplen en el ámbito de su jurisdicción, las tareas que el Defensor del Pueblo le delegue.

Artículo 3°. *Autonomía administrativa y presupuestal.* Las personerías cuentan con autonomía presupuestal y administrativa. En consecuencia, los personeros elaborarán los proyectos de presupuesto de su dependencia, los cuales serán presentados al alcalde dentro del término legal, e incorporados respectivamente al proyecto de presupuesto general del municipio o distrito, el cual sólo podrá ser modificado por el concejo a iniciativa del personero. Una vez aprobado, el presupuesto no podrá ser objeto de traslados por decisión del Alcalde.

Los funcionarios de la personería son nombrados por el personero, de conformidad con las normas de carrera administrativa. El secretario y los personeros delegados, son de su libre nombramiento y remoción.

Artículo 4°. *Régimen de control y rendición de cuentas.* La Contraloría General de la República vigilará que los gastos de las personerías municipales, del Distrito Capital y de los distritos especiales, no se desborden y que guarden proporcionalidad con la eficiencia y eficacia del cumplimiento de sus funciones.

Parágrafo 1°. Los personeros deberán hacer anualmente, rendición pública de cuentas sobre la manera como han ejecutado el presupuesto de la entidad.

Parágrafo 2°. Las comunidades podrán organizar veedurías ciudadanas para hacer seguimiento y vigilar el adecuado cumplimiento de las funciones y competencias de las Personerías, así como sobre la ejecución de sus recursos.

Artículo 5°. *Planta de personal.* Las personerías contarán con una planta de personal que en ningún caso podrá ser superior al diez por ciento (10%) de la planta global de la Alcaldía del respectivo municipio o Distrito.

Artículo 6°. *Presupuesto de las personerías y régimen de contratación.* El presupuesto de las personerías distrital o municipal para vigencias fiscales anuales será determinado con base en un porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación de cada municipio así:

| Categoría | Ingreso corriente de libre destinación |
|---|--|
| Especial | 1.8% |
| Primera | 2.0% |
| Segunda | 2.5% |
| Tercera | 3.0% |
| Base de la vigencia en salarios mínimos mensuales legales | |
| Cuarta | 350 smml |
| Quinta | 250 smml |
| Sexta | 220 smml |

Parágrafo. Las personerías están sometidas al régimen de contratación del sector público, y los porcentajes y límites de contratación se determinarán por los mismos parámetros del municipio al que pertenezcan.

Artículo 7°. *Naturaleza del cargo.* El personero municipal, del Distrito Capital y de los Distritos Especiales, es agente del ministerio público, veedor ciudadano, defensor de los derechos humanos, custodio de la prevalencia del interés general sobre los intereses particulares y de la guarda de los principios del Estado Social de Derecho en la gestión pública. Como tal, vigilará la conducta de los servidores públicos de la administración del respectivo ente territorial.

Artículo 8°. *Origen del nombramiento y período.* El personero municipal, del Distrito Capital y de los Distritos Especiales, será elegido por el Concejo en el primer período de sesiones ordinarias después de

su elección, para período igual al suyo y por mayoría calificada de las dos terceras partes de dicha corporación, durante el primer período de sesiones ordinarias del inicio del período constitucional. La votación será pública y uninominal.

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

Los Personeros pueden ser reelegidos de manera inmediata hasta por un período más.

El período del Personero iniciará el 1 de marzo siguiente a su elección por el Concejo.

Artículo 9°. *Proceso de selección de los candidatos a ocupar el cargo.* Los candidatos a ocupar el cargo de personero deberán inscribirse ante la secretaría general del concejo, acreditando los requisitos exigidos por la ley y señalando en una breve ponencia, las razones de su aspiración y las principales acciones que pretende desarrollar en el caso de ser elegido. El presidente del concejo designará una comisión de concejales encargados de estudiar las hojas de vida y las propuestas respectivas, así como de seleccionar los candidatos que deben ser llamados a la audiencia pública de selección, en los términos que defina el respectivo reglamento del Concejo.

Artículo 10. *Calidades.* Para desempeñar el cargo de personero se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, y cumplir los siguientes requisitos, según las categorías de municipios prevista en la Ley 617:

Categoría especial: Tener más de treinta años, ser abogado titulado con especializaciones en derecho público, derechos humanos o derecho penal y haber ejercido la profesión con buen crédito durante diez (10) años o el profesorado en derecho por igual tiempo.

Primera categoría: Ser abogado titulado, tener estudios en derechos humanos y haber ejercido la profesión con buen crédito durante cinco (5) años o el profesorado en derecho por igual tiempo.

Segunda categoría: Ser abogado titulado y haber ejercido la profesión con buen crédito durante tres (3) años o el profesorado en derecho por igual tiempo.

Tercera categoría: ser abogado titulado.

Para las demás categorías se requiere haber terminado estudios de derecho.

Artículo 11. *Poseción.* Los personeros tomarán posesión de su cargo ante el concejo en pleno, en una ceremonia especial a la cual se invite a todos los estamentos de la sociedad de la respectiva entidad territorial.

Artículo 12. *Faltas del personero.* Son faltas absolutas y temporales del personero, las mismas contempladas para el alcalde.

Si las faltas absolutas se presentan durante la mitad del período, el Concejo deberá proceder a elegir nuevo Personero siguiendo las pautas establecidas en el artículo 7 de la presente ley. Si no fuere así, el Concejo lo elegirá de entre los candidatos que concursaron para la primera elección.

Si el Concejo no estuviere reunido, el alcalde deberá convocar sesiones extraordinarias para la elección de personero.

Las faltas temporales del Personero serán suplidas por el funcionario de la personería que le siga en jerarquía siempre que reúna las mismas calidades del personero. En todo caso, deberán acreditar las calidades exigidas en la presente ley.

Compete a la mesa directiva del Concejo lo relacionado con la aceptación de renunciaciones, concesión de licencias, vacaciones y permisos al personero.

Artículo 13. *Inhabilidades.* No podrá ser elegido Personero quien:

a) Esté incurso en las causales de inhabilidad establecidas para el Alcalde municipal, en lo que le sea aplicable;

b) Haya ocupado durante el año anterior, cargo o empleo público en la administración central o descentralizada del distrito o municipio;

c) Haya sido condenado, en cualquier época, a pena privativa de la libertad excepto por delitos políticos o culposos;

d) Haya sido sancionado disciplinariamente por faltas a la ética profesional en cualquier tiempo;

e) Se halle en interdicción judicial;

f) Sea pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil o tenga vínculos por matrimonio o unión permanente con los concejales que intervienen en su elección, con el Alcalde o con el Procurador departamental;

g) Durante el año anterior a su elección, haya intervenido en la celebración de contratos con entidades públicas en interés propio o en el de terceros o haya celebrado por sí o por interpuesta persona contrato de cualquier naturaleza con entidades u organismos del sector central o descentralizado de cualquier nivel administrativo que deba ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio;

h) Haya sido representante legal de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales en el municipio dentro de los tres meses anteriores a su elección.

i) Haber sido declarado responsable fiscalmente.

j) Se haya visto inmerso en escándalos públicos contra la ética, el respeto a los derechos humanos y el ejercicio de los deberes ciudadanos.

Artículo 14. *Incompatibilidades*. Además de las incompatibilidades y prohibiciones previstas para los alcaldes en la presente ley en lo que corresponda a su investidura, los Personeros no podrán:

a) Ejercer otro cargo público o privado diferente;

b) Ejercer su profesión, con excepción de la cátedra universitaria.

Parágrafo. Las incompatibilidades de que trata este artículo se entienden sin perjuicio de las actuaciones que deba cumplir el Personero por razón del ejercicio de sus funciones.

Artículo 15. *Salarios, prestaciones y seguros*. Los salarios y prestaciones de los personeros, como empleados de los municipios, se pagarán con cargo al presupuesto del municipio. La asignación mensual de los personeros, en los municipios y distritos de las categorías especial, primera y segunda, será igual al ciento por ciento (100%) del salario mensual aprobado por el concejo para el alcalde.

Los personeros tendrán derecho a un seguro por muerte violenta, el cual debe ser contratado por el alcalde respectivo.

Artículo 16. *Funciones como agente del Ministerio Público*. El personero ejercerá en su jurisdicción, bajo la dirección suprema del Procurador General de la Nación, las siguientes funciones.

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las ordenanzas, las decisiones judiciales y los actos administrativos, promoviendo las acciones a que hubiere lugar, en especial las previstas en el artículo 87 de la Constitución y las normas que lo desarrollan.

2. Defender los intereses de la sociedad en desarrollo de los principios del Estado Social de Derecho.

3. Vigilar el ejercicio eficiente y diligente de las funciones administrativas municipales.

4. Ejercer vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas municipales; ejercer preferentemente la función disciplinaria respecto de los servidores públicos municipales; adelantar las investigaciones correspondientes, bajo la supervigilancia de los Procuradores provinciales a los cuales deberán informar de las investigaciones. Las apelaciones contra las decisiones del personero en ejercicio de la función disciplinaria, serán competencia de los Procuradores departamentales.

5. Intervenir eventualmente y por delegación del Procurador General de la Nación en los procesos y ante las autoridades judiciales o

administrativas cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales.

6. Intervenir en los procesos civiles y penales en la forma prevista por las respectivas disposiciones procedimentales.

7. Intervenir en los procesos de policía, cuando lo considere conveniente o cuando lo solicite el contraventor o el perjudicado con la contravención.

8. Velar por la efectividad del derecho de petición con arreglo a la ley.

9. Exigir a los funcionarios públicos municipales la información necesaria y oportuna para el cumplimiento de sus funciones, sin que pueda oponerse reserva alguna, salvo la excepción prevista por la Constitución o la ley.

10. Defender el patrimonio público interponiendo las acciones judiciales y administrativas pertinentes.

11. Interponer la acción popular y de grupo para el resarcimiento de los daños y perjuicios causados por el hecho punible, cuando se afecten intereses de la comunidad, constituyéndose como parte del proceso penal o ante la jurisdicción civil.

12. Vigilar la distribución de recursos provenientes de las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación al municipio o distrito y la puntual y exacta recaudación e inversión de las rentas municipales e instaurar las acciones correspondientes en caso de incumplimiento de las disposiciones legales pertinentes.

13. Todas las demás que le sean delegadas por el Procurador General de la Nación y por el Defensor del Pueblo. Toda delegación de funciones y competencias que se haga a los Personeros Municipales y Distritales deben ir acompañadas de las disposiciones que aseguren los recursos humanos, financieros y logísticos necesarios para su adecuado cumplimiento.

Parágrafo 1°. El poder disciplinario del personero no se ejercerá respecto del alcalde, de los Concejales y del Contralor. Tal competencia corresponde a la Procuraduría General de la Nación, la cual discrecionalmente, puede delegarla en los personeros.

Parágrafo 2°. La Procuraduría General de la Nación, a su juicio, podrá delegar en las Personerías la competencia a que se refiere este artículo con respecto a los empleados públicos del orden nacional o departamental, del sector central o descentralizado, que desempeñen sus funciones en el respectivo municipio o distrito.

Artículo 17. *Funciones como defensor de los Derechos Humanos*:

1. Coordinar la defensoría pública en los términos que señale la ley bajo la orientación de la Defensoría del Pueblo. En consecuencia deberá:

a) Recibir las solicitudes del servicio que presta el Sistema Nacional de Defensoría Pública en el municipio;

b) Solicitar la asignación de defensor público, previa verificación de la situación socioeconómica del solicitante o las necesidades del proceso, sin discriminación alguna y de conformidad con las directrices establecidas por la Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública y bajo la coordinación del Defensor Regional o Seccional, y

c) Llevar el registro de las solicitudes de asignación de defensor público y remitir a la Defensoría Regional o Seccional de su jurisdicción las estadísticas de atención en el municipio a su cargo, de conformidad con los lineamientos establecidos por la Dirección Nacional del Sistema.

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. En desarrollo de esta función, el Personero vigilará

el cumplimiento adecuado del artículo 41 de la Constitución en los establecimientos educativos de su municipio o Distrito.

4. Recibir y tramitar quejas y reclamos sobre la violación de los derechos humanos y orientar e instruir a los habitantes del municipio en el ejercicio de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado. La Personería deberá llevar un archivo de los casos atendidos y de los trámites adelantados y presentar un informe de sus actuaciones, ante el Concejo.

5. Solicitar las informaciones que considere necesarias para el cumplimiento de su tarea de defensa y protección de los derechos humanos, para lo cual tendrá acceso a las dependencias de carácter nacional, departamental y municipal de su jurisdicción. Todas las autoridades que realicen capturas o retenciones, allanamientos o actos que limiten la libertad de los ciudadanos, deberán notificar tales acciones, su motivo y el lugar de su realización al personero municipal de la respectiva jurisdicción en un término no superior a las 24 horas siguientes a la realización de dichos eventos, so pena de constituir causal de mala conducta que será sancionada con la destitución del cargo.

6. 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.

7. Velar por el respeto de los derechos humanos de las personas recluidas en establecimientos carcelarios, psiquiátricos, hospitalarios y en ancianatos y orfanatos.

8. Interponer las acciones de tutela en nombre de cualquier persona que lo solicite o se encuentre en situación de indefensión.

9. Defender los intereses colectivos en especial el ambiente y el derecho al desarrollo, interponiendo e interviniendo en las acciones judiciales, populares, de cumplimiento y gubernativas que sean procedentes ante las autoridades.

10. Llevar estadísticas sobre la situación de los derechos humanos en su jurisdicción.

11. Vigilar que en el diseño de los planes de desarrollo se incorporen la defensa, protección y promoción de los derechos humanos. En desarrollo de esta función el Personero podrá presentar propuestas y recomendaciones al alcalde y al Concejo.

12. Propender a la protección, defensa y conservación de los diversos grupos étnicos y culturales que se encuentren en su distrito o municipio.

13. El Personero será parte procesal en los procesos penales en donde estén sindicados miembros de los pueblos indígenas, para defender su fuero y de ser procedente, coadyuvar la remisión a la jurisdicción especial indígena, según el caso.

14. Ejercer las acciones necesarias para salvaguardar los derechos de las comunidades minoritarias del país, como en el caso de los rai-zales, los pueblos afrocolombianos.

Artículo 18. *Funciones como veedor ciudadano.*

1. Velar por que se dé adecuado cumplimiento en el municipio a la participación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, control y vigilancia de la gestión pública municipal que establezca la ley.

2. Exigir de las autoridades distritales las medidas necesarias para impedir la propagación de epidemias y asegurar la protección de la diversidad e integridad del medio ambiente y la conservación de áreas de especial importancia ecológica.

3. Constituir y mantener un centro de información ciudadana sobre los planes, proyectos y presupuestos de las entidades municipales y distritales, tanto de manera física como virtual para que la comunidad pueda llevar a cabo el respectivo control social.

4. Defender los derechos del consumidor, para lo cual velará para que la calidad, precios, pesas, medidas y demás características de los productos ofertados a la comunidad, se ciñan estrictamente a lo promocionado y anunciado.

5. Evaluar permanentemente la ejecución del plan de desarrollo con perspectiva de derechos humanos y enviar copia de su evaluación al concejo para lo de su competencia.

6. Exigir la rendición pública de cuentas sobre su gestión a los servidores públicos municipales y a cualquier persona pública o privada que administre fondos o bienes del respectivo municipio.

7. Velar por el cumplimiento de los principios rectores de la contratación administrativa establecidos en la ley, tales como: transparencia, economía, responsabilidad, ecuación contractual y selección objetiva.

8. Velar por el cumplimiento de los objetivos del Control Interno establecidos en la ley, tales como: igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales.

Artículo 19. *Atribuciones especiales.*

1. Fijar las políticas internas de la entidad y dirigir, coordinar y controlar la marcha de la Personería Municipal o Distrital. Para ello puede redistribuir las atribuciones y delegaciones entre las dependencias y funcionarios de la personería y determinar la estructura administrativa necesaria para el cumplimiento de su misión, así como las normas especiales de carrera administrativa dentro de los términos señalados por la ley.

2. Nombrar y remover los funcionarios de la personería. Dar posesión a los de nivel directivo y ejecutivo.

3. Rendir semestralmente informe al concejo sobre el cumplimiento de sus funciones.

4. Presentar proyectos de acuerdo sobre asuntos de su competencia.

5. Expedir certificados sobre antecedentes disciplinarios para tomar posesión de un cargo en el municipio o distrito.

6. Solicitar la suspensión de los servidores municipales o distritales investigados en caso de faltas graves o cuando la permanencia del funcionario en el cargo pueda entorpecer la investigación.

7. Ordenar directamente o a través de delegados suyos, el gasto y el pago contra el presupuesto de la personería. Proyectar el presupuesto de la institución. Suscribir los contratos necesarios para la adquisición y el suministro de los bienes y servicios para el funcionamiento y servicio de la institución y en general, administrar los bienes adscritos a esta.

Artículo 20. *Asociación.* Existirá una asociación de personerías a nivel nacional con capítulos en cada departamento, que tendrá como objetivo los siguientes:

1. Gestionar estrategias de capacitación y de formación de los funcionarios de las Personerías.

2. Sistematizar mejores prácticas y experiencias exitosas de fácil replicabilidad y paliación.

3. Asesorar a los personeros municipales.

4. Gestionar cooperación técnica internacional para el fortalecimiento de las personerías municipales.

5. Rendir cuentas sobre la situación de los derechos humanos a nivel nacional ante el Congreso de la República y en su respectivo departamento ante la asamblea departamental.

6. Llevar la vocería de las personerías municipales y distritales de Colombia o del respectivo departamento, ante los organismos nacionales e internacionales.

7. Fortalecer y proyectar políticas de apoyo a nivel nacional y departamental en pro de los organismos de control.

Parágrafo 1°. Todas las personerías podrán estar asociadas a nivel nacional y departamental y deberán cumplir con los estatutos que la rigen, aportando las cuotas de asociación y sostenimiento que estipulen los respectivos reglamentos.

Parágrafo 2°. En los presupuestos de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría General de la Nación, deberán destinarse partidas para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la Asociación de Personeros de Colombia.

Artículo 21. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones contrarias.

Proyecto de ley presentado a consideración del Congreso de la República por el Senador *Carlos R. Ferro Solanilla*.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley tiene por objeto estructurar el régimen de calidades, inhabilidades, incompatibilidades, prohibiciones, funciones y competencias y demás atribuciones de las personerías municipales y de los distritos especiales.

La personería municipal es una de esas instituciones del orden municipal, que a pesar de su importancia y de la trascendencia de los objetivos que debe procurar, lo mismo que por y del papel que ha asumido desempeñado durante su larga trayectoria en la vida municipal, no ha sido suficientemente comprendida y entendida en su actuación y posibilidades por las comunidades locales y, aún, ni por las autoridades municipales, departamentales y nacionales.

Desde la Ley 11 de 1986, que dio base al anterior estatuto básico de la administración municipal, se atribuyeron al personero las funciones de actuar como defensor del pueblo y veedor ciudadano y también como agente del Ministerio Público. Como veedor ciudadano le ha correspondido representar a la comunidad, vigilar y fiscalizar la gestión que cumplen las diversas autoridades administrativas de carácter local y la conducta oficial de los empleados municipales, y velar por el cabal ejercicio del derecho de petición. Como agente del Ministerio Público lleva la vocería de la sociedad para garantizar el cumplimiento de la ley y la justicia¹.

Posteriormente, la Ley 3ª de 1990, le amplió las atribuciones como defensor del pueblo. Dotó a la Personería de instrumentos concretos de control y vigilancia al ejecutivo. De la misma manera se le atribuyeron importantes funciones como defensor de los derechos humanos en el municipio. La Ley 136 de 1994 y otra serie de disposiciones normativas han complementado la gran cantidad de funciones y responsabilidades que le competen a esta institución, lamentablemente sin contemplar los recursos económicos, humanos y tecnológicos necesarios para poderlas cumplir adecuadamente. La Ley 617 del año 2000 le adicionó una serie de funciones como Veedor del Tesoro, estableció un nuevo régimen de inhabilidades e incompatibilidades y definió unas pautas para el manejo de sus presupuestos.

Indudablemente estas medidas revitalizaron jurídicamente la institución del personero municipal, en un contexto donde tiene que representar a la comunidad ante una administración fortalecida no sólo políticamente, al ser ejecutivo elegido por voto popular directo de todos los ciudadanos, sino funcionalmente, por medio de la descentralización administrativa y fiscal que transfiere a los municipios crecientes e importantes responsabilidades y recursos que antes estaban en manos de entidades del orden nacional. Pero también de ahí que el personero tiene que propugnar porque los recursos económicos de la descentralización fiscal se destinen a la solución pronta y eficaz de los problemas que más agobian a la comunidad del respectivo municipio².

El personero se levanta hoy como una institución de amplio arraigo democrático, responsable del bienestar ciudadano y de la guarda de la Constitución y las leyes en procura de alcanzar una real y verdadera democracia local, en paz, con igualdad y con justicia social. La contribución del personero a la búsqueda de la paz y de la reconciliación,

debe tener en cuenta que la paz no puede entenderse ni definirse como la ausencia de conflictos o de toda protesta, como la callada resignación de una masa de esclavos sujetos a oprobiosas condiciones. La paz que debe procurar el personero es la que se edifica sobre la justicia social y no sobre el orden establecido, que es injusto; es la que se deriva de un uso transparente y eficiente de los recursos públicos y del ejercicio ejemplarmente responsable de las funciones de los servidores públicos; es la que se desprende del ejercicio y cumplimiento de los deberes ciudadanos y del respeto de los derechos humanos. Las contribuciones que en esta materia puede liderar el personero, hacen que la entidad a su cargo sea una de las entidades llamadas a construir el país que todos queremos.

1. Breve historia de las Personerías

Tal como lo ha señalado Alfredo Manrique Reyes, el origen de la personería como institución encargada de salvaguardar los intereses comunes de una comunidad, es bien incierto. Lo que sí es sabido, es que de manera embrionaria, y asumiendo diferentes facetas, se la encuentra casi desde el mismo momento en que la humanidad tuvo necesidad de organizarse en forma de Estado, es decir, desde cuando sintió la necesidad de estructurar la imposición de un aparato coercitivo que salvaguardara determinados intereses dentro de una sociedad dividida por sus condiciones de vida económica.

En la Roma Imperial se conocieron varias instituciones, en las cuales encontramos los rasgos característicos de las personerías. Los *curiosi* eran inspectores imperiales, que no tenían funciones judiciales, y que se encargaban de vigilar el adecuado cumplimiento de las normas y decretos del emperador, aunque sus atribuciones las compartían en algunos casos con los obispos. Aunque si bien los *curiosi* desempeñaban algunas funciones que en algo tienen que ver con las personerías, es indudable que la que más se acercó fue la del defensor *civitatis*, que quien, como su nombre lo indica, debía defender a los ciudadanos, especialmente a los más pobres contra las arbitrariedades de los funcionarios, y quienes, al igual que otros empleados públicos, cumplían con la misión especial de denunciar a los delincuentes reemplazando a la víctima.

Durante la Edad Media, —época caracterizada por la atomización del poder y el autoritarismo monárquico religioso—, se conocieron las personerías, aunque con funciones en esencia fiscales y sólo tangencialmente como defensores del pueblo o como parte en los procesos penales. No hay certeza de sobre en qué país tuvo su real origen, pero se afirma que fue en Francia, pues justamente allí fue donde más pronto se desarrolló el poder inquisitivo. Así, mediante ordenanza del 23 de mayo de 1302 se crearon los “procuradores del rey”, que interpretaban la ley y perseguían a sus transgresores. Por su parte, en Italia se llamaron “los *sindice* o *ministeriales*”, quienes tenían por función denunciar los delitos ante los jueces, frente a los cuales eran inferiores sus superiores jerárquicos.

En España se conocieron los fiscales nombrados para los tribunales de la Inquisición y los patronos del fisco creados por la Ley de las Siete Partidas de 1348 del Rey Alfonso el Sabio, que quienes tenían por labor “razonar y defender sin derecho los pleitos y cámaras de los pobres cuando fueren nombrados por ellos”. Igualmente, también existió un procurador adscrito que tenía como misión denunciar los delitos contra la administración pública y de justicia, y representar a la sociedad en las causas criminales. También se conocieron en Venecia

¹ Manrique Reyes Alfredo; “*Guía del Personero Municipal*”; Defensoría del Pueblo; Bogotá, 1993.

² El Alto Comisionado de la ONU para los derechos humanos, ha urgido al Gobierno y al Congreso a asegurar en el presupuesto nacional los recursos necesarios para que la Procuraduría General y la Defensoría del Pueblo puedan, cuanto antes, establecerse en aquellos municipios donde aún no tienen presencia, especialmente en las regiones con alto índice de población indígena, afrocolombiana y desplazada. Recomienda, además, que la Procuraduría y la Defensoría incorporen integralmente a los personeros a sus actividades y programas en materia de protección y promoción de derechos humanos.

dos funcionarios, uno, llamado abogado fiscal, al que le correspondía acusar los delitos, cuidar la ejecución de las penas y mantener la jurisdicción real; y otro, denominado abogado patrimonial, que tenía como tarea proteger el Patrimonio Real y el erario. Por estas dos figuras es que insisten algunos tratadistas, en que fue en Italia donde tuvo origen otra institución similar: el Ministerio Público.

Durante la colonia se trasladaron a los territorios americanos innumerables instituciones de origen real, entre ellas el Procurador del Cabildo, noble funcionario encargado de defender los derechos ciudadanos y los intereses de la ciudad. En la naciente República, hacia el año 1825, por Ley del 11 de marzo de 1825, al reglamentarse la organización de las municipalidades, se incluyó al procurador municipal como funcionario encargado de representar los intereses municipales, y en 1830 la Ley Orgánica del Ministerio Público en su artículo 2o., dispuso que los síndicos personeros del común formaran parte del Ministerio Público. Por la Ley 3ª de junio de 1848 se estableció que el Presidente del Concejo municipal ejercería las funciones del personero, y en 1850, por la ley del 22 de junio, se asignó el nombramiento y remoción de los personeros a los concejos municipales y se autorizó su concurrencia a las sesiones del cabildo con voz pero sin voto.

El Acto Legislativo número 3 de 1910 dio a las asambleas departamentales la facultad de presentar ternas para el nombramiento de los fiscales de los tribunales y juzgados superiores, y a los concejos municipales la de nombrar a jueces, personeros y tesoreros municipales. Pero fue la Ley 4ª de 1913 la que definitivamente consagró la función de los concejos municipales de nombrar a los personeros y además estableció cuáles eran sus funciones. Luego, una serie de normas retiraron algunas atribuciones a las personerías. Por ejemplo, el personero ya no es el representante legal del municipio, atribución que pasó al alcalde, y, en un momento, se llegó al extremo de plantear la desaparición de dicha institución cuando se discutió el inexecutable Acto Legislativo número 1 de 1979 o en el pasado intento de referendo.

La Ley 11 de 1986 revitalizó algunos aspectos de este viejo órgano del gobierno municipal al consagrarle la función de instituirlo como el defensor del pueblo o veedor ciudadano, y al concretar sus funciones como agente del Ministerio Público y fijar unos requisitos mínimos para desempeñar el cargo, y la Ley 3ª de 1990 amplió el período a dos años y complementó sus funciones como defensor del pueblo y de los derechos humanos. Luego, la Ley 136 de 1994, además de desordenar el panorama normativo de las personerías, les amplió su período a 3 años, hizo más directa su dependencia del Ministerio Público, prohibió la reelección del Personero y definió su régimen salarial.

Este repaso histórico acerca de la institución no tiene otro sentido que el de relevar su trascendencia, pues resulta indudable muestra que el personero ha sido por muchos años el guardián de los supremos valores de la sociedad.

El personero municipal, como representante del pueblo y fiscalizador de la gestión administrativa en el nivel local, debe cumplir grandes responsabilidades y en el transcurso de los próximos años, su eficiente desempeño será de vital importancia no sólo como garantía de la eficiencia municipal y del proceso de descentralización, sino también para la gestión de nuevos procesos sociales que involucren la modernización del Estado y la consolidación de la democracia local con plena vigencia de las tres generaciones de los derechos humanos³.

2. El contenido del proyecto de ley

El proyecto de ley no solo ordena las disposiciones vigentes relacionadas con las Personerías, sino que precisa muchos aspectos con el objeto de fortalecer esta importantísima institución de la democracia municipal. Algunas de ellas son:

2.1. Definición de la institución y de sus características principales

Las personerías municipales, del Distrito Capital y de los Distritos Especiales son las entidades propias del gobierno de la respectiva entidad territorial, encargadas de la defensa, protección y promoción

de los derechos humanos en su jurisdicción, así como de ejercer el control administrativo en el municipio, la guarda del interés público y de los principios del Estado Social de Derecho y de la promoción del control social de la gestión pública. Consagrar una autoridad que en el orden municipal actúe como guardián de los principios del Estado Social de Derecho, es una forma de contribuir al fortalecimiento de las reglas de juego de la democracia y de la vigencia de la Constitución de 1991.

De conformidad con la Constitución, las personerías hacen parte del Ministerio Público y cumplen las funciones previstas en el presente estatuto, y con aquellas que le sean delegadas por el Procurador General de la Nación. De la misma manera se prevé, que las Personerías cumplen en el ámbito de su jurisdicción, las tareas que el Defensor del Pueblo le delegue.

2.2. Régimen administrativo y presupuestal y control al despilfarro y la burocratización.

Una de las principales preocupaciones de los tecnócratas frente a las Personerías, está relacionado con su aparente costo económico y su incidencia en el presupuesto de inversión de los municipios y distritos. Esta preocupación no es válida, ya que para la democracia y la vigencia de los derechos humanos, no toda política pública o de desarrollo institucional se mide y se cuantifica en términos de rentabilidad económica de la inversión. Sin embargo, para evitar abusos de tipo clientelista y politiquero en el desarrollo institucional de los municipios, el proyecto de ley prevé los siguientes mecanismos:

- *Consagración de la autonomía administrativa y presupuestal.* Las Personerías cuentan con autonomía presupuestal y administrativa. En consecuencia, los personeros elaborarán los proyectos de presupuesto de su dependencia, los cuales serán presentados al alcalde dentro del término legal, e incorporados respectivamente al proyecto de presupuesto general del municipio o distrito, el cual sólo podrá ser modificado por el concejo y por su propia iniciativa. Una vez aprobado, el presupuesto no podrá ser objeto de traslados por decisión del alcalde.

- *Control a los gastos y al presupuesto de las personerías.* La Contraloría General de la República vigilará que los gastos de las personerías municipales, del Distrito Capital y de los distritos especiales, no se desborden y que guarden proporcionalidad con la eficiencia y eficacia del cumplimiento de sus funciones.

- *Rendición de cuentas de los Personeros.* Los personeros deberán hacer anualmente, rendición pública de cuentas sobre la manera como han ejecutado el presupuesto de la entidad.

- *Control social al aturar de los personeros.* Las comunidades podrán organizar veedurías ciudadanas para hacer seguimiento y vigilar el adecuado cumplimiento de las funciones y competencias de las personerías, así como sobre la ejecución de sus recursos.

- *Límites al crecimiento de la planta de personal.* Las personerías contarán con una planta de personal que en ningún caso podrá ser superior al diez por ciento (10%) de la planta global de la alcaldía del respectivo municipio o distrito.

2.3. Definición de la naturaleza del cargo.

El proyecto de ley establece que el personero municipal, del Distrito Capital y de los Distritos Especiales, es agente del Ministerio Público, veedor ciudadano, defensor de los derechos humanos, custodio de la prevalencia del interés general sobre los intereses particulares y de la guarda de los principios del Estado Social de Derecho en la gestión pública. Como tal, vigilará la conducta de los servidores públicos de la administración del respectivo ente territorial.

2.4. Origen del nombramiento, período y mecanismo de selección.

Muchos analistas de la vida municipal han señalado que la gran debilidad de las personerías deriva del hecho que en muchos casos, la

³ Ver, Manrique Reyes Alfredo; "La democracia local y los Derechos Humanos"; Ediciones Personería de Bogotá y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Bogotá, 2006.

elección del personero y la distribución de los cargos de la entidad, así como la eficiencia de su lucha contra la corrupción, se ha permeado de la politiquería y de la corrupción. Para corregir y evitar esta situación, el proyecto de ley prevé las siguientes medidas:

- *Establecimiento de la mayoría calificada para la elección de personero.* El personero municipal, del Distrito Capital y de los Distritos Especiales, será elegido por el concejo para período igual al suyo y por mayoría calificada de las dos terceras partes de dicha corporación, durante el primer período de sesiones ordinarias del inicio del período constitucional.

- La votación para la elección debe ser pública y uninominal.
- En ningún caso podrán intervenir en la elección quienes se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil respecto de los candidatos.

- *Selección de candidatos mediante audiencia pública.* Los candidatos a ocupar el cargo de personero deberán inscribirse ante la secretaría general del concejo, acreditando los requisitos exigidos por la ley y señalando en una breve ponencia las razones de su aspiración y las principales acciones que pretende desarrollar en el caso de ser elegido. El presidente del Concejo designará una comisión de concejales encargados de estudiar las hojas de vida y las propuestas respectivas, así como de seleccionar los candidatos que deben ser llamados a la audiencia pública de selección, en los términos que defina el respectivo reglamento del Concejo.

- *Poseción en acto público de cara al pueblo que va a defender.* Los personeros tomarán posesión de su cargo ante el Concejo en pleno, en una ceremonia especial a la cual se invite a todos los estamentos de la sociedad de la respectiva entidad territorial.

2.5. Régimen de calidades.

Para desempeñar el cargo de personero el proyecto de ley plantea que se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, y cumplir los siguientes requisitos, según las categorías de municipios prevista en la Ley 617:

Categoría especial: tener más de treinta años, ser abogado titulado con especializaciones en derecho público, derechos humanos o derecho penal y haber ejercido la profesión con buen crédito durante diez (10) años o el profesorado en derecho por igual tiempo.

Primera categoría: ser abogado titulado, tener estudios en derechos humanos y haber ejercido la profesión con buen crédito durante cinco (5) años o el profesorado en derecho por igual tiempo.

Segunda categoría: ser abogado titulado y haber ejercido la profesión con buen crédito durante cinco (3) años o el profesorado en derecho por igual tiempo.

Tercera categoría: ser abogado titulado.

Para las demás categorías se requiere haber terminado estudios de derecho.

2.6. Definición de las vacancias del cargo y la manera de suplirlas.

El proyecto de ley define cuáles son faltas absolutas y temporales del personero, al asimilarlas a las contempladas para el alcalde.

Si las faltas absolutas se presentan durante la mitad del período, el concejo deberá proceder a elegir nuevo personero siguiendo las pautas establecidas en el artículo 7° de la presente ley. Si no fuere así, el concejo lo elegirá de entre los candidatos que concursaron para la primera elección. Si el concejo no estuviere reunido, el Alcalde deberá convocar sesiones extraordinarias para la elección de personero. Las faltas temporales del personero serán suplidas por el funcionario de la personería que le siga en jerarquía siempre que reúna las mismas calidades del personero.

Compete a la mesa directiva del concejo lo relacionado con la aceptación de renunciaciones, concesión de licencias, vacaciones y permisos al personero.

2.7. Definición de un estricto régimen de incompatibilidades e inhabilidades.

No podrá ser elegido Personero quien:

- a) Esté incurso en las causales de inhabilidad establecidas para el alcalde municipal, en lo que le sea aplicable;
- b) Haya ocupado durante el año anterior, cargo o empleo público en la administración central o descentralizada del distrito o municipio;
- c) Haya sido condenado, en cualquier época, a pena privativa de la libertad excepto por delitos políticos o culposos;
- d) Haya sido sancionado disciplinariamente por faltas a la ética profesional en cualquier tiempo;
- e) Se halle en interdicción judicial;
- f) Sea pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil o tenga vínculos por matrimonio o unión permanente con los concejales que intervienen en su elección, con el alcalde o con el procurador departamental;
- g) Durante el año anterior a su elección, haya intervenido en la celebración de contratos con entidades públicas en interés propio o en el de terceros o haya celebrado por sí o por interpuesta persona contrato de cualquier naturaleza con entidades u organismos del sector central o descentralizado de cualquier nivel administrativo que deba ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio;
- h) Haya sido representante legal de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales en el municipio dentro de los tres meses anteriores a su elección;
- i) Haber sido declarado responsable fiscalmente;
- j) Se haya visto inmerso en escándalos públicos contra la ética, el respeto a los derechos humanos y el ejercicio de los deberes ciudadanos.

Además de las incompatibilidades y prohibiciones previstas para los alcaldes en el proyecto de ley en lo que corresponda a su investidura, se establece que los personeros no podrán:

- a) Ejercer otro cargo público o privado diferente;
- b) Ejercer su profesión, con excepción de la cátedra universitaria.

2.8 Funciones como agente del Ministerio Público.

El personero ejercerá en su jurisdicción, bajo la dirección suprema del Procurador General de la Nación, las siguientes funciones:

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las ordenanzas, las decisiones judiciales y los actos administrativos, promoviendo las acciones a que hubiere lugar, en especial las previstas en el artículo 87 de la Constitución y las normas que lo desarrollan.
2. Defender los intereses de la sociedad en desarrollo de los principios del Estado social de derecho.
3. Vigilar el ejercicio eficiente y diligente de las funciones administrativas municipales.
4. Ejercer vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas municipales; ejercer preferentemente la función disciplinaria respecto de los servidores públicos municipales; adelantar las investigaciones correspondientes, bajo la supervigilancia de los procuradores provinciales a los cuales deberán informar de las Investigaciones. Las apelaciones contra las decisiones del personero en ejercicio de la función disciplinaria, serán competencia de los procuradores departamentales.
5. Intervenir eventualmente y por delegación del Procurador General de la Nación en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales.
6. Intervenir en los procesos civiles y penales en la forma prevista por las respectivas disposiciones procedimentales.

7. Intervenir en los procesos de policía, cuando lo considere conveniente o cuando lo solicite el contraventor o el perjudicado con la contravención.

8. Velar por la efectividad del derecho de petición con arreglo a la ley.

9. Exigir a los funcionarios públicos municipales la información necesaria y oportuna para el cumplimiento de sus funciones, sin que pueda oponerse reserva alguna, salvo la excepción prevista por la Constitución o la ley.

10. Defender el patrimonio público interponiendo las acciones judiciales y administrativas pertinentes.

11. Interponer la acción popular y de grupo para el resarcimiento de los daños y perjuicios causados por el hecho punible, cuando se afecten intereses de la comunidad, constituyéndose como parte del proceso penal o ante la jurisdicción civil.

12. Vigilar la distribución de recursos provenientes de las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación al municipio o distrito y la puntual y exacta recaudación e inversión de las rentas municipales e instaurar las acciones correspondientes en caso de incumplimiento de las disposiciones legales pertinentes.

13. Todas las demás que le sean delegadas por el Procurador General de la Nación y por el Defensor del Pueblo.

Se establece que la Procuraduría General de la Nación, a su juicio, podrá delegar en las personerías la competencia a que se refiere este artículo con respecto a los empleados públicos del orden nacional o departamental, del sector central o descentralizado, que desempeñen sus funciones en el respectivo municipio o distrito.

2.9. *Funciones como defensor de los Derechos Humanos:*

En esta materia se señalan las siguientes funciones para los Personeros:

1. Coordinar la defensoría pública en los términos que señale la ley bajo la orientación de la Defensoría del Pueblo. En consecuencia deberá:

a) Recibir las solicitudes del servicio que presta el Sistema Nacional de Defensoría Pública en el municipio;

b) Solicitar la asignación de defensor público, previa verificación de la situación socioeconómica del solicitante o las necesidades del proceso, sin discriminación alguna y de conformidad con las directrices establecidas por la Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública y bajo la coordinación del Defensor Regional o Seccional, y

c) Llevar el registro de las solicitudes de asignación de defensor público y remitir a la Defensoría Regional o Seccional de su jurisdicción las estadísticas de atención en el municipio a su cargo, de conformidad con los lineamientos establecidos por la Dirección Nacional del Sistema.

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. En desarrollo de esta función, el personero vigilará el cumplimiento adecuado del artículo 41 de la Constitución.

4. Recibir y tramitar quejas y reclamos sobre la violación de los derechos humanos y orientar e instruir a los habitantes del municipio en el ejercicio de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado.

5. Solicitar las informaciones que considere necesarias para el cumplimiento de su tarea de defensa y protección de los derechos humanos, para lo cual tendrá acceso a las dependencias de carácter nacional, departamental y municipal de su jurisdicción. Todas las autoridades que realicen capturas o retenciones, allanamientos o actos que limiten la libertad de los ciudadanos, deberán notificar tales acciones, su motivo y el lugar de su realización al personero municipal de la respectiva

jurisdicción en un término no superior a las 24 horas siguientes a la realización de dichos eventos, so pena de constituir causal de mala conducta que será sancionada con la destitución del cargo.

6. 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.

7. Velar por el respeto de los derechos humanos de las personas recluidas en establecimientos carcelarios, psiquiátricos, hospitalarios y en ancianatos y orfanatos.

8. Interponer las acciones de tutela en nombre de cualquier persona que lo solicite o se encuentre en situación de indefensión.

9. Defender los intereses colectivos en especial el ambiente y el derecho al desarrollo interponiendo e interviniendo en las acciones judiciales, populares, de cumplimiento y gubernativas que sean procedentes ante las autoridades.

10. Llevar estadísticas sobre la situación de los derechos humanos en su jurisdicción.

11. Vigilar que en el diseño de los planes de desarrollo se incorporen la defensa, protección y promoción de los derechos humanos. En desarrollo de esta función el personero podrá presentar propuestas y recomendaciones al alcalde y al Concejo.

12. Propender por la protección, defensa y conservación de los diversos grupos étnicos y culturales que se encuentren en su distrito o municipio.

13. El personero será parte procesal en los procesos penales en donde estén sindicados miembros de los pueblos indígenas, para defender su fuero y de ser procedente, coadyuvar la remisión a la jurisdicción especial indígena, según el caso.

14. Ejercer las acciones necesarias para salvaguardar los derechos de las comunidades minoritarias del país, como en el caso de los rai-zales, los pueblos afrocolombianos.

2.10 *Funciones como veedor ciudadano.*

El proyecto establece las siguientes funciones que complementan, fusionan y ordenan las que en esta materia le atribuyen Leyes como la 617 y la 850:

1. Velar por que se dé adecuado cumplimiento en el municipio a la participación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, control y vigilancia de la gestión pública municipal que establezca la ley.

2. Exigir de las autoridades distritales las medidas necesarias para impedir la propagación de epidemias y asegurar la protección de la diversidad e integridad del medio ambiente y la conservación de áreas de especial importancia ecológica.

3. Constituir y mantener un centro de información ciudadana sobre los planes, proyectos y presupuestos de las entidades municipales y distritales, tanto de manera física como virtual para que la comunidad pueda llevar a cabo el respectivo control social.

4. Defender los derechos del consumidor, para lo cual velará para que la calidad, precios, pesas, medidas y demás características de los productos ofertados a la comunidad, se ciñan estrictamente a lo promocionado y anunciado.

5. Evaluar permanentemente la ejecución del plan de desarrollo con perspectiva de derechos humanos y enviar copia de su evaluación al Concejo para lo de su competencia.

6. Exigir la rendición pública de cuentas sobre su gestión a los servidores públicos municipales y a cualquier persona pública o privada que administre fondos o bienes del respectivo municipio.

7. Velar por el cumplimiento de los principios rectores de la contratación administrativa establecidos en la ley, tales como transparencia, economía, responsabilidad, ecuación contractual y selección objetiva.

8. Velar por el cumplimiento de los objetivos del Control Interno establecidos en la ley, tales como igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales.

2.11. *Atribuciones especiales.*

1. Fijar las políticas internas de la entidad y dirigir, coordinar y controlar la marcha de la Personería municipal o Distrital. Para ello puede redistribuir las atribuciones y delegaciones entre las dependencias y funcionarios de la personería y determinar la estructura administrativa necesaria para el cumplimiento de su misión, así como las normas especiales de carrera administrativa dentro de los términos señalados por la ley.

2. Nombrar y remover los funcionarios de la personería. Dar posesión a los de nivel directivo y ejecutivo.

3. Rendir semestralmente informe al concejo sobre el cumplimiento de sus funciones.

4. Presentar proyectos de acuerdo sobre asuntos de su competencia.

5. Expedir certificados sobre antecedentes disciplinarios para tomar posesión de un cargo en el municipio o Distrito.

6. Solicitar la suspensión de los servidores municipales o distritales investigados en caso de faltas graves o cuando la permanencia del funcionario en el cargo pueda entorpecer la investigación.

7. Ordenar directamente o a través de delegados suyos, el gasto y el pago contra el presupuesto de la Personería. Proyectar el presupuesto de la institución. Suscribir los contratos necesarios para la adquisición y el suministro de los bienes y servicios para el funcionamiento y servicio de la institución y en general, administrar los bienes adscritos a esta.

2.13. *Creación legal de la Asociación de Personerías Municipales y Distritales de Colombia*

El proyecto de ley prevé que existirá una asociación de Personerías a nivel nacional con capítulos en cada departamento, que tendrá como objetivo los siguientes:

1. Gestionar estrategias de capacitación y de formación de los funcionarios de las Personerías.

2. Sistematizar mejores prácticas y experiencias exitosas de fácil replicabilidad y paliación.

3. Asesorar a los Personeros Municipales para el mejor desempeño de sus competencias.

4. Gestionar cooperación técnica internacional para el fortalecimiento de las personerías municipales.

5. Rendir cuentas sobre la situación de los derechos humanos a nivel nacional ante el Congreso de la República, y en su respectivo departamento ante la Asamblea Departamental.

6. Llevar la vocería de las personerías municipales y distritales de Colombia o del respectivo departamento, ante los organismos nacionales e internacionales.

7. Fortalecer y proyectar políticas de apoyo a nivel nacional y departamental en pro de los organismos de control.

Para el funcionamiento de la asociación, se prevé que las personerías deberán destinar los recursos que los reglamentos señalen, y que en los presupuestos de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría General de la Nación, deberán destinarse partidas para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la Asociación de Personeros de Colombia.

3. **Consideraciones finales**

Para la consolidación de la democracia colombiana, es de fundamental importancia la consolidación de las personerías municipales como defensoras de los derechos humanos.

Hoy se sabe que el buen gobierno de un Distrito o municipio, depende de la manera como las autoridades y los diversos estamentos de la sociedad trabajen para que se cumplan los derechos humanos de sus pobladores. Se ha dicho en diversas ocasiones que el buen gobierno incluye pleno respeto de los derechos humanos, imperio de la ley, participación efectiva, alianzas entre diversos agentes, pluralismo

político, procesos e instituciones transparentes y que rinden cuentas, un sector público eficiente y efectivo, legitimidad, acceso a conocimientos, información y educación, habilitación de la población en lo político, igualdad, sostenibilidad y actitudes y valores que promuevan la responsabilidad, la solidaridad y la tolerancia.

Sin embargo, casi todos coinciden en que el buen gobierno está relacionado con los procesos y resultados políticos e institucionales que se consideran necesarios para lograr los objetivos del desarrollo humano sostenible. Es un concepto en cuya consideración entran no sólo los resultados sino también los procesos. La gestión pública, según se reconoce, consiste en parte en instituciones y en normas efectivas, pero también en la protección de derechos humanos, en la promoción de una participación más amplia de las instituciones y en normas que afecten a la vida de la población, así como en el logro de resultados económicos y sociales más equitativos. Hoy en día, se sabe que la participación, la transparencia y la rendición de cuentas son elementos importantes de un buen gobierno. El buen gobierno ha pasado a estar intrínsecamente unido a los conceptos y a la práctica de la democracia y al imperio de la ley por lo cual la tarea de guardián del estado social de derecho que en el proyecto de ley se le encomienda los personeros, es de especial trascendencia.

De los señores Congresistas,

Carlos R. Ferro Solanilla,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2006

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 34 de 2006 Senado, *por medio de la cual se dicta el Estatuto de las Personerías*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2006

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

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República.

Dilian Francisca Toro Torres.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 35 DE 2006 SENADO

por la cual se crea la Comisión de Simplificación Normativa del Congreso de la República y se adiciona la Ley 5ª de 1992.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 55 de la Ley 5ª de 1992, quedará así:

“**Artículo 55. Integración, denominación y funcionamiento.** Además de las Comisiones Legales señaladas para cada una de las Cámaras con competencias diferentes, a estas corresponderá integrar, aplicando el sistema del cuociente electoral y para el período constitucional, la Comisión de los Derechos Humanos y Audiencias, la Comisión de

Ética y Estatuto del Congresista, la Comisión de Acreditación Documental y la Comisión de simplificación normativa.

Las Mesas Directivas de las Cámaras, en forma conjunta, salvo lo dispuesto en otras disposiciones, expedirán por medio de resolución los reglamentos para el funcionamiento de las Comisiones Legales.

Artículo 2°. *Composición y funcionamiento de la Comisión de simplificación normativa.* Estará conformada por 8 Senadores y 16 Representantes y podrá sesionar conjuntamente. En su conformación se procurará la representación de las Comisiones Constitucionales permanentes.

Se reunirá por lo menos tres veces al mes y al finalizar cada legislatura deberá presentar un informe de los resultados de su trabajo ante las plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes.

En la siguiente legislatura, la Comisiones respectivas se ocuparán de manera prioritaria del trámite de las normas identificadas por la Comisión de simplificación normativa.

El Gobierno Nacional, por intermedio del Ministro del Interior y de Justicia podrá coadyuvar y participar en los debates respectivos.

Artículo 3°. *Funciones.* La Comisión de simplificación normativa cumplirá las siguientes funciones:

1. Identificar las leyes y los decretos-ley anacrónicos, improcedentes, repetitivos, impropios, inocuos, contradictorios, incompletos e inexactos con el fin de someterlas al trámite correspondiente para hacer las precisiones necesarias o proceder a su derogatoria o compilación y sistematización temática.

2. Identificar las leyes y decretos-ley contrarios a la Constitución, a leyes estatutarias y orgánicas y a los tratados internacionales suscritos por Colombia, con el fin de someterlas al trámite correspondiente para su derogatoria.

3. Promover en la rama judicial del poder público, en los órganos de control y vigilancia y la organización electoral, estudios e investigaciones que contribuyan al desarrollo de las funciones previstas en este artículo. Con este mismo propósito, se procurará el concurso de las facultades de derecho de las diversas universidades del país.

Los órganos judiciales que declaren la nulidad de leyes y decretos-ley, deberán informar esta circunstancia de manera inmediata, a la Comisión de simplificación normativa.

Artículo 4°. El artículo 195 de la Ley 5ª de 1992, quedará así:

“**Artículo 195.** *Publicación en un solo texto.* Los servicios técnicos y profesionales de las Cámaras tendrán a su cargo la preparación y publicación de las leyes que, al haber sido objeto de reforma parcial, deban publicarse en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas. De la misma manera, deberán presentar ante la Comisión de simplificación normativa, los informes y propuestas necesarias para el adecuado cumplimiento de sus funciones”.

Artículo 5°. Adiciónese al artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, el siguiente párrafo:

“**Parágrafo 2°.** Las personas naturales o jurídicas podrán presentar ante la Comisión de simplificación normativa, los textos de las leyes y decretos-ley que consideren anacrónicos, improcedentes, repetitivos, impropios, contradictorios, inexactos o violatorios de ordenamientos jurídicos superiores”.

Artículo 6°. Adiciónese al artículo 254 de la Ley 5ª de 1992, el siguiente párrafo:

“**Parágrafo 2°:** En los numerales 1 al 5, los informes deberán contemplar un acápite donde señalen las normas que a su juicio deben ser derogadas o compiladas, para el estudio de la Comisión de simplificación normativa”.

Artículo 7°. Adiciónese al artículo 369 de la Ley 5ª de 1992, el siguiente numeral:

“2.6.13. *Comisión de simplificación normativa*

| Cantidad | Cargo | Grado |
|----------|-------------------------|-------|
| 1 | Coordinador de Comisión | 06 |
| 2 | Asesor II | 08 |
| 1 | Transcriptor | 04 |
| 1 | Mecanógrafa | 03” |

Artículo 8°. El artículo 139 de la Ley 5ª de 1992, quedará así:

“**Artículo 136.** *Presentación de proyectos.* Los proyectos de ley deberán versar sobre una misma materia y si modifican o derogan leyes o decretos-ley, deberán señalarlo de manera expresa. Ningún proyecto de ley, ordenanza o acuerdo podrá contener la disposición de “derogatoria de las normas que le sean contrarias”.

Podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias”.

Artículo 9°. El artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, quedará así:

“**Artículo 156.** *Presentación y publicación de la ponencia.* El informe será presentado en original y dos copias al Secretario de la Comisión Permanente y deberá contener un acápite donde señale las normas que el proyecto modifica, complementa y las que deroga. Su publicación se hará en la *Gaceta del Congreso* dentro de los tres (3) días siguientes.

Sin embargo, y para agilizar el trámite del proyecto, el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión; ello, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la *Gaceta del Congreso*”.

Artículo 10. *Comisiones de simplificación normativa en concejos municipales, distritales y del Distrito Capital, y en las asambleas departamentales.* Los concejos del Distrito Capital, de los distritos especiales y de los municipios, así como las asambleas departamentales, deberán constituir una comisión de simplificación normativa encargada de identificar en cada caso los acuerdos y las ordenanzas, anacrónicos, improcedentes, repetitivos, impropios, contradictorios, incompletos e inexactos, con el fin de someterlas al trámite correspondiente para hacer las precisiones necesarias o proceder a su derogatoria o compilación y sistematización temática.

Artículo 11. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Proyecto de ley presentado a consideración del Congreso de la República por el Senador *Carlos Ferro Solanilla*.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley tiene por objeto crear y organizar en el Congreso de la República, la Comisión legal de simplificación normativa, reformar el proceso de formación de las leyes y dictar algunas normas en materia de simplificación del ordenamiento jurídico.

Atiende un problema central que afecta al Estado de derecho, cual es la llamada “inflación normativa”, es decir, la proliferación de leyes y decretos-ley, de ordenanzas y de acuerdos que nadie llega a conocer y mucho menos a entender. El problema es de tal magnitud que podemos decir que hoy nadie sabe a ciencia cierta cuántas leyes están vigentes en el país. Algunos señalan que son más de diecisiete mil leyes y decretos-ley vigentes que agrupan más de dos millones de artículos, párrafos e incisos que provienen de todas las épocas. “En este mar de regulaciones trepida la corrupción, la negación de justicia y la impunidad, la lentitud del funcionamiento del estado social de derecho, la consagración de no pocos privilegios, altos costos de transacción, y sobre todo, una incertidumbre e inestabilidad jurídica que lesiona la credibilidad, la confianza y el respeto de los ciudadanos en nuestras instituciones”¹.

¹ Manrique Reyes Alfredo; “*Fundamentos de funcionamiento y de organización del Estado Colombiano*”; Editorial DIKE –Universidad del Rosario; segunda edición; Bogotá, 2005, páginas 334 y ss.

Algunas de las causas de estos problemas las podemos señalar de manera esquemática, así:

- Existe un “fetichismo” legislativo en la sociedad, que tiende a pensar de manera nihilista que si una pretensión social, económica, cultural o política se encuentra enmarcada en una ley, entonces esa pretensión es real.

- Se ha convertido en una forma equivocada de evaluar al Congreso y a sus integrantes, por el número de proyectos de ley que tramiten y conviertan en leyes efectivas.

- Existe un afán reglamentarista y regulador por quienes ostentan esta potestad, que surge de la desconfianza y que no hace caso del principio de buena fe, de la jurisprudencia y de otros mecanismos regulatorios del desenvolvimiento de la sociedad.

- La falta de técnica jurídica en el diseño de las normas.

- La manida muletilla con que terminan todos los proyectos de ley y que reza “la presente ley rige a partir de su promulgación y *deroga las normas que le sean contrarias*.”, ha llevado a dejar sin vigencia normas que nadie se encarga de visibilizar, pero que ante la opinión de los no especializados o no interesados en los respectivos temas, pasan como vigentes. Esta costumbre ha desordenado y confundido sin lugar a dudas el ordenamiento jurídico colombiano.

1. La importancia de reglas de juego coherentes, claras y sencillas

La Constitución de 1991, en su artículo 1° establece que, “Colombia es un Estado social de derecho...”, es decir, regulado por normas democráticamente hechas y con un fin específico que se encuentra en la garantía de la dignidad del ser humano y del respeto a los derechos humanos. Con ello recoge una larga tradición del pensamiento democrático y humanista que surge de Platón, en *Las leyes*, y Aristóteles, en *La política*, cuando hablaron de las leyes como principios provenientes del raciocinio humano; pero mientras en el primero este raciocinio descubre y postula formas eternas y perfectas que pueblan un mundo inaccesible a los sentidos y la experiencia cotidiana de los hombres, el segundo lo relaciona con las distintas formas de gobierno definidas según los distintos tipos de Constitución posibles². Por su parte, los filósofos llamados “estoicos” propusieron explícitamente que las leyes no tenían otro antecedente que un acuerdo contractual entre los hombres que luego las obedecerían; mientras, los llamados “sofistas” habían propuesto en su momento que toda verdad política –incluidas, por supuesto, las leyes– surgía de una retórica cuyo objetivo último era conseguir el consentimiento de los ciudadanos. Pese a sus diferencias, todos ellos coincidieron en sostener “el dominio de la ley frente al ideal despótico”³, es decir, la supremacía del “gobierno de las leyes” sobre el “gobierno de los hombres”⁴.

Muchos siglos después las ideas de Locke ofrecen ya dos rasgos distintivos de la noción de Estado de derecho⁵. Por un lado, la concepción de que el derecho emana de la voluntad de los ciudadanos y se orienta a garantizar el ejercicio de sus libertades y derechos fundamentales. Por otro, la definición del Gobierno como un mandatario de los ciudadanos cuyo poder está limitado por las propias condiciones que constituyen su origen, es decir, por los derechos naturales de los individuos. Resalta ya en este punto que la vigencia del derecho sólo es legítima cuando está sostenida por los actos de libre elección de los ciudadanos. En este sentido, la legalidad carece de legitimidad si no es soportada por la decisión y vigilancia ciudadanas. El mero respeto a la ley lo único que enuncia es una relación de dominio; lo que la doctrina de Locke agrega es la justificación racional de ese dominio. Con esta interpretación, John Locke, padre del “liberalismo” centra sus reflexiones en dos nociones inseparables de derechos individuales irrenunciables y gobierno mandatario y limitado. Con ello, la figura omnipotente de un gobierno despótico que podía imponer a los súbditos todas las leyes que juzgase convenientes quedaba deslegitimada, y en su lugar se defendía la legitimidad del gobierno y las leyes como expresión de los ciudadanos libremente asociados.

La definición más precisa de la noción de Estado de derecho en el pensamiento moderno está probablemente en la obra del filósofo alemán de finales del siglo XVIII Emmanuel Kant quien señala que el Estado de derecho reposa sobre dos pilares fundamentales: La limitación de la acción gubernamental por medio de leyes y la reivindicación de una serie de derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos. No es gratuito, por ello, que los modelos constitucionales derivados de los principios liberales hayan buscado establecer con claridad los límites del poder político respecto de los derechos individuales básicos.

Las características generales del Estado de derecho han sido enlistadas del siguiente modo por un destacado jurista:

- Imperio de la ley: ley como expresión de la voluntad general.

- Separación de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.

- Legalidad del gobierno: su regulación por la ley y el control judicial.

- Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal y realización material⁶.

Hay que tener en cuenta que la Corte Constitucional ha dado alcance al significado social del Estado de derecho: “La superación del Estado de derecho como garantía de la libertad y de la igualdad formales tiene lugar en el Estado social de derecho mediante la acentuación de los elementos finalistas que guían la actividad estatal administrativa y política. La persona humana y su dignidad constituyen el máximo valor de la normatividad constitucional, cuyo reconocimiento conlleva importantes consecuencias para el sistema de relaciones económicas y sociales”⁷.

2. Algunos antecedentes en materia de simplificación normativa

El tema ha sido abordado en diversas ocasiones y de diversas maneras, pero los resultados no han sido satisfactorios. En el mejor de los casos los esfuerzos concluyen con leyes y decretos antitrámites y de desregulación, pero el problema de la inflación normativa sigue intacto.

Vale la pena señalar que con ocasión de la fusión de los Ministerios del Interior y de Justicia y del Derecho se expide el Decreto 200 de 2003 por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio del Interior y de Justicia, y se dictan otras disposiciones. En el capítulo dedicado a su estructura y funciones de sus dependencias asigna en su artículo 21 a la Dirección de Ordenamiento Jurídico las siguientes funciones⁸:

2 Cfr. Platón, *Las leyes*, en *Obras completas*, Aguilar, Madrid, 1978; Aristóteles, *La política*, en *Obras*, Aguilar, Madrid, 1977.

3 Pablo Lucas Verdú, *Estado liberal de derecho y Estado social de derecho*, Acta Salmanticensis, Salamanca, 1955, p. 8.

4 Esta es una larga discusión que ha marcado toda la historia del derecho y la política. Enunciada con claridad por Aristóteles, fue mantenida durante la Edad Media y fuertemente defendida por Kant en el siglo XVIII. En nuestra época, ha sido muy bien planteada por el filósofo italiano Norberto Bobbio. Cfr. N. Bobbio, “Gobierno de los hombres o gobierno de las leyes”, en *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985.

5 Algunas de estas reflexiones sobre el contenido y alcance del Estado de derecho, han sido tomadas de la página del Instituto Federal Electoral de México y que por considerarlo útil para la argumentación del significado del presente proyecto de ley, he considerado pertinente retomar.

6 Elías Díaz, *Estado de derecho y sociedad democrática*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1966, p. 18.

7 Sentencia número T-533/92; Magistrado Ponente, Eduardo Cifuentes Muñoz.

8 Los antecedentes normativos de la existencia y funciones de la actual Dirección de Ordenamiento Jurídico, encargada de las funciones relacionadas con la simplificación del ordenamiento jurídico se encuentran contenidos en los Decretos 2157 de 1992, 2618 de 2000, 2490 de 2002 y el que rige actualmente el Decreto 200 de 2003. El Decreto número 2157 de 1992, por el cual se reestructuró el Ministerio de Justicia, contemplaba en la estructura del Ministerio la existencia de la Dirección General de Políticas Jurídicas y Desarrollo Legislativo, conformada por dos divisiones. En primer lugar la División de Estudios Jurídicos y Desarrollo Legislativo y en segundo lugar la División de Información Judicial Banco de Datos.

- Elaborar los planes y programas necesarios para el diseño de las políticas y estrategias para la racionalización y coherencia del ordenamiento jurídico y la simplificación normativa.

- Coordinar la aplicación de las políticas y estrategias adoptadas por el Gobierno Nacional para la racionalización y coherencia del ordenamiento jurídico y la simplificación normativa.

- Proponer reformas normativas o participar en su formulación, asesorar al Gobierno Nacional y a sus entidades en la elaboración de proyectos normativos.

Por su parte, la Ley 812 de 2003, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, “*Hacia un Estado comunitario*”, en su capítulo segundo donde describe los programas de inversión, en el aparte dedicado a la Seguridad Democrática con respecto del fortalecimiento del servicio de justicia establece: “Se formulará y pondrá en marcha una política orientada a brindar seguridad jurídica y coherencia y simplificación del ordenamiento normativo.” Los Departamentos Nacional de Planeación y el de la Función Pública, también se han ocupado del tema, sin resultados satisfactorios.

4. La experiencia de Francia

Vale la pena señalar, así sea de manera sintética y como ejemplo y reflexión, que en Francia desde finales de la década de los 80, la codificación de normas dispersas es una de las prioridades del Estado.

El Decreto 647 del 12 de septiembre de 1989 creó la Comisión Superior de Codificación, con la participación de las más altas instancias de los diversos organismos del Estado. Esta Comisión ha adelantado de manera coordinada la identificación de normas anacrónicas e innecesarias y las ha derogado; en otros casos ha propuesto la codificación de grandes volúmenes de normas antaño dispersas. Con estas medidas se ha mejorado la comprensión de los ciudadanos sobre las reglas de juego que regulan su comportamiento en la sociedad y el ejercicio de sus deberes y derechos.

En el 2003, mediante Ley 591 de 2003, se dispuso la creación del Consejo de ordenación de la simplificación administrativa, con el fin de asesorar la proyección de leyes, ordenanzas y decretos para simplificar y aclarar el sistema jurídico vigente y colaborar con la Comisión Superior de Codificación cuando las tareas codificadoras involucren la simplificación administrativa.

Otras medidas que ha experimentado Francia son las siguientes:

- Realización de estudios socioeconómicos y políticos, de evaluación del impacto normativo en el desenvolvimiento de la sociedad.

- Diseño e implementación de mecanismos de coordinación interinstitucional y de cooperación ciudadana en la proyección de textos normativos.

- Mejora de los sistemas de divulgación normativa en la intranet.

- Control periódico a la obsolescencia normativa.

- Procesos de mejoramiento y cualificación de la expedición de normas.

- Control a la producción de normas y regulaciones a quienes tienen dicha facultad.

5. El proyecto de ley

Como ya lo hemos señalado, el presente proyecto de ley tiene por objeto crear y organizar en el Congreso de la República, la Comisión Legal de Simplificación Normativa, reformar el proceso de formación de las leyes y dictar algunas normas en materia de simplificación del ordenamiento jurídico. Para ello se propone:

5.1 La creación en el Congreso de la República, de la Comisión de Simplificación Normativa

Además de las Comisiones Legales señaladas para cada una de las Cámaras con competencias diferentes, a estas corresponderá integrar, aplicando el sistema del cociente electoral y para el período constitucional, la Comisión de Acreditación Documental y la Comisión de simplificación normativa⁹.

Las Mesas Directivas de las Cámaras, en forma conjunta, salvo lo dispuesto en otras disposiciones, expedirán por medio de resolución los reglamentos para el funcionamiento de esta Comisión.

5.2. Composición, funcionamiento y atribuciones de la Comisión de Simplificación.

La Comisión de Simplificación Normativa estará conformada por 8 Senadores y 16 Representantes y podrá sesionar conjuntamente. En su conformación se procurará la representación de las Comisiones Constitucionales permanentes, de tal manera que se puedan abordar todos los temas y áreas de la acción legislativa.

Se propone que la Comisión se reúna por lo menos tres veces al mes y al finalizar cada legislatura deberá presentar un informe de los resultados de su trabajo ante las plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes.

En la siguiente legislatura, la Comisiones respectivas se ocuparán de manera prioritaria del trámite de las normas identificadas por la Comisión de Simplificación Normativa.

El Gobierno Nacional, por intermedio del Ministro del Interior y de Justicia podrá coadyuvar y participar en los debates respectivos.

No sobra señalar, que los altos funcionarios del Estado o los Jefes de las Oficinas Jurídicas de los despachos oficiales, pueden ser invitados a la Comisión cuando así se estime pertinente. De la misma manera y para poder cumplir adecuadamente con sus tareas, los Congresistas que hacen parte de esta Comisión, pueden hacer solicitudes a los altos funcionarios del Estado, en los términos previstos en el reglamento del Congreso.

La Comisión de Simplificación Normativa cumplirá las siguientes funciones:

- Identificar las leyes y los decretos-ley anacrónicos, improcedentes, repetitivos, impropios, inocuos, contradictorios, incompletos e inexactos con el fin de someterlas al trámite correspondiente para hacer las precisiones necesarias o proceder a su derogatoria o compilación y sistematización temática.

- Identificar las leyes y decretos-ley contrarios a la Constitución, a leyes estatutarias y orgánicas y a los tratados internacionales suscritos por Colombia, con el fin de someterlas al trámite correspondiente para su derogatoria.

- Promover en la Rama Judicial del Poder Público, en los órganos de control y vigilancia y la organización electoral, estudios e investigaciones que contribuyan al desarrollo de las funciones previstas. Con este mismo propósito se procurará el concurso de las facultades de derecho de las diversas universidades del país.

Los órganos judiciales que declaren la nulidad de leyes y decretos-ley, deberán informar esta circunstancia de manera inmediata, a la Comisión de Simplificación Normativa.

También se prevé que los servicios técnicos y profesionales de las Cámaras que tienen a su cargo la preparación y publicación de las leyes que, deberán presentar ante la Comisión de Simplificación Normativa, los informes y propuestas necesarias para el adecuado cumplimiento de sus funciones”.

5.3. Cooperación interinstitucional y ciudadana.

El proyecto de ley contempla la participación ciudadana al establecer que las personas naturales o jurídicas podrán presentar ante la Comisión de Simplificación Normativa, los textos de las leyes y decretos-ley que consideren anacrónicos, improcedentes, repetitivos, impropios, contradictorios, inexactos o violatorios de ordenamientos jurídicos superiores

⁹ Como se sabe, las otras comisiones son, la Comisión de los Derechos Humanos y Audiencias y la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista.

También se ordena que en los informes que los Altos funcionarios del Estado deban presentar ante el Congreso de la República, deberá contemplar un acápite donde señalen las normas que a su juicio deben ser derogadas o compiladas, para el estudio de la Comisión de Simplificación Normativa.

5.4 Apoyo técnico y logístico a la Comisión de Simplificación Normativa.

Para apoyar el cumplimiento de las tareas encomendadas, se propone ampliar modestamente la planta de personal de Congreso de la República así:

2.6.13. Comisión de Simplificación Normativa

| Cantidad | Cargo | Grado |
|----------|-------------------------|-------|
| 1 | Coordinador de Comisión | 06 |
| 2 | Asesor II | 08 |
| 1 | Transcriptor | 04 |
| 1 | Mecanógrafa | 03'' |

5.5 Del proceso de formación de las leyes.

Teniendo en cuenta que uno de los problemas de la inflación normativa y su desorden es la falta de algunas regulaciones en materia de la formación de las leyes, el proyecto contempla las siguientes medidas:

- Los proyectos de ley deberán versar sobre una misma materia y si modifican o derogan leyes o decretos-ley, deberán señalarlo de manera expresa. Ningún proyecto de ley, ordenanza o acuerdo podrá contener la disposición de “derogatoria de las normas que le sean contrarias”. La acostumbra muletilla es expresión de pereza y descuido al hacer la ley ya que no denota un estudio profundo de las transformaciones, implicaciones de su impacto.

- Los informes de ponencia deberán contener un acápite donde señale las normas que el proyecto modifica, complementa y las que deroga.

5.6 Comisiones de Simplificación Normativa en concejos municipales, distritales y del Distrito Capital, y en las asambleas departamentales.

Los concejos del Distrito Capital, de los distritos especiales y de los municipios, así como las asambleas departamentales, deberán constituir una Comisión de Simplificación Normativa encargada de identificar en cada caso los acuerdos y las ordenanzas, anacrónicos, improcedentes, repetitivos, impropios, contradictorios, incompletos e inexactos con el fin de someterlas al trámite correspondiente para hacer las precisiones necesarias o proceder a su derogatoria o compilación y sistematización temática.

Del honorable Congresista,

Carlos Ferro Solanilla,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2006

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 35 de 2006 Senado, *por la cual se crea la Comisión de Simplificación Normativa del Congreso de la República y se adiciona la Ley 5ª de 1992*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2006

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

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República.

Dilian Francisca Toro Torres.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 36 DE 2006 SENADO

por la cual se establece responsabilidad de las sociedades matrices o controlantes.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Las sociedades matrices o controlantes responderán subsidiariamente por el pago de las obligaciones adquiridas, por sus sociedades filiales o subsidiarias, por el hecho de conformar grupo empresarial o por tener vínculo de subordinación, conforme a las disposiciones legales vigentes.

Parágrafo. Esta responsabilidad se aplicará solo para las sociedades matrices o controlantes de establecimientos de crédito y sociedades de capitalización.

Artículo 2°. Para dar cumplimiento a esta responsabilidad, las sociedades matrices o controlantes prestarán la garantía necesaria que para tal efecto fije el Gobierno Nacional.

Artículo 3°. La Superintendencia Bancaria de Colombia o quien haga sus veces, ejercerá el control y vigilancia para que se dé cumplimiento a lo aquí establecido.

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

Carlos R. Ferro Solanilla,

Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

A los honorables Senadores, pongo en consideración para su estudio este proyecto de ley, cuyo objetivo fundamental es garantizarle a los depositantes de las entidades financieras, el pago de sus ahorros mediante la responsabilidad subsidiaria de las sociedades matrices o controlantes.

El sector financiero nacional ha comenzado a exhibir crecimientos importantes después de la crisis que vivió en 1998-1999. En relación con los bancos extranjeros, encontramos que durante el año de 2002, cuatro de ellos arrojaron pérdidas y siete se encuentran con el peor desempeño entre todas las entidades financieras del país. Esta circunstancia se debió principalmente a su política conservadora frente al riesgo crediticio.

El ahorro está concentrado en la banca privada nacional, debido a una política menos conservadora y de mayor estabilidad financiera con sus clientes durante un largo tiempo. Otro argumento es la desconcentración financiera en otros sectores empresariales, la disposición hacia los hogares, el incremento de su cartera para el libre consumo, las inversiones financieras en proyectos de vivienda, además líneas de créditos con corporaciones financieras, cooperativas, el contrato de arrendamiento financiero con opción de compra y la fiducia.

Por todo lo anterior, los bancos extranjeros con sociedades filiales o subsidiarias en el territorio nacional tienen una visión financiera diferente a la banca nacional, como se viene exponiendo, busca la rentabilidad de sus inversiones con el menor riesgo posible y a un corto plazo. Esta es una de las razones, por las cuales las casas matrices consideran que sus filiales presentan bajos niveles de productividad y deciden retirarse del mercado financiero.

Es posible afirmar que la mayor dinámica de las entidades bancarias es el poder ofrecer diferentes productos financieros. En el caso de los bancos extranjeros al crear sus sucursales en otros países, no logran superar la estabilidad y antigüedad de la banca nacional, ya que donde llegan sus nuevas filiales, no tienen en cuenta las políticas internas ni aceptan los riesgos del mercado financiero nacional, causando así una crisis, que no sólo alteran el sistema bancario, sino también a los ahorradores o cuenta corrientistas, quienes salen afectados con sus pérdidas.

Las inversiones extranjeras son coyunturales en algunos proyectos de infraestructura, pero en el sector financiero las casas matrices, al querer expandirse por todo el mundo buscan fundar filiales en otros países, para captar nuevos clientes, competir con la banca local y poder con ello generar utilidades para sus principales no aumentando la seguridad para los ahorradores.

Por este motivo, se quiere establecer una responsabilidad para las casas matrices de carácter subsidiario con los compromisos adquiridos por las sucursales y poder dar seguridad a los ahorradores y a los inversionistas colombianos.

Esta responsabilidad en nada afecta a la inversión extranjera pues responde al mundo actual, que está caracterizado por la globalización de la economía, la interdependencia de los Estados y el logro de mayores flujos de inversión extranjera que complementan el ahorro nacional. Esta iniciativa legislativa está de acuerdo con las políticas propuestas en el TLC, pues solo se aplica a los establecimientos de crédito y sociedades de capitalización.

El legislador, ya se ha ocupado del tema en el Estatuto Financiero, Ley 222 de 1995, al consagrar en sus artículos 148 y 207 una forma de responsabilidad subsidiaria de las matrices o controlantes, cuando el concordato o liquidación obligatoria haya sido producido por su causa o cuando los socios de mala fe han utilizado la sociedad para causar perjuicios a los acreedores.

Como ya se manifestó, la responsabilidad propuesta en este proyecto de ley, es subsidiaria, no solidaria, lo que significa que sólo entrarán a responder la sociedad matriz en caso que su filial no pueda cancelar las obligaciones adquiridas con sus ahorradores.

Nuestra legislación entiende por obligación subsidiaria, como aquella relación jurídica entre dos o más personas por la cual una de ellas, llamada deudor se obliga para con otra llamada acreedor, a una prestación o a una abstención de carácter patrimonial, donde el acreedor puede exigir al deudor, de manera supletoria en virtud a que el principal obligado no cumple con la prestación o la abstención.

Para facilitar el cumplimiento de esta proposición, se ha estipulado que la Rama Ejecutiva determine los mecanismos necesarios para establecer la garantía que favorezca tanto a las sociedades matrices como a los ahorradores (pólizas, fianzas, garantías reales o prendarias, etc.).

Además, con el propósito que exista un control efectivo, que evite futuras crisis financieras, asignándosele a la Superintendencia Bancaria de Colombia esta nueva función.

Por todo lo anterior, espero que los honorables Senadores me acompañen en esta iniciativa, con el que se garantizará el principio de igualdad, confianza y seguridad, entre la banca y los ahorradores.

Carlos R. Ferro Solanilla,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 25 del mes de julio del año 2006 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 36, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Carlos Ferro Solanilla*.

El Secretario,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2006

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 36 de 2006 Senado, *por la cual se establece responsabilidad de las sociedades matrices o controlantes*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2006

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

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República.

Dilian Francisca Toro Torres.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 37 DE 2006 SENADO

por la cual es prohibida la introducción o importación de residuos y desechos peligrosos en cualquier forma al territorio nacional y son dictados principios y lineamientos para la gestión integral de los mismos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Objeto, principios, prohibición e infraestructura

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto prohibir la introducción, importación o tráfico de residuos peligrosos al territorio nacional, así como consagrar principios y lineamientos para la gestión integral de los residuos peligrosos generados en el país y la infraestructura de la que deben estar dotadas las autoridades aduaneras, las zonas francas y portuarias, con el fin de detectar de manera técnica y científica la introducción de estos residuos y aplicar las sanciones a que haya lugar.

Artículo 2°. *Prohibición.* Queda expresamente prohibida la introducción, importación o tráfico de residuos/desechos peligrosos en cualquier forma al territorio nacional, por parte de cualquier persona natural o jurídica, de carácter público o privado. De igual forma, será prohibida la disposición o recepción final de residuos peligrosos en

rellenos sanitarios que no cumplan con la capacidad o condiciones físicas y técnicas adecuadas para tal fin.

Artículo 3°. Principios rectores de la gestión integral de los residuos peligrosos. La gestión integral de los residuos peligrosos en Colombia atenderá a los siguientes principios rectores, los cuales serán observados para la interpretación y reglamentación de la presente ley:

1. **Universalidad:** Las autoridades observarán con debida diligencia la prohibición del ingreso y tráfico de residuos peligrosos provenientes de otros países.

2. **Eficiencia y prevención:** El desarrollo industrial y doméstico propenderá por evitar o minimizar la generación de residuos peligrosos mediante la aplicación de tecnologías ambientalmente limpias y la implementación de los planes integrales de residuos peligrosos.

3. **Protección ecológica y humana:** Ninguna persona natural o jurídica podrá generar, transportar, almacenar, eliminar o disponer residuos o desechos peligrosos en ecosistemas estratégicos o importantes del país, en áreas protegidas o de sensible afectación ecológica, zonas de influencia de humedales o zonas de protección o recarga hídrica dulce o en mares u océanos o en cercanías centros urbanos o poblaciones.

4. **Integralidad en la gestión de los residuos peligrosos:** La gestión implica entre otros, el manejo y tratamiento de los residuos peligrosos, la cual deberá ser integral y contemplar de manera adecuada y sistemática toda norma de seguridad a lo largo de la cadena de generación, uso, distribución, recuperación, almacenamiento, transporte y disposición/eliminación final.

5. **Planificación estratégica:** El Estado establecerá evaluaciones ambientales, políticas e implementará estrategias y acciones para sustituir los procesos de producción contaminantes por procesos limpios, inducir la innovación o reconversión tecnológica, las buenas prácticas de manufactura o la transferencia de tecnologías apropiadas, formar los recursos humanos especializados de apoyo, estudiar y aplicar los instrumentos económicos adecuados a las condiciones nacionales, para inducir al cambio en los procesos productivos y en los patrones de consumo.

6. **Trabajo conjunto:** La producción más limpia será una política y estrategia empresarial con el fin de generar una conciencia y responsabilidad social que incluya el trabajo conjunto entre el Estado, la empresa, la academia y la comunidad para su diseño y ejecución, que involucre la información pública como pilar de la gestión integral de los residuos peligrosos.

7. **Solidaridad:** Así mismo, por brindar asesoría y capacidad técnica para el logro de la ley, en particular, para la reconversión tecnológica de las industrias con procesos obsoletos y contaminantes que en la actualidad soportan economías locales.

8. **Sustentabilidad:** Para reducir la cantidad de los residuos peligrosos generados en el país, las industrias generarán economías de escala o bolsas para la comercialización legal de residuos peligrosos generados en el país, el máximo de materiales peligrosos que puedan ser utilizados como insumos que permitan el ahorro de energía y recursos naturales, cuando sea factible y ecológicamente aceptable los residuos derivados de los procesos de producción, y bajo estricto cumplimiento de las condiciones y requisitos que para el efecto establezcan las autoridades competentes, por ejemplo, la reutilización de los aceites lubricantes de desecho generados en el país.

9. **Previsión de impactos acumulados:** La disposición final de los residuos peligrosos será realizada atendiendo las disposiciones del Convenio de Basilea y a los mínimos impactos ambientales y a la salud humana, previo tratamiento de los mismos y sus afluentes con anterioridad a su liberación al ambiente, con el fin de prever o evitar futuros daños o impactos acumulados por elementos o sustancias que individualmente no contienen suficiente concentración para causar daños, pero que en cantidades suficientes sí los presentan. De todas formas, ningún residuo peligroso permanecerá temporalmente

en cualquier emplazamiento a un tiempo mayor establecido en la reglamentación respectiva.

10. **Corresponsabilidad:** La responsabilidad del generador o quien aproveche residuos peligrosos reciclados es conjunta con el transportador hasta su disposición final. Igualmente, la comunidad debe ser responsable frente a la disposición final de los envases o empaques de residuos peligrosos de uso doméstico. Así mismo, el Estado lo será para evitar la introducción de mercancías que con otra nominación pretendan introducir cualquier forma de residuo o desecho peligroso.

11. **Responsabilidad social:** Las empresas y demás personas que gestionen residuos peligrosos deberán demostrar un compromiso con la comunidad y el entorno natural y urbano, así como, implementar sistemas de gestión ambiental, seguridad industrial para los trabajadores y toda regulación que involucren criterios de sustentabilidad.

12. **Sistema institucional armonizado:** Para el logro de los anteriores principios, el Gobierno Nacional facilitará soluciones integrales para la gestión de los residuos peligrosos dentro de un contexto interinstitucional armonizado que facilite la toma de decisiones. Incluso regional siempre y cuando sea posible técnica, física y ecológicamente, y bajo Convenios realizados por las entidades territoriales atendiendo al principio de autonomía que les pertenece.

Artículo 4°. *Definiciones y criterios.* Todo lineamiento, política o estrategia, así como la aplicación de la presente ley atenderá por lo menos a las siguientes definiciones y criterios:

1. **Residuo:** Es residuo todo objeto, material, sustancia o elemento en forma sólida, semisólida, líquida o gaseosa que no tiene valor de uso directo y que es descartado por quien lo genera o reutiliza.

2. **Desecho:** El residuo que tiene un valor industrial o doméstico por su potencial de reuso, recuperación o reciclaje.

3. **Residuo peligroso:** Es residuo peligroso aquel residuo constituido total o parcialmente por elementos o sustancias que presentan características infecciosas, combustibles, inflamables, explosivos, radioactivas, volátiles, corrosivos, reactivos y/o tóxicos pueda causar daños a entorno o a la salud humana o animal. Así mismo, son residuos peligrosos los empaques, envases y embalajes que estuvieron en contacto con ellos.

4. **Generador:** Aquella persona natural o jurídica que produzca, use, manipule o genere en cualquier acción, actividad o industria residuos o desechos peligrosos, al igual que el fabricante de un producto o sustancia química con propiedad peligrosa, inclusive aquellas que no sean propietarias del residuo.

5. **Transportador:** Aquella persona natural o jurídica que realice operaciones o ejecute condiciones relacionadas con la recolección, movilización de residuos peligrosos, la seguridad en los envases y embalajes, la preparación, envío, carga, segregación, trasbordo, traslado, almacenamiento en tránsito, descarga y recepción en el destino final.

6. **Receptor:** Aquella persona natural o jurídica que recibe un residuo o desecho peligroso para su aprovechamiento, tratamiento o disposición final en condiciones adecuadas físicas, químicas y/o biológicas.

7. **Emplazamiento:** Lugar donde sea gestionado cualquier forma de generación, tratamiento, transporte, recepción y disposición final de residuos o desechos peligrosos, incluyendo su zona de influencia inmediata.

8. **Residuo infeccioso o de riesgo biológico:** Todo aquel residuo que contiene microorganismos patógenos tales como bacterias, parásitos, virus, protozoarios, rickettsias, hongos, virus oncogénicos y recombinantes como sus toxinas, que puedan producir una enfermedad infecciosa según la siguiente clasificación:

a) *Biosanitarios:* Los elementos o instrumentos utilizados durante la ejecución de los procedimientos asistenciales que tienen contacto

con materia orgánica, sangre o fluidos corporales del paciente humano o animal tales como: gasa, apósitos, aplicadores, algodones, drenes, vendajes, mechas, guantes, bolsas para transfusiones sanguíneas, catéteres, sondas, material de laboratorio como tubos capilares y de ensayo, medios de cultivo, láminas porta y cubre objetos, laminillas, sistemas cerrados y sellados de drenajes, ropas desechables, toallas higiénicas, pañales, o cualquier otro elemento desechable que la tecnología médica introduzca para los fines previstos en el presente numeral;

b) *Anatomopatológicos*: Los residuos provenientes de restos humanos, muestras para análisis, incluyendo biopsias, tejidos orgánicos amputados, partes y fluidos corporales, que se remuevan durante necropsias, cirugías y otros procedimientos, tales como placentas, restos de exhumaciones, entre otros;

c) *Cortopunzantes*: Los residuos que por sus características punzantes o cortantes puedan dar origen a un accidente percutáneo infeccioso. Dentro de estos se encuentran: limas, lancetas, cuchillas, agujas, resto de ampollas, pipetas, láminas de bisturí o vidrio, y cualquier otro elemento que por sus características cortopunzantes pueda lesionar y/o ocasionar un riesgo infeccioso;

d) *De animales*: Los residuos provenientes de animales de experimentación, inoculados con microorganismos patógenos y/o los provenientes de animales portadores de enfermedades infectocontagiosas.

9. Residuo combustible: Es residuo combustible aquel que puede arder por acción de un agente externo, como chispas o cualquier fuente de ignición y/o que contiene sustancias, elementos o compuestos que al ser combinados natural o artificialmente con el oxígeno son capaces de generar energía en forma de calor, luz, dióxido de carbono y/o agua, teniendo un punto de inflamación igual o superior a 60 grados centígrados e inferior a 93.

10. Residuo inflamable: Es residuo inflamable aquel que pueda arder en presencia de una llama o chispa bajo determinadas condiciones de presión y temperatura presentando cualquiera de las siguientes propiedades:

a) Ser gas y que a 20°C y a una presión de una atmósfera arda en una mezcla igual o menor al 13% del volumen de aire;

b) Ser líquido y tener un punto de inflamación inferior a 60°C, con excepción de las soluciones acuosas con menos de 24 grados de alcohol en volumen;

c) Ser un sólido y ser capaz de, bajo condiciones de temperatura y presión de 25°C y una atmósfera de presión, producir fuego por fricción, absorción de humedad o alteraciones químicas espontáneas, quemar vigorosa y persistentemente, dificultando la extinción del fuego;

d) Ser un oxidante que puede liberar oxígeno y, como resultado estimular la combustión y aumentar la intensidad del fuego en otro material.

11. Residuo explosivo: Son residuos explosivos las sustancias o mezcla de ellas que son capaces por sí mismas y/o mediante una reacción química, de emitir un gas a una presión que pueda ocasionar daño a la salud humana, animal y al ambiente y presenta una de las siguientes propiedades:

a) Formar mezclas potencialmente explosivas con el agua;

b) Ser capaz de producir fácilmente una reacción o descomposición detonante o explosiva a 25°C y una atmósfera;

c) Ser una sustancia fabricada con el fin de producir una explosión o efecto pirotécnico.

12. Residuo radioactivo: Es residuo radioactivo, cualquier material que contenga total o parcialmente compuestos, elementos o isótopos, con una actividad radiactiva por unidad de masa superior a 70 K Bq/Kg (setenta kilo becquerelios por kilogramo) o 2nCi/g (dos nanocuries por gramo), capaces de emitir, de forma directa o indirecta,

radiaciones ionizantes de naturaleza corpuscular o electromagnética o no ionizante que en su interacción con la materia produce ionización en niveles superiores a las radiaciones naturales de fondo.

13. Residuo volátil: Un residuo es volátil cuando puede presentar:

a) Una presión de vapor absoluta mayor de 78 mm de mercurio a 25°C;

b) Una constante de la Ley de Henry igual o mayor a 10-5 atm-m³/mol.

14. Residuo corrosivo: Es residuo corrosivo aquél que posee la capacidad de deteriorar o destruir tejidos vivos, degradar otros materiales y presentar cualquiera de las siguientes propiedades:

a) Que sea acuoso y tenga un pH menor o igual a 2 o mayor o igual a 12,5;

b) Que sea un líquido y corroa el acero a una tasa mayor de 6,35 mm por año, a una temperatura de ensayo de 55°C.

15. Residuo reactivo: Residuo reactivo es aquél que al mezclarse o ponerse en contacto con otros elementos, compuestos, sustancias o residuos, pueda tener cualquiera de las siguientes propiedades:

a) Ser normalmente inestable y reaccionar de forma violenta e inmediata sin detonar;

b) Interactuar violentamente con agua o cualquier tipo de sustancia;

c) Generar gases, vapores y humos tóxicos en cantidades suficientes para provocar daños a la salud o al medio ambiente cuando es mezclado con agua;

d) Poseer, entre sus componentes, sustancias que por reacción liberan gases, vapores o humos tóxicos en cantidades suficientes para poner en riesgo a la salud humana o al medio ambiente;

e) Ser capaz de producir una reacción explosiva o detonante bajo la acción de un fuerte estímulo inicial o de calor en ambientes confinados;

f) Aquél que puede producir una reacción endotérmica o exotérmica al ponerse en contacto con el aire, agua o cualquier sustancia o elemento.

16. Residuo tóxico: Residuo tóxico es aquél que en virtud de su capacidad de provocar efectos biológicos indeseables o adversos puede causar daño a la salud humana, animal o vegetal y al medio ambiente. Para este efecto se consideran tóxicos los residuos que se clasifican de acuerdo a los criterios de toxicidad por los efectos agudos, retardados o crónicos y ecotóxicos o según su composición por una o más sustancias, elementos, compuestos o derivados definidos en los siguientes numerales, así como aquellos que sean considerados como tal con el avance de la ciencia y la tecnología.

17. Criterios de toxicidad por los efectos: Es residuo tóxico cualquiera que presente una o varias de las siguientes propiedades:

a) Dosis letal media oral para ratas, igual o menor a 250 mg/kg de peso corporal;

b) Dosis letal media dérmica para ratas, igual o menor a 100 mg/kg de peso corporal;

c) Concentración letal media inhalatoria para ratas igual o menor a 5 mg/lit;

d) Alto potencial de irritación ocular, respiratorio y cutáneo o capacidad corrosiva sobre tejidos vivos;

e) Susceptibilidad de bioacumulación y biomagnificación en los seres vivos y en las cadenas tróficas;

f) Carcinogenicidad, mutagenicidad y teratogenicidad;

g) Neurotoxicidad, inmunotoxicidad u otros efectos tóxicos retardados;

h) Toxicidad para organismos superiores y microorganismos terrestres y acuáticos;

i) Baja degradabilidad o capacidad de formación de productos intermediarios o finales de mayor toxicidad;

- j) Otras alteraciones de las cadenas tróficas;
- k) Otras que las autoridades competentes definan como criterios de riesgo de toxicidad humana o para el medio ambiente.

18. Criterio de toxicidad según su composición:

1. Antimonio y sus compuestos.
2. Arsénico y sus compuestos.
3. Asbestos en todas sus formas, incluyendo amianto.
4. Bario y sus compuestos.
5. Berilio y sus compuestos.
6. Cadmio y sus compuestos.
7. Carbonilos metálicos.
8. Cianógenos y sus compuestos.
9. Compuestos de cobre.
10. Compuestos aromáticos halogenados y no halogenados.
11. Compuestos inorgánicos de flúor.
12. Compuestos orgánicos halogenados, incluyendo los bifenilos policlorados y policromados.
13. Cromo y sus compuestos.
14. Dibenzofuranos policlorados.
15. Dibenzoparadioxinas policloradas.
16. Eteres.
17. Fenoles compuestos fenólicos.
18. Fósforo y sus compuestos.
19. Fluoroacetato y fluoroacetamida.
20. Mercurio y sus compuestos.
21. Níquel y sus compuestos.
22. Peróxidos, cloratos, percloratos y nitratos orgánicos.
23. Piridinas y derivados.
24. Plomo y sus compuestos.
25. Plutonio y sus compuestos.
26. Selenio y sus compuestos.
27. Solventes orgánicos halogenados y no halogenados, incluyendo los usados y residuos de recuperación de los mismos.
28. Talio y sus compuestos.
29. Sustancias ácidas o básicas fuertes, con un pH menor o igual a 2.5, o mayor o igual a 11.5.
30. Telurio y sus compuestos.
31. Titanio y sus compuestos.
32. Vanadio y sus compuestos.
33. Zinc y sus compuestos.
34. Medicamentos vencidos.
35. Residuos de plaguicidas.

Artículo 5°. *Tráfico*. Quien o quienes pretendan introducir carga en la cual sea detectada la presencia de residuos o desechos peligrosos al territorio nacional o introduzca ilegalmente esta carga, deberá devolverla a su lugar de origen sin ninguna dilación y bajo su exclusiva responsabilidad, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

Artículo 6°. *Reglamentación*. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial reglamentará el contenido de la presente ley y podrá definir como residuos o desechos peligrosos aquellos que contengan otras sustancias, elementos o compuestos diferentes a los precedentes, bajo criterios complementarios o concurrentes para su clasificación. No obstante, atenderá la clasificación propuesta en los sistemas de la Organización de las Naciones Unidas, el Convenio

de Basilea y organizaciones especializadas, tanto nacionales como internacionales.

Artículo 7°. *Infraestructura de detección*. El Gobierno Nacional dotará a las autoridades aduaneras de comercio exterior, sanitarias y ambientales de todos los mecanismos y procedimientos necesarios para detectar la introducción de residuos/desechos peligrosos o productos o materias primas con tales composiciones bajo otras nominaciones, así como para evitar el tráfico de estos residuos/desechos. De igual forma, dotará las zonas francas y portuarias, de laboratorios especiales y de personal técnico especializado con el objeto de analizar los productos y materiales que puedan contener dichas sustancias o elementos peligrosos, y poder detectar y rechazar de manera técnica y científica su tráfico.

CAPITULO II

Lineamientos de gestión integral de residuos y desechos peligrosos

Artículo 8°. *Planes integrales de residuos y desechos peligrosos*. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en concordancia con la Política de Producción Más Limpia y los principios enunciados en la presente ley, exigirá la implementación de los Planes Integrales de Residuos y Desechos Peligrosos, que incluirá un capítulo especial para el manejo de emergencias o siniestros, por parte de los generadores, transportadores y receptores respectivamente. Para tal fin, expedirá la reglamentación pertinente que contemplará los lineamientos y políticas sectoriales sobre el particular.

Parágrafo. Las instituciones educativas, centros de investigación y demás instituciones que generen, manipulen, almacenen o recepcionen residuos peligrosos deberán adoptar las disposiciones establecidas en la presente ley, así como las dispuestas en la reglamentación que sobre la materia expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Artículo 9°. *Evaluaciones ambientales estratégicas*. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial implementará evaluaciones ambientales estratégicas de la política, planes o estrategias de producción más limpia, o toda aquella relacionada con la gestión en cualquier modalidad de los residuos peligrosos; así mismo, elaborará una evaluación ambiental que analice los impactos de los planes integrales de residuos y desechos peligrosos en su conjunto, de tal forma que cuente con todas las herramientas y el pleno conocimiento para la toma de decisiones a que haya lugar.

Artículo 10. *Registro Unico*. Sin perjuicio de las licencias o permisos a que haya lugar para la gestión integral de los residuos peligrosos generados en el país, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial dispondrá de un registro único de los generadores, transportadores y receptores que contenga como mínimo el inventario, caracterización y cuantificación de las sustancias o elementos que los compongan.

Artículo 11. *Sistema de georreferenciación de la gestión integral de los residuos peligrosos*. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial elaborará y actualizará anualmente el sistema de georreferenciación de todos los emplazamientos, corredores industriales y predios de propiedad pública o privada donde sea realizada cualquier tipo de gestión, actividad o acción que involucre residuos peligrosos en cualquiera de sus modalidades, así como las rutas de transporte de los mismos, que permitan analizar estratégicamente las decisiones o reglamentaciones a que haya lugar para impedir impactos o daños acumulativos en el entorno o la salud.

Artículo 12. *Concientización para el trabajo conjunto*. Para el logro de los objetivos de esta ley, en particular del principio del trabajo conjunto, las autoridades ambientales implementarán programas de divulgación y concientización para el manejo adecuado de productos industriales o domésticos que contengan sustancias o elementos peligrosos y su impacto sobre la salud humana o el entorno en general.

De igual forma aplicará todo mecanismo de participación ciudadana para garantizar los derechos fundamentales y colectivos de los habitantes del país frente a los riesgos que suponen la gestión de los residuos peligrosos.

Artículo 13. *Autonomía*. Las entidades territoriales dentro de la autonomía que les otorga la Constitución y la ley, podrán establecer disposiciones especiales sobre la materia en sus respectivas jurisdicciones.

Artículo 14. *Cooperación internacional*. El Gobierno Nacional establecerá estrategias dentro de los esquemas de cooperación internacional para facilitar el logro de los fines de la presente ley, así como, para implementar mecanismos de notificación y consulta con otros Estados para la prevención del tráfico de residuos peligrosos; inclusive para establecer mecanismos de exportación de los residuos peligrosos generados en el país a otros que sí cuenten con la tecnología apropiada para su reutilización, eliminación y/o disposición final.

Artículo 15. *Fondo-cuenta*. El Gobierno Nacional dispondrá y reglamentará un fondo-cuenta con distintas fuentes o aportes privados, pública o de recursos de la cooperación internacional para la atención de emergencias, investigación aplicada y el financiamiento de sistemas de gestión ambiental y procesos de reconversión a tecnologías limpias.

CAPITULO III

Responsabilidad

Artículo 16. *Responsabilidad del generador*. El generador en cualquier modalidad, será responsable de los residuos o desechos que él genere hasta su disposición final adecuada. La responsabilidad es extendida a sus afluentes, emisiones, productos y subproductos por todos los efectos ocasionados a la salud y al ambiente.

Artículo 17. *Contenido químico no declarado*. El generador continuará siendo responsable en forma integral por los efectos ocasionados a la salud o al ambiente, de un contenido químico o biológico no declarado al receptor y a la autoridad ambiental.

Artículo 18. *Responsabilidad del transportador*. El transportador de cualquier residuo, material o desecho peligroso será responsable solidariamente con el generador por los riesgos o daños generados por su recolección, distribución, transporte, movilización, embalaje o almacenamiento hasta su descarga y recepción en el destino final.

Artículo 19. *Subsistencia de la responsabilidad*. La responsabilidad por el manejo y tratamiento integral de los residuos/desechos peligrosos subsiste inclusive hasta que sea aprovechado como insumo o dispuesto con carácter definitivo de forma adecuada e integral bajo tratamientos físicos, químico y/o biológico acordes con el avance de la ciencia y la tecnología.

Artículo 20. *Responsabilidad del receptor*. El receptor del residuo peligroso asumirá la responsabilidad integral del generador, una vez lo reciba y haya efectuado o comprobado el aprovechamiento, eliminación o disposición final del mismo. La responsabilidad subsiste solidariamente con el generador hasta que sea efectuado y comprobado el aprovechamiento y disposición final del residuo el receptor.

Parágrafo. La responsabilidad de que trata este artículo incluye el monitoreo, el diagnóstico y remediación del suelo, de las aguas superficiales y subterráneas en caso de que se presente contaminación por estos residuos.

CAPITULO IV

Vigilancia y control

Artículo 21. *Sanciones administrativas, penales y disciplinarias*. En caso de violación de las prohibiciones definidas en la presente ley, las autoridades competentes impondrán las sanciones administrativas, penales o disciplinarias a que haya lugar, sin perjuicio de la responsabilidad que sea imputable por impactos o daños originados al entorno, la salud humana o animal.

Artículo 22. *Vigilancia y control*. La autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en coordinación con las autoridades sanitarias, policivas, de comercio exterior y de aduanas según sea el caso, deberán

cumplir las funciones propias de prevención, inspección, vigilancia y control para el debido cumplimiento del objeto de la presente ley.

Artículo 23. *Notificaciones*. El Gobierno Nacional iniciará desde la vigencia de la presente ley, las notificaciones a que haya lugar según lo dispuesto en el Convenio de Basilea.

Artículo 24. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en particular, la Ley 430 de 1998.

Alexandra Moreno Piraquive y Manuel Virgüez P., Senadores de la República; *Gloria Stella Díaz*, Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. PRESENTACION GENERAL SOBRE EL TEMA

El contexto económico ad-ports del TLC, indica que Colombia debe adoptar una posición importante sobre la gestión de los residuos peligrosos generados en el país y en el exterior. La Constitución Nacional de 1991, denominada la Constitución Ecológica, por contar con más de 30 artículos específicos sobre temas ambientales y de conservación de los recursos naturales, hace una referencia específica a unos tipos de residuo peligroso en el artículo 81 de la Constitución Nacional, al expresar claramente la prohibición de la entrada al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos, con lo cual es consagrado un sentido de protección ambiental y de interés nacional¹.

Sin embargo, existen otras características, tales como la inflamabilidad, combustibilidad, reactividad, radiactividad, volatilidad, así como el carácter explosivo, corrosivo o infeccioso que le confieren peligrosidad a una sustancia². En el artículo mencionado, si bien, solo se tiene en cuenta la toxicidad que es una de estas características, se están excluyendo las demás, que ejercen impactos de igual o mayor intensidad o forma sobre la salud y sobre el entorno. Por este motivo, es necesario que sea establecida una legislación clara sobre el particular, que obedezca a la necesidad de salvaguardar la integridad biológica, física y química de toda forma de vida que esté expuesta a estos, en especial, el ser humano, que incluya tanto los desechos tóxicos, como los residuos o desechos peligrosos en todas sus formas, teniendo en cuenta las diferentes características de peligrosidad contempladas en el Convenio de Basilea, que fue adoptado y ratificado por Colombia, mediante la Ley 253 de 1996.

Por otra parte, Colombia no cuenta con sistemas y tecnologías requeridos para disponer adecuadamente de la mayor parte de los residuos peligrosos generados en el país y por lo mismo, no está en capacidad de recibir residuos o desechos peligrosos provenientes de otros países. Así lo afirma el ex ministro Manuel Rodríguez Becerra³ al referirse recientemente sobre las actuaciones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Esto implica la incapacidad técnica, la inexistencia de personal adecuado para controlar y vigilar los debidos procedimientos sobre la disposición final, incluyendo la introducción de residuos y desechos peligrosos (así sea para su uso como insumos en procesos industriales) al territorio nacional, imposibilitando el cumplimiento cabal de lo establecido en el Convenio de Basilea sobre el transporte transfronterizo de residuos peligrosos y su eliminación. Es manifiesto incluso, la débil política sobre el tema en la Capital de la República⁴.

1 Unión temporal: HIMTECH/ERM-LAHMEYER/AMBIENTAL CONSULTORES. *Diagnóstico ambiental de alternativas para la ubicación de instalaciones para la disposición final de sustancias tóxicas y peligrosas inertizadas en Santa Fe de Bogotá*. Proyecto PNUD/CO/96/023. Santa Fe de Bogotá, 1996.

2 Resolución 189 de 1994, Ministerio de Medio Ambiente, Colombia. Disponible en www.minambiente.gov.co

3 http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/otroscolumnistas/Articulo-WEB-NOTA_INTERIOR-3009359.html

4 Ver: *Plan Maestro de Residuos Sólidos –Pmirs. Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos (Uesp)*. [Base de datos en línea]. [Consultado el 24 de julio de 2006]. Disponible en http://www.uesp.gov.co/paginas.aspx?cat_id=-1&pub_id=58. y LEAVER G., JAMES E. *Viabilidad en la prestación de servicios de manejo de residuos peligrosos industriales en Bogotá*. Tesis (Administrador de Empresas). Universidad de los Andes. Facultad de Administración, Bogotá, 2004.

Prueba de ello, fueron las recientes crisis regionales los rellenos sanitarios que no cuentan con las condiciones físicas y técnicas adecuadas para disponer los residuos sólidos, y por ende, los peligrosos⁵.

La mejor decisión al respecto, deberá ser la prohibición total de la introducción e importación de residuos o desechos peligrosos y prever principios y lineamientos rectores para la gestión integral de los residuos generados en Colombia.

Tal prohibición aplica un criterio más restrictivo que el impuesto por la Constitución. De hecho, la Convención de Basilea en el artículo 4° es clara en consagrar el ejercicio del derecho a prohibir la importación de desechos peligrosos y otros desechos para su eliminación. Este Convenio define residuo peligroso de acuerdo con la actividad generadora o los elementos que contenga. Sin embargo, cada Estado que hace parte del Convenio, puede ampliar dicha definición y es considerada válida para efectos internacionales⁶. Por otro lado, los residuos radiactivos no se incluyen, ya que existe una normatividad específica e internacional.

De hecho, Colombia contaba hasta hace poco con una medida restrictiva que implantaba la prohibición de introducir residuos o desechos peligrosos al país (Resolución 189 de 1994) que permitió consolidar inversiones e infraestructuras para tal fin desde 1994 a 2005 (cuatro gobiernos).

La siguiente tabla basada en un trabajo presentado en la Universidad de los Andes⁷ que aplica el estudio citado de la Universidad Nacional, presenta la legislación involucrada en principio, con el tema de los residuos y desechos peligrosos:

| Norma | Descripción |
|-------------------------------|---|
| Leyes | |
| Decreto-ley 2811 de 1974 | El Código de los Recursos Naturales es la base para las autorizaciones, concesiones y autorizaciones para el uso y el aprovechamiento de los recursos naturales y son definidos procedimientos generales para cada caso. |
| Ley 9ª de 1979 | El Código Sanitario Nacional cuenta con una serie de normas relacionadas con la protección del ambiente y la salud humana y de aspectos relevantes que bien podrían ser asumidos a través de la reglamentación de la Ley 99/93 o que pueden ser aplicados en la ausencia de reglamentación específica, toda vez que no se encuentran derogados explícitamente. |
| Ley 80 de 1989 | En la Ley 80 se señalan los fines y los principios de la contratación pública. |
| Constitución Nacional de 1991 | La Constitución Nacional cuenta con más de 30 artículos específicos referidos a temas ambientales y de conservación de los recursos naturales. Es expresa la prohibición de introducir al territorio nacional residuos nucleares y desechos tóxicos (artículo 81). |
| Ley 99 de 1993 | Conforma el Sistema Nacional Ambiental, a través del cual se responsabiliza a todos y cada uno de los actores del desarrollo de la tarea de conservar y aprovechar de manera racional los recursos naturales y el ambiente. Define las autoridades que en materia ambiental serán las responsables de formular y verificar el cumplimiento de las políticas y normas ambientales. |
| Ley 142 de 1994 | Estatuto para los Servicios Públicos Domiciliarios establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios. Esta ley busca crear un entorno regulatorio apropiado para incentivar inversión privada y el desarrollo de la libre competencia en la prestación eficiente de los servicios públicos, y fortalecer la capacidad reguladora y de control del Estado. |

| Norma | Descripción |
|----------------------|--|
| Ley 253 de 1996 | Ley que aprueba en Colombia el Convenio de Basilea, suscrito en el contexto de las Naciones Unidas el 22 de marzo de 1989, |
| Ley 388 de 1997 | Esta ley define el marco general del ordenamiento territorial que debe ser aplicado por los entes territoriales, en este caso, el uso de los suelos para la disposición final de residuos. |
| Ley 430 de 1998 | Esta ley regula la prohibición de introducir desechos peligrosos al país, el manejo y gestión de los generados en Colombia y el control y vigilancia de los mismos, todo ello conforme al Convenio de Basilea. |
| Ley 491 de 1999 | Esta ley determina que cualquier actividad humana susceptible de causar daños al ambiente y requiera de una licencia ambiental, debe contar con un seguro ecológico obligatorio |
| Ley 632 de 2000 | Modifica parcialmente la Ley 142 de 1994 y otras, para obligar a asegurar la prestación de servicios de recolección, transporte y transferencia de residuos peligrosos a través de concesiones hechas a terceros por medio de las licitaciones respectivas. Desconoce que los residuos peligrosos requieren de tratamiento y disposición especiales. |
| Norma | Descripción |
| Decretos | |
| Decreto 0082 de 1976 | Por el cual se reglamentan los artículos 56 y 216 del Decreto-ley 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente). |
| Decreto 1449 de 1977 | Por el cual se reglamentan parcialmente el inciso 1° del numeral 5 del artículo 56 de la Ley 135 de 1961 y el Decreto-ley número 2811 de 1974. |
| Decreto 1875 de 1979 | Este decreto dicta normas sobre la prevención de contaminación del medio marino. |
| Decreto 02 de 1982 | Decreto que define los estándares de emisión para las diferentes actividades productivas. Las normas indicadas solo indican la concentración de partículas y no establece estándares de emisión para otros compuestos o contaminantes. |
| Decreto 1594 de 1984 | Decreto que regula lo relacionado con el control de los efluentes líquidos de los distintos procesos productivos. Regula los procesos de sanciones relativas al incumplimiento de normas ambientales, así como el procedimiento para el trámite y obtención del permiso de vertimiento de residuos líquidos. |
| 1994-2005 | Reglamentación sobre Licencias ambientales. |
| Decreto 948 de 1995 | Este Decreto es el marco normativo de referencia para el manejo de la calidad del aire. Es genérico porque define las reglas generales para las diferentes actividades productivas y de servicios que deban emitir contaminantes a la atmósfera. |

5 Cfr. CONVENIO UESP-UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. Consultoría para la formulación del esquema de funcionamiento de los componentes de transporte, almacenamiento, tratamiento y disposición final, además del esquema de manejo en sus aspectos tarifarios, financieros, económicos e institucionales, de los residuos sólidos peligrosos para Bogotá, D. C., Sede Bogotá, 2002; y Vargas A., Eliécer G. Política colombiana frente al transporte transfronterizo de residuos peligrosos a partir de la Constitución de 1991. Tesis (Especialista en Instituciones Jurídico-Políticas y Derecho Público). Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Bogotá, 2001.

6 CONVENIO UESP-UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. Consultoría para la formulación del esquema de funcionamiento de los componentes de transporte, almacenamiento, tratamiento y disposición final, además del esquema de manejo en sus aspectos tarifarios, financieros, económicos e institucionales, de los residuos sólidos peligrosos para Bogotá, D. C., Sede Bogotá., 2002.

7 LILIANA PATRICIA ZIPA MORENO. *Plan de Manejo de Residuos Peligrosos de la Universidad de los Andes*, trabajo final de la opción en producción más limpia, Facultad de Ingeniería, Departamento de Ingeniería Industrial, Bogotá, 2006.

| Norma | Descripción |
|---|--|
| Decretos | |
| Decreto 605 de 1996 | Reglamenta el servicio público domiciliario de aseo. |
| Decreto 901 de 1997 | Establece las tasas retributivas por vertimiento en los recursos hídricos de la nación, bajo la premisa de que quien contamina paga. |
| Decreto 321 de 1999 | Adopta el Plan Nacional de Contingencias, PNC, contra derrame de hidrocarburos, sus derivados y sustancias nocivas. |
| Decreto 2676 de 2000 | Por el cual se reglamenta la gestión integral de los residuos hospitalarios y similares. |
| Decreto 2763 de 2001 | Por el cual se modifica el Decreto 2676 de 2000 |
| Decreto 1609 de 2002 | Reglamenta el manejo y transporte terrestre automotor de mercancías peligrosas por carretera. |
| Decreto 1713 de 2002 | Por el cual se reglamenta algunas actividades de manejo de residuos peligrosos. |
| Decreto 1443 de 2004 | Por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto-ley 2811 de 1974, la ley 253 de 1996 y la Ley 430 de 1998 en relación con la prevención y control de la contaminación ambiental por el manejo de plaguicidas y desechos o residuos peligrosos provenientes de los mismos y se toman otras determinaciones. |
| Decreto 4741 de 2005 | Por el cual se reglamenta parcialmente la prevención y manejo de los residuos o desechos peligrosos generados en el marco de la gestión integral. |
| Resoluciones | |
| Resolución 2309 de 1986 del Ministerio de Salud | Reglamenta lo relacionado con los residuos especiales, denominados así en la Ley 9/79, y que para los efectos del análisis aplica a los residuos peligrosos. |
| Resolución 189 de 1994 del Ministerio de Medio Ambiente | Esta resolución derogada prohibía la introducción al territorio nacional de residuos peligrosos definiendo los criterios de clasificación de un residuo peligroso. |
| Resolución 6 de 1997 del Consejo Nacional de Normas y Calidad | Esta Resolución adopta normas técnicas de estricto cumplimiento en el transporte de sustancias peligrosas, específicamente en lo que tiene que ver con el embalaje y envase de dichas sustancias. |
| Resolución 822 de 1998 del Ministerio de Desarrollo Económico. | Esta Resolución establece el marco técnico general aplicable al sector de agua potable y saneamiento básico. Es un reglamento técnico de aplicación general para todos y cada uno de los proyectos del sector que en el país se desarrollen. |
| Resolución 415 de 1998 del Ministerio de Medio Ambiente | Define y Reglamenta el uso de aceites usados, los cuales pueden ser utilizados como combustible único o mezclado con otro tipo de combustibles en hornos o calderas |
| Resolución 0058 de 2002 Ministerio de Medio Ambiente | Por la cual se establecen normas y límites máximos permisibles de emisión para incineradores y hornos crematorios de residuos sólidos y líquidos. |
| Resolución 01164 de 2002 del Ministerio de Medio Ambiente | Con esta se adopta el Plan de Procedimientos para la Gestión Integral de los residuos hospitalarios y similares. |
| Resolución 1045 de 2003 Ministerio de Medio Ambiente | Por la cual se adopta la metodología para la elaboración de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS, y se toman otras determinaciones. |
| Resolución 886 de 2004 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial | Por la cual se modifica parcialmente la resolución 0058 de 2002 y se dictan otras disposiciones. |
| Resolución 809 de 2006 | Por la cual se deroga la resolución 189 del 15 de Julio de 1994 |
| Resolución 1402 de 2006 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial | Derogatoria de la Resolución 189 de 1994, para permitir la introducción de residuos o desechos peligrosos al país, salvo los tóxicos. |

II. ESTRUCTURA Y APORTES GENERALES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley está estructurado en cuatro capítulos. El Primer Capítulo contiene artículos referentes al objeto, principios, prohibición e infraestructura de la gestión integral de los residuos peligrosos.

Son consagrados principios rectores de la gestión integral de los residuos peligrosos enriquecidos con criterios de avanzada⁸ que permitan una política nacional sobre el particular, enfocada a la modernización de las empresas y los diversos emplazamientos involucrados con inclusión ecológica y social, en particular protegiendo la salud de los trabajadores, la integridad de los ecosistemas y comunidades que son sustentadas por economías locales contaminantes, comunidades afectadas por la localización de residuos, microempresas, entre otros; y estableciendo instrumentos concretos como política nacional, convenios interinstitucionales y regionales, evaluaciones ambientales estratégicas, planes integrales de residuos y desechos peligrosos, entre otros.

Tales son: universalidad, eficiencia y prevención, protección ecológica, integralidad de la gestión, planificación estratégica, trabajo conjunto, solidaridad, sustentabilidad, previsión de impactos acumulados, corresponsabilidad, responsabilidad social y sistema institucional armonizado.

Lo fundamental es el establecimiento de dos prohibiciones expresas según la argumentación dada en la primera parte de la exposición de motivos dada la crisis en los sistemas de planificación ambiental vividos en el país a pesar de la aceptada y avanzada legislación.

La introducción, importación o tráfico de residuos/desechos peligrosos en cualquier forma en o por el territorio nacional, por parte de cualquier persona natural o jurídica, de carácter público o privado.

De igual forma, la disposición o recepción final de residuos peligrosos en rellenos sanitarios que no cumplan con la capacidad o condiciones físicas y técnicas adecuadas para tal fin.

Por otro lado, son adoptadas las definiciones principales que deberá considerarse como mínimo para establecer el alcance y objeto de la ley, que son concordantes con las proporcionadas en el Convenio de Basilea (Ley 253 de 1996), no obstante, definiendo con particularidad al generador, transportador, receptor y varias condiciones de modo y lugar con el fin de regular con amplitud todas las acciones que involucra el uso y manipulación de los residuos peligrosos según sus clasificaciones o categorías.

“Generador: Aquella persona natural o jurídica que produzca, use, manipule o genere en cualquier acción, actividad o industria residuos o desechos peligrosos, al igual que el fabricante de un producto o sustancia química con propiedad peligrosa, inclusive aquellas que no sean propietarias del residuo.

Transportador: Aquella persona natural o jurídica que realice operaciones o ejecute condiciones relacionadas con la recolección, movilización de residuos peligrosos, la seguridad en los envases y embalajes, la preparación, envío, carga, segregación, trasbordo, trasiego, almacenamiento en tránsito, descarga y recepción en el destino final.

Receptor: Aquella persona natural o jurídica que recibe un residuo o desecho peligroso para su aprovechamiento, tratamiento o disposición final en condiciones adecuadas físicas, químicas y/o biológicas.

Emplazamiento: Lugar donde sea gestionado cualquier forma de generación, tratamiento, transporte, recepción y disposición final

⁸ Más estratégicas que las legislaciones de otros países: CONGRESO DE LA NACIÓN DE ARGENTINA. *Ley números 25612. Gestión Integral de Residuos Industriales. Régimen Legal.* Publicada en el Boletín Oficial DEK 29/07/2002. [Base de datos en línea]. [Consultado el 24 de julio de 2006]. Disponible en <http://www.basel.int/legalmatters/natleg/frsetmain.html>. ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *Ley número 55. Ley sobre Sustancias, Materiales y Desechos Peligrosos.* Publicada en la Gaceta Oficial número 5.554 Extraordinario de fecha 13 de noviembre de 2001. [Base de datos en línea]. [Consultado el 24 de julio de 2006]. Disponible en <http://www.basel.int/legalmatters/natleg/frsetmain.html>.

de residuos o desechos peligrosos, incluyendo su zona de influencia inmediata”.

Las definiciones pueden ser particularizadas en la reglamentación respectiva que expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial atendiendo al avance de la ciencia y la tecnología o a la clasificación propuesta en los sistemas de la Organización de las Naciones Unidas y organizaciones especializadas, tanto nacionales como internacionales. También son consideradas las disposiciones tradicionales sobre la imposición de obligaciones a quienes pretendan introducir carga con presencia de residuos peligrosos, y al Gobierno Nacional de proporcionar infraestructura adecuada y suficiente a las autoridades ambientales, sanitarias y portuarias para detectar la introducción de residuos o desechos peligrosos, incluso en productos destinados a la comercialización que oculten dichas sustancias o elementos bajo otras nominaciones; permanece el artículo referente a la reutilización de los aceites lubricados de desecho generados en el país como ejemplo del principio de sustentabilidad.

Seguidamente, el Segundo Capítulo contiene los lineamientos de gestión integral de los residuos o desechos peligrosos que deben ser implementados a través de la Política de Producción Más Limpia. Son consagrados los planes integrales de residuos y desechos peligrosos exigibles a quienes participan en todos los procesos definidos en la cadena de producción; de tal forma que la conciencia y responsabilidad social tendrá que ser reflejada en acciones concretas para la reducción y minimización de la generación de estos residuos o los efectos producidos por la misma.

Las evaluaciones ambientales estratégicas obedecen estrictamente a la aplicación del principio de planificación estratégica, toda vez, que la autoridad rectora de la política o estrategia de producción más limpia y responsable de aprobar los planes integrales, debe contar con pleno conocimiento de toda la información que le aporte elementos de fondo para estructurar los consiguientes procesos de planificación, y así, prevenir con antelación daños o impactos acumulados por el uso, manipulación y eliminación de los residuos, escoger adecuadamente los emplazamientos de disposición final y definir estrategias por sectores en particular.

Complementariamente, y como resultado de lo anterior, son establecidos un registro único de los generadores, transportadores y receptores de los residuos peligrosos, y de la naturaleza de estos últimos, así como un sistema de georreferenciación de todos los emplazamientos, corredores industriales y predios de propiedad pública o privada, las rutas de transporte de los mismos, que permitan analizar estratégicamente las decisiones o reglamentaciones a que haya lugar para impedir impactos o daños acumulativos en el entorno o la salud. Igualmente, son consagrados el trabajo conjunto y la participación ciudadana, la autonomía de las entidades territoriales y la cooperación internacional para garantizar los derechos fundamentales y colectivos de los habitantes del país frente a los riesgos que suponen la gestión de los residuos peligrosos. Estos aspectos deben considerar la capacitación, divulgación e información a la comunidad sobre la importancia del manejo adecuado de productos industriales o domésticos que contengan sustancias o elementos peligrosos y su impacto sobre la salud humana o el entorno en general, para la correcta aplicación del principio de corresponsabilidad.

El Fondo-cuenta, operará para facilitar los objetivos de la presente ley, en particular, la atención de emergencias, el financiamiento de la investigación aplicada, los sistemas de gestión ambiental y la reconversión a tecnologías limpias.

El Capítulo III, aplica las generalidades la responsabilidad del generador, el transportador y el receptor, indicando los tiempos concretos de la responsabilidad solidaria según la cadena de distribución del residuo sólido, en particular, consagrando la subsistencia de la responsabilidad hasta su reutilización o disposición definitiva de forma adecuada e integral bajo tratamientos físicos, químico y/o biológico acordes con el avance de la ciencia y la tecnología.

Finalmente, el Capítulo IV establece la vigilancia, control y sanciones para garantizar la aplicabilidad de la ley, de conformidad a las competencias de las autoridades sanitarias, policivas, de comercio exterior y de aduanas.

Con el proyecto de ley, el Congreso de la República pondrá a disposición del Gobierno Nacional y los colombianos de fundamentos y herramientas para atender la preocupación, los riesgos y los impactos asociados a la gestión de los residuos peligrosos. Por estos motivos ponemos a consideración la presente iniciativa para que surta el trámite correspondiente en la Corporación.

Cordialmente,

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

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2006

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 37 de 2006 Senado, *por la cual se prohibir la introducción o importancia de residuos y desechos peligrosos en cualquier forma al territorio nacional y son dictados principios y lineamientos para la gestión integral de los mismos*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO

DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2006

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

Cumplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República.

Dilian Francisca Toro Torres.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 38 DE 2006 SENADO

por la cual se crea la Comisión de Regulación de Salud.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TITULO I

DISPOSICIONES PRELIMINARES

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es crear la Comisión de Regulación en Salud y modificar las competencias del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, con el fin de racionalizar la intervención del Estado en el sector salud.

Artículo 2°. *Principios.* Esta ley se rige por los principios de dignidad humana, igualdad, salud, eficiencia, economía, autonomía y desconcentración.

Estos principios tienen fuerza vinculante, prevalecen sobre las demás normas contenidas en esta ley y serán criterio de interpretación.

TITULO II

COMISION DE REGULACION EN SALUD

Artículo 3°. *Creación y naturaleza.* Créase la Comisión de Regulación en Salud, CRES, como unidad administrativa especial, con personería jurídica, independencia administrativa, técnica y patrimonial; y adscrita al Ministerio de la Protección Social.

Artículo 4°. Se le dará al actual Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud un carácter de asesor del Ministerio de la Protección Social y de la Comisión de Regulación en Salud.

Artículo 5°. *Composición.* La Comisión de Regulación en Salud estará integrada de la siguiente manera:

1. El Ministro de la Protección Social o en su defecto el Viceministro de la Protección Social en Salud, quien la presidirá.
2. El Director del Departamento Nacional de Planeación.
3. Tres Comisionados de dedicación exclusiva.

Artículo 5°. *Comisionados.* Los tres comisionados de la Comisión de Regulación en Salud serán designados por el Presidente de la República, de candidatos que presenten las Universidades que tengan facultades de salud pública, facultades de economía y facultades de química farmacéutica, en un número no mayor de uno por cada Universidad; y ejercerán por períodos individuales de tres (3) años, reelegibles por una sola vez y no estarán sujetos a las disposiciones que regulan la carrera administrativa.

Parágrafo. *Calidades de los comisionados.* Los expertos deberán ser profesionales en el área de la salud o en ciencias económicas, mínimo con el título de maestría o su equivalente; cada uno de ellos deberá acreditar experiencia en el ejercicio profesional no menor de 10 años, uno de ellos en temas de economía de la salud, otro en salud pública y otro más en temas de farmacología, toxicología o medicamentos.

Parágrafo *transitorio.* En la primera integración de la Comisión, y seleccionados al azar, un Comisionado tendrá un período de un (1) año, otro de dos (2) años y el tercero de tres (3) años. Al vencimiento del período de cada uno de estos expertos, el Presidente designará el reemplazo respectivo, con base en los criterios estipulados en el artículo 5°, para períodos ordinarios de tres (3) años.

Artículo 6°. *Estructura orgánica.* La Comisión de Regulación en Salud tendrá la siguiente estructura orgánica, que el Presidente de la República podrá modificar en cualquier tiempo según las necesidades del servicio:

1. Comité de Comisionados.
2. Coordinación General:
 - a) Coordinación Ejecutiva;
 - b) Coordinación Administrativa.
3. Areas Ejecutoras:
 - a) Oficina de Regulación y Políticas de Competencia;
 - b) Oficina Técnica;
 - c) Oficina Jurídica.
4. Sistema Nacional de Información en Salud.

La planta de personal y las categorías de empleos serán establecidas por el Gobierno Nacional, que además adelantará todas las actuaciones necesarias para la instalación y funcionamiento de la Comisión, como su sede y dotación.

El reglamento interno, los manuales de funciones y sistema de gestión de calidad serán adoptados por la propia Comisión.

Artículo 7°. *Funciones.* La Comisión de Regulación en Salud ejercerá las siguientes funciones:

1. Definir los Planes Obligatorios de Salud, POS, que las Entidades Promotoras de Salud, EPS, garantizarán a los afiliados según las normas de los Regímenes Contributivo y Subsidiado.
2. Definir el listado de medicamentos esenciales y genéricos que harán parte de los Planes de Beneficios.

3. Definir los criterios generales de selección de los beneficiarios del régimen Subsidiado por parte de las entidades territoriales, para lo cual otorgará prioridad a los grupos de personas de escasos recursos económicos y vulnerables, y garantizará la calidad en la prestación de los servicios y que no haya selección adversa y selección de riesgo.

4. Definir las reglas para el traslado de afiliados entre EPS al interior de cada régimen.

5. Definir el valor de la Unidad de Pago por Capitación del régimen Contributivo.

6. Definir el valor de la Unidad de Pago por Capitación del régimen Subsidiado.

7. Definir el valor por beneficiario de los subsidios parciales en salud, sus beneficios y los mecanismos para hacer efectivo el subsidio.

8. Definir el régimen de pagos compartidos de que tratan el numeral 3 del artículo 160 y los artículos 164 y 187 de la Ley 100 de 1993.

9. Definir el régimen que deberán aplicar las EPS para el reconocimiento y pago de las incapacidades originadas en enfermedad general o en las licencias de maternidad, según las normas del Régimen Contributivo.

10. Establecer las tarifas de los servicios prestados en los casos de riesgos catastróficos, accidentes de tránsito y atención inicial de urgencias.

11. Definir las medidas necesarias para evitar la selección adversa y selección de riesgo de usuarios por parte de las EPS y de los entes territoriales, para evitar la distribución inequitativa de los costos de la atención de los distintos tipos de riesgo.

12. Determinar con base en qué perfil epidemiológico de una determinada región, cómo se utilizarán los márgenes porcentuales de la Unidad de Pago por Capitación, UPC, en los eventos en que hubiere lugar a ello.

13. Definir el porcentaje máximo de administración de las EPS del Régimen Subsidiado.

14. Definir en qué eventos es necesario que la realización de obras, instalación y operación de equipos de las empresas del sector se someta a normas técnicas oficiales.

15. Proferir la regulación integral del sector, siempre y cuando la materia no sea reserva de la ley o del reglamento.

16. Definir los criterios de eficiencia, desarrollar indicadores y modelos para evaluar la calidad en la prestación de servicios, la gestión financiera, técnica y administrativa de las EPS, IPS y ESE, proferir las normas de calidad de las instituciones del sector y solicitar las evaluaciones que considere necesarias para el ejercicio de sus funciones.

17. Pedir información amplia, exacta, veraz y oportuna a quienes prestan los servicios del sector.

18. Promover la competencia entre quienes prestan el servicio de salud, para evitar prácticas monopolistas, competencia desleal, mercantilización de los servicios o abuso de posición dominante.

19. Establecer los mecanismos indispensables para evitar la concentración de la propiedad accionaria en empresas del sector salud o en empresas con actividades complementarias al sector.

20. Adelantar las actuaciones y procedimientos administrativos necesarios para el ejercicio de sus funciones y decidir los recursos que se interpongan contra sus actos, con fundamento en lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo.

21. Imponer multas a las empresas del sector por violación de la regulación, con respeto del derecho al debido proceso, en una cuantía que no podrá ser inferior a cien (100) ni superior a mil (1.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

22. Solicitar la investigación de las empresas del sector por parte de las autoridades competentes, cuando fuere del caso.

23. Resolver, a petición de cualquiera de las partes, los conflictos que surjan entre las empresas del sector, que no corresponda decidir a

otras autoridades administrativas. La resolución que se adopte estará sujeta al control jurisdiccional de legalidad.

24. Resolver las consultas que sobre las materias propias de su competencia le someta el Gobierno Nacional.

25. Preparar proyectos de ley para someter a la consideración del Gobierno, y recomendarle la adopción de los decretos reglamentarios que se requiriesen.

26. Vigilar que se desarrollen adecuadamente los programas de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, conforme a la ley.

27. Tener organizado un Sistema Nacional de Información en Salud que permita tener los insumos necesarios para el buen funcionamiento de la Comisión y para tomar las decisiones.

27. Presentar ante las Comisiones Séptimas de Senado y Cámara, a través del Ministro de la Protección Social, un informe anual sobre la evolución del Sistema General de Seguridad Social en Salud y las recomendaciones para mejorarlo.

28. Dictar los estatutos de la Comisión y su propio reglamento.

29. Las demás que le sean asignadas por ley.

Parágrafo. El valor de pagos compartidos y de la UPC serán revisados por lo menos una vez por año, antes de iniciar la siguiente vigencia fiscal, y el nuevo valor se determinará con fundamento en estudios técnicos previos y en los datos del Sistema Nacional de Información en Salud. Sólo en casos excepcionales dicho valor se incrementará automáticamente en una proporción igual al IPC, siempre y cuando se justifique la ausencia de los estudios previos.

TITULO III

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 8°. *Financiación.* La Comisión de Regulación en Salud se financiará con recursos del Fosyga.

Artículo 9°. *Manejo de los recursos.* Por su autonomía jurídica, la Comisión de Regulación en Salud podrá ejercer derechos y contraer obligaciones por sí misma, y en especial podrá celebrar todos los contratos que fueren necesarios para el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales asignadas.

Artículo 10. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga toda disposición en contrario.

Jaime Restrepo Cuartas,

Representante a la Cámara por Antioquia.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Tengo el gusto de presentar a consideración del honorable Congreso de la República, a través de la Cámara de Representantes, un proyecto de ley cuyo objeto es modificar la Ley 100 de 1993 al establecer una Comisión de Regulación en Salud de carácter autónomo y permanente, que asuma las funciones de la Comisión Nacional de Seguridad Social en Salud, entidad que se convertiría en asesora del Ministerio de Seguridad Social, por las siguientes razones:

La aplicación de la Ley 100 ha tenido grandes debilidades en Colombia, pues no ha existido un organismo capaz de diseñar las políticas y trazar las estrategias necesarias para que se avance en la solución de los principales problemas de salud del país. La actual Comisión Nacional de Seguridad Social en Salud es un organismo demasiado grande y complejo, con representación específica de los diferentes organismos que tienen que ver con la organización, aseguramiento y prestación de los servicios de salud, que no se reúne con la suficiente periodicidad ni actúa con la debida diligencia para pensar con seriedad en la salud de los colombianos. Su labor está más dirigida a defender intereses particulares de las entidades que representan sus miembros, por lo que debería convertirse en una comisión asesora del Ministerio de la Protección Social y de ese modo sirviera como un instrumento de regulación y control.

En el país persisten todavía los más graves problemas sanitarios. Grandes sectores de la población carecen de condiciones higiénicas suficientes para que definitivamente se eliminen enfermedades que

dependen de la inadecuada estructura sanitaria como las parasitosis o la enfermedad diarreica aguda y de enfermedades que son producto de la contaminación y el deterioro del medio ambiente. Orientar al Estado para que se adelanten las obras necesarias de acueductos y alcantarillados y para que se mejore la distribución y la calidad del agua, así como para que se establezcan los controles de emisión de sustancias tóxicas y venenos esparcidos, es una tarea esencial e ineludible.

La Ley 100 establece la necesidad de hacer promoción de la salud y prevención de la enfermedad, pero esto no se ha logrado en un nivel que favorezca a la mayoría de los colombianos y los recursos existentes para tal fin no se aplican en forma correcta y se desvían de su uso. Asegurar la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad es una tarea ineludible para evitar muchas de las enfermedades o para tratarlas en su etapa inicial cuando la curación y el manejo adecuado son posibles. Esto disminuiría los costos, hoy en día desperdiciados, y permitiría que muchos recursos pudieran aplicarse a mejorar coberturas y prestar una mejor calidad.

En Colombia no existe un sistema de información en salud que permita a los organismos del Estado aplicar correctivos a los problemas de salud existentes u orientar los programas de salud con base en los mapas epidemiológicos existentes. Para nadie es un secreto que en el país se vienen incrementado enfermedades susceptibles de control como el SIDA, la tuberculosis, el paludismo, la leishmaniosis y el cáncer de cuello uterino, para colocar sólo algunos ejemplos. La nueva Comisión de Regulación en Salud tendría así una herramienta que es indispensable para un trabajo serio y responsable, al trazar las políticas y fijar las prioridades en salud.

En el país es necesario establecer indicadores de calidad para mejorar la atención en salud. La actual Comisión Nacional de Seguridad Social en Salud ha permitido que las aseguradoras establezcan únicamente indicadores económicos como: número de atención de pacientes por hora laboral de los médicos, número y complejidad de exámenes de laboratorio o procedimientos utilizados por los médicos, cantidad de órdenes de traslado de pacientes a sitios de mayor complejidad, y no ha diseñado y puesto en aplicación indicadores de calidad que tengan que ver con disminución de las tasas de morbilidad y mortalidad, lo cual hace que la prestación de servicios de salud se haga sin la debida calidad.

La Comisión de Regulación en Salud deberá coordinar con la Superintendencia Nacional de Salud y con base en la información disponible, los informes del Sistema Nacional de Información en Salud y los datos que tiene a disposición el Ministerio de la Protección Social, el control de las entidades públicas y privadas que participan en el sistema para evitar la corrupción y velar por el buen manejo y distribución de los recursos.

Es necesario recuperar la dignidad de los profesionales de la salud, que se ha visto deteriorada y ha menoscabado la ética en el manejo y la prestación de los servicios de salud. Un médico que tenga que ver cuatro pacientes por hora y que se encuentre limitado en el uso de medicamentos, exámenes y traslados, no tiene el tiempo ni la autonomía necesaria para ejercer con dignidad su profesión y está pensando más en consideraciones económicas que en prestar un servicio eficaz, eficiente y humano. La nueva Comisión de Regulación en Salud deberá elaborar las reglamentaciones necesarias para que le permita a los profesionales de la salud, con base en su ética profesional, prestar un servicio de alta calidad y ejercer el control requerido.

Señores Congresistas: Consideramos que crear una Comisión de Regulación en Salud que asuma con autonomía, profesionalismo, responsabilidad y experiencia la orientación general de la salud en Colombia es un avance fundamental para el mejoramiento de la calidad en la atención de la salud que se merecen los colombianos y permitiría resolver la gran mayoría de los problemas que hoy existen en la aplicación de la Ley 100 de 1993.

De ustedes, con toda atención

Jaime Restrepo Cuartas,

Representante a la Cámara por Antioquia.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2006

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 38 de 2006 Senado, *por la cual se crea la Comisión de Regulación de Salud*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,
Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2006

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

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República.

Dilian Francisca Toro Torres.

El Secretario General del honorable Senado de la República,
Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 39 DE 2006 SENADO

por medio de la cual se establecen tarifas diferenciales en el servicio público de transporte de pasajeros.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. En todos los sistemas de transporte masivo, en el servicio público de transporte colectivo de pasajeros metropolitano, distrital y municipal y en el servicio público de transporte colectivo de pasajeros por carretera se establecerá una tarifa diferencial para el transporte de estudiantes, niños menores de cinco (5) años de edad y adultos mayores de sesenta y cinco años (65), la cual no podrá ser inferior al veinte por ciento (20%) ni superior al cincuenta por ciento (50%) de la tarifa establecida a los demás usuarios.

Parágrafo. La población estudiantil beneficiaria del alivio a que se refiere el presente artículo corresponderá a los estudiantes de básica primaria, secundaria y universitaria menores de veinticinco (25) años de edad.

Artículo 2°. En la estructura de costos para la fijación de las tarifas en el servicio público de transporte colectivo de pasajeros metropolitano, distrital y municipal y en el servicio público de transporte colectivo de pasajeros por carretera, se deberá tener en cuenta la compensación de la tarifa plena respecto de la diferencial.

En el transporte masivo se revisaran los contratos vigentes con el objeto de realizar los ajustes a la estructura financiera de los mismos, de manera tal que la medida no genere desequilibrio económico para las partes.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional deberá expedir la reglamentación respectiva para la implementación del beneficio previsto en la presente ley, dentro de un término no superior a tres (3) meses contados a partir de su vigencia. Las autoridades de transporte competentes encargadas de la fijación de las tarifas a que hace referencia la presente ley deberán aplicarlas en un plazo máximo de tres (3) meses contados a partir de la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

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

Por el Gobierno Nacional
El Ministro de Transporte,

Andrés Uriel Gallego Henao.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Identificado con la política social que la administración actual viene implementando, este Ministerio procede a presentar el presente proyecto de ley el cual tiene por objeto implementar en todos los sistemas de transporte masivo, en el servicio público de transporte colectivo de pasajeros metropolitano, distrital y municipal y en el servicio público de transporte colectivo de pasajeros por carretera, una tarifa diferencial para beneficiar con un menor costo en el valor del pasaje a los estudiantes menores de 25 años, niños menores de 5 años y adultos mayores de 65 años.

Partiendo de los postulados constitucionales, encontramos la protección a ciertos derechos fundamentales que merecen especial atención por parte del Estado y que es pertinente traer a colación, ya que tienen que ver con esta iniciativa gubernamental.

En primera instancia se está contemplando una tarifa especial para los estudiantes menores de 25 años. Al referirnos al derecho a la educación es analizar uno de los más importantes derechos constitucionales fundamentales, ya que como la misma norma lo dice, con ella se busca cumplir una función social como es la búsqueda del acceso al mundo del conocimiento, de la ciencia y la técnica y los demás valores y bienes de la cultura.

El derecho al saber figura como uno de los de más alta jerarquía dentro de la gama de los derechos humanos, porque ciertamente donde hay ignorancia no puede hablarse de bien ser, ni de bien estar, ni mucho menos de libertad en el profundo significado del término.

El Estado colombiano no puede ser indiferente ante la situación económica de muchos hogares colombianos que por estas restricciones no han podido continuar dando educación a sus hijos, por tanto, se pretende a través de la adopción de una tarifa que esté más al alcance de la gran mayoría de hogares contrarrestar en algún porcentaje la deserción escolar que en los últimos años se ha incrementado. E igualmente sustenta esta iniciativa la responsabilidad constitucional que le asiste al Estado de garantizar y procurar a los ciudadanos el respeto y la concreción de los derechos fundamentales, en el caso que nos ocupa, el derecho a la educación, como inicialmente se mencionó, el cual tiene una función social.

En cuanto a la tarifa que se contempla para los niños menores de cinco (5) años es importante traer a colación lo manifestado por la Corte Constitucional, en cuanto a la responsabilidad del Estado en la salvaguarda de los derechos de los ciudadanos, y la manera como la legislación debe buscar su protección y analizar a su vez la prevalencia de estos.

En la Constitución política de Colombia, se establece que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás, con ocasión de esta norma constitucional, en Sentencia T-008 de 1992, el magistrado Fabio Morón Díaz expuso: “...*Especial mención merece la expresión “Derechos Fundamentales de los Niños” que trae la norma; el predicado “de los niños”, le da una connotación especial a la primera parte de la frase. En primer término, esta debe interpretarse en concordancia con la última del artículo: “los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”. La expresión “derechos fundamentales de los niños” tiene una doble connotación: Implica el reconocimiento de la titularidad de que disponen, de los derechos fundamentales para los enunciados en el artículo 44 y la primacía señalada; y simultáneamente muestra el particular interés del constituyente de habilitar, en el Estado Social de Derecho, los procedimientos legales y las acciones de la familia, la sociedad y el Estado con el propósito claro de hacerlos una pronta realidad, en la parte de los derechos asistenciales que se relacionan en el primer inciso, tal como lo estatuye con la lógica proteccionista que le es propia al Inciso 2° de la norma comentada”.*

Para lograr una eficaz protección de los derechos del niño, la Convención que los reconoce, firmada en 1989, contó el día de su expedición con 61 países que la ratificaron para así permitir que en verdad los derechos de los menores prevalezcan sobre los demás.

En desarrollo de los principios y la prevalencia de la norma constitucional sobre las demás normas y atendiendo los presupuestos contemplados que buscan la protección de los derechos fundamentales de los niños, se contempla esta tarifa diferencial a través de este proyecto.

En cuanto a la tarifa especial para los adultos mayores de sesenta y cinco (65) años, es importante reiterar la especial protección de rango constitucional que este grupo de la sociedad ostenta. Para garantizar el derecho a la igualdad de que gozan todos los ciudadanos, es preciso resaltar las condiciones de igualdad entre los desiguales, esto es la responsabilidad inmersa que tiene el Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar las medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

La igualdad siempre implica unos criterios de diferenciación, en Sentencia T-342 de 1992 el Magistrado Simón Rodríguez Rodríguez, dijo entre otras cosas: “...*el principio de la igualdad es objetivo y no formal; él se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. Se supera así el concepto de la igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el concepto de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente formación a supuestos distintos. Con este concepto solo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado...*”. “...*El derecho a la igualdad impone el deber de no consagrar un igualitarismo jurídico entre quienes se hallan en diversidad de condiciones fácticas, es decir la obligación de crear un sistema jurídico diferente para quienes se encuentran en desigualdad en los amplios y complejos campos de la vida política, económica, social y cultural...*”.

Finalmente el proyecto de ley determina que en la estructura de costos establecida para la fijación de las tarifas se tendrá en cuenta la compensación de la tarifa plena respecto de la diferencial, con lo cual será el mismo sistema el que genere la tasa diferencial, manteniendo a los prestadores del servicio público los ingresos requeridos para la operación.

Hechas las anteriores consideraciones se presenta el presente proyecto de ley para su estudio y correspondiente trámite legislativo ante el honorable Congreso de la República.

El Ministro de Transporte,

Andrés Uriel Gallego Henao.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2006

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 39 de 2006 Senado, *por medio de la cual se establecen tarifas diferenciales en el servicio público de transporte de pasajeros*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2006

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

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República.

Dilian Francisca Toro Torres.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

C O N T E N I D O

Gaceta número 264 - Viernes 28 de julio de 2006

SENADO DE LA REPUBLICA

Págs.

OBJECIONES PRESIDENCIALES

Informe de objeciones al Proyecto de ley número 24 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara, por la cual se dictan disposiciones en materia de talento humano en salud. 1

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Proyecto de Acto legislativo número 01 de 2006 Senado, por el cual se adiciona la Constitución Política de Colombia, Título VIII de la Rama Judicial, Capítulo III de la jurisdicción contencioso-administrativa, artículo 237. 3

Proyecto de Acto legislativo número 02 de 2006 Senado, por el cual se modifica la Constitución Política de Colombia, Título IX de las elecciones y de la organización electoral, Capítulo I del sufragio y de las elecciones, artículo 258. 6

Proyecto de Acto legislativo número 03 de 2006 Senado, por el cual se permite la reelección inmediata de gobernadores y alcaldes. 9

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 31 de 2006 Senado, por la cual se regula el Registro Calificado de Programas de Educación Superior y se dictan otras disposiciones. 11

Proyecto de ley número 32 de 2006 Senado, por medio de la cual se declara patrimonio cultural de la Nación al caballo criollo colombiano de paso en sus cuatro andares: paso fino, trote y galope, trocha pura y trocha y galope, y se dictan otras disposiciones. 13

Proyecto de ley número 33 de 2006 Senado, por la cual se fija el régimen de créditos por sumas mal cobradas. Acreditación de intereses. 15

Proyecto de ley número 34 de 2006 Senado, por medio de la cual se dicta el estatuto de las personerías. 16

Proyecto de ley número 35 de 2006 Senado, por la cual se crea la Comisión de Simplificación Normativa del Congreso de la República y se adiciona la Ley 5ª de 1992. 24

Proyecto de ley número 36 de 2006 Senado, por la cual se establece responsabilidad de las sociedades matrices o controlantes. 28

Proyecto de ley número 37 de 2006 Senado, por la cual es prohibida la introducción o importación de residuos y desechos peligrosos en cualquier forma al territorio nacional y son dictados principios y lineamientos para la gestión integral de los mismos. 29

Proyecto de ley número 38 de 2006 Senado, por la cual se crea la Comisión de Regulación de Salud. 36

Proyecto de ley número 39 de 2006 Senado, por medio de la cual se establecen tarifas diferenciales en el servicio público de transporte de pasajeros. 39