



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVI - N° 636

Bogotá, D. C., jueves 6 de diciembre de 2007

EDICION DE 32 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 013 DE 2007 CÁMARA

por la cual se modifica parcialmente la Ley 136 de 1994.

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Presidente

COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL

Honorable Cámara de Representantes

La Ciudad

Ref.: Informe de ponencia para primer debate en la honorable Cámara de Representantes del **Proyecto de ley número 013 de 2007 Cámara**, por la cual se modifica parcialmente la Ley 136 de 1994.

Respetado señor Presidente:

En atención a la designación hecha por usted, el suscrito ponente se permite presentar para la consideración y el primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, el correspondiente informe de ponencia al proyecto de ley de la referencia.

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

La propuesta de ley fue presentada con anterioridad en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes por los honorables Congresistas Gloria Stella Díaz Ortiz, Alexandra Moreno Piraquive y Manuel Antonio Virgüez para el período legislativo 2006-2007. El proyecto de ley fue recibido en la Secretaría de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el día 13 de septiembre de 2006, sin que se materializara el primer debate en la comisión al finalizar la legislatura correspondiente. Por lo anterior, el proyecto fue archivado en atención a lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

El proyecto de ley fue nuevamente presentado por los honorables congresistas para el período legislativo 2007-2008, el cual está a la espera de darse su primer debate en la comisión.

II. LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES

Las Juntas Administradoras Locales, JAL, tienen su origen en el Acto Legislativo número 01 de 1968, en el que se contempló la posibilidad de que los Concejos Municipales podrían crearlas en los sectores de cada municipio, reglamentadas a partir de 1986 a través de la Ley 11, que estableció la división de los territorios municipales en comunas y corregimientos, además del artículo 318 (323 y 324 ibídem) de la Cons-

titución Política de 1991. Posteriormente, la Ley 136 de 1994 establece ciertas pautas, modificada en algunos apartes por la Ley 177 de 1994 y la Ley 617 de 2000¹.

Desde sus inicios, las Juntas Administradoras Locales nacieron para la satisfacción y la producción de las necesidades urbanas como un aparato que actúa en representación de la municipalidad.

Al respecto, Dimas Rincón Parra, en su libro *Descentralización y Juntas Locales*, ha manifestado que la municipalidad “es una unidad de “gestión”, un aparato político-administrativo de articulación de recursos para la producción de ciertos “productos”, como la elaboración de políticas locales para satisfacer necesidades, su transformación en programas de acción y su ejecución por medio de la prestación de servicios y la construcción de obras. Esta gestión municipal depende predominantemente del sistema de relaciones políticas locales”.

La figura de las JAL responde a la descentralización administrativa para mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos. Son, además, de elección popular y están integradas por un número de miembros determinado por la ley. Así mismo, las Juntas Administradoras Locales tienen a su cargo las siguientes funciones: participar en la elaboración de los planes y programas municipales en su comuna o corregimiento; formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales; ejercer las funciones que les deleguen el Concejo y las otras autoridades locales; presentar proyectos de acuerdo al Concejo Municipal relacionados con el objeto de sus funciones; etc.

Gracias al desarrollo de estas funciones se han convertido hoy en día en un pilar fundamental para el futuro de los municipios.

III. OBJETO DEL PROYECTO

La iniciativa del proyecto consiste en modificar la Ley 136 de 1994, “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios” en lo atinente al recibo de honorarios por parte de los miembros de las Juntas Administradoras Locales por el cumplimiento de sus funciones.

¹ *Gaceta del Congreso* 430 de 2006, ponencia para primer debate al Proyecto de ley 014 de 2006 Cámara.

Dimas Rincón Parra “Descentralización y Juntas Locales”.

Jairo Linares Rodríguez “Las Juntas Administradoras en Bogotá: Real Oportunidad de Participación Ciudadana”.

IV. SOBRE EL ARTICULADO DEL PROYECTO

En atención a lo expuesto por los autores en lo referente a la exposición de motivos que se plantea sobre el proyecto objeto de análisis, me permito transcribir las consideraciones que se plantean sobre el articulado, el cual está compuesto por cuatro artículos, incluyendo la vigencia.

“El artículo 1° del proyecto se dirige a modificar parcialmente el artículo 119 de la Ley 136 de 1994, el cual establece la posibilidad de que los miembros de las Juntas Administradoras Locales devenguen honorarios por su asistencia a sesiones, proponiendo un tope máximo equivalente al 30% del salario diario del alcalde de su respectivo municipio, así como el pago de Seguros de Salud y de Vida.

Por otra parte se determina un número máximo de sesiones que anualmente puedan ser pagadas, adoptando el mismo criterio establecido en la Ley 617 de 2000 para el caso de los concejos municipales y se deja abierta la posibilidad para que sean los concejos municipales quienes, por iniciativa del alcalde respectivo, adopten el pago y el monto de los beneficios creados a favor de los miembros de las Juntas Administradoras Locales.

Finalmente, el artículo prevé la ocurrencia de faltas absolutas de los comuneros, para determinar el derecho que asiste a quienes llenen las vacantes para percibir el pago de los beneficios creados mediante la presente ley y se propone congelar el número de los miembros de las Juntas Administradoras Locales actualmente existentes.

En el 2° artículo del proyecto se incluye un inciso al artículo 125 de la Ley 136 de 1994 que tiene por finalidad que la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, dicte cursos de capacitación para los elegidos de las Juntas Administradoras Locales, como requisito para poder tomar posesión del cargo.

El artículo 3° complementa el artículo 132 de la Ley 136 de 1994, procurando enriquecer lo relativo a los temas que necesariamente deban ser abordados en los reglamentos internos de las JAL, y determina de manera clara y concreta lo relativo a los períodos de sesiones de dichas corporaciones, tomando como parámetro el mismo utilizado por la ley para los concejos municipales.

El último artículo del proyecto prevé, que estas disposiciones sólo entrarán en vigencia hasta el próximo período fiscal, buscando con ello manejar un término de transición para que los municipios puedan prever en sus presupuestos lo relativo a este nuevo costo. Además deroga las disposiciones contrarias”.

V. CONSIDERACIONES

Bajo estos lineamientos y una vez comprendida la figura de las JAL, me dedicaré a analizar cada uno de los objetivos del proyecto.

Desde su nacimiento, las Juntas Administradoras Locales han desempeñado funciones de vital importancia para el desarrollo de los municipios, ejecutando sus actividades en la localidad como extensión del poder de la municipalidad. Estas actividades se sustentan en el artículo 318 de la Constitución Política, que le otorga a las JAL funciones concernientes con los planes y programas municipales de desarrollo económico, social y de obras públicas, vigilancia y control de la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con los recursos públicos, además de lo concerniente a la distribución de las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal. Estas funciones, así como su organización, son desarrolladas por normatividad más específica como la Ley 136 de 1994.

El último aparte del artículo 119 de la mencionada ley consagra que “Los miembros de las Juntas Administradoras Locales cumplirán sus funciones *ad honórem*”. A partir de este enunciado es donde se motiva la realización de este proyecto por parte de sus autores para modificar los artículos 119, 125 y 132 de la Ley 136 de 1994, con el objetivo de lograr que los comuneros puedan percibir remuneración por su trabajo en igualdad de condiciones frente a los demás servidores públicos de elección popular, dando cumplimiento a postulados constitucionales como el derecho a la igualdad y al trabajo.

En cuanto a la remuneración de las JAL, exponen los autores del proyecto que la Ley 136 de 1994 consagra lo atinente a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios. El Título VII (artículos 119 a 140) de dicha ley se preocupa por regular lo concerniente

a las Juntas Administradoras Locales, con excepción del Distrito Capital, toda vez que los ediles de la Capital de la República son regidos por el Decreto-ley 1421 de 1993. De la misma forma, el segundo capítulo (artículos 64 a 83) establece el régimen de organización y funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales en la ciudad de Bogotá.

Al comparar lo dispuesto en la Ley 136 de 1994 con lo consagrado en el Decreto-ley 1421 de 1993, referente al pago de honorarios de los Comuneros, se encuentran diferencias. Así, mientras el artículo 119 de la Ley 136 establece que sus servicios son *ad honórem*, el artículo 72 del Decreto 1421, que rige para los Ediles de la Capital, consagra que tienen derecho al pago de honorarios por la asistencia a las sesiones plenarias y a las de comisiones permanentes.

“*Siendo esto así, existe un trato diferente ya que todos los comuneros del país, incluido los del Distrito Capital, desempeñan funciones constitucionalmente asignadas. Sin embargo, en lo referente a su remuneración, el trato es desigual*”.

De la misma manera sucede en otros Distritos como en el de Cartagena, donde por medio del Decreto 743 de 2003 establecieron honorarios para los miembros de las Juntas Administradoras Locales del Distrito Turístico y Cultural de esa ciudad, según autorización del Acuerdo aprobado por el Concejo Distrital de Cartagena, debido a que la Ley 768 de 2002, “por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta”, prevé un régimen especial para los distritos.

La Constitución Política de 1991 consagra en su artículo 13 el derecho a la igualdad y determina que el Estado deberá promover las condiciones para que esta sea real y efectiva. Al mismo tiempo, el ordenamiento reconoce la remuneración para los otros miembros de las demás Corporaciones Públicas de elección popular, como lo son congresistas, diputados y concejales (artículos 187, 299 y 312 Constitucionales), en su calidad de Servidores Públicos; y el artículo 123 de la Constitución atribuyó a los miembros de las Juntas Administradoras Locales la calidad de servidores públicos del Estado.

Lo que buscan los autores a través de este proyecto es que el trato desigual que se ha dado hasta el momento con los miembros de las JAL, en su calidad de servidores públicos, desaparezca, y que la labor que han venido desarrollando desde su creación sea un reflejo directo en la evolución del municipio. Para lograr esta meta es indispensable que estas personas cuenten con una remuneración; de esta manera, la responsabilidad que a ellos les ha sido encargada será mayor exigiendo más tiempo y dedicación. De otra parte, el hecho de que reciban honorarios permitiría un mejor control ciudadano del cumplimiento de sus funciones.

El Congreso de la República se encuentra en la facultad y libertad que la Constitución y la ley le atribuyen para legislar al respecto y posibilitar que los miembros de las Juntas Administradoras Locales de los diferentes municipios colombianos puedan contar con una retribución económica al trabajo realizado.

La Corte Constitucional se ha ocupado del tema al menos en dos sentencias de constitucionalidad (C-005/98 y C-313/02) y; de la misma manera, ha referido al respecto lo siguiente:

“(…) 3.10. Por otra parte, se observa por la Corte que el artículo 320 de la Constitución Nacional, autoriza al legislador para “establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración”, norma esta de la cual no ha hecho utilización el Congreso Nacional para disponer que en algunos municipios tengan remuneración los miembros de las Juntas Administradoras Locales habida consideración de su número de habitantes, sus recursos presupuestales y la complejidad de la labor que, entonces, surja para esos entes de elección popular; posibilidad legislativa que queda abierta hacia el futuro, sin que ahora pueda aducirse una inexistencia por omisión (...)”. Aparte tomado de la Sentencia C-313 de 2002. Corte Constitucional Colombiana.

El Congreso tiene, por lo tanto, la facultad de darle trámite al proyecto de ley que modifica parcialmente la Ley 136 de 1994 en sus artículos 119, 125 y 132 en aras de contribuir a la gobernabilidad en los municipios colombianos que han optado por la división territorial de las comunas.

VI. IMPACTO FISCAL DEL PROYECTO DE LEY

De conformidad con lo manifestado por los autores, el proyecto de ley está diseñado para ser aplicado en 71 municipios colombianos donde existen actualmente electos 4.237 comuneros. Cada municipio, de manera individual, asumirá el valor de los honorarios de sus comuneros de acuerdo al número de integrantes y sesiones estipulados en la Ley 136 de 1994.

ANEXOS

No. 1

	MUNICIPIO	TOTAL COMUNEROS MUNICIPIO	CATEGORIA	VALOR DIA
1	MEDELLIN	140	E	87.624.15
2	CUCUTA	112	E	87.624.15
3	CALI	252	E	87.624.15
4	BELLO	77	1	74.244.99
5	ITAGUI	49	1	74.244.99
6	MANIZALES	126	1	74.244.99
7	PEREIRA	155	1	74.244.99
8	DOS QUEBRADAS	65	1	74.244.99
9	BUCARAMANGA	140	1	74.244.99
10	BARRANCABERMEJA	91	1	74.244.99
11	IBAGUE	175	1	74.244.99
12	PALMIRA	153	1	74.244.99
13	YUMBO	71	1	74.244.99
14	VILLAVICENCIO	105	1	74.244.99
15	POPAYAN	133	2	53.665.9
16	VALLEDUPAR	77	2	53.665.9
17	MONTERIA	227	2	53.665.9
18	SOACHA	56	2	53.665.9
19	NEIVA	126	2	53.665.9
20	PASTO	115	2	53.665.9
21	BUENAVENTURA	91	2	53.665.9
22	ARMENIA	79	2	53.665.9
23	RIONEGRO	16	2	53.665.9
24	BUGA	63	3	43.048.6
25	FLORENCIA	70	3	43.048.6
26	YOPAL	75	3	43.048.6
27	GIRARDOT	54	3	43.048.6
28	ZIPAQUIRA	25	3	43.048.6
29	FUSAGASUGA	77	3	43.048.6
30	ARAUCA	35	4	36.011.95
31	DUITAMA	84	4	36.011.95
32	APARTADO	49	4	36.011.95
33	MAICAO	56	4	36.011.95
34	PROVIDENCIA	7	4	36.011.95
35	TUMACO	35	4	36.011.95
36	SINCELEJO	91	4	36.011.95
37	CARTAGO	63	5	290.034.8
38	LA CEJA	5	5	290.034.8
39	CIENAGA	40	5	290.034.8
40	PITALITO	109	5	290.034.8
41	SANTA ROSA DE CABAL	50	5	290.034.8
42	ESPINAL	70	5	290.034.8
43	AGUADAS	7	5	290.034.8
44	FLORIDA	49	6	21913.2
45	TAURAMENA	5	6	21913.2
46	TURBACO	35	6	21913.2

	MUNICIPIO	TOTAL COMUNEROS MUNICIPIO	CATEGORIA	VALOR DIA
47	PAIPA	5	6	21.913.2
48	CARMEN DE VIBORAL	35	6	21.913.2
49	EBEJICO	20	6	21.913.2
50	SONSON	14	6	21.913.2
51	ARJONA	51	6	21.913.2
52	MAGANGUE	60	6	21.913.2
53	FILADELFIA	10	6	21.913.2
54	MARMATO	6	6	21.913.2
55	MARQUETALIA	5	6	21.913.2
56	MANZANARES	15	6	21.913.2
57	PACORA	5	6	21.913.2
58	SALAMINA	5	6	21.913.2
59	PACHO	9	6	21.913.2
60	EL BANCO	21	6	21.913.2
61	PUERTO ASIS	20	6	21.913.2
62	PUERTO LEGUIZAMO	5	6	21.913.2
63	SAN MIGUEL	5	6	21.913.2
64	VILLAGARZON	10	6	21.913.2
65	BELEN DE UMBRIA	14	6	21.913.2
66	LA CELIA	7	6	21.913.2
67	CHAPARRAL	63	6	21.913.2
68	LIBANO	40	6	21.913.2
69	PLANADAS	5	6	21.913.2
70	SAN LUIS	7	6	21.913.2
71	VENADILLO	15	6	21.913.2
	TOTALES	4.237		

Fuente: Exposición de motivos Proyecto de ley 013 de 2007 Cámara.

PROPOSICION

Por las razones anteriormente expuestas, solicito a la Comisión dar primer debate al **Proyecto de ley número 013 de 2007 Cámara**, por medio del cual modifica parcialmente la Ley 136 de 1994, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 339 de 2007.

Atentamente,

Carlos Fernando Mota Solarte,

Representante a la Cámara por el Valle del Cauca.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 067 CAMARA

*por la cual se modifica la Ley 232 de 1995
y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 9 de octubre de 2007

Doctor

EMILIANO RIVERA BRAVO

Secretario General

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Respetado doctor:

Respondiendo a la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, me permito rendir ponencia favorable para primer debate al **Proyecto de ley número 067 Cámara**, por la cual se modifica la Ley 232 de 1995 y se dictan otras disposiciones, presentado a consideración del Congreso de la República por el honorable Representante a la Cámara doctor Luis Felipe Barrios Barrios, y la honorable Senadora de la República doctora Claudia Rodríguez de Castellanos.

Cordial saludo,

Miguel Angel Rangel Sosa,
Representante a la Cámara,
Departamento de Bolívar.

**ARGUMENTOS Y SOPORTES QUE RESPALDAN
LA PRESENTE PONENCIA
EXPOSICION DE MOTIVOS**

Con la entrada en vigencia de la Ley 232 de 1995, *por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales*, se dio un avance significativo para la actividad comercial en todo el territorio nacional, pues no solo eliminó los trámites que implicaban la obtención de la licencia de funcionamiento, sino que estableció controles posteriores por parte de las autoridades competentes, a la actividad de los mismos.

Sin embargo, y muy a pesar del avance alcanzado, se generó una apertura indiscriminada de establecimientos comerciales, sin el cumplimiento de requisitos mínimos, situación que desbordó igualmente la capacidad de control por parte de las autoridades respectivas, pues las medidas de verificación establecidas en la ley, no han sido lo suficientemente preventivas y ejemplarizantes.

Por lo anterior, es necesario incorporar herramientas jurídicas dentro de la misma ley, que permitan a las autoridades competentes, controlar tanto la apertura indiscriminada, como el funcionamiento de establecimientos de comercio en lugares no permitidos.

Marco constitucional

La Constitución Nacional establece:

“Artículo 1º. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

“Artículo 2º. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

(Subrayado fuera de texto).

“Artículo 4º. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades”.

“Artículo 6º. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes...”

“Artículo 84. Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio”.

Ley 232 de 1995. *“por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales”*.

Esta Ley fue expedida en desarrollo de los artículos 46 y 47 del Decreto 2150 de 1995, y derogó el artículo 117 del Decreto 1355 de 1970 (Código de Policía), el cual era del siguiente tenor:

“Artículo 117. Los establecimientos comerciales requieren permiso para su funcionamiento.

El permiso se otorgará, en cada caso, de acuerdo con las prescripciones señaladas en los reglamentos de policía local”.

En ese sentido, a partir de la expedición de la citada Ley 232¹, *“Ninguna autoridad podrá exigir licencia o permiso de funcionamiento para la apertura de los establecimientos comerciales definidos en el artículo 515 del Código de Comercio, o para continuar su actividad si ya la estuvieren ejerciendo, ni exigir el cumplimiento de requisito alguno, que no esté expresamente ordenado por el legislador”*. No obstante lo anterior, la misma ley prescribió que los establecimientos de comercio abiertos al público debían cumplir con los siguientes requisitos:

- Acatar todas las disposiciones relacionadas con el uso del suelo, intensidad auditiva, horario, ubicación y destinación de acuerdo con lo establecido por la autoridad competente del respectivo municipio.

- Cumplir con las disposiciones sanitarias.

- Pagar los derechos de autor, en aquellos establecimientos en los que ejecuten públicamente obras musicales.

- Tener la matrícula mercantil vigente.

- Comunicar a las autoridades de Planeación la apertura del establecimiento.

Igualmente, el artículo 4º determina un régimen sancionatorio para aquellos establecimientos que incumplan con los requisitos anteriormente previstos, cuya aplicación compete al Alcalde o a quien haga sus veces. Este comprende las siguientes sanciones, las cuales deben aplicarse de manera progresiva:

“1. Requerirlo por escrito para que en un término de 30 días calendario cumpla con los requisitos que hagan falta.

2. Imponerle multas sucesivas hasta por la suma de 5 salarios mínimos mensuales por cada día de incumplimiento y hasta por el término de 30 días calendarios.

3. Ordenar la suspensión de las actividades comerciales desarrolladas en el establecimiento, por un término hasta de 2 meses, para que cumpla con los requisitos de la ley.

4. Ordenar el cierre definitivo del establecimiento de comercio, si transcurridos 2 meses de haber sido sancionado con las medidas de suspensión, continúa sin observar las disposiciones contenidas en la presente ley, o cuando el cumplimiento del requisito sea posible”.

Como puede observarse, el régimen anteriormente transcrito establece una gradualidad en cuanto a las sanciones a imponer, que va desde un requerimiento escrito hasta el cierre definitivo del establecimiento. En cuanto a esta última medida, se prescriben dos causales para su procedencia: en caso de renuencia, esto es, cuando transcurridos dos meses de haber sido impuesta la medida de suspensión continúa el incumplimiento, o cuando se está en presencia de un requisito de imposible cumplimiento.

En relación con la última hipótesis descrita, el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:

“La Sala también ha considerado que el procedimiento secuencial y gradual que contempla el artículo 4º de la Ley 232 de 1995 (requerimiento, multa, suspensión de actividades y cierre definitivo) únicamente es aplicable a los casos en que sea jurídicamente factible que el interesado cumpla los requisitos para cuya observancia la autoridad policiva impone la medida ante la cual se ha mostrado renuente. No así cuando el requisito es de imposible cumplimiento, como ocurrió en el presente caso, en que la autoridad policiva ordenó el cierre del establecimiento ante la imposibilidad de que su actividad se conformara a los usos del suelo permitidos”.

De acuerdo con la sentencia transcrita, resulta claro que cuando un establecimiento se encuentra en situación de imposible cumplimiento de alguno de los requisitos a que hace referencia el artículo 2º de la Ley 232 de 1995, entre ellos, el relacionado con el uso del suelo, procede la aplicación directa de la orden de cierre del mismo.

Por último, es importante aclarar que la Ley 232 había sido derogada por el Decreto 1122 de 1999, el cual fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-923 de 1999. Las normas declaradas inconstitucionales eran del siguiente tenor:

Artículo 255. SUPRESION DE LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO, CERTIFICADOS DE UBICACION INDUSTRIAL Y VISTOS BUENOS.

Queda prohibida la exigencia de licencias de funcionamiento, vistos buenos previos, certificados de ubicación y cualquier tipo de control previo para la apertura de establecimientos industriales, comerciales o de otra naturaleza, abiertos o no al público. Las Cámaras de Comercio, al momento de la inscripción, están obligadas a entregar al interesado una relación de todas las reglamentaciones y requisitos que deben cumplir los establecimientos de que trata este artículo.

Artículo 256. REQUISITOS ESPECIALES.

A partir de la vigencia del presente decreto, a los establecimientos a que se refiere el artículo anterior, no les serán exigibles requisitos adicionales a los siguientes:

1. Cumplir con todas las normas referentes al uso del suelo, intensidad auditiva, horario, ubicación y destinación determinadas por la entidad competente del respectivo municipio.
2. Cumplir con las condiciones sanitarias y ambientales, según el caso, descritas por la ley.
3. Cancelar los derechos de autor previstos en la ley, si en el establecimiento se ejecutaran obras musicales causantes de dichos pagos.
4. Obtener y mantener vigente la matrícula mercantil, tratándose de establecimientos de comercio.
5. Cancelar los impuestos de carácter distrital o municipal.

Artículo 257. CONTROL POLICIVO.

En cualquier momento las autoridades policivas podrán verificar el estricto cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo anterior.

Artículo 258. SANCIONES.

El alcalde, o quien haga sus veces, o el funcionario que reciba la delegación, siguiendo el procedimiento señalado en el libro primero del Código Contencioso Administrativo, actuará contra quien no cumpla con los requisitos previstos en este decreto, de la siguiente manera:

1. Requerirlo por escrito para que en un término de 30 días calendario cumpla con los requisitos que hagan falta, si fuere posible.
2. Imponerle multas sucesivas hasta por 5 salarios mínimos mensuales por cada día de incumplimiento y hasta por el término de 30 días calendario.
3. Ordenar la suspensión de las actividades comerciales desarrolladas en el establecimiento, por un término hasta de 30 días, para que cumpla con los requisitos de la ley.
4. Ordenar el cierre definitivo del establecimiento de comercio, si transcurridos 30 días de haber sido sancionado con las medidas de suspensión, continúa sin observar las disposiciones contenidas en el presente decreto, o cuando el cumplimiento del requisito sea imposible.

Artículo 259. SUPRESION DE REQUISITOS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES.

Derógase la Ley 232 de 1995.

Con base en los antecedentes expuestos, a continuación se analizará la conveniencia de la iniciativa.

Conveniencia del proyecto

Esta iniciativa introduce modificaciones importantes a la Ley 232 de 1995, así:

En primer término se propone imponer la sanción de cierre definitivo de manera directa y sin atender a ningún tipo de gradualidad, cuando sea imposible el cumplimiento de cualquiera de los requisitos a que hace referencia el artículo 2° de la misma ley.

Lo anterior teniendo en cuenta que la razonabilidad es un criterio que debe guiar al legislador en el desarrollo de su función de fijar las penas y sanciones, tal como lo señaló la Corte Constitucional, en la Sentencia C-077 de 2006, en la que manifestó al respecto lo siguiente:

“13. Conforme a lo anterior, en ejercicio de su libertad de configuración normativa en la determinación de los delitos y las penas en el campo penal, como titular de la formulación de la política criminal del Estado, al igual que en la determinación de las faltas y las sanciones en el campo disciplinario, consagrada en los artículos 29, 114, 150, numerales 1, 2 y 23, y 124 de la Constitución Política, el legislador puede optar por establecer o no establecer la institución de la reincidencia y, en caso de hacerlo, señalar para ella condiciones y efectos jurídicos diversos, entre aquellas la fijación o no de un término para la realización de las conductas que den lugar a su aplicación, siempre y cuando no quebrante los límites que representan los valores, los principios y los derechos constitucionales, ni el criterio de razonabilidad”.

Adicionalmente, esta propuesta guardaría plena concordancia con la posición asumida por el Consejo de Estado anteriormente expuesta, en virtud de la cual, cuando cualquiera de los requisitos establecidos en el

artículo 2° de la Ley 232 de 1995, es de imposible cumplimiento por parte de un establecimiento de comercio, procede el cierre inmediato de manera directa y sin atender a la gradualidad contemplada en el citado artículo. Esta perspectiva resulta además lógica, si se tiene en cuenta que no tendría objeto alguno otorgarle un plazo al contraventor para cumplir una obligación que es de imposible ejecución.

De otro lado, se crea el Registro Único de Información y Consulta del Uso del Suelo de todos los entes territoriales y serán las autoridades de planeación del respectivo distrito o municipio las encargadas de llevar este Registro.

Adicionalmente consideramos prudente aumentar el valor máximo de las multas a que hace referencia el numeral 2 del artículo 4° de la Ley 232 de 1995, de cinco a diez salarios mínimos legales mensuales vigentes que sería el máximo total que se puede imponer dentro de un período de 30 días, con el fin de que dicha sanción cumpla un verdadero fin preventivo, por cuanto la cuantía vigente actualmente hace que algunos establecimientos prefieran pagar la multa y continuar con la actividad vulneratoria, causando graves perjuicios a la comunidad.

Después de transcurridos 12 años de vigencia de la Ley 232 de 1995, se hace necesario recuperar el espíritu de esta importante ley, en el sentido de continuar dando libertad para el ejercicio de la actividad comercial, pero estableciendo mecanismos de control que operen en el menor tiempo posible y permitan crear en los propietarios de establecimientos de comercio una conducta de legalidad frente a las disposiciones vigentes.

Así las cosas no presentamos pliego de modificaciones al presente proyecto de ley.

PROPOSICION

Por todas las anteriores consideraciones, y teniendo en cuenta que esta iniciativa, será de gran trascendencia para nuestro país, me permito solicitar a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara aprobar en primer debate el **Proyecto de ley número 067 Cámara, por la cual se modifica la Ley 232 de 1995 y se dictan otras disposiciones.**

Atentamente,

Miguel Angel Rangel Sosa,
Representante a la Cámara,
Departamento de Bolívar.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 067 CAMARA

por la cual se modifica la Ley 232 de 1995
y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto fortalecer el control a los establecimientos comerciales, a fin de propender por una mejor calidad de vida y una convivencia armónica de los ciudadanos bajo el cumplimiento de los parámetros legales establecidos.

Artículo 2°. Modifícase el artículo 4° de la Ley 232 de 1995, el cual quedará así:

“Artículo 4°. El alcalde, o quien haga sus veces, o el funcionario que reciba la delegación, siguiendo el procedimiento señalado en el libro primero del Código Contencioso Administrativo, actuará con quien no cumpla los requisitos previstos en el artículo 2° de esta ley, de la siguiente manera:

1. Requerirlo por escrito para que en un término de 30 días calendario cumpla con los requisitos que hagan falta.
2. Imponerle multas sucesivas hasta por la suma de **10** salarios mínimos mensuales por cada día de incumplimiento y hasta por el término de 30 días calendario.
3. Ordenar la suspensión de las actividades comerciales desarrolladas en el establecimiento, por un término hasta de 2 meses, para que cumpla con los requisitos de la ley.
5. Ordenar el cierre definitivo del establecimiento de comercio, si transcurridos 2 meses de haber sido sancionado con las medidas de suspensión, continúa sin observar las disposiciones contenidas en la presente ley.

Procederá la aplicación directa de la sanción de cierre definitivo cuando la autoridad verifique que el requisito faltante es de imposible cumplimiento por parte del establecimiento de comercio.

Artículo 3°. Registro. Créase el Registro Único de Información y consulta de uso del suelo en todos los entes territoriales, el cual estará a cargo de las autoridades de planeación del respectivo distrito o municipio.

Dicho registro será reglamentado, dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por las autoridades administrativas municipales y distritales correspondientes.

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

Del honorable Congresista,

Miguel Angel Rangel Sosa,
Representante a la Cámara,
Departamento de Bolívar.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 125 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual se complementa la Ley 715 de 2001 y se crea el Sistema Local de Educación, con la continuidad de los Núcleos de Desarrollo Educativos, los Comités Operativos y los Comités Consultivos Comunitarios y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., diciembre 5 de 2007.

Honorable Representante

CARLOS ALBERTO ZULUAGA

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

E. S. D.

Ref.: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 125 de 2007 Cámara, *por medio de la cual se complementa la Ley 715 de 2001 y se crea el Sistema Local de Educación, con la continuidad de los Núcleos de Desarrollo Educativos, los Comités Operativos y los Comités Consultivos Comunitarios y se dictan otras disposiciones.*

Señor Presidente:

En cumplimiento del encargo impartido por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, y dando cumplimiento a la Ley 5ª de 1992, reglamento interno del Congreso, nos permitimos poner a su consideración para discusión en primer debate, el informe de ponencia del **Proyecto de ley número 125 de 2007 Cámara,** *por medio de la cual se complementa la Ley 715 de 2001 y se crea el Sistema Local de Educación, con la continuidad de los Núcleos de Desarrollo Educativos, los Comités Operativos y los Comités Consultivos Comunitarios y se dictan otras disposiciones.*

I. ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA DEL PROYECTO

El Proyecto de ley número 125 de 2007 Cámara, fue presentado por el honorable Representante Carlos Alberto Zuluaga Díaz. Su motivación parte de señalar, la urgente necesidad de buscar alternativas para que nuestro país tenga educación pública de calidad, esta vez, mediante la creación del Sistema Local de Educación con la continuidad de los Núcleos de Desarrollo Educativos, los Comités Operativos y los Comités Consultivos Comunitarios.

El autor del proyecto, señala que la metodología de nuclearización se inició el 25 de julio de 1977 en el departamento de Antioquia, como propuesta del doctor Hernán Navarro Leyes, quien ya la había aplicado en otros países, e inició una prueba piloto de tres meses en los municipios de Rionegro y La Ceja, la cual dio como resultado el primer diseño de núcleos para todo el departamento.

En los años de 1978 y 1979, se desarrollaron en este departamento, las fases de institucionalización y funcionamiento, iniciando la ejecución completa del programa con 353 núcleos y la adecuación de la Secretaría de Educación al sistema propuesto por el mapa educativo.

Así, y a partir del año 1979, se realizaron diagnósticos en diferentes Departamentos del país, como Atlántico, Caldas, Caquetá, Cauca, Quindío, Bolívar, Magdalena, Risaralda, Sucre, Tolima, Casanare, Vichada, Cesar, Vaupés, Vichada, Cundinamarca y Boyacá; y entraron en funcionamiento parcial, los departamentos de Huila, Magdalena, Nariño, Sucre, Tolima y Valle del Cauca.

En el año de 1982, se expidieron los Decretos Presidenciales 181 y 1234 que institucionalizaron para todo el país, el sistema de administración propuesto por el programa mapa educativo. En este sentido, y a través de las Resoluciones 10406 y 20177, se establecieron las funciones y el proceso de vinculación, por medio de concursos y evaluaciones, para los directores de núcleo, supervisores y jefes de distrito.

El proceso continuó, y en marzo de 1984, se alcanzaron 700 núcleos en funcionamiento y el programa pasó a ser administrado por la dirección general de administración e inspección educativa mediante Resolución 1794 de 1984.

Respecto a la institucionalización de los núcleos y distritos, exceptuando Bogotá, Amazonas y San Andrés, todas las demás secciones territoriales están institucionalizadas, teniendo veinte (20) departamentos nuclearizados y en ese entonces dos (2) intendencias y tres (3) comisarías, para un total de 1.380 núcleos.

Finalmente, la exposición de motivos del proyecto de ley, describe cuáles fueron los logros que se obtuvieron con la implementación y puesta en funcionamiento de la figura del Director de Núcleo, y entre otros, señala los siguientes:

- Realización del diagnóstico sobre la situación real del servicio educativo, tanto en la oferta como en la demanda en todos los núcleos de desarrollo educativo.

- La integración de la comunidad al proceso educativo, a través de las organizaciones de base, como acción comunal, clubes, asociaciones de padres, JAL y especialmente, por medio de los comités consultivos, ha tenido un auge considerable con la puesta en marcha de los núcleos educativos.

- En relación con las demás entidades y servicios públicos, permitió participar activamente en obras de infraestructura educativa como reparación y donación de aulas, embellecimiento de escuelas, apertura de vías, construcción de servicios públicos, etc.

- Respecto a la cobertura del sistema educativo, se ha logrado incrementar en más de un 25% la matrícula en los niveles de preescolar, básica primaria, secundaria y media vocacional. Como resultado de la optimización de recursos, obtenidos por medio de la reubicación de docentes, la fusión de grupos, y la asignación completa de cargas académicas e integración de colegios y escuelas. Este aumento en la cobertura equivale en 1986 a más de medio millón de alumnos matriculados.

- Respecto al mejoramiento de la calidad, se inició la integración de los planes y programas de primaria con secundaria y la respectiva coordinación entre las diferentes instituciones y centros educativos del núcleo.

- Con base en investigaciones sobre renitencia y mortalidad académica, las direcciones de núcleo adelantan acciones tendientes a la disminución de las citadas variables.

- Programas como escuela nueva, renovación curricular, micro centros, centros de educación física, lo mismo que la alfabetización han tenido éxito significativo, gracias a la existencia de los núcleos educativos.

Así las cosas, el proyecto presenta la siguiente estructura:

PROYECTO DE LEY NUMERO 125 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual se complementa la Ley 715 de 2001 y se crea el Sistema Local de Educación, con la continuidad de los Núcleos de Desarrollo Educativos, los Comités Operativos y los Comités Consultivos Comunitarios y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. Incluir como artículo nuevo de la Ley 715 de 2001, la siguiente disposición:

Artículo nuevo. *Institucionalización Núcleos de Desarrollo.* Institucionalícese en el territorio nacional, específicamente en cada entidad territorial (municipio certificado o no, distrito), la metodología del Núcleo de Desarrollo Educativo, dependiente de la estructura de la Secre-

taría de Educación o quien haga sus veces, conforme con lo establecido en el artículo 1° de la Constitución Política.

Artículo 2°. Incluir como artículo nuevo de la Ley 715 de 2001, la siguiente disposición:

Artículo nuevo. *Reglamentación.* El Gobierno Nacional reglamentará todos los aspectos, que permitan la puesta y cabal funcionamiento de estos Núcleos de Desarrollo Educativo, a partir de la entidad territorial, teniendo presente los siguientes lineamientos:

a) Nombrar un Director de Núcleo o varios, conforme a la complejidad del ente territorial, tal como lo define el artículo 125 de la Constitución Política y el Decreto 1278 del 2002;

b) Programar, desarrollar y actualizar periódicamente el diagnóstico integral del núcleo y/o del ente territorial, de acuerdo con las necesidades educativas de la comunidad;

c) Planear, desarrollar y evaluar la integración de la comunidad al proceso educativo, en asocio con la respectiva Secretaría de Educación o quien haga sus veces;

d) Programar y desarrollar actividades tendientes a la integración de servicios con otras entidades u organizaciones para mejorar la prestación del servicio educativo;

e) Programar la ampliación de la cobertura de los servicios educativos en el núcleo;

f) Dirigir los procesos administrativos y curriculares del núcleo en todos sus niveles y modalidades y velar por el cumplimiento de las funciones del personal bajo su jurisdicción;

g) Tramitar en primera instancia todas las novedades que se presenten en el núcleo;

h) Coordinar y supervisar el proceso de recolección estadística de las instituciones y centros educativos, controlar su calidad, mantener actualizada la información sobre las condiciones educativas del núcleo;

i) Diseñar y mantener actualizado el subsistema local de información, que permita tomar decisiones al ente territorial sobre cobertura educativa, racionalización de recursos y proyección educativa;

j) Presentar oportunamente a la Secretaría de Educación el diagnóstico, los planes y programas del núcleo para hacer realidad el plan de desarrollo educativo Municipal en cuanto a educación se refiere;

k) Planear su labor directiva teniendo como insumo los planes sectoriales de educación contenidos en el plan nacional, departamental, distrital y local de acuerdo con la Ley 152 de 2004;

l) Controlar y supervisar el cumplimiento de la normatividad por parte de las instituciones y centros educativos;

m) Ejercer la función administrativa de la educación de conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política y la Ley 489 de 1989;

n) Presentar anualmente a la autoridad municipal, distrital o departamental, los acuerdos de gestión que permitan retroalimentar los procesos directivos en el sistema local de educación, Ley 909 de 2004.

Artículo 3°. Incluir como artículo nuevo de la Ley 715 de 2001, la siguiente disposición:

Artículo nuevo. *Recursos.* Este programa se financiará con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones, de las transferencias que el Gobierno Nacional envíe a las entidades territoriales.

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

II. SENTIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO

En desarrollo de la Constitución Política de 1991, que aceleró y fortaleció el proceso de descentralización en el país, se promulgó la Ley 60 de 1993¹, que reguló las transferencias territoriales. Sin embargo, a raíz de una serie de graves problemas fiscales y de deficiente cobertura de los servicios de salud y educación, el Gobierno Nacional presentó al Congreso un proyecto de reforma constitucional, para cambiar el esquema de transferencias y alcanzar el fin esencial de garantizar la esta-

bilidad de los recursos asignados a dos sectores fundamentales para el desarrollo económico y social del país: la educación y la salud.

Lo que se buscaba, era lograr el equilibrio fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas, nacionales y regionales, recuperar el espíritu de la Constitución Política de 1991, en el que la Nación y las entidades territoriales son “socias”, garantizar la estabilidad de los recursos con que cuentan las regiones y limitar la volatilidad que históricamente estos han experimentado. El proyecto se materializó en el Acto Legislativo número 1 del 30 de julio de 2001² y en él, se suprimió el situado fiscal y se creó el llamado Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios, concepción cualitativa y cuantitativamente distinta, que condujo a cambiar los parámetros contenidos en la Ley 60 y regular la materia integralmente en la Ley 715 de 2001³.

En este orden de ideas, la Ley 715 de 2001⁴, desarrolló la reforma constitucional al sistema de descentralización fiscal y administrativa y, en su artículo 113, derogó expresamente la Ley 60 de 1993. Así las cosas, el nuevo Sistema General de Participaciones, SGP, comenzó el 1° de enero de 2002, haciendo propio los componentes de salud y educación, cuyos recursos son transferidos por la Nación a las entidades territoriales. De esta manera, se trata de una ley orgánica que distribuye las competencias entre la Nación y las entidades territoriales de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política, además asigna los recursos de que tratan los artículos 356 y 357 de la Carta y señala los servicios que en materia de salud, educación y otros sectores le corresponde cumplir a los municipios, a los distritos, a los departamentos y a la Nación.

En este sentido, el Sistema General de Participaciones está conformado por una participación con destinación específica para el sector educativo, que se denomina participación para educación; una participación con destinación específica para el sector salud, que se denomina participación para salud y, una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, que se denomina participación para propósito general.

Así las cosas, y referente al sector educativo, la propuesta hecha a través del proyecto de ley en estudio, adquiere gran importancia, en el sentido de poder complementar o introducir a la Ley 715 de 2001, la creación del Sistema Local de Educación, con la continuidad de los Núcleos de Desarrollo Educativos, los Comités Operativos y los Comités Consultivos Comunitarios.

Pero ¿Qué se entiende por nuclearización educativa? Según el Decreto 1246 de 1990, se trata del proceso de administración que, a partir del estudio de la realidad local y con el propósito de mejorar la prestación del servicio, busca generar el desarrollo educativo-cultural que facilite la solución a los problemas educativos locales. De esta manera, son objetivos de la nuclearización educativa: ejecutar las políticas, planes y programas educativos, nacionales, regionales y locales; organizar los servicios educativos en los niveles local, regional y nacional de acuerdo con las directrices dadas por el Ministerio de Educación Nacional; solucionar cualitativa y cuantitativamente las necesidades educativas de las comunidades locales; racionalizar los procesos y recursos educativos y adecuar el servicio educativo a las necesidades de la comunidad; promover la participación de las comunidades en la gestión educativo-cultural y la integración del servicio educativo al desarrollo de la comunidad; y promover la integración de todos los organismos educativos y la coordinación con otras instituciones y servicios.

En este contexto, un núcleo de desarrollo educativo, es la unidad institucional a través de la cual se administra la educación en el nivel local y al cual quedan incorporados administrativa, técnica y pedagógicamente todos los institutos docentes públicos del orden nacional, nacionalizado, departamental, municipal y del Distrito Especial de Bogotá, de educación formal de los niveles de educación preescolar, básica

² Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política: 347, 356 y 357.

³ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. CP: Gustavo Aponte Santos. Concepto No. 1.737.

⁴ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

(primaria y secundaria) y media vocacional, así como los que imparten educación no formal, especial y de adultos.

Ahora, para administrar la educación, la estructura de la nuclearización, tiene varias instancias, así: local, constituida por el municipio, con el núcleo o los núcleos de desarrollo educativo que lo integren; regional, constituida por el departamento, intendencia o comisaría, con la Secretaría de Educación y los institutos adscritos y vinculados al sector educativo; y nacional, constituida por el Ministerio de Educación Nacional y los establecimientos públicos adscritos y vinculados al mismo y de competencia nacional.

Lo que finalmente busca esta metodología de nuclearización educativa, es que, en cada municipio del territorio colombiano se ponga en funcionamiento uno o más núcleos de desarrollo educativo de acuerdo con su extensión territorial, densidad poblacional, complejidad del servicio educativo y desarrollo de los medios de comunicación.

Para esto, cada núcleo de desarrollo educativo estará dirigido por un director de núcleo seleccionado mediante concurso entre docentes y directivos-docentes en servicio, de acuerdo con la reglamentación y metodología de la nuclearización educativa. Entre las principales funciones que cumple el director del núcleo de desarrollo educativo, se mencionan las siguientes: asesorar a las autoridades competentes y coordinar con ellas las funciones que les asignan las Leyes 24 de 1988 y 29 de 1989, decretos reglamentarios y demás normas vigentes; dirigir, coordinar y controlar en el núcleo la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos educativos nacionales, regionales y locales; informar oportunamente a los estamentos educativos y a las autoridades del municipio sobre las normas, programas y acciones del Ministerio de Educación y de la respectiva Secretaría Regional de Educación; realizar anualmente el diagnóstico integral del núcleo, mantenerlo actualizado y con base en este, elaborar los planes programas y proyectos de desarrollo educativo-cultural del núcleo para integrarlos al plan de desarrollo del municipio; promover la coordinación e integración de los servicios educativos con los de otras instituciones; elaborar el proyecto de presupuesto e inversión del núcleo y presentarlo a las autoridades competentes; asesorar y controlar el proceso de recolección estadística del núcleo, presentar la información estadística y demás informes requeridos por las autoridades municipales, regionales y nacionales⁵.

En este orden de ideas, el núcleo de desarrollo educativo, como unidad institucional operativa de la instancia local, lidera, dinamiza y promueve los procesos administrativos, investigativos, comunitarios, culturales, y pedagógicos de su jurisdicción.

Totalmente pertinente resulta, tener presente que la planificación y administración educativa, requieren cada vez más procedimientos e instrumentos de mayor calidad técnica y científica que le den coherencia y adecuación al desarrollo educativo. Y, en este sentido, el Ministerio de Educación Nacional, desde 1977, adelanta el Programa de Mapa Educativo como una estrategia de reordenamiento de la educación a nivel local, zonal y seccional que facilita la ejecución de procesos adecuados de descentralización, planificación y administración.

Y aquí, uno de los objetivos del programa es el establecimiento de los núcleos de desarrollo educativo, que finalmente son pequeñas unidades operativas que administran y planifican técnicamente la educación a nivel local, incorporando activamente a la comunidad al desarrollo mismo del proceso educativo. Finalmente, se trata de una política de descentralización del sistema educativo colombiano, la puesta en marcha y adecuación del sistema de nuclearización en todo el país, aunque requiere diferentes etapas como diagnóstico, institucionalización, funcionamiento y evaluación en cada entidad territorial, como se menciona en la exposición de motivos del proyecto de ley en estudio, se presenta en la actualidad, como una excelente alternativa para fomentar la calidad en la educación colombiana, basada en las necesidades y expectativas locales, y esta vez, financiada con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones, es decir, de las transferencias que el Gobierno Nacional envíe a las entidades territoriales.

TEXTO QUE SE PROPONE PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 125 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual se complementa la Ley 715 de 2001 y se crea el Sistema Local de Educación con la continuidad de los Núcleos de Desarrollo Educativos, los Comités Operativos y los Comités Consultivos Comunitarios y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1º. Incluir como artículo nuevo de la Ley 715 de 2001, la siguiente disposición:

Artículo nuevo. *Institucionalización Núcleos de Desarrollo.* Institucionalícese en el territorio nacional, específicamente en cada entidad territorial (municipio certificado o no, distrito), la metodología del Núcleo de Desarrollo Educativo, dependiente de la estructura de la Secretaría de Educación o quien haga sus veces, conforme con lo establecido en el artículo 1º de la Constitución Política.

Artículo 2º. Incluir como artículo nuevo de la Ley 715 de 2001, la siguiente disposición:

Artículo nuevo. *Reglamentación.* El Gobierno Nacional reglamentará todos los aspectos, que permitan la puesta y cabal funcionamiento de estos Núcleos de Desarrollo Educativo, a partir de la entidad territorial, teniendo presente los siguientes lineamientos:

a) Nombrar un Director de Núcleo o varios, conforme a la complejidad del ente territorial, tal como lo define el artículo 125 de la Constitución Política y el Decreto 1278 del 2002;

b) Programar, desarrollar y actualizar periódicamente el diagnóstico integral del núcleo y/o del ente territorial, de acuerdo con las necesidades educativas de la comunidad;

c) Planear, desarrollar y evaluar la integración de la comunidad al proceso educativo, en asocio con la respectiva Secretaría de Educación o quien haga sus veces;

d) Programar y desarrollar actividades tendientes a la integración de servicios con otras entidades u organizaciones para mejorar la prestación del servicio educativo;

e) Programar la ampliación de la cobertura de los servicios educativos en el núcleo;

f) Dirigir los procesos administrativos y curriculares del núcleo en todos sus niveles y modalidades y velar por el cumplimiento de las funciones del personal bajo su jurisdicción;

g) Tramitar en primera instancia todas las novedades que se presenten en el núcleo;

h) Coordinar y supervisar el proceso de recolección estadística de las instituciones y centros educativos, controlar su calidad, mantener actualizada la información sobre las condiciones educativas del núcleo;

i) Diseñar y mantener actualizado el subsistema local de información, que permita tomar decisiones al ente territorial sobre cobertura educativa, racionalización de recursos y proyección educativa;

j) Presentar oportunamente a la Secretaría de Educación el diagnóstico, los planes y programas del núcleo para hacer realidad el plan de desarrollo educativo Municipal en cuanto a educación se refiere;

k) Planear su labor directiva teniendo como insumo los planes sectoriales de educación contenidos en el plan nacional, departamental, distrital y local de acuerdo con la Ley 152 de 2004;

l) Controlar y supervisar el cumplimiento de la normatividad por parte de las instituciones y centros educativos;

m) Ejercer la función administrativa de la educación de conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política y la Ley 489 de 1989;

n) Presentar anualmente a la autoridad municipal, distrital o departamental, los acuerdos de gestión que permitan retroalimentar los procesos directivos en el sistema local de educación, Ley 909 de 2004.

Artículo 3º. Incluir como artículo nuevo de la Ley 715 de 2001, la siguiente disposición:

Artículo nuevo. *Recursos.* Este programa se financiará con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones, de las transferencias que el Gobierno Nacional envíe a las entidades territoriales.

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

⁵ Decreto 1246 de 1990. Art. 12.

PROPOSICION

Por todo lo anterior, me permito rendir ponencia favorable para primer debate en la honorable Cámara de Representantes al **Proyecto de ley número 125 de 2007 Cámara**, por medio de la cual se complementa la Ley 715 de 2001 y se crea el Sistema Local de Educación con la continuidad de los Núcleos de Desarrollo Educativos, los Comités Operativos y los Comités Consultivos Comunitarios y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Representantes,

Felipe Fabián Orozco Vivas,
Ponente.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 144 DE 2007 CAMARA

por la cual se crean las contribuciones especiales a cargo de las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado y se dictan otras disposiciones.

Señores Congresistas:

Dentro del proceso de concertación que se inició en el trámite del presente proyecto de ley, se realizó una reunión con el señor Ministro de la Protección Social, los ponentes designados, Dansocial y los voceros de Confecoop y Conacta, en la que hubo unanimidad frente a la necesidad manifestada por el Ministro de darle trámite en primer debate al proyecto en este período legislativo, por lo cual, atendiendo esta invitación, se acordó su radicación en los términos inicialmente planteados por el Gobierno Nacional, no sin antes aclarar que la respectiva ponencia puede ser objeto de modificación en el proceso de discusión en Primer Debate.

Para llegar a dicho acuerdo y considerando que no existe consenso entre los gremios y entre los mismos ponentes sobre los montos y base para su liquidación que contempla el artículo 2° de la propuesta prevista en el proyecto de ley de iniciativa gubernamental, consideramos necesario la realización de una audiencia pública previa a la discusión y aprobación en Primer debate del proyecto en mención, a fin de llegar a un acuerdo entre los diferentes sectores involucrados (Confecoop, Conacta, Andi, centrales de trabajadores) que nos permita presentar una propuesta concertada en torno a esta discusión.

En este informe de Ponencia recogemos básicamente los puntos de vista de Confecoop, los cuales, aunque contrarios a los planteamientos de la iniciativa gubernamental, contienen aspectos que despertaron el interés de los ponentes y del mismo Gobierno y que ameritan un estudio minucioso, teniendo en cuenta que están basados, entre otros, en el análisis de la problemática del trabajo asociado cooperativo y sus causas, así como la regulación jurídica vigente para las cooperativas y los fallos de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en temas relacionados con el trabajo asociado cooperativo. No obstante, se hace necesario examinar también la propuesta presentada por Conacta.

En torno del trabajo asociado cooperativo

El principal problema que aqueja al subsector de las cooperativas de trabajo asociado es la realización de actividades de intermediación laboral, ajenas a su naturaleza jurídica, por parte de entidades que bajo dicha figura desarrollan esa práctica prohibida para ellas por la normatividad nacional. En muchos casos esta situación conduce a la precarización del trabajador por quien, en algunos casos, no se cotiza a la seguridad social o se le traslada el costo de estos aportes, lo cual reduce aún más las compensaciones que recibe por las labores realizadas.

Junto con la intermediación laboral, se evidencian otros problemas en torno al desarrollo del trabajo asociado cooperativo. Algunos de ellos son: La falta de autonomía de muchas de las cooperativas existentes, que dependen de una persona o entidad y son utilizadas para cometer abusos que desnaturalizan esta figura; el desconocimiento de la esencia y de las normas que regulan el modelo de trabajo asociado cooperativo, por parte de entidades tanto públicas como privadas y de los mismos trabajadores y, también, el señalamiento público de que todas las CTA desarrollan sus actividades apartándose de la ley y perjudicando a los trabajadores, con lo cual se ha generalizado esta situación en desmedro de la imagen de un buen número de cooperativas que cumplen con la doctrina y con las normas que las regulan.

De acuerdo con la normatividad vigente y la Declaración Mundial sobre Cooperativismo de Trabajo Asociado, aprobada en agosto de 2005 por la Asamblea General de la Alianza Cooperativa Internacional, ACI, estas cooperativas se caracterizan por que los asociados son simultánea-

mente gestores, dueños y trabajadores que aportan su fuerza de trabajo para el desarrollo de actividades económicas, profesionales o intelectuales, con el fin de producir bienes o prestar servicios.

La Corte Constitucional, en su Sentencia C-211 de 2000, reafirmó las características legalmente establecidas para las cooperativas, con ocasión de la declaratoria de constitucionalidad del artículo 59 de la Ley 79 de 1988, precisando que el trabajo asociado es una tercera modalidad de trabajo, diferente al asalariado y al independiente, en la que existe identidad entre asociado y trabajador por lo cual no es posible hablar de empleadores y trabajadores, excluyéndose la aplicación del Código Sustantivo del Trabajo.

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo, OIT, en su Recomendación 193 de 2002, sobre la promoción de las cooperativas, ha sugerido a los gobiernos de los países miembros alentar el desarrollo y fortalecimiento de la identidad cooperativa, basándose en sus valores y principios, así como adoptar medidas para promover su potencial.

El cooperativismo de trabajo asociado ha sido afectado en su desarrollo natural por factores socioeconómicos externos, propios de la crítica realidad social y económica que vive el país. Sin embargo, las deficiencias en el control que ejercen los entes estatales de supervisión y la utilización inapropiada de esta figura en los sectores público y privado han sido determinantes en el arraigo y profundización de la situación por la que atraviesa este subsector.

No obstante lo evidente del problema generado en torno a este tema, es necesario afirmar la viabilidad e importancia del modelo cooperativo de trabajo asociado en la construcción de alternativas de creación y conservación de trabajo decente y digno para los colombianos. Dentro de la política de promoción y fomento al sector cooperativo que consagra la Constitución Política es fundamental que el Estado reconozca y fortalezca este tipo de organizaciones empresariales cuyo efecto social y económico es innegable. No es bueno generalizar el problema y de paso desconocer la existencia de las verdaderas cooperativas que desarrollan su objeto social con estricta observancia de sus principios y naturaleza.

Es importante evaluar el interés del Gobierno Nacional al presentar el Proyecto de ley 144/2007 C, como un instrumento para normalizar el desarrollo de este tipo de cooperativas. No obstante, es necesario adelantar un profundo análisis de toda la problemática con el fin de adoptar mecanismo que garantice el ordenamiento jurídico y funcional de este tipo de entidades.

Es necesario revisar los criterios expuestos por el Consejo de Estado en la Sentencia 00187-01 del 12 de octubre de 2006, según la cual los asociados no tienen el carácter de trabajadores asalariados, ni la cooperativa actúa como patrón o empleador de los mismos, por lo cual no es procedente el pago de aportes parafiscales, argumentos que sirvieron de base a dicha Corporación para declarar la nulidad parcial del artículo 1° del Decreto 2996 de 2004, en el que se había establecido esta obligación. Esta consideración jurídica, unida al análisis de la Sentencia C-211 de 2000 de la Corte Constitucional nos lleva a proponer un espacio para la concertación con los diferentes sectores interesados en el tema, y con la presencia del Gobierno Nacional.

Es claro que una problemática de tanto impacto social y económico, impone la intervención estatal para que a través de una regulación adecuada se neutralicen las causas que la generan y se garantice su normalización, la cual debe prever mecanismos para robustecer los esquemas de supervisión evitando nuevos desvíos de la figura, de forma que se aumente la confianza pública en este subsector, y contener además medidas de impulso que incentiven el buen uso del trabajo asociado cooperativo y viabilicen el modelo.

Tomando como base la propuesta presentada por Confecoop, consideramos que la mayor importancia promover un sistema de información integral y coordinado que permita conocer con exactitud a todas las cooperativas existentes, su ubicación, el tipo de actividades que desarrollan y los procedimientos que utilizan, tanto a nivel interno como en la contratación con terceros. El reporte periódico y el registro anual renovable de las cooperativas de trabajo asociado sería un instrumento eficaz en este propósito.

La anterior estrategia debe acompañarse de un fortalecimiento de las entidades estatales de supervisión, que permita controlar estrictamente la información del sistema para establecer con claridad cuáles entidades

realizan sus actividades observando estrictamente su naturaleza jurídica y cuáles se apartan de ella.

En forma complementaria, evaluarse la adopción de una reglamentación específica que persiga, entre otros fines, el fortalecimiento patrimonial de las cooperativas de trabajo asociado, como medida preventiva de la distorsión futura del modelo, lo cual debería ser controlado por las entidades de supervisión y exigido como requisito de funcionamiento.

Adicionalmente, y sin perjuicio de la autonomía que la ley concede a las cooperativas, es necesario que se desarrolle y reglamente el concepto de trabajo decente y digno propugnado por la OIT, en la que se sugiere a los gobiernos fomentar las cooperativas adoptando políticas y un marco jurídico favorable, compatible con su naturaleza y funciones, como uno de los pilares de desarrollo económico y social, nacional e internacional.

De acuerdo con lo anterior, sería procedente evaluar y establecer a favor de los trabajadores asociados un **régimen de derechos mínimos irrenunciables** que incluya aspectos básicos tales como la compensación mínima equivalente a un salario mínimo legal para las cooperativas de trabajo asociado prestadoras de servicios, la obligación de la afiliación a los trabajadores asociados, debiendo la cooperativa contribuir al pago de los respectivos aportes, como mínimo, en las mismas proporciones establecidas para las empresas, con lo cual se impide que esta carga sea asumida completamente por aquellos, la obligación que tienen las cooperativas de informar al tercero contratante sobre la afiliación y el pago de cotizaciones a la seguridad social (art. 32 Decreto 4588 de 2006), con un régimen de responsabilidad solidaria en los casos en que dichos contratantes no comuniquen a los entes de control sobre el incumplimiento en que pueda estar incurriendo la cooperativa y que se prevea las condiciones para la vinculación del trabajo de menores y los derechos inherentes a la maternidad, en forma similar a lo previsto para los trabajadores dependientes.

Por otra parte, la Confederación Colombiana de Cooperativas de Trabajo Asociado, Conacta, considerando que las Cooperativas y Precooperativas de trabajo asociado deben cumplir con la Recomendación 193 de la OIT y regular las condiciones de trabajo dentro del sector de trabajo asociado entendiéndose como una alternativa y verdadera expresión de trabajo en desarrollo de un Estado comunitario, enmarcado en un país de propietarios considera que para este proyecto es vital tener en cuenta la naturaleza propias del modelo y por ello propone se incorpore lo siguiente:

Crear las contribuciones especiales como retornos de inversión social para programas de competencias laborales y programas de protección a la familia, la niñez y la juventud de los asociados a través del FONDO DE FOMENTO DEL SECTOR SOLIDARIO (FONES).

Igualmente que el monto de las contribuciones sea fijado a través de la comisión técnica transitoria integrada por miembros de la Comisión Tercera de Senado y Cámara, del gobierno y los gremios especializados del sector.

Se debería tener en cuenta como Ingreso Base de Cotización para su liquidación las compensaciones ordinarias que reciba el trabajador asociado y en todo caso, no será inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

Crear también el marco regulatorio Especial para el sector de Trabajo asociado en materia de Prestación de servicios, ejecución de obras y producción de bienes a través de la comisión integrada por el Ministerio de la Protección Social, Dansocial, la Superintendencia de Economía Solidaria y los Gremios especializados en Trabajo Asociado.

Así mismo propone crear el sistema de información para las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado donde deberán presentar con la periodicidad, en los lugares y dentro de los plazos que corresponda conforme a la clasificación establecida por las disposiciones legales vigentes que deberá estar acompañada con el pago íntegro de los aportes autoliquidados, bien sea que tal pago se haga conjuntamente con el formulario de autoliquidación o mediante comprobante de pago. El no cumplimiento de esta condición, establecerá que la declaración de autoliquidación de aportes no tendrá valor alguno.

Otorgar facultades de control concurrente inicial a las CONFEDERACIONES COLOMBIANAS representativas del sector para el manejo y distribución adecuada de los recursos.

Los organismos del Estado por competencia impondrán las sanciones administrativas correspondientes por el incumplimiento en el pago de las contribuciones especiales y demás disposiciones a que hace referencia la presente ley.

Cuando se comprueben prácticas de intermediación laboral o actividades propias de las empresas de servicios temporales, el tercer contratante, la Cooperativa o la Precooperativa de Trabajo Asociado, serán solidariamente responsables por las obligaciones sociales que se causen a favor del trabajador asociado y quedarán incursas en las causales de disolución y liquidación previstas en la ley sin perjuicio del debido proceso.

Finalmente, se sugiere que la vigencia y derogatoria de la presente ley, para los efectos del **Marco Regulatorio Especial del Trabajo Asociado** se dispondrá del plazo fijado en el Decreto 3758/07.

PROPOSICION

Por las anteriores consideraciones, proponemos: Dese Primer Debate al **Proyecto de ley número 144 de 2007 Cámara**, por la cual se crean las contribuciones especiales a cargo de las cooperativas y precooperativas de trabajo asociadas y se dictan otras disposiciones, teniendo en cuenta los planteamientos anteriormente enunciados.

De los honorables Representantes:

Carlos Alberto Zuluaga Díaz (Coordinador), Fernando Tamayo Tamayo, Angel Custodio Cabrera, Oscar Mauricio Lizcano, Felipe Fabián Orozco.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 144 DE 2007 CAMARA

por la cual se crean las contribuciones especiales a cargo de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Contribuciones especiales.* Créanse las contribuciones especiales a cargo de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF.

Artículo 2°. *Montos y base para su liquidación.* El monto de las contribuciones será del 5%, pagado mensualmente y distribuido así: 3% para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, 2% para el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se tendrán en cuenta como base para su liquidación las compensaciones ordinarias permanentes y las que en forma habitual y periódica reciba el trabajador asociado y en todo caso, no será inferior al equivalente al salario mínimo.

Parágrafo. La Asamblea General podrá disponer la constitución de fondos y las reservas económicas a que haya lugar y disponer la forma en que participarán los trabajadores asociados para efectos del importe de las sumas de dinero necesarias para el pago de las contribuciones especiales.

Artículo 3°. *Sanciones.* El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, impondrán las sanciones administrativas correspondientes por el incumplimiento en el pago de las contribuciones especiales a que hace referencia la presente ley.

Artículo 4°. *Declaraciones de autoliquidación y pago de aportes.* Las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado deberán presentar, con la periodicidad, en los lugares y dentro de los plazos que corresponda conforme a la clasificación establecida por las normas vigentes para los empleadores, una declaración de autoliquidación de los aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, esta declaración deberá estar acompañada con el pago íntegro de los aportes autoliquidados, bien sea que tal pago se haga conjuntamente con el formulario de autoliquidación o mediante comprobante de pago. El no cumplimiento de esta condición, establecerá que la declaración de autoliquidación de aportes no tendrá valor alguno.

Artículo 5°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga las demás disposiciones legales que le sean contrarias.

De los honorables Representantes:

Carlos Alberto Zuluaga Díaz (Coordinador), Fernando Tamayo Tamayo, Angel Custodio Cabrera, Oscar Mauricio Lizcano, Felipe Fabián Orozco.

PAL 138-2007

Bogotá, D. C., 5 de diciembre de 2007

Doctor

RIGO ARMANDO ROZO ALVEAR

Secretario Comisión Séptima

Honorable Cámara de Representantes

E. S. D.

Asunto: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 121 de 2007 Cámara, 26 de 2007 Senado, “por la cual se adiciona un inciso al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un párrafo al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003”.

Para tal fin, remito a usted un original y dos copias impresas, copia en medio magnético, del informe de ponencia para segundo debate al proyecto de la referencia.

Atentamente,

Pompilio Avendaño Lopera,

Representante a la Cámara

Ponente.

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 026 DE 2007
SENADO, 121 DE 2007 CAMARA**

por la cual se adiciona un inciso al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un párrafo al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003.

Bogotá, D. C., 4 de diciembre de 2007

Honorable Representante

OSCAR ARBOLEDA

Presidente

Cámara de Representantes

E.S.D.

Ref.: Informe de Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 026 de 2007 Senado, 121 de 2007 Cámara.

Señor Presidente:

En cumplimiento de la designación que nos fue encomendada, presentamos el informe para segundo debate al **Proyecto de ley número 026 de 2007 Senado, 121 de 2007 Cámara**, por la cual se adiciona un inciso al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un párrafo al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003, y para efectos de lo cual nos permitimos hacer las siguientes consideraciones:

I. REQUISITOS CONSTITUCIONALES DEL PROYECTO

“**Artículo 157.** Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la Comisión respectiva”.

(...)

El proyecto de ley objeto de estudio, por la iniciativa del Gobierno (señor Ministro de la Protección Social y señor Ministro de Hacienda y Crédito Público), fue radicado ante la Secretaría General del honorable Senado de la República, el día 24 de julio de 2007 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 345 de 2007.

II. MENSAJE Y TRAMITE DE URGENCIA

Con base en el artículo 163 constitucional, reproducido por el artículo 191 de la Ley 5ª de 1992 (**Reglamento Interno del Congreso**), el día seis (6) de septiembre del 2007, el Gobierno Nacional, en cabeza del Señor Presidente de la República, ante las Mesas Directivas del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes, presentó “**MENSAJE DE URGENCIA**”, solicitando en el mismo las sesiones conjuntas de las Comisiones competentes para dar Primer debate al citado proyecto de ley, el cual quedó radicado en la Cámara de Representantes bajo el número 26/07 Senado, 121/07 Cámara, “por la cual se adicionan dos incisos al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un inciso al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003”.

La Mesa Directiva del honorable Senado de la República, expidió la Resolución número 20 (“por la cual se autoriza sesionar conjuntamente

a las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes”), del once (11) de septiembre de 2007. Por su parte, la Mesa Directiva de la honorable Cámara de Representantes, expidió la Resolución número 1861 (“por la cual se autoriza sesión conjunta de las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes de la Cámara de Representantes y del Senado de la República”), del once (11) de septiembre de 2007.

III. EL IMPERATIVO DEL MENSAJE DE URGENCIA

La norma constitucional establecida en el artículo 163, reproducida en el artículo 191 del reglamento Interno del Congreso, no precisana a partir de cuándo corre el término de los treinta (30) días allí señalados, para que haya pronunciamiento de las Comisiones Constitucionales en Sesiones Conjuntas, cuando opera la citada solicitud presidencial. Pudiera pensarse que los términos cuentan a partir del día siguiente en que el Gobierno eleva el Mensaje de Urgencia, pero también es cierto que las Mesas Directivas de ambas cámaras deben expedir Actos Administrativos autorizando las sesiones conjuntas de las Comisiones Constitucionales Permanentes encargadas de dar el primer debate al proyecto de ley objeto del Mensaje de Urgencia.

Sentencia C-374/97 del trece (13) de agosto de mil novecientos noventa y siete (1997), con Ponencia del honorable Magistrado, doctor José Gregorio Hernández Galindo, en la *ratio decidendi* de dicha sentencia se expresó:

“**PROYECTO DE LEY**-Mensaje de urgencia es imperativo y perentorio.

“*El canon constitucional, que otorga al Jefe del Estado una prerrogativa de indudable importancia y que abre una valiosa oportunidad de colaboración armónica entre las ramas del poder público para el logro de los fines del Estado, es imperativo y perentorio; la presentación de un mensaje de urgencia por el Presidente de la República no confiere a los congresistas una facultad para resolver si atienden o no el llamado gubernamental de tramitar con mayor rapidez un proyecto de ley, sino que comporta una obligación ineludible, que deben cumplir, so pena de sanción.* (Negrillas y subrayas fuera de texto).

PROYECTO DE LEY-Término de mensaje de urgencia no es preclusivo

“*El incumplimiento del término no puede constituir un vicio que tenga la virtualidad de generar la inexecutable de la norma, toda vez que tal plazo fue establecido por el Constituyente con el fin de obtener un trámite expedito para los proyectos de ley que, por su importancia, estime el Gobierno que deben ser estudiados con mayor prontitud, y no en calidad de término preclusivo para hacer algo que después no pudiera hacerse -aprobar o negar el proyecto-, pues el Congreso conserva su atribución legislativa aun después de vencido aquel. De tal modo que lo aprobado, así lo haya sido después de transcurridos los treinta días, lo fue válidamente, ya que nada esencial hace falta, desde el punto de vista de los pasos constitucionalmente requeridos para hacer tránsito en la comisión o cámara correspondiente. Pasados los 30 días, el Congreso no pierde competencia para seguir tramitando el proyecto. Su incumplimiento genera responsabilidad para los congresistas que dieron lugar a la decisión tardía, pero no afecta en modo alguno la constitucionalidad de la norma.*” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

IV. JUSTIFICACION DEL PROYECTO

4.1. LA COTIZACION EN SALUD DE LOS PENSIONADOS:

La finalidad de este Proyecto de ley es:

a) Modificar el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007, recién aprobada por el Congreso de la República en la cual se hicieron algunas modificaciones en el Sistema de Seguridad Social en Salud y que fue aprobado a finales del año 2006 y sancionado por el Presidente de la República en el año 2007.

Las reformas de seguridad social deben ser integrales, garantizando la universalidad, entendiéndose además, que ni en los estados más ricos se puede pretender financiar la seguridad social de toda la población, sin el concurso de los empleadores y los mismos trabajadores.

También advertimos dentro de la discusión, que aumentar la cotización en salud dentro del régimen contributivo, constituye un desestímulo a la afiliación aumentando la responsabilidad del Estado en la obligación de ampliar cobertura dentro del régimen subsidiado.

Cuando a escasos cinco meses de haber aprobado la Ley 1122 de 2007, se presenta un Proyecto de ley que modifica o adiciona artículos, desdibuja la seriedad y la profundidad con que se analizaron las normas aprobadas y daría la impresión de que no es el mismo Ministro de la Protección Social el que continúa en el cargo y sobre todo en un gobierno de reelección.

En la discusión del artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 que modifica el artículo 204 de la Ley 100 de 1993, en donde se establece monto y distribución de las cotizaciones del régimen contributivo de salud; la discusión se centró en que no se afectarían los ingresos de los trabajadores y que el incremento fuera producto de aportes por parte de los empleadores. Fue así que sin el apoyo de la Bancada del Partido Liberal se aprobó un incremento en la cotización del régimen contributivo de salud del 0.5% a cargo de los empleadores, pero disminuyendo en ese mismo porcentaje el incremento que se haría desde enero de 2008 en la cotización en pensiones.

La discusión de la Bancada de Gobierno en esa oportunidad fue para no lesionar ni menoscabar los ingresos de los trabajadores; menos podría ser para disminuir los ingresos de los pensionados que hoy tal vez no tienen grupos de presión que defiendan sus intereses y menos fuerzas para hacerlos ellos mismos.

Si en la Ley 1122, lo que faltó fue aclarar la cotización en salud de los pensionados dentro del régimen contributivo, pues lo que debemos hacer en este proyecto de ley es dar la claridad correspondiente; por tal motivo, solicitamos que el artículo 10 de la Ley 1122 quede igual y que se incluya un párrafo que defienda también los ingresos de los pensionados.

Con esta propuesta aspiramos a corregir la iniquidad que se impuso sobre los menos favorecidos con la mesada y mantener una fuente de financiación a través del aumento vigente y que continuará para los demás, sin caer en la tentación de crear una serie de tarifas rudas para cargar a los pensionados una parte de las contribuciones que se requieren para mejorar el sistema de aseguramiento en salud.

4.2. LA COTIZACION EN SALUD Y PENSIONES DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES

En el mismo Proyecto de ley el Gobierno Nacional ha reconocido: *“... se han detectado graves dificultades en el aseguramiento en salud en el Régimen Contributivo para un grupo de población intermedia que no cuenta con una relación laboral ni percibe pensión, que si bien no carecen de ingresos, los mismos resultan inferiores o iguales a por lo menos un (1) salario mínimo legal mensual vigente; tales ingresos son insuficientes para realizar los aportes al citado Régimen Contributivo del Sistema de Seguridad Social en Salud y al Sistema General de Pensiones”*.

Dicho de otro modo, se acepta que la disposición que obliga a los trabajadores independientes a cotizar de manera obligatoria a salud y pensiones de manera concurrente no consulta la realidad económica, especialmente de quienes declaran recibir un salario mínimo, y por tanto, está afectando la permanencia de muchos colombianos en el Régimen Contributivo de Salud, lo cual no es consecuente con una política de aseguramiento universal como propósito de Estado. Por tanto, se propone retirar de la norma dicha obligación y permitir, a los cotizantes, libertad en cuanto al aporte pensional equivalente hoy a sesenta y siete mil doscientos veinticuatro mil pesos (\$67.224), que no es una suma despreciable en relación con un salario mínimo de cuatrocientos treinta y tres mil setecientos pesos (\$433.700).

Aunque lo deseable es que todos los colombianos tengamos en perspectiva la posibilidad de una pensión que asegure el mínimo vital para nuestro retiro, se hace necesario acudir a la realidad económica y aprobar esta disposición ya que por buscar una situación ideal no es posible afectar el acceso de miles de colombianos al aseguramiento en salud, un bien indispensable para la calidad de vida personal y familiar de los más desposeídos económicamente. Por ello, se impone aplicar un criterio de la llamada **“Justicia distributiva”**, según la cual quien tenga más debe contribuir a subsidiar a quienes tienen menos.

4.3. EN LA VIGENCIA: Considero que la vigencia debe hacer claridad con respecto a la derogatoria expresa de las normas que sean contrarias a la presente ley, para evitar demandas e interpretaciones ju-

risprudenciales de la Corte Constitucional, como la señalada en la Sentencia C-724 del 12 de septiembre de 2007.

V. INFORME DE LA SUBCOMISION ACCIDENTAL

Dentro del debate se radicaron dos (2) ponencias distintas una en Senado por el Senador Iván Díaz Matéus y la otra en Cámara por el Representante Pompilio Avendaño, estas ponencias variaban en el artículo 1° del Proyecto de ley, de la siguiente manera:

a) Ponencia del Senador Iván Díaz Matéus. En la ponencia se proponía para el artículo 1° la inclusión de un inciso en el artículo 204 de la Ley 100 de 1993, de la siguiente manera:

“Para las mesadas pensionales que no superen un (1) Salario Mínimo Legal Mensual será del 12,0% del ingreso base de cotización, para mesadas superiores a un (1) Salario Mínimo Legal Mensual será del 12,5% del ingreso base cotización”.

b) Ponencia del Representante Pompilio Avendaño. En la ponencia se proponía para el artículo 1° la creación de un párrafo en el artículo 204 de la Ley 100 de 1993, que estableciera que la cotización al régimen contributivo de salud de los pensionados será del 12% del ingreso de la mesada pensional, así:

“Párrafo. La cotización al régimen contributivo de salud de los pensionados será del 12% del ingreso de la mesada pensional”.

En el debate no se logró llegar a ningún acuerdo por parte de los congresistas pertenecientes a las Comisiones Séptimas de Senado y Cámara, y por tal motivo se designó una Comisión Accidental, integrada por los Representantes a la Cámara Jorge Morales Gil y Elías Raad Hernández, y por los Senadores Elsa Gladis Cifuentes, Iván Díaz Matéus, Alfonso Núñez Lapeira y Dilian Francisca Toro, Coordinadora de la Comisión Accidental, con el fin de lograr llegar a un acuerdo e integrar el texto para ser votado en las Comisiones Conjuntas.

En la sesión de la Comisión Accidental tampoco se llegó a acuerdo sobre los puntos expuestos y así se dejaron en el informe que presentó la Comisión Accidental para que en el primer debate se decidiera.

De igual manera en el informe que presentó la Comisión Accidental se dejó el artículo 2° que incluyó el Senador Iván Díaz Matéus en su ponencia para primer debate con la modificación propuesta por el Representante Eduardo Benítez, como se encuentra a continuación:

“INFORME DE CONCILIACION AL ARTICULADO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 26 DE 2007 SENADO, 121 DE 2007 CAMARA

“por el cual se adicionan dos incisos al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un inciso al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003”. Con mensaje de urgencia e insistencia. De iniciativa del señor Ministro de Hacienda, doctor Oscar Iván Zuluaga y señor Ministro de la Protección Social, doctor Diego Palacio Betancourt.

Señor Presidente:

Los suscritos abajo firmantes, en nuestra condición de miembros de la Comisión Accidental, designada ayer 21 de noviembre de 2007, por el Señor Presidente de las Sesiones Conjuntas de las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del honorable Senado y de la honorable Cámara de Representantes, dentro del asunto arriba citado, ante la Mesa Directiva y los honorables Miembros de las referidas Comisiones Constitucionales Permanentes, nos permitimos rendir el correspondiente informe que se nos encomendó, el cual presentamos de la siguiente manera:

Respecto del artículo 1° se plantean dos posiciones:

1. *La primera, mayoritaria, propone que la cotización al régimen contributivo de salud de los pensionados será del 12% del ingreso de la mesada pensional.*

2. *La segunda, minoritaria, propone que para las mesadas pensionales que no superen un (1) Salario Mínimo Legal Mensual será del 12,0% de la mesada pensional, para mesadas superiores a un (1) Salario Mínimo Legal Mensual será del 12,5% de la mesada pensional.*

Respecto del artículo 2° se propone la siguiente redacción:

Artículo 2°. *Adiciónese un párrafo al artículo 19 de la Ley 100 de 1993, así:*

“Parágrafo. las personas a las que se refiere el presente artículo, cuyos ingresos mensuales sean inferiores o iguales a un (1) salario mínimo legal mensual, que registren dicho ingreso conforme al procedimiento que para el efecto determine el Gobierno Nacional, no estarán obligados a cotizar para el Sistema General de Pensiones durante los próximos 3 años a partir de la vigencia de la presente ley.

Durante este lapso, el Gobierno Nacional evaluará los resultados de la aplicación del presente parágrafo y presentará a consideración del Congreso las iniciativas que considere viables para facilitar el acceso a esquemas de protección para la vejez de esta franja poblacional.

Respecto del artículo 3° de la ponencia presentada por el Representante Pompilio Avendaño Lopera, ponente por la Cámara de Representantes, se propone suprimirlo por no estar acorde con la unidad de materia del proyecto de ley.

El artículo 4° del proyecto de ley pasaría a ser el artículo 3°:

Artículo 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga de manera expresa toda disposición anterior que le sea contraria”.

VI. TRAMITE DE PRIMER DEBATE Y MODIFICACIONES INTRODUCIDAS

a) En el primer debate del proyecto de ley el Ministro de Protección Social, Diego Palacios, presentó informe sobre la Sentencia C-1000/07 de la Corte Constitucional que se pronunció resolviendo el problema jurídico determinando exequible el incremento y la distribución de las cotizaciones al Régimen Contributivo de salud previsto en el artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007;

b) Al someterse a votación el informe se decidió por parte de los integrantes de las Comisiones VII Conjuntas aprobar el artículo primero presentado por el Representante Pompilio Avendaño adicionándosele la frase que propuso el Senador Luis Carlos Avellaneda en el debate “la cual se hará efectiva a partir del primero de enero de 2008” y la palabra “mensual”;

c) Sobre el artículo 2° fue aprobado el texto presentado por la Comisión Accidental incluyendo la palabra “económica” en el segundo inciso segundo del parágrafo, de acuerdo a la proposición presentada por el Representante Eduardo Benítez Maldonado;

d) Respecto del artículo 3° de la ponencia presentada por el Representante Pompilio Avendaño Lopera, ponente por la Cámara de Representantes, se propone suprimirlo por no estar acorde con la unidad de materia del proyecto de ley;

e) El artículo 4° en el informe de ponencia del Representante Pompilio Avendaño Lopera, pasó a ser el artículo 3°, concordado con el informe de ponencia del Senador Iván Díaz Matéus.

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA EL SEGUNDO DEBATE

En armonía con lo antes escrito en la presente ponencia, consideramos necesario introducir algunos ajustes al proyecto. A continuación presentamos las modificaciones propuestas:

b) Se numera el parágrafo del artículo 2°, correspondiéndole el número 1; y proponemos incluir una frase dentro del inciso primero de este parágrafo, así: “no obstante de lo dispuesto en este parágrafo, quienes voluntariamente decidan cotizar al sistema general de pensiones podrán hacerlo”;

c) Se introduce un nuevo parágrafo, que correspondería al número 2, dentro del artículo 2° del texto aprobado en primer debate, así: “Parágrafo 2°. La planilla de liquidación de aportes, en su modalidad asistida, será obligatoria para los independientes a partir del momento en que el Ministerio de la Protección Social haya seleccionado al operador único mediante concurso que permita en adecuados niveles de servicio obtener reducción de costos para el sistema de protección social.

Mientras tanto los independientes utilizarán los formatos definidos en el decreto 1406 de 1999”.

A continuación se presenta el esquema comparativo entre el texto aprobado en primer debate en las Comisiones VII Conjuntas de Senado

y Cámara y el texto después del pliego de modificaciones para segundo debate, así:

TEXTO DEFINITIVO (Aprobado en sesión conjunta de las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara de Representantes de fecha noviembre 28 de 2007, según Acta número 05/07) AL PROYECTO DE LEY NUMERO 026 de 2007 Senado, 121 de 2007 Cámara	TEXTO MODIFICATORIO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 026 DE 2007 SENADO – 121 DE 2007 CAMARA AL PROYECTO DE LEY NUMERO 026 de 2007 Senado, 121 de 2007 Cámara
“Por la cual se adiciona un inciso al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un parágrafo al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003”	“Por la cual se adiciona un inciso al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un parágrafo al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003”
EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA DECRETA:	EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA DECRETA:
Artículo 1°. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 204 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007, el cual se entenderá incluido a continuación del actual inciso primero, así: “Artículo 204. Monto y distribución de las cotizaciones. (...) “La cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados será del 12% del ingreso de la respectiva mesada pensional.”, la cual se hará efectiva a partir del primero de enero de 2008”.	Artículo 1°. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 204 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007, el cual se entenderá incluido a continuación del actual inciso primero, así: “Artículo 204. Monto y distribución de las cotizaciones. (...) “La cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados será del 12% del ingreso de la respectiva mesada pensional”, la cual se hará efectiva a partir del primero de enero de 2008”.
Artículo 2°. Al artículo 19 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003, adiciónese un parágrafo del siguiente tenor: “Parágrafo. las personas a las que se refiere el presente artículo, cuyos ingresos mensuales sean inferiores o iguales a un (1) salario mínimo legal mensual, que registren dicho ingreso conforme al procedimiento que para el efecto determine el Gobierno Nacional, no estarán obligados a cotizar para el Sistema General de Pensiones durante los próximos 3 años a partir de la vigencia de la presente ley.	Artículo 2°. Al artículo 19 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 6 de la Ley 797 de 2003, adiciónese un parágrafo del siguiente tenor: “Parágrafo 1°. las personas a las que se refiere el presente artículo, cuyos ingresos mensuales sean inferiores o iguales a un (1) salario mínimo legal mensual, que registren dicho ingreso conforme al procedimiento que para el efecto determine el Gobierno Nacional, no estarán obligados a cotizar para el Sistema General de Pensiones durante los próximos 3 años a partir de la vigencia de la presente ley, no obstante de lo dispuesto en este parágrafo, quienes voluntariamente decidan cotizar al sistema general de pensiones podrán hacerlo.
Durante este lapso, el Gobierno Nacional evaluará los resultados de la aplicación del presente parágrafo y presentará a consideración del Congreso las iniciativas que considere viables para facilitar el acceso a esquemas de protección “ECONOMICA” para la vejez de esta franja poblacional.”	Durante este lapso, el Gobierno Nacional evaluará los resultados de la aplicación del presente parágrafo y presentará a consideración del Congreso las iniciativas que considere viables para facilitar el acceso a esquemas de protección “ECONOMICA” para la vejez de esta franja poblacional.” Parágrafo 2°. La planilla de liquidación de aportes, en su modalidad asistida, será obligatoria para los independientes a partir del momento en que el Ministerio de la Protección Social haya seleccionado al operador único mediante concurso que permita en adecuados niveles de servicio obtener reducción de costos para el sistema de protección social. Mientras tanto los independientes utilizarán los formatos definidos en el Decreto 1406 de 1999
Artículo 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga de manera expresa toda disposición anterior que le sea contraria.	Artículo 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga de manera expresa toda disposición anterior que le sea contraria.

VIII. PROPOSICION FINAL

Dar segundo debate al **Proyecto de ley número 026 de 2007 Senado, 121 de 2007 Cámara, por la cual se adiciona un inciso al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un parágrafo al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003.**

Atentamente,

Representantes ponentes,

Pompilio Avendaño Lopera, Elias Raad Hernández.

VIII. MODIFICACIONES PARA SEGUNDO DEBATE TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 026 DE 2007 SENADO, 121 DE 2007 CAMARA

por la cual se adiciona un inciso al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un párrafo al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003.

Artículo 1°. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 204 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007, el cual se entenderá incluido a continuación del actual inciso primero, así:

“**Artículo 204. Monto y distribución de las cotizaciones.**

(...)

“La cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados será del 12% del ingreso de la respectiva mesada pensional”, la cual se hará efectiva a partir del primero de enero de 2008”.

Artículo 2°. Al artículo 19 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003, adiciónase un párrafo del siguiente tenor:

“**Parágrafo 1°.** Las personas a las que se refiere el presente artículo, cuyos ingresos mensuales sean inferiores o iguales a un (1) salario mínimo legal mensual, que registren dicho ingreso conforme al procedimiento que para el efecto determine el Gobierno Nacional, no estarán obligados a cotizar para el Sistema General de Pensiones durante los próximos 3 años a partir de la vigencia de la presente ley, no obstante de lo dispuesto en este parágrafo, quienes voluntariamente decidan cotizar al sistema general de pensiones podrán hacerlo.”

Durante este lapso, el Gobierno Nacional evaluará los resultados de la aplicación del presente parágrafo y presentará a consideración del Congreso las iniciativas que considere viables para facilitar el acceso a esquemas de protección “ECONOMICA” para la vejez de esta franja poblacional.

Parágrafo 2°. La planilla de liquidación de aportes, en su modalidad asistida, será obligatoria para los independientes a partir del momento en que el Ministerio de la Protección Social haya seleccionado al operador único mediante concurso que permita en adecuados niveles de servicio obtener reducción de costos para el sistema de protección social.

Mientras tanto los independientes utilizarán los formatos definidos en el decreto 1406 de 1999.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga de manera expresa toda disposición anterior que le sea contraria.

Representantes ponentes,

*Pompilio Avendaño Lopera, Elías Raad Hernández,
Siguen firmas ilegibles.*

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 128 DE 2007 CAMARA

por medio del cual se modifica el artículo 4° de la Ley 30 de 1971 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, diciembre 5 de 2007

Doctor

OSCAR ARBOLEDA PALACIO

Presidente

CAMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 128 de 2007 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 4° de la Ley 30 de 1971 y se dictan otras disposiciones.

Señor Presidente:

Atendiendo la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, con toda atención nos permitimos presentar el informe de ponencia para segundo deba-

te Proyecto de ley número 128 de 2007 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 4° de la Ley 30 de 1971 y se dictan otras disposiciones.

Atentamente,

Ponentes,

Omar Flórez Vélez, Héctor Javier Osorio Botello.

ANTECEDENTES Y OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto que se somete a consideración para segundo debate es autoría del honorable Representante Carlos Alberto Zuluaga, cuyos ponentes designados por la Honorable Comisión Tercera somos los honorables Representantes Omar Flórez Mesa y Héctor Javier Osorio Botello.

El presente proyecto tiene como antecedente próximo el Proyecto de ley 222 de 2005 Cámara de la autoría del honorable Representante Carlos Alberto Zuluaga y que en su momento surtió trámite en la Cámara de Representantes pero que por razón de términos no culminó su tránsito en el Senado. De ese proyecto de ley fue Ponente Coordinador para segundo debate el honorable Representante Luis Alejandro Peréa Albarracín.

El objeto del presente proyecto consiste en devolverle al deporte nacional asociado y organizado, los 3 puntos que le fueron arrebatados de la Ley 715 de 2001, puntos que le fueron adicionados al Fonpet mediante la Ley 863 de 2003.

Además establece que las tesorerías departamentales giren mensualmente el 30% de este recaudo a los institutos deportivos territoriales y estos a su vez los distribuyan en los municipios de su jurisdicción para la realización de proyectos y programas específicos del sector deporte.

Determina así mismo suprimir el párrafo 1° del artículo 4° de la Ley 30 de 1971, que dice:

Parágrafo 1°. El Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte, Coldeportes, del 30% que recibe como participación del gravamen de los cigarrillos, establecido en el artículo segundo de la presente ley, destinará un 10% mensual como auxilio para el Instituto Colombiano de Cultura, Colcultura.

CONSIDERACIONES

La Ley marco del deporte (181 de 1995) tiene la virtud de catalogar de una manera sistemática las políticas públicas en relación con el deporte nacional, sin embargo, se echa de menos en la referida norma unas fuentes claras de financiamiento que se constituyen en el soporte económico que se anhela para el desarrollo y fortalecimiento del deporte nacional.

Adicionalmente diversas circunstancias han hecho que los recursos, siempre insuficientes para el propósito del desarrollo del deporte nacional, se disminuyan aún más, de lo cual son casos paradigmáticos los siguientes:

a) Con advenimiento de la Sentencia C-317 de 1998, donde se declara inexecutable el numeral 1 del artículo 75 de la Ley 181 de 1995, que señalaba:

“1. Además de los recursos que destine la nación para los gastos de funcionamiento e inversión de Coldeportes, el Gobierno destinará los recursos provenientes del Impuesto al Valor Agregado, IVA, correspondientes a los servicios de restaurantes y cafeterías (910); hoteles y demás establecimientos de alojamiento (902); servicios de diversión y esparcimiento, actividades de discotecas, salas de baile y centros similares (910); revelado estudios fotográficos y fotocopias (918)”.

Como se observa aquella fuente de financiamiento establecida en la Ley 181 de 1995 “Por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física y se crea el sistema nacional del deporte” determinó una disminución en el sustento financiero del deporte organizado a nivel nacional sumamente significativa;

b) Los recursos del impuesto al tabaco, por las carencias financieras regionales, no son transferidos oportunamente a Coldeportes al punto que actualmente la entidad adelanta la implementación de una agenda de estrategia de recuperación de su cartera corriente del im-

puesto al cigarrillo no transferido por los entes territoriales departamentales, contraviniendo lo dispuesto en la Ley 30 de 1971 y la Ley 181 de 1995;

c) Adicionalmente la circunstancia que la Lotería del Deporte no tuvo tampoco éxito, en consecuencia de lo cual no se encontró allí una fuente de financiamiento del Deporte Nacional Organizado;

d) Del mismo modo, la Ley 863 de 2003, en su artículo 49 cuyo texto es el siguiente:

El texto original del párrafo 3° del artículo 78 de la Ley 715 de 2001, quedará así:

“Párrafo 3°. Del total de los recursos de la participación de propósito general, descontada la destilación establecida en el inciso 1° del presente artículo, los Municipios, distritos, y el departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia destinarán el cuatro por ciento (4%) para deporte, el tres por ciento (3%) para cultura y el diez por ciento (10%) para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, con el fin de cubrir los pasivos pensionales”.

El texto original del párrafo 3° del artículo 78 de la Ley 715 del 21 de diciembre de 2001, **“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 228, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”** señalaba:

“Del total de los recursos de propósito general destinase el diez por ciento (10%) para el deporte, la recreación y la cultura: siete por ciento (7%) para deporte y la recreación y tres por ciento (3%) a la cultura”.

De donde se establece la reducción del porcentaje del Sistema General de Participaciones de los propósitos generales de un 7% que se le había fijado en el artículo 78 párrafo 3° de la Ley 715 de 2001, a un 4% de los recursos, aspecto que determina la disminución de los presupuestos deportivos de los municipios, pues el 3% que se le quita, se lo destina al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet.

Es fácil apreciar que el proyecto de ley propuesto para primer debate es perfectamente coherente con la necesidad de devolver al Deporte Nacional una fuente de financiamiento como aquella que originariamente estableció el artículo 78 párrafo 3° de la Ley 715 de 2001, en esa medida, y bajo la suma de las circunstancias que determinan la precariedad económica del deporte nacional, resulta perfectamente conveniente la aprobación del proyecto de ley sometido a consideración del Congreso, pues si bien no resolverá todos los problemas de financiamiento del deporte, por lo menos soliviantará en alguna medida la creciente desfinanciación del sector.

Adicionalmente el proyecto tiene un efecto descentralizador en materia fiscal, en tanto que el 30% de los recaudos por concepto del impuesto al tabaco, previstos en el párrafo 1° del artículo 4° de la Ley 30 de 1971, (el cual se suprime), establecía que Coldeportes recibiría el 30% como participación del gravamen de los cigarrillos, fijado por la ley, ahora, de acuerdo con la redacción particularmente del inciso segundo del proyecto, se establece que las tesorerías departamentales, girarán mensualmente ese 30% de recaudo a los institutos deportivos territoriales, para que estos a su vez lo distribuyan en los municipios de su jurisdicción, para la realización de proyectos y programas específicos correspondientes al sector deporte.

Evidentemente, la Constitución Nacional de 1991, en materia fiscal, propugna por la descentralización financiera de los entes territoriales y municipales, bajo el entendido que esa manera de concebir el Estado representa un avance significativo en materia de democracia participativa, que al fin y al cabo es un cometido que irradia todo el ordenamiento Constitucional Colombiano.

Así las cosas, el fin último del proyecto es el de devolver al deporte Nacional, territorial y Municipal el 3% en que fue disminuido su presupuesto, determinado por el recorte en el Sistema General de Participaciones.

Ahora bien, en el presente texto, es decir en el Proyecto de ley número 128 de 2007 Cámara, se recogen en su integridad las proposiciones

que en su momento (noviembre de 2006) se presentaron para segundo debate en el Proyecto de ley número 222 de 2005 Cámara, que inspiró el presente proyecto y que hacían referencia no solo a la técnica legislativa, a la claridad gramatical y conceptual de mismo, sino a la eventualidad de una especie de contrasentido, pero que como ya se expresó fueron acogidas en su totalidad para la presentación del nuevo texto, es decir éste, al que se alude como Proyecto de ley número 128 de 2007 Cámara.

Así las cosas, en el texto del proyecto para primer debate, se incluyó acertadamente el párrafo segundo en los mismos términos en que está redactado actualmente en la Ley 30 de 1971 con la observación que por ser un párrafo genérico debe signarse como párrafo 1°, pues se incluyó uno adicional específico que se denomina párrafo 2°.

b) Además se introdujo originalmente un nuevo párrafo, que pretende un control adicional en lo que hace se garantiza efectivamente la transferencia del 30% del recaudo del impuesto de las tesorerías departamentales a los institutos deportivos territoriales, para que estos a su vez distribuyan el 30% en los municipios de su jurisdicción, para el propósito que señala en el proyecto.

La ponencia resalta que con fundamento en la exposición de motivos se incluye un artículo nuevo que determina suprimir el párrafo que a continuación se transcribe, lo que no amerita comentario alguno, pues hace parte de la filosofía que motiva el proyecto:

Parágrafo 1°. El Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte, Coldeportes, del 30% que recibe como participación del gravamen de los cigarrillos establecido en el artículo 2° de la presente ley destinará un 10% mensual como auxilio para el Instituto Colombiano de Cultura, Colcultura.

PROPOSICION

Con fundamento en las consideraciones expuestas en el documento, y teniendo en cuenta las modificaciones sugeridas, los ponentes de este documento solicitamos a la Plenaria de la Cámara de Representantes dar Segundo Debate al **Proyecto de ley número 128 de 2007 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 4° de la Ley 30 de 1971 y se dictan otras disposiciones.**

Atentamente,

Ponentes,

Omar Flórez Vélez, Héctor Javier Osorio Botello.

TEXTO ARTICULADO PROYECTO DE LEY NUMERO 128 DE 2007 CAMARA

por medio del cual se modifica el artículo 4° de la Ley 30 de 1971 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modificar el artículo 4° de la Ley 30 de 1971, el cual quedara así:

Artículo 4°. El impuesto de que trata el artículo 2° de la presente ley será recaudado por las Tesorerías de las entidades territoriales y entregado mensualmente a los Institutos Deportivos de cada una de las regiones.

A su vez, los Institutos Deportivos Territoriales distribuirán el 30% de ese recaudo en los Municipios de su jurisdicción, para la realización de proyectos y programas específicos correspondientes al sector deporte.

Esta distribución se llevará conforme a los procedimientos establecidos en el Sistema General de Participaciones.

Parágrafo 1°. Será de responsabilidad de las Tesorerías Departamentales el estricto cumplimiento de la previsión contenida en el inciso primero del presente artículo. Para ese propósito suministrarán dentro de los primeros cinco (5) días de cada mes la información y documentación sobre el recaudo mensual, a los institutos deportivos territoriales.

Parágrafo 2°. El control y vigilancia de la inversión del producto del gravamen decretado en la presente ley serán ejercidos en el orden administrativo, técnico, financiero, presupuestal y contable por

el Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte, Coldeportes, tal como lo establece el Decreto 2343 de diciembre 2 de 1970.

Artículo 2°. Suprímase el párrafo 1° del artículo 4° de la Ley 30 de 1971.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

Ponentes,

Omar Flórez Vélez, Héctor Javier Osorio Botello.

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 117 DE 2007
SENADO, 171 DE 2007 CAMARA**

por la cual se reforman algunos artículos de la Ley 909 de 2004, algunos artículos de las disposiciones que contienen los concursos de los sistemas específicos y especiales de origen legal y se dictan otras disposiciones en materia de carrera administrativa.

Bogotá, D. C., 5 de diciembre de 2007

Honorable Representante

OSCAR ARBOLEDA PALACIO

Presidente Cámara de Representantes

E.S.D

Ref.: Informe de Ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 117 de 2007 Senado, 171 de 2007 Cámara.

Señor Presidente:

En cumplimiento de la designación que nos fue encomendada, presentamos el informe para segundo debate al **Proyecto de ley número 117 de 2007 Senado, 171 de 2007 Cámara**, por la cual se reforman algunos artículos de la Ley 909 de 2004, algunos artículos de las disposiciones que contienen los concursos de los sistemas específicos y especiales de origen legal y se dictan otras disposiciones en materia de carrera administrativa y para efectos de lo cual nos permitimos hacer las siguientes consideraciones:

1. OBJETO Y CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

De conformidad con la exposición de motivos el objeto y contenido del proyecto puede ser descrito con la cita de los siguientes apartes de la misma: “El Constituyente estableció la carrera administrativa como la regla general para la provisión de los empleos en los órganos y entidades del Estado, para el ascenso dentro de los mismos y para el retiro del servicio, su criterio consistió en prever un sistema de carrera, coordinado y armónico, técnicamente organizado, confiado a un organismo único de nivel nacional y con jurisdicción en todo el territorio.

Con la publicación del Fallo C-372 de 1999, los servidores hasta dicho momento vinculados, que ingresaron a los empleos con la expectativa de concursar y adquirir derechos de carrera, vieron frustrada dicha posibilidad, sin que el Estado durante más de cinco (5) años, efectuara acciones positivas dirigidas a solventar sus aspiraciones, tan solo hasta el año 2004 fecha en que se sanciona y publica la Ley 909 se concretan las acciones por parte del Estado sobre el empleo público y su acceso en cargos de carrera.

La falta de acción estatal, no tiene por qué acarrear en sus servidores, inestabilidad y falta de definición de derechos. Por tal razón y con el fin de prever acciones jurisdiccionales que con posterioridad afecten el patrimonio público, es pertinente consagrar una etapa de transición, que sin violentar el principio constitucional del ingreso por mérito, genere algún margen de estabilidad y protección social a los servidores que han permanecido vinculados al Estado con eficiencia.

Dada la liberalidad, con la cual la administración pública, ha podido disponer de la remoción de los empleados provisionales, el hecho de mantenerse en sus empleos hasta la expedición de la Ley 909 de 2004, garantiza que su desempeño, ha sido satisfactorio, y por tal razón no se atentará con el buen desempeño estatal, el garantizarles estabilidad y protección social a dichos servidores.

Con el proyecto en mención no se atenta contra la constitucionalidad, ni contra los principios de la Carrera Administrativa, por cuanto solo se consagra una etapa de transición, de buen recibo por la legisla-

ción y se desarrollan postulados como los señalados en los artículos 2°, 53, 90 y 122 de la Carta Magna.

Los destinatarios de esta norma serán evaluados en su desempeño laboral con las mismas normas, parámetros, instrumentos, oportunidad y efectos previstos para los empleados de carrera, con el fin de garantizar la calidad y gestión por resultados de las entidades públicas.

Este proyecto de ley no pretende desconocer el espíritu de la Ley 909 de 2004 que tiene por objeto la regulación del sistema de empleo público, la carrera administrativa, y la gerencia pública, y que en desarrollo de la misma se adelanta la Convocatoria número 001 para provisión mediante el sistema de méritos de los empleos de carrera de las distintas entidades del Estado que pertenecen al Sistema General de Carrera; no es nugatorio para la misma comunidad que bajo los principios que enmarcan la función pública como es el criterio de mérito, aplicable para la selección del personal que integra la función, se desconociera el derecho para la sociedad colombiana de participar en el concurso público convocado con el fin de seleccionar al personal de acuerdo a sus capacidades profesionales y calidades personales, toda vez que, tal como lo dispone la misma Ley 909, la función pública asegurará la atención y satisfacción de los intereses generales de la comunidad.

En consideración a ello es necesario que el Estado brinde una protección especial a estas personas, evitando una problemática social que se generaría en varios hogares colombianos al quedar sin el trabajo que les permitiera la remuneración constante con la cual brindan el sustento a sus familias.

Lo que se propone por este proyecto, es disponer una etapa de transición o un régimen especial de permanencia para la población que pueda encontrarse en situación de desprotección, cuando con los concursos se suplan los cargos que ellos ocupaban, y de esta manera afectar su estabilidad laboral, frente a situaciones en las cuales no dispusieron encontrarse voluntariamente, sino por mandato jurisprudencial y por falta de desarrollo normativo por parte del Estado.

En tal razón, se propone que como consecuencia del principio de estabilidad laboral se dé aplicación a las demás disposiciones que no les sean contrarias y que como causales de retiro del servicio se apliquen las que consagra la legislación nacional y específicamente en el artículo 41 de la Ley 909 de 2004, donde se enuncian de manera taxativa. Con ello se pretende garantizar la permanencia en el empleo de este grupo de personas que, entre otros aspectos, en muchos casos pudieron ser inscritas de manera extraordinaria en carrera administrativa cuando así lo permitía la Ley y que sin embargo en la mayoría de los casos, por omisiones administrativas no se llevó a cabo este procedimiento”.

2. ANTECEDENTES

El proyecto de ley tiene origen en el Senado de la República, presentado a consideración del Congreso de la República por la honorable Senadora Dilian Francisca Toro Torres radicado con el número 117 de 2007 Senado y en la Cámara de Representantes con número 171 de 2007. Mediante Resolución número 052 del 1° de noviembre de 2007 la Mesa Directiva del Senado de la República autorizó a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República para sesionar conjuntamente con la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes para dar primer debate al proyecto de ley. En la parte motiva de la resolución fue escrito: “Que el señor Presidente de la República, ha solicitado trámite de urgencia y la deliberación conjunta de las Comisiones Séptimas Permanentes de Senado de la República y Cámara de Representantes, a efecto de dar primer debate al Proyecto de ley número 117 de 2007 Senado, 171 de 2007 Cámara, por la cual se reforman los artículos 3° y 31 numeral 5 de la Ley 909 de 2004. Lo anterior debido a que el Gobierno considera de gran importancia este proyecto, el cual no pretende desconocer el espíritu de la Ley 909 de 2004, que tiene por objeto la regulación del sistema de empleo público, la carrera administrativa y la gerencia de empleo, sino disponer de una etapa de transición o un régimen especial de permanencia para la población que se encontraba en provisionalidad.”

También la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, por Resolución número MD- 2095 del 6 de noviembre de 2007 autorizó a la Comisión Séptima Constitucional permanente para realizar sesión conjunta para estudiar y dar el debate respectivo al proyecto de ley objeto de la presente ponencia

La ponencia para primer debate fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 578 del jueves 15 de noviembre de 2007.

En la sesión del día 21 de noviembre de 2007 fue anunciado el proyecto, de conformidad con lo establecido en el inciso 5° del artículo 160 de la Constitución Política que fue adicionado por el artículo 8° del Acto legislativo número 1 de 2003.

MENSAJE Y TRAMITE DE URGENCIA

Con base en el artículo 163 constitucional, reproducido por el artículo 191 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento Interno del Congreso), el día veintinueve (29) de octubre del 2007, el Presidente de la República solicitó trámite de Urgencia ante las Mesas Directivas del Honorable Senado de la República y de la Honorable Cámara de Representantes, para dar Primer debate al proyecto de Ley, el cual quedó radicado en la Cámara de Representantes bajo el número 117/07 Senado, 171/07 Cámara “Por la cual se reforman los artículos 3° y 31 numeral 5° de la Ley 909 de 2004”.

En atención a lo anterior la Mesa Directiva del Honorable Senado de la República, expidió la Resolución número 052 (“por la cual se autoriza sesionar conjuntamente a las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes”), del primero (1°) de noviembre de 2007. Por su parte, la Mesa directiva de la Honorable Cámara de Representantes, expidió la Resolución número 2095 (“por la cual se autoriza sesión conjunta de las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes de la Cámara de Representantes y del Senado de la República”), del seis (6) de noviembre de 2007.

EL IMPERATIVO DEL MENSAJE DE URGENCIA

La norma constitucional establecida en el artículo 163, reproducida en el artículo 191 del reglamento interno del congreso, no precisa a partir de cuándo corre el término de los treinta (30) días allí señalados, para que haya pronunciamiento de las Comisiones Constitucionales en Sesiones Conjuntas, cuando opera la solicitud presidencial de Mensaje de Urgencia. Pudiera pensarse que los términos cuentan a partir del día siguiente en que el Presidente de la República eleva la solicitud de Mensaje de Urgencia, pero también es cierto que las Mesas Directivas de ambas cámaras deben expedir Actos Administrativos autorizando las sesiones conjuntas de las Comisiones Constitucionales Permanentes encargadas de dar el primer debate al proyecto de ley objeto del Mensaje de Urgencia, entonces puede ser a partir de la vigencia de dichos actos administrativos que corra el término en mención.

En Sentencia C-374/97 del trece (13) de agosto de mil novecientos noventa y siete (1997), con Ponencia del honorable Magistrado doctor José Gregorio Hernández Galindo, en la *ratio decidendi* de dicha sentencia la Corte Constitucional expresó:

“PROYECTO DE LEY-Mensaje de urgencia es imperativo y perentorio.

“El canon constitucional, que otorga al Jefe del Estado una prerrogativa de indudable importancia y que abre una valiosa oportunidad de colaboración armónica entre las ramas del poder público para el logro de los fines del Estado, es imperativo y perentorio; la presentación de un mensaje de urgencia por el Presidente de la República no confiere a los congresistas una facultad para resolver si atienden o no el llamado gubernamental de tramitar con mayor rapidez un proyecto de ley, sino que comporta una obligación ineludible, que deben cumplir, so pena de sanción”.

PROYECTO DE LEY-Término de mensaje de urgencia no es preclusivo

“El incumplimiento del término no puede constituir un vicio que tenga la virtualidad de generar la inexecutable de la norma, toda vez que tal plazo fue establecido por el Constituyente con el fin de obtener un trámite expedito para los proyectos de ley que, por su importancia, estime el Gobierno que deben ser estudiados con mayor prontitud, y no en calidad de término preclusivo para hacer algo que después no pudiera hacerse -aprobar o negar el proyecto-, pues el Congreso conserva su atribución legislativa aun después de vencido aquél. De tal modo que lo aprobado, así lo haya sido después de transcurridos los treinta días, lo fue válidamente, ya que nada esencial hace falta, desde el punto de vista de los pasos constitucionalmente requeridos para hacer tránsito en la comisión o cámara correspondiente. Pasados los 30 días, el Congreso no pierde competencia para seguir tramitando el pro-

yecto. Su incumplimiento genera responsabilidad para los congresistas que dieron lugar a la decisión tardía, pero no afecta en modo alguno la constitucionalidad de la norma”.

3. JUSTIFICACION DEL PROYECTO

En la ponencia para primer debate fue presentado así:

El trabajo en Colombia es un derecho constitucional¹ que se enmarca dentro de principios mínimos fundamentales, estos principios se establecen con el propósito de garantizar a los trabajadores derechos y beneficios innegociables, inalienables e inherentes a su condición, en la promoción del Estado social de derecho en materia laboral; y entre ellos ocupa una posición relevante el de “estabilidad en el empleo”.

Este concepto ha sido entendido como la garantía de que existan justas causas para dar por terminada la relación laboral; en tal sentido la Corte Constitucional se ha pronunciado para afirmar que con dicho principio se pretende:

“asegurar que el empleado goce de una certeza mínima en el sentido de que el vínculo laboral contraído no se romperá de manera abrupta y sorpresiva, de manera que no esté expuesto en forma permanente a perder su trabajo y con él los ingresos que permiten su propio sustento y el de su familia, por la decisión arbitraria del patrono”¹.

De igual forma al expresar:

“Si bien la garantía constitucional que se comenta no tiene el alcance de conferir al trabajador el derecho a permanecer indefinidamente en el cargo, si comporta la obligación de pagar una indemnización cuando sus expectativas de permanencia resultan injustificadamente desconocidas”².

Con el fin de permitir la transición prevista en la Ley 909 de 2004 y de conformidad con los principios establecidos en el artículo 53 de la Constitución Política, se establece una etapa de transición para los servidores que a la publicación del fallo de Constitucionalidad C-372 de 1999, se encontraban vinculados a la administración pública en condición de provisionalidad, por cuanto con dicho fallo, se limitó la posibilidad de adquirir derechos de carrera, para el personal en ese momento vinculado.

El Constituyente estableció la carrera administrativa como la regla general para la provisión de los empleos en los órganos y entidades del Estado, para el ascenso dentro de los mismos y para el retiro del servicio, su criterio consistió en prever un sistema de carrera, coordinado y armónico, técnicamente organizado, confiado a un organismo único de nivel nacional y con jurisdicción en todo el territorio.

Con la publicación del Fallo C-372 de 1999, los servidores hasta dicho momento vinculados con nombramientos provisionales, que ingresaron a los empleos con la expectativa de concursar y adquirir derechos de carrera, vieron frustrada dicha posibilidad, sin que el Estado durante más de cinco (5) años, efectuara acciones positivas dirigidas a solventar sus aspiraciones, situación a la que habría que agregar la negligencia de los representantes de muchas entidades para tramitar bajo la vigencia de la Ley 27 de 1992 la inscripción extraordinaria de muchos empleados o aún peor la falta de diligencia para realizar los concursos para lo cual estaban autorizados por las normas anteriores a la Ley 443 de 1998 así como por esta.

De esta manera se presentó en la exposición de motivos de la Ley 909 de 2004 y de acuerdo a ello se plasma un aparte de la misma:

“(…) Efectivamente, como consecuencia de la sentencia de la Corte Constitucional C-372 de 1999, que declaró la inexecutable de una parte importante de los preceptos de la Ley 443 de 1998, la situación del empleo público en Colombia puede ser tachada, sin riesgo de exageración, como de excepcional. La declaración de inconstitucionalidad de varios enunciados legales que afectaban de lleno al campo orgánico de la Comisión Nacional del Servicio Civil, regulada en el artículo 130 de la Constitución Política y, sobre todo, a la política de ingresos, ascensos, registro público de carrera y a la evaluación del desempeño, ha provocado una situación objetiva de absoluto bloqueo del sistema de

¹ Sentencia C-016 de 1998. M.P. Fabio Morón Díaz.

² Cf. Sentencia C-023 de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

*empleo público o si se prefiere de parálisis del modelo a la espera de la intervención del Legislador (...)*³.

Por lo expuesto vale resaltar que las razones por las cuales no ingresaron los servidores públicos al empleo público de carrera administrativa son por razones atribuibles al propio Estado, porque el ingreso y los ascensos dentro de la carrera, se paralizaron por más de una década, debido tanto a la negligencia de las autoridades administrativas encargadas de implementarla como a los vacíos legislativos y no por culpa de los servidores públicos con nombramientos en provisionalidad, en quienes no se puede descargar tales responsabilidades que sería tanto como pasarles cuenta de cobro por la culpa, la acción y omisión de terceros.

La falta de acción estatal, no tiene por qué acarrear en sus servidores, inestabilidad e indefinición de sus derechos. Por tal razón y con el fin de prevenir acciones jurisdiccionales que con posterioridad afecten al patrimonio público, es pertinente consagrar una etapa de transición, que sin violentar el principio constitucional del ingreso por mérito, genere algún margen de estabilidad y protección social a los servidores que han permanecido vinculados al Estado cumpliendo sus deberes con responsabilidad y eficiencia.

Dada la liberalidad, con la cual la administración pública, ha podido disponer la remoción de los empleados provisionales, el hecho de mantenerse en sus empleos hasta la expedición de la Ley 909 de 2004, da fe que su desempeño ha sido satisfactorio y adecuado a la búsqueda de los fines estatales y debida prestación de los servicios a cargo, por tal razón con esta iniciativa se promueve el cumplimiento de principios constitucionales propios del Estado Social al garantizarles estabilidad y protección social a dichos servidores.

De lo dicho es necesario resaltar que por la inacción atribuible al Estado, la figura de nombramiento en provisionalidad se ve distorsionada, dado que a la naturaleza jurídica de este tipo de nombramiento se debe realizar por un período corto de tiempo, es así como por omisión legislativa se prolongó indefinidamente en el tiempo, perdiendo su esencia, y contrariando las mismas disposiciones legales que la consagraron.

En el marco normativo de la provisionalidad, vencido el término de la misma o terminada la situación administrativa que le dio origen o hecho un nombramiento en provisionalidad, el empleado debía ser retirado del servicio mediante declaratoria de insubsistencia de su nombramiento a través de acto administrativo, y en tal sentido se encuentra que tampoco se cumplieron las previsiones legales.

Respecto a la situación de provisionalidad prolongada en el tiempo la Corte Constitucional se ha pronunciado a través de diversos fallos, de la siguiente manera:

"(...) puesto que el periodo de prueba tiene una vigencia igual a la del término máximo de duración de los nombramientos en cargo y provisionales -de 4 meses-, y que la realidad enseña que la calificación del periodo de prueba exige unos trámites determinados que implican tiempo, es apenas lógico que se consagre una excepción al término máximo de vigencia de los nombramientos en cargo y provisionales, para poder solventar estos casos. Con todo, debe anotarse que la extensión del término máximo de los 4 meses debe ser la estrictamente necesaria para que se realice la calificación del periodo de prueba. Ello significa que las Comisiones del Servicio Civil deben intervenir en aquellas situaciones en las que se observe que la evaluación se prolonga de manera indefinida e injustificada. Asimismo, implica que las personas que se consideren afectadas por este hecho pueden proceder a instaurar las demandas respectivas con miras a impedir que estas situaciones irregulares se prolonguen aún más en el tiempo. (...)". (Negrilla fuera del texto).

Nótese que en casi todos los casos la provisionalidad se extendió de manera indefinida e injustificada y la tendencia lógica y favorable, en este asunto, ha de ser la aplicación del aludido principio de la primacía de la realidad, en la vía de hacer respetar la estabilidad de los servidores públicos, no por la vía de establecer a su favor privilegios que resulten superiores y desbordados respecto de los derechos de los aspirantes a

ingresar al servicio público y que no se encuentran vinculados al servicio del Estado, sino por la vía de valorar las consecuencias de la vinculación al servicio más allá de los plazos previstos situación que como se sabe, en ciertos casos supera los veinte años, se trata de respetar los derechos derivados de una realidad que debe primar sobre la formalidad de las normas jurídicas.

Con el proyecto en mención no se atenta contra la constitucionalidad, ni contra los principios de la Carrera Administrativa, por cuanto solo se consagra una etapa de transición, desarrollándose postulados como los señalados en los artículos 2º, 53 y 122 de la Carta Magna.

Como antes fue citado de la exposición de motivos, este proyecto de ley no pretende desconocer el espíritu de la Ley 909 de 2004 que tiene por objeto la regulación del sistema de empleo público, la carrera administrativa, y la gerencia pública; no es nugatorio para la misma comunidad que bajo los principios que enmarcan la función pública como es el criterio de mérito, aplicable para la selección del personal que integra la función, se desconociera el derecho para la sociedad colombiana de participar en el concurso público convocado con el fin de seleccionar al personal de acuerdo a sus capacidades profesionales y calidades personales, toda vez que tal como lo dispone la misma Ley 909, la función pública asegurará la atención y satisfacción de los intereses generales de la comunidad.

En consideración a ello es necesario que el Estado brinde una protección especial a estas personas, evitando una problemática social que se generaría en varios hogares colombianos al quedar sin el trabajo que les permitiera la remuneración constante con la cual brindan el sustento a sus familias.

Lo que se propone por este proyecto, es disponer una etapa de transición o un régimen especial de permanencia para la población que pueda encontrarse en situación de desprotección, cuando con los concursos se suplan los cargos que ellos ocupaban, y de esta manera afectar su estabilidad laboral, frente a situaciones en las cuales no tuvieron ninguna injerencia y en la que se encuentran como consecuencia de providencias judiciales y por inacción de las autoridades competentes al no efectuar los desarrollos normativos por parte del Estado.

En tal razón, se propone que como consecuencia del principio de estabilidad laboral se dé aplicación a las demás disposiciones que no les sean contrarias y que como causal de retiro del servicio se apliquen las que consagra la legislación nacional y específicamente en el artículo 41 de la Ley 909 de 2004, donde se enuncian de manera taxativa. Con ello se pretende garantizar la permanencia en el empleo de este grupo de personas que, entre otros aspectos, en muchos casos pudieron ser inscritas de manera extraordinaria en carrera administrativa cuando así lo permitía la ley y que sin embargo en un gran número de casos no se hizo por negligencia u omisiones administrativas.

Con el proyecto no se pretende desconocer el ingreso por el sistema de mérito ni la adquisición de derechos de carrera conforme a la legislación vigente, podría decirse no obstante que la permanencia en el servicio a través del tiempo es mérito demostrado, si se equipara esta con la evaluación anual del desempeño que permite a partir de la calificación satisfactoria entre otros derechos del empleado el de permanecer en su cargo. De otra parte la jurisprudencia del Consejo de Estado a la hora del retiro del servicio equiparó a estos empleados como de libre nombramiento y remoción lo que llevaría a entender que su retiro del cargo lleva a suponer que su desempeño laboral ha sido eficiente y satisfactorio.

En este sentido se rescata la jurisprudencia que la honorable Corte Constitucional ha expedido:

"Así entendida, la cláusula de reserva se erige en un desconocimiento frontal de la garantía de estabilidad laboral que reconoce la Carta Política de manera expresa en el artículo 53 superior. En efecto, si bien esta garantía no reviste un carácter absoluto, por cuanto no significa un derecho del trabajador a permanecer indefinidamente en el cargo, concretándose tan sólo en el contenido de continuidad y permanencia que deben revestir las relaciones obrero-patronales, sí involucra la necesidad de pagar una indemnización cuando dichas expectativas de permanencia resultan ser injustificadamente defraudadas. De esta manera, para la Corte la terminación puede considerarse respetuosa del mencionado derecho de rango superior, aunque no obedezca a una

³ Aparte de exposición de motivos del Proyecto de ley número 262. Fernando Londoño Hoyos, Ministro del Interior y de Justicia. Fernando Grillo Rubiano, Director del Departamento Administrativo de la Función Pública.

de las causales de justa terminación consagradas por la ley, siempre y cuando se reconozca la correspondiente indemnización por despido injustificado”⁴.

Como se ha indicado este proyecto de ley busca brindar a los trabajadores que fueron nombrados en provisionalidad antes de la entrada en vigencia de la Ley 909 de 2004 una reconocida y justificada estabilidad laboral, la cual se sustenta en el reconocimiento y aplicación de los principios mínimos fundamentales laborales consagrados en la Carta Magna de 1991 artículo 53 y el artículo 25 *ibidem* que consagra al trabajo como un derecho y una obligación social de la especial protección del Estado; sólo la aplicación de estos principios permite que el derecho al trabajo pueda desarrollarse y garantizarse efectivamente.

BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

En los últimos años la *categoría* de bloque de constitucionalidad ha entrado con relativo énfasis a la práctica jurídica nacional.

En la Sentencia C-191 de 1998⁵, en el fundamento 5 de la misma leemos: “Resulta posible distinguir dos sentidos del concepto de bloque de constitucionalidad. En un primer sentido de la noción, que podría denominarse bloque de constitucionalidad *estricto sensu*, se ha considerado que se encuentra conformado por aquellos principios y normas de valor constitucional, los que se reducen al texto de la Constitución propiamente dicha y a los tratados internacionales que consagren derechos humanos cuya limitación se encuentre prohibida durante los estados de excepción (C.P., artículo 93). (...) Más recientemente, la Corte ha adoptado una noción *lato sensu* del bloque de constitucionalidad, según la cual estaría compuesta por todas aquellas normas, de diversa jerarquía, que sirven como parámetros para llevar a cabo el control de constitucionalidad de la legislación. Conforme a esta acepción, el bloque de constitucionalidad estaría conformado no sólo por el articulado de la Constitución sino, entre otros, por los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Carta, por las leyes orgánicas y, en algunas ocasiones, por las leyes estatutarias”.

Posteriormente, otras sentencias, como la C-582 de 1999⁶, retoman esa misma distinción. Parece consolidarse así en la práctica jurisprudencial de la Corte y se piensa que las anteriores precisiones metodológicas llevaron a la misma a establecer que ciertas normas, consideradas por algunos operadores jurídicos como incorporados en el bloque de constitucionalidad, en realidad no forman parte del mismo por cuanto no existe ninguna disposición constitucional que remitiera a esas normas o principios. En la Sentencia C-358 de 1997⁷, fundamento 6°. Leemos que “la Constitución colombiana no señala en ninguna de sus disposiciones que el conjunto de los tratados ratificados por Colombia debe ser tenido en cuenta por la Corte al examinar la constitucionalidad de las leyes”.

En Sentencia T- 568 de 1999 fue señalado que los convenios de la OIT hacen parte del bloque de constitucionalidad y que, además, las resoluciones de los organismos de control, como el Comité de Libertad Sindical y el Consejo de Administración de la OIT, tenían obligatoriedad interna. Al respecto es de anotar que solicitada, como fue, la nulidad de esta sentencia, la Corte, por Auto 078-A de 1999, la rechazó pero hubo dos magistrados que se apartaron de la decisión. En la salvedad leemos que “Aunque no puede excluirse que algunas normas relativas al derecho internacional del trabajo puedan, por su contenido y alcance, ser consideradas fuentes directas de derechos humanos no restringibles en los estados de excepción, definitivamente ese no es el caso de la regulación atinente a la calificación de los servicios públicos como esenciales o a la designación del órgano interno llamado a resolver sobre la ilegalidad de un determinado cese de actividades. La generalidad del derecho internacional del trabajo, de impronta universal, no es compatible con esta suerte de normativa que se desarrolla a nivel interno de los países, desde luego con sujeción a los principios generales consagrados en los convenios...”⁸.

Anotamos que en la Sentencia C-468/97, M. P. Alejandro Martínez Caballero, hay referencia a las diferencias entre los Convenios y las Recomendaciones de la OIT. Al respecto citamos el siguiente aparte:

“Las recomendaciones, a diferencia de los convenios, no son entonces tratados, pues no generan, modifican o extinguen obligaciones internacionales para los Estados. Esa diversa naturaleza jurídica se manifiesta incluso en el distinto lenguaje empleado por la OIT, según el caso. Así, las recomendaciones tienden a ser redactadas como sugerencias o invitaciones a los Estados a desarrollar determinadas políticas, por lo cual se usa en general el modo condicional. La mayor parte de los artículos de estos documentos simplemente señalan que los Estados, los patronos o los trabajadores “deberían” efectuar determinada conducta, tal y como se puede observar mediante la lectura de las recomendaciones aprobadas por medio de la ley bajo revisión. Esto muestra que las recomendaciones no son, en estricto sentido, verdaderas normas jurídicas sino exhortaciones políticas a los Estados. En cambio, los convenios se formulan con el lenguaje preceptivo de las normas jurídicas, para lo cual basta revisar cualquiera de esos documentos jurídicos en donde se señala que los Estados “deberán” o se “comprometen” a efectuar determinadas políticas. Y no podía ser de otra forma pues mediante los convenios los Estados adquieren compromisos jurídicos internacionales.”

Si bien existen diversas interpretaciones respecto de la aplicación en la normatividad nacional del derecho Internacional del Trabajo (OIT), y una de ellas no excluye que en casos específicos se tenga en cuenta para su aplicación la realidad nacional, nos atrevemos a pensar que la situación existente hoy respecto de personas que han venido actuando en provisionalidad debe encontrar un camino de equidad acorde con la Constitución, en la visión de bloque de constitucionalidad y que una ley así expedida debiera merecer el amparo de dicha categoría, enunciada al inicio del presente punto de la ponencia.

La Constitución Política de Colombia reconoce que en general los servidores públicos gozan de sus derechos constitucionales, como toda persona y todo trabajador, aun cuando estos pueden ser limitados en algunos aspectos, debido a que la relación de trabajo al interior de la administración pública comporta un contenido de interés general. Es claro que en caso de la carrera administrativa se precisan normas para el ingreso a la misma, para la estabilidad en el trabajo y para la salida. Tal ordenamiento ha de ser respetado pero no parece atentar contra ello el establecimiento de unas normas dentro de la concepción de un período de transición que sólo busca ajustes en forma gradual. El artículo 25 de la Constitución Política, forma parte del bloque de derechos fundamentales, e indica que “el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”. Por ello, en esta ponencia se ha buscado profundizar en la visión de principios mínimos fundamentales a manera de soporte para el período de transición propuesto.

PRINCIPIOS MÍNIMOS FUNDAMENTALES LABORALES

Al considerar que era necesario realizar un análisis de los principios constitucionales, destacando lo expuesto por la Corte Constitucional al determinar que estos hacen parte de la relevancia que dentro del Estado Social de Derecho se le ha dado al trabajo fue citado el siguiente aparte de la Sentencia T-457 de 1992, M. P. Ciro Angarita Barón:

“Es incuestionable la trascendencia del hecho de que por primera vez se hayan incorporado en la Constitución nacional un conjunto de principios propios del derecho al trabajo, lo cual confiere un especial realce a esta materia y refleja la gran importancia que el nuevo Estado Social otorga al asunto laboral”.

En la ponencia para primer debate fue hecha la descripción y análisis de aplicación al tema respecto de los principios de:

- a) Estabilidad laboral;
- b) Primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas. Por los sujetos de las realidades laborales;
- c) Principio de la condición más beneficiosa;
- d) Confianza legítima;
- e) De las cargas públicas;
- f) De la omisión legislativa.

⁴ Sentencia C-003 de 1998. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁵ Sentencia C-191/98. M. P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁶ Sentencia C-582/99. M. P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

⁷ Sentencia C-358/97. M. P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁸ Sentencia T-568 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz. Salvedad de los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz y Vladimiro Naranjo Mesa.

Al considerar que lo anterior constituye soporte básico del proyecto transcribimos lo escrito para el trámite de primer debate, así:

PRINCIPIO DE LA ESTABILIDAD LABORAL

Sin duda es necesario proporcionar la estabilidad laboral a los trabajadores provisionales que se encuentran cobijados por este proyecto de ley, toda vez que si se estudian las condiciones de imposibilidad, que han sido explicadas dentro de esta exposición de motivos, en que se encontraban los funcionarios nombrados en provisionalidad al no poder concursar mediante carrera administrativa a un cargo público, se evidencia que las causas son totalmente atribuibles al Estado; siendo que tan solo hasta la expedición de la Ley 909 de 2004 se logró regular lo concerniente al empleo público y la Comisión Nacional de Servicio Civil, advirtiendo que sólo hasta el año 2005 se abrieron nuevamente los concursos sin que a la fecha se cuente con listas de elegibles en razón a modificaciones normativas, fallos de constitucionalidad, sentencias de tutela entre otras variables.

Es necesario que para la correcta aplicación de la norma, y en este caso en desarrollo de los principios constitucionales, se equiparen en derechos los trabajadores colombianos, en el sentido de dar tratamiento similar a los trabajadores del sector privado y sector público cuando se trate de valorar situaciones en las que se deba aplicar el principio que consagra a trabajo igual salario igual, en tanto una labor prestada en situaciones iguales o equiparables debe recibir el tratamiento igual o similar;

Esta apreciación se realiza al comparar el desarrollo legislativo que se ha realizado para los dos tipos de trabajadores mencionados, así:

En el mundo se ha diferenciado el carácter del empleo, para lo cual es una constante encontrar normatividad que regula las relaciones obrero-patronales diferenciando el entorno en que se desempeñen, es decir, si las relaciones se realizan dentro del marco de lo público o de lo privado, siendo que para el primero de los casos es el Estado un sujeto en la relación y por ende requiere regularse de manera específica por su propio ordenamiento.

En el caso de las relaciones laborales en el sector privado, es el Código Sustantivo del Trabajo el llamado a realizar esta regulación, y entre las formas de contratación que se contemplan se encuentran el contrato a término fijo y el contrato a término indefinido; estas formas de contratación cuentan con algunos preceptos que permiten la protección de los derechos del trabajador, frente a diversos tipos de abuso que se pueden presentar en una relación laboral; para lo cual se destacan del Código Sustantivo del Trabajo los siguientes:

1. En el caso del contrato a término fijo que es inferior a un (1) año se puede prorrogar sucesivamente hasta por tres (3) periodos iguales o inferiores, al cabo de los cuales el término de renovación no podrá ser inferior a un (1) año ⁹.

2. Existen causales de terminación las cuales se encuentran enumeradas de manera taxativa en el artículo 62 del C.S.T. y las causales se aplican para todas las formas de contratación.

3. En los casos de terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa comprobada, por parte del empleador o si este da lugar a la terminación unilateral por parte del trabajador por alguna de las justas causas contempladas en la ley, el primero deberá al segundo una indemnización ¹⁰.

4. Se resalta el Principio de la Buena Fe en la ejecución del contrato de trabajo ¹¹.

Analizando los derechos expuestos se encuentra que, el legislador lo que ha realizado es dotar de acciones que brinden una estabilidad laboral al trabajador, en este caso del sector privado, toda vez que proporciona reglas frente al empleador que determinan de manera clara la continuidad en el empleo y las condiciones que deberían anteceder para su culminación.

De igual manera se ha previsto en materia de la Administración Pública, para garantizar la estabilidad de los trabajadores, la creación de

la figura de la Carrera Administrativa como mecanismo de ingreso y ascenso a los cargos del Estado; sin embargo, y como se ha reiterado en esta exposición de motivos, por causas ajenas a la voluntad de los trabajadores estos han ingresado al empleo público mediante el nombramiento en provisionalidad y no a través de la carrera administrativa.

Si se comparan las figuras del nombramiento provisional con el contrato a término fijo inferior a un año, se encontrarían similitudes entre ambas, toda vez que la ley que creó el nombramiento provisional consagró que esta forma de nombramiento no podría ser superior a cuatro (4) meses, estableciéndole un término fijo de duración en el tiempo la normatividad hoy vigente Ley 909 de 2004 y Decreto Reglamentario 1227 de 2005, artículo 8° párrafo prevén que el nombramiento en provisionalidad no podrá exceder de seis (6) meses.

De esta manera, confrontando las situaciones que se han generado sobre la estabilidad laboral como principio base, el cual debe ser garantizado por el Estado, se encuentra que si bien los trabajadores que se encuentran nombrados en provisionalidad podrían ser equiparados como trabajadores con contrato a término fijo, no cuentan con igualdad de protección en sus derechos como sí lo ha estipulado la ley para los trabajadores privados.

Este argumento surge una vez se revisa los postulados expuestos, es decir, si se compara la normatividad se puede deducir:

1. Si bien los nombramientos provisionales tenían un término fijo de duración, la ley posteriormente autorizó a que de manera “indefinida” se prorrogara en el tiempo este tipo de nombramiento, toda vez que en la actualidad se permite que esta forma de vinculación laboral se extienda en el tiempo hasta tanto se realicen los concursos públicos que ordena la ley; pero esta prórroga no corresponde a una estabilidad que se le conceda al trabajador, sino a un descuido originado en la inacción del Estado por no tomar a tiempo las medidas correspondientes para prevenir y regular el empleo público mediante el ingreso por carrera administrativa, culpa que como se ha indicado no puede ser imputada a la parte más débil de la relación, es decir, al trabajador y mucho menos trasladar a este las consecuencias negativas de la incuria de quienes debieron tomar oportunas medidas que hicieran posible realizar con prontitud los concursos para la provisión de los empleos de carrera.

2. La Ley 909 de 2004 contiene en su artículo 41 las causales de terminación del vínculo laboral, las cuales no podrían ser aplicables en el caso del nombramiento provisional, teniendo en cuenta que aunque el vínculo del trabajador es precario, la naturaleza del empleo es de carrera administrativa.

3. Si bien el empleo público busca dotar de estabilidad a sus trabajadores, esto no es aplicable para los provisionales, toda vez que la decisión actual del estado es terminar la relación laboral que sostiene este con los servidores que han sido nombrados en provisionalidad, mediante una decisión unilateral por parte del empleador, no contemplándose ni siquiera el pago de una indemnización tal como está previsto para los trabajadores del sector privado en similar situación.

Ante los puntos expuestos y considerando que los principios constitucionales laborales son de aplicación para todos los trabajadores sea cual fuera el tipo de vinculación; surge un gran interrogante: ¿Qué factor de justicia o equidad puede sustentar a la ley, para que discriminadamente coloque a un trabajador en mejor situación de estabilidad laboral respecto de otro, siendo que la ejecución laboral es la misma o parecida?

Es evidente que la forma de vinculación de nombramiento provisional se ha desfigurado por actos de la propia administración y de esta manera se han mantenido en el tiempo a trabajadores con un vínculo precario desconociéndoles los derechos constitucionales que les asisten tales como estabilidad y acceso a un sistema de bienestar social y estímulos laborales, por tal razón este proyecto de ley busca reconocer y proteger los derechos de este tipo de trabajadores, reconociéndoles el derecho a la estabilidad laboral que les ha sido negada por causas imputables al propio Estado, las cuales se quieren trasladar al trabajador para que este asuma las consecuencias.

Es necesario reiterar que este proyecto de ley no busca desconocer el principio del mérito para acceder a los cargos públicos mediante el sistema de carrera administrativa, simplemente se presenta como una solución a la situación que atraviesan miles de empleados públicos que han

⁹ Artículo 46 del Código Sustantivo del Trabajo.

¹⁰ Artículo 64 del C.S.T.

¹¹ Artículo 55 C.S.T.

sido nombrados en provisionalidad en sus cargos, y que en la mayoría de los casos han desempeñado estas funciones por años de manera satisfactoria, evitando que se genere una crisis social en diversos hogares colombianos; por esta razón este proyecto de ley se presenta como un período de transición para los trabajadores que han prestado sus servicios al Estado y que finalmente después de muchos años son sometidos a una terminación unilateral del vínculo laboral desconociéndose sus derechos, especialmente la estabilidad laboral que deben gozar todos los trabajadores colombianos por principio constitucional.

“PRINCIPIO DE LA PRIMACIA DE LA REALIDAD SOBRE LAS FORMALIDADES ESTABLECIDAS POR LOS SUJETOS DE LAS RELACIONES LABORALES”

En la aplicación de los principios constitucionales en materia laboral se debe realizar una evaluación de las condiciones más beneficiosas para el trabajador y esto es lo que entraña este principio, que ha sido desarrollado por la doctrina en los siguientes términos:

La jurisprudencia sobre tales conceptos, ha indicado:

“La primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, es un principio constitucional (C.P. artículo 53). La entrega libre de energía física o intelectual que una persona hace a otra, bajo condiciones de subordinación, independientemente del acto o de la causa que le da origen, tiene el carácter de relación de trabajo, y a ella se aplican las normas del estatuto del trabajo, las demás disposiciones legales y los tratados que versan sobre la materia. La prestación efectiva de trabajo, por sí sola, es suficiente para derivar derechos a favor del trabajador, los cuales son necesarios para asegurar su bienestar, salud y vida. Las normas laborales nacionales e internacionales, en atención a la trascendencia del trabajo y a los intereses vitales que se protegen, están llamadas a aplicarse de manera imperativa cuando quiera se configuren las notas esenciales de la relación de trabajo, sin reparar en la voluntad de las partes o en la calificación o denominación que le hayan querido dar al contrato.

*El principio que se analiza, puede igualmente alegarse contra el Estado, si este resulta asumiendo materialmente la posición de parte dentro de una particular relación de trabajo. La prestación laboral es intrínsecamente la misma así se satisfaga frente a un sujeto privado o ya se realice frente al Estado. En un Estado social de derecho, fundado en el trabajo (C.P. artículo 1°), mal puede el Estado prevalerse de su condición o de sus normas legales para escamotear los derechos laborales de quienes le entregan su trabajo”*¹².

Este principio guarda relación con el de prevalencia del Derecho sustancial sobre las formas externas, consagrado en el artículo 228 de la Constitución en materia de administración de justicia.

“Más que las palabras usadas por los contratantes para definir el tipo de relación que contraen, o de la forma que pretenden dar a la misma, importa, a los ojos del juez y por mandato expreso de la Constitución, el contenido material de dicha relación, sus características y los hechos que en verdad la determinan.

Es esa relación, verificada en la práctica, como prestación cierta e indiscutible de un servicio personal bajo la dependencia del patrono, la que debe someterse a examen, para que, frente a ella, se apliquen en todo su rigor las normas jurídicas en cuya preceptiva encuadra.

*Eso es así, por cuanto bien podría aprovecharse por el patrono la circunstancia de inferioridad y de urgencia del trabajador para beneficiarse de sus servicios sin dar la correspondiente relación jurídica las consecuencias que, en el campo de sus propias obligaciones, genera la aplicación de las disposiciones laborales vigentes, merced a la utilización de modalidades contractuales enderezadas a disfrazar la realidad para someter el vínculo laboral a regímenes distintos (...)”*¹³. (Negrilla fuera del texto).

PRINCIPIO DE LA CONDICION MAS BENEFICIOSA

El Estado Colombiano a través de la Comisión Nacional del Servicio Civil, pretende aplicar la Ley 909 de 2004 con efectos retroactivos, a sabiendas que una ley sólo rige a partir de la fecha de su expedición,

¹² Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-555 del 6 de diciembre de 1994. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹³ Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-166 del 1° de abril de 1997.

motivo por el cual, se vulneran los principios constitucionales del in dubio pro operario y la condición más beneficiosa, este último plasmado en el inciso final del artículo 53 de la Carta, cuyo texto es el siguiente:

“La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”. (Negrilla fuera del texto)

Respecto a la regla pro operario, que establece también “la condición más beneficiosa”, consagrada en el inciso 5° del artículo 53 de la Constitución Política de Colombia; desarrollada por el maestro Uruguayo Américo Plá Rodríguez, quien considera como el primero de los principios del derecho del trabajo, el principio protector, cuyo fundamento responde al propósito de nivelar desigualdades; plasmando este principio en tres reglas: in dubio pro operario, de la norma más favorable, y de la condición más beneficiosa; definiéndolas de la siguiente manera:

a) La regla “in dubio pro operario”. Criterio que debe utilizar el juez o el intérprete para elegir entre varios sentidos posibles de una norma aquel que sea más favorable al trabajador;

b) La regla de la norma más favorable. Determinar que en caso de que haya más de una norma aplicable, deba optarse por aquella que sea más favorable, aunque no sea la que hubiese correspondido según los criterios clásicos sobre jerarquía de las normas;

c) La regla de la condición más beneficiosa. Criterio por el cual la aplicación de una nueva norma laboral nunca debe servir para disminuir las condiciones más favorables en que pudiera hallarse un trabajador”¹⁴.

En ese mismo sentido, esta interpretación fue compartida por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que en sentencia de fecha 4 de diciembre de 1995. Radicación número L-7964-95. M.P. doctor Francisco Escobar Henríquez, consideró lo siguiente:

“DE LA CONDICION MAS BENEFICIOSA – PRINCIPIO CONSTITUCIONAL”

En efecto, esta disposición constitucional consagra un principio clásico del derecho laboral, valga decir el que se ha denominado de la condición más beneficiosa, cuyo sentido es el de preservar, más que los derechos adquiridos, el régimen favorable a los trabajadores contenidos en las diversas fuentes jurídicas formales, frente a la reforma de dicho régimen. Este principio no es absoluto y en manera alguna conduce al anquilosamiento de la normatividad laboral, pues de lo que se trata es de proteger al trabajador que construye su vida y la de su familia alrededor de unas expectativas económicas y jurídicas generadas en su propia labor, de manera que un cambio desfavorable de esas expectativas sólo es humana y jurídicamente admisible, cuando en cada caso concreto medien serias circunstancias justificantes, verbigracia el interés general reconocido, la supervivencia de la empresa o de los empleos que ella ofrece, lo inequitativas y exorbitantes de las prestaciones en juego, la imprevisión y el ostensible cambio de las circunstancias en las cuales han de cumplirse las obligaciones laborales”. (Negrilla fuera del texto).

PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA

En el trámite de la presente ley, ha de observarse cabalmente, el principio constitucional, de la confianza legítima de los ciudadanos afectados y que en detalle, se relacionan en el proyecto.

La confianza legítima es un concepto que respetado por el legislativo o violado por el Estado, lo constituye en un estado democrático y respetuoso del Estado Social de derecho o que subvierte el orden jurídico, con decisiones unilaterales e impuestas a los asociados, que tienen todo el derecho a confiar legítimamente en que los derechos creados por el mismo estado en las normas jurídicas, serán respetados.

El Congreso de la República tiene la potestad para expedir, derogar, o modificar las leyes, garantizando la efectividad de los Principios y propendiendo la aplicación de los fines esenciales del Estado, esto es: servir a la comunidad facilitando la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan.

Es por ello que en el trámite de este proyecto de ley, en diversos foros hemos oído a trabajadores, a dirigentes sindicales, a abogados

¹⁴ “Los principios del derecho del trabajo”. PLA RODRIGUEZ, Américo. Ed. Desalma. Buenos Aires – 1978. Pág. 40.

litigantes, a parlamentarios, a voceros de organizaciones sociales, universidades, la academia, a los organismos de control del Estado, a los Ministerios del ramo y tenido en cuenta los pronunciamientos de las altas Cortes, a objeto de cumplir con el cometido de buscar el consenso para no afectar a los ciudadanos con una decisión legislativa, cuya aplicación se ha tomado particularmente sensible.

Sobre el tema, la CORTE CONSTITUCIONAL en Sentencia T-617 de fecha 16 de junio de 2005, Expediente T-1062118. M.P. doctor Alvaro Tafur Galvis, sentenció:

En materia de confianza legítima, la abundante jurisprudencia constitucional pone de manifiesto la responsabilidad de las autoridades con la realización de la fórmula del Estado social de derecho, que comporta el ejercicio de las facultades que les han sido confiadas dentro del marco constitucional de la buena fe, del respeto del derecho ajeno y del no abuso de sus potestades y prerrogativas¹⁵, aspectos estos doblemente reforzados frente al deber de atender la marginalidad, la exclusión y las desigualdades¹⁶.

(...) el carácter imperativo de los valores constitucionales conminan a las autoridades a obrar con lealtad, respetando las expectativas legítimas e infundando confianza y seguridad entre los asociados – artículos 83 y 95 C.P. (...).

En esta línea, la jurisprudencia constitucional ha valorado las conductas de los servidores públicos desde el postulado constitucional de la buena fe y ha podido concluir que las autoridades no pueden desconocer los estados y las situaciones a que las mismas dieron lugar, así estas no respondan a los lineamientos y formalidades previamente establecidas, porque la institucionalidad descansa en buena medida en la credibilidad de los asociados, convencidos de que el ejercicio de la autoridad no se alienta en conductas interesadas, ni en objetivos sinuosos.

Señala la Corte:

“El asunto ha sido considerado siempre que las autoridades públicas dan inicio a actuaciones que no culminan, así la expedición de normas legales justifiquen su omisión¹⁷; también cuando la administración se beneficia de situaciones irregulares que la misma propicia, para luego desconocer los compromisos asumidos¹⁸; al igual que en los casos en que las omisiones de las autoridades no permiten a quien dio cumplimiento a los requerimiento acceder a los beneficios esperados¹⁹. (...)” (Negrilla fuera del texto).

En otro pronunciamiento, la Corte Constitucional. Sentencia T-730 de fecha 5 de septiembre de 2002, Expediente T-593714. M.P. doctor Manuel José Cepeda Espinosa.

4. El principio de buena fe y confianza legítima en las actuaciones de la administración.

(...) abordar la cuestión planteada a la luz de los principios de buena fe y confianza legítima, aplicables a la relación entre el actor y la EAAB al respecto la Corte en la Sentencia T-617/95 M.P. Alejandro Martínez Caballero ha dicho que:

“El principio de la buena fe se presenta en el campo de las relaciones Administrado y administración, ‘en donde juega un papel no sólo se-

¹⁵ Sentencia T-798 de 2004. M.P. Alvaro Tafur Galvis.

¹⁶ Sentencia T-772 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁷ “Mediante la sentencia T-824 A-02 la Sala Quinta de revisión ordenó consultar una sentencia, sin perjuicio de la exequibilidad previamente declarada de las normas que regulaban este grado jurisdiccional, entre otras razones, porque “en materia procesal penal el principio de seguridad jurídica y la confianza legítima en la actividad del Estado imponen el deber del juez de finalizar los trámites y etapas procesales derogados o excluidos del ordenamiento jurídico, cuando quiera que estos ya hayan sido iniciados antes de la derogación o eliminación, siempre y cuando estén encaminados a aumentar las garantías respecto de la legalidad del proceso” –M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁸ Mediante la sentencia T-1080 de 2001 M.P. Alfredo Beltrán Sierra se tuteló el derecho a la confianza legítima de un ex trabajador, a quien el Alcalde del municipio al que prestó sus servicios le negaban sus derechos laborales, argumentando que fue contratado sin disponibilidad presupuestal y mediante un contrato de prestación de servicios.

¹⁹ Sobre la confianza que genera en los usuarios del Sistema de Seguridad Social la circunstancia de ser encuestados y ubicados en el nivel de atención que le corresponde y consecuente derecho a ser atendidos si así lo requirieren se pueden consultar, entre otras, las Sentencias T- 961 de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T-1208 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

ñalado en el ámbito del ejercicio de los derechos y potestades, sino en el de la constitución de las relaciones y en el cumplimiento de los deberes, comporta la necesidad de una conducta leal, honesta, aquella conducta que, según la estimación de la gente, puede esperarse de una persona”.

(...) “La aplicación del principio de la buena fe permitirá al administrado recobrar la confianza en que la administración no va a exigirle más de lo que estrictamente sea necesario para la realización de los fines públicos que en cada caso concreto persiga. Y en que no le va a ser exigido en su lugar, en el momento ni en la forma más inadecuada, en atención a sus circunstancias personales y sociales, y a las propias necesidades públicas. Confianza legítima de que no se le va a imponer una prestación cuando sólo, superando dificultades extraordinarias podrá ser cumplida.

Esa confianza, producto de la buena fe, es la que en un Estado Social de Derecho explica la coadyuvancia que el Estado debe dar a soluciones, sin que esto signifique NI DONACION, NI REPARACION, NI RESARCIMIENTO, NI INDEMNIZACION, como tampoco desconocimiento del principio del interés general.

Cuando la confianza legítima en que un procedimiento administrativo será adelantado y culminado de conformidad con las reglas que lo rigen es vulnerada, se presenta una violación al debido proceso (art. 29 C.P.) en la medida en que este derecho comprende la garantía de que las decisiones adoptadas por la administración lo serán de tal manera que se respeten las reglas de juego establecidas en el marco legal así como las expectativas que la propia administración en virtud de sus actos generó en un particular que obra de buena fe. En efecto, la Constitución misma dispuso que una de las reglas principales que rigen las relaciones entre los particulares y las autoridades es la de que ambos, en sus actuaciones, “deberán ceñirse a los postulados de la buena fe” (art. 83 C.P.)”. (Negrilla y subrayado fuera del texto).

PRINCIPIO DE LAS CARGAS PUBLICAS

De no resolverse por vía legal este conflicto social, los servidores públicos vinculados en provisionalidad, sin duda, seguirán sometidos a asumir cargas públicas mayores de las que pueden soportar, lo cual contradice el Estado Social de Derecho.

Sobre el tema, La Corte Constitucional ha manifestado:

“(…) En efecto, la imposición a una persona de una carga pública excesiva, en relación con las que normalmente dejen soportar los demás asociados, puede constituir una violación al derecho fundamental que toda persona tiene a gozar efectivamente de los mismos derechos, libertades y oportunidades (artículo 13 C.P.).

Igualdad de deberes y cargas en materia constitucional.

La Constitución no sólo reconoce los derechos y libertades sino que impone deberes, obligaciones, limitaciones y cargas a los administrados. Los gravámenes impuestos en atención a un interés colectivo pueden ser de muy diversa índole. La imposición de deberes, el sacrificio de situaciones de mero interés, la limitación administrativa de derechos, la privación total o parcial de derechos patrimoniales, las prestaciones forzosas – personales o reales, son algunas formas mediante las cuales el Estado interviene en la esfera jurídica de los particulares.

La imposición de deberes o cargas a los asociados debe ser acorde con los principios de justicia e igualdad que inspiran el ordenamiento constitucional. La legitimidad de las restricciones a los derechos y libertades fundamentales depende de la existencia previa de normas generales abstractas que faculten a la administración para interponerse entre la titularidad de un derecho y su ejercicio. Adicionalmente, los principios de proporcionalidad y de menor restricción a la libertad individual o principio *pro libertate*, obligan a la administración a un ejercicio razonable de sus competencias. La discrecionalidad de la autoridad pública se ve limitada por estos principios, de manera que la igualdad de derechos, libertades y oportunidades consagrada en la Constitución esté debidamente garantizada.

Si el ejecutivo está sujeto al principio de proporcionalidad en la adopción de medidas en los estados de excepción según las gravedad de los hechos (C.P. artículo 214), con mayor razón la administración ordinaria debe cuidar, en cualquier tiempo, que las medidas limitativas de los derechos o libertades fundamentales sean proporcionales a los fines que se pretenden alcanzar. Es desproporcionado el ejercicio discrecio-

nal del medio limitativo si este no guarda congruencia directa con el fin de la intervención. (...). (Negrilla fuera del texto) ²⁰.

Sobre el particular en sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de 25 de agosto de 1998, Radicación número IJ-001 se señaló:

“PRINCIPIO DE IGUALDAD FRENTE A LAS CARGAS PÚBLICAS – Derecho de acceso a la Administración de Justicia.

“En síntesis, puede afirmarse que el título de imputación jurídica sobre el cual se edifica el juicio de responsabilidad para el Estado, lo Constituye el rompimiento del equilibrio de las cargas públicas, ocasionado por la actividad legítima de autoridades estatales (Congreso y Presidente de la República), que causa daño antijurídico, respecto del cual, el administrado no está en el deber de soportar, pues la carga pública que debe ser colectiva, no debe correr a cargo de una persona en particular, de ahí que sea equitativo, imponer al Estado en representación de la sociedad, la obligación de reparar el perjuicio irrogado a los actores. Esta solución no es cosa distinta que el cabal desarrollo y ejecución lógica del principio de la igualdad ante la ley, previsto en el artículo 13 de la C.P.”.

OMISION LEGISLATIVA

Así como la falta de equilibrio en las cargas públicas genera responsabilidad del Estado, la omisión legislativa que ha mantenido en vilo a los servidores públicos provisionales y sus familias, también puede generar responsabilidades, que estamos en mora de evitar y que se enfrentan con el trámite de esta ley. Al respecto la jurisprudencia, ha indicado:

“(…) OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA / OMISION LEGISLATIVA RELATIVA.

Esta omisión puede ocurrir de varias maneras:

a) Cuando se abstiene de expedir una norma encaminada a ejecutar un deber concreto establecido por el constituyente;

b) Cuando expide una ley que si bien desarrolla un deber impuesto por la Constitución, favorece a ciertos sectores y perjudica a otros;

c) Cuando adopta un precepto que corresponde a una obligación constitucional, pero excluye expresa o tácitamente a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga los demás; y

d) Cuando al regular una institución omite una condición o un elemento esencial exigido por la Constitución. En la primera hipótesis, corresponde a una omisión legislativa absoluta, pues no existe precepto alguno; en los demás casos, a una omisión legislativa relativa, porque si bien el legislador ha expedido la ley que desarrolla un deber constitucional, en ella solamente ha regulado algunas situaciones dejando por fuera otros supuestos similares, con clara violación del principio de igualdad. (...)” ²¹. (Negrilla y subraya fuera del texto).

Respecto a la omisión legislativa relativa la Corte Constitucional sostuvo:

“(…) OMISION LEGISLATIVA RELATIVA – Significado y alcance / CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA – Incompetencia

La omisión del legislador puede ser relativa, caso en el cual se la denomina, llanamente, omisión legislativa. Una omisión es relativa cuando se vincula con un aspecto puntual dentro de una normatividad específica; pero aquella se vuelve constitucionalmente reprochable si se predica de un elemento que, por razones lógicas o jurídicas -específicamente por razones constitucionales-, debería estar incluido en el sistema normativo de que se trata, de modo que su ausencia constituye una imperfección del régimen que lo hace inequitativo, inoperante o ineficiente. De lo anterior se deduce, entonces, que las omisiones legislativas relativas son susceptibles de control constitucional. Para la Corte, el legislador incurre en una omisión legislativa u omisión relativa cuando este ha regulado “de manera insuficiente o incompleta un mandato constitucional; o cuando de dicha insuficiencia de regulación (omisión de una condición o un ingrediente que de acuerdo con la Constitución,

sería exigencia esencial para armonizar con ella) o incompleta reglamentación, conduce a la violación del derecho a la igualdad”. La corte Constitucional ha entendido que también se incurre en omisión legislativa relativa cuando el legislador “al regular o construir una institución omite una condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella. v. gr.: si al regular un procedimiento, se pretermite el derecho de defensa”. (...)” ²². (Negrilla fuera del texto).

La Honorable Corte Constitucional sobre el tema, en Sentencia C-067 de febrero 10 de 1999. M.P. doctora Martha Victoria Sáchica Méndez.

“...Sin embargo, la Corte ha aceptado la posibilidad de que se configure una inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa cuando del contenido normativo de una disposición al ser incompleto, resulta violatorio del principio de igualdad:

“No obstante lo anterior, resulta necesario explicar que la inconstitucionalidad por omisión no puede ser declarada por el juez constitucional sino en relación con el contenido normativo de una disposición concreta, que por incompleta resulta ser discriminatoria. Es decir, son inconstitucionales por omisión aquellas normas legales que por no comprender todo el universo de las hipótesis de hecho idénticas a la regulada, resultan ser contrarias al principio de igualdad. Pero la omisión legislativa pura o total, no es objeto del debate en el proceso de inexecutable, puesto que este consiste, esencialmente en un juicio de comparación”. El legislador es llamado a desarrollar los preceptos constitucionales y al hacerlo debe respetar los principios y las normas impuestas por el constituyente. No puede, por consiguiente, legislar discriminatoriamente favoreciendo tan solo a un grupo dentro de las muchas personas colocadas en idéntica situación. Si lo hace, incurre en omisión discriminatoria que hace inconstitucional la norma así expedida” ^{23, 24}.

Se concluye por lo expuesto que en la aplicación de la ley, tal y como se pretende realizar, se estarían vulnerando los diversos principios constitucionales que hemos explicado, y el no tomar las medidas necesarias en estos momentos frente a la situación de los provisionales vulneraría de igual manera el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la C.P., este principio dispone la obligación del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, y adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

La honorable Corte Constitucional ha reiterado a través de su jurisprudencia su posición sobre el principio de igualdad, destacando que este principio no busca una igualdad matemática y ciega ante las diferentes situaciones que surgen en la vida real, sino que permite establecer frente a situaciones diferentes consecuencias jurídicas distintas, tendientes a asegurar la igualdad material; una ley, que no imponga diferencias en el trato y se aplique por igual a todos, puede terminar siendo incompatible con su propia esencia, “es tan injusto tratar a las personas diferentes igual, como a los iguales diferente”.

De igual manera ha dicho la Corte Constitucional que el test de igualdad supone un tratamiento igual a quienes estén en circunstancias semejantes, pero también un trato diferenciado respecto de quienes se encuentren en distintos escenarios; solo desde esa perspectiva es posible y legítimo valorar la igualdad constitucional consagrada en el artículo 13 superior.

“... Sin embargo el artículo 13 de la Constitución no prescribe siempre un trato igual para todos los sujetos de derecho, o destinatarios de las normas, siendo posible anudar a situaciones distinta -entre ellas rasgos o circunstancias personales- diferentes consecuencias jurídicas. El derecho es al mismo tiempo, un factor de diferenciación y de igualdad...” ²⁵

La Corte Constitucional afirma que no se exige igualdad cuando hay razones objetivas, no arbitrarias, para establecer regímenes diferentes entre los sujetos de las normas que imperan en la República; para ello

²⁰ Sentencia T- 308 de fecha 4 de agosto de 1993, Expediente T-11947. M.P. Dr. Eduardo Cimientos Muñoz.

²¹ Sentencia C-067 de fecha 10 de febrero de 1997 Corte Constitucional, Expediente D-2124. M.P. (E) Dra. Martha Victoria Sáchica Méndez.

²² Sentencia C – 041 de 2002. M.P. doctor Marco Gerardo Monroy Cabra.

²³ Sentencia C - 146 de 1998. M.P. doctor Vladimiro Naranjo Mesa.

²⁴ Aparte de investigación del doctor Félix Bonilla Bohórquez.

²⁵ Sentencia T-422 de 1992. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

es necesario determinar las circunstancias personales relevantes para diferenciar los casos iguales de los diferentes.

De esta manera, se impone concluir que la igualdad garantizada por la Constitución no puede implicar la imposibilidad del legislador para establecer normas que preceptúen un trato diferenciado entre personas que objetivamente se encuentran en situaciones fácticas diferentes; siendo que tal y como lo hemos predicado es necesario establecer una transición que permita la realización de los concursos públicos de ingreso a la carrera administrativa sin transgredir los derechos de los trabajadores que fueron nombrados en provisionalidad y se les ha mantenido en esa condición por circunstancias ajenas a su voluntad, sino a circunstancias atribuibles al propio Estado; esta transición se propone de igual manera como un hecho diferenciador que se colige del mérito demostrado en el ejercicio de los respectivos empleos.

Mediante esta exposición de motivos hemos tratado de estudiar las condiciones diferenciadoras que permitan o justifiquen que la norma es razonable y proporcional a ese grupo de personas; y con el proyecto de ley como se encuentra diseñado proponemos la correcta aplicación del principio de igualdad, entendida como una igualdad material donde se realice una acertada diferenciación entre personas que se encuentran en posiciones jurídicas diferentes, reconociéndoles por ello a los empleados estatales nombrados en provisionalidad el derecho a permanecer en sus cargos, es decir, estabilidad laboral.

Este proyecto de ley se presenta como un medio idóneo para ejercer la justicia y equidad que debe enmarcar las relaciones laborales y garantizar la correcta aplicación de la ley, reconociendo el derecho que le asiste a los trabajadores del Estado nombrados en provisionalidad a gozar de una estabilidad laboral en aras de dar una aplicación efectiva al principio de igualdad material consagrado en la Constitución y reconocido por la Jurisprudencia.

4. TRAMITE DE PRIMER DEBATE

Aprobada la proposición final de la ponencia para dar primer debate al proyecto se entró al análisis y decisión respecto del articulado propuesto, con el siguiente resultado:

a) El Representante Eduardo Benítez Maldonado presentó proposición para adicionar el parágrafo 2° propuesto en el artículo 1°. Así: “Parágrafo 2°. Período de transición. Los empleados que a la fecha de publicación de la Ley 909 de 2004, estuviesen ocupando cargos públicos vacantes de forma definitiva en calidad de provisionales del sistema general de carrera, y que a la entrada de la vigencia de la presente ley aún ocupen dichos cargos, no podrán ser separados de su cargo sino por las causales contenidas en el artículo 4... de la misma ley. Mientras permanezcan en sus cargos su desempeño será evaluado anualmente, siguiendo el procedimiento que se establezca en el reglamento.

El Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona propuso poner entre comas la expresión “en calidad de provisionales” para este mismo parágrafo.

Fue aprobada la adición y las comas antes propuestas.

b) El artículo 2° fue aprobado sin modificaciones.

c) El Representante Pedro Jiménez Salazar presentó proposición para modificar el artículo tercero, así: Artículo 3°. Lo recursos recaudados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, provenientes de las Entidades públicas, serán destinados para la culminación de los procesos de selección que se adelantan mediante las distintas Convocatorias y para el cumplimiento de las demás funciones relacionadas con la administración y vigilancia de los Sistemas de Carrera, bajo su responsabilidad.

Fue aprobada la modificación.

El parágrafo de este artículo fue aprobado sin modificaciones.

d) El artículo 4° fue aprobado con la modificación de la expresión “y sean discapacitados” por “y con discapacidades”.

e) Con las firmas de los Senadores Jesús Bernal Amorocho, Luis Carlos Avellaneda Tarazona y Gloria Inés Ramírez Ríos, fue presentada proposición para modificar el artículo 5°, así: Artículo 5°. Con el objeto de garantizar la especialidad y especificidad de las funciones que cumplen las entidades y organismos del sector público, la Comisión Nacional del Servicio Civil adelantará los procesos de selección de futuras convocatorias, separando los empleos del nivel nacional y los de orden

territorial y en las convocatorias deberá tener en cuenta criterios como el perfil ocupacional, las áreas de desempeño funcional y la especificidad de los respectivos sectores o actividades administrativas.

La modificación fue aprobada.

f) El artículo 6° fue aprobado sin modificaciones.

g) Artículo nuevo. Los Senadores Dilian Francisca Toro Torres, Gloria Inés Ramírez Ríos, Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Ricardo Arias Mora y Elsa Gladys Cifuentes y los Representantes Amanda Ricardo de Páez y Rodrigo Romero Hernández presentaron artículo nuevo relacionado con los empleados que a la fecha de publicación de la Ley 909 de 2004, estuviesen ocupando cargos públicos vacantes de forma definitiva en calidad de provisionales de los sistemas específicos y especiales de origen legal, quienes, de acuerdo con el artículo propuesto, no podrán ser separados de su cargo sino por las causales enlistadas en el texto y siempre que los concursos públicos que se estén adelantando se encuentren en etapa anterior a la publicación de la lista de elegibles. El artículo propuesto contempla otras normas y su texto, que fue aprobado por mayoría, aparece en el cuadro comparativo que más adelante se presenta.

Sobre este artículo hubo disparidad de criterios por cuanto, en posición minoritaria, se consideró que la ley debía estar dirigida únicamente a los empleados del sistema general de carrera, siguiendo los lineamientos incorporados en la ponencia con el subtítulo de “Cobertura del Sistema General de Carrera”. La mayoría consideró lo contrario y el texto fue aprobado con constancia de dos (2) votos negativos en la Comisión del Senado.

En sesión informal la Secretaria General del Ministerio de Educación Nacional, doctora Nohemy Arias Otero, se refirió a este artículo en el sentido de hacer notar que el proyecto inicial aplicaba sólo al personal administrativo de la carrera general por lo cual no aplicaba a la denominada carrera docente, esto es la carrera administrativa prevista en normas especiales (Decretos-ley 2277 de 1979 y 1278 de 2002) y, con diversos argumentos, expresó que consideraba inconveniente la extensión del proyecto a la carrera docente.

Respecto de la disparidad en relación con el artículo y en la eventualidad de discusión sobre el mismo en el segundo debate, de parte de quienes lo avalan se anota que la Corte Constitucional, en Sentencia C-563 de 2000, antes citada, afirmó que “... los regímenes especiales o “sistemas específicos” como los denominó el legislador en la norma impugnada, son carreras administrativas reguladas por normas propias, que atienden, de una parte la singularidad y especificidad de las funciones que a cada una de ellas corresponde y de otra los principios generales que orientan la carrera administrativa general contenidos en la Ley General que rige la materia. (...)

Se considera que lo anterior ha de entenderse en el sentido de, si bien dichos sistemas no se rigen por las normas de carrera de carácter general, sino de manera subsidiaria, dada su singularidad y especialidad, si deberán estar sometidos a otras de carácter especial que produzca el legislador; esta situación no implica que los servidores públicos nombrados en provisionalidad pertenecientes a los sistemas específicos y especiales de origen legal sean expuestos a no aplicárseles el beneficio de la permanencia en el cargo, toda vez que el mismo se fundamenta en el principio constitucional de la estabilidad laboral, puesto que a estos trabajadores también les han sido vulnerados sus derechos con la inactividad del Estado al no regular el sistema de carrera y la Comisión Nacional del Servicio Civil, encargada de regular el ingreso a la misma, en aplicación de la Sentencia C-372 de 1999, tal como fue indicado en esta exposición de motivos.

Ahora bien es claro que, garantizar un principio supremo como es la estabilidad a una fracción de los empleados públicos y negársela a otra fracción apoyándose en los principios constitucionales resulta cuando menos inconsistente. La virtud de los principios, como sucede tratándose de los derechos fundamentales, radica precisamente en el carácter universal con el que estos cuentan, por tal razón es pertinente que este proyecto de ley debe ser extensivo a los servidores públicos en provisionalidad de los sistemas generales, específicos y especiales de origen legal.

h) Artículo nuevo. Los Senadores Miguel Pinedo Vidal y Luis Elmer Arenas Parra, coincidieron en proponer un artículo nuevo en relación

con los empleados públicos civiles y no uniformados del sector defensa. El texto aprobado se presenta en el cuadro comparativo incluido más adelante, anotando que ambos hicieron referencia a la necesidad de variar el título del proyecto en razón de la unidad de materia.

i) El artículo sobre vigencia y derogatorias que al introducir dos artículos nuevos, queda como 9º, fue aprobado sin modificaciones.

j) Una proposición presentada por varios Senadores y Representantes relativa a empleados del sistema especial de carrera administrativa, de origen constitucional, luego de diversos análisis, fue retirada.

5. PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA EL SEGUNDO DEBATE

En armonía con lo antes escrito en la presente ponencia, consideramos necesario introducir algunos ajustes al proyecto. A continuación presentamos las modificaciones propuestas:

a) TITULO DEL PROYECTO Atendiendo lo preceptuado en el artículo 169 de la Carta Política y el artículo 193 de la Ley 5ª de 1992, Reglamento Interno del Congreso, que determina que el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido y a su texto, se propone el siguiente título para el proyecto de Ley: “Por la cual se reforman algunos artículos de la Ley 909 de 2004, algunos artículos de las disposiciones que regulan los sistemas específicos y especiales de origen legal, la Ley 1033 de 2006 y se dictan otras disposiciones en materia de carrera administrativa”;

b) En el artículo 5º se incluye el inciso segundo y el párrafo que se encontraba en el texto de ponencia para primer debate;

c) En el artículo 7º proponemos que para el segundo debate se modifique la denominación del artículo siendo sistemas específicos y especiales de origen legal; y además en el literal m) se cambia la expresión las leyes por la ley;

d) En el artículo 8º proponemos que se modifique la redacción aclarando que esta transitoriedad se aplicará en los casos en que los empleados públicos se encuentren ocupando cargos en vacancia definitiva; y de igual manera se propone modificar el aparte donde se hace referencia a las causales de retiro en el sentido de indicar a las “previstas en la ley” y no en los decretos reglamentarios como se aprobó en primer debate.

A continuación se presenta el esquema comparativo entre el texto aprobado en las Comisiones Séptima Conjuntas de Senado y Cámara y el texto después del pliego de modificaciones para segundo debate, así:

<p>TEXTO DEFINITIVO (Aprobado en sesión conjunta de las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara de Representantes de fecha noviembre 28 de 2007, según Acta número 05/07) AL PROYECTO DE LEY NUMERO 117 DE 2007 SENADO, 171 DE 2007 CAMARA</p>	<p>TEXTO MODIFICATORIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 117 DE 2007 SENADO, 171 DE 2007 CAMARA</p>
<p>“Por la cual se reforman algunos artículos de la Ley 909 de 2004, algunos artículos de las disposiciones que contienen los concursos de los sistemas específicos y especiales y se dictan otras disposiciones en materia de carrera administrativa”</p>	<p>“Por la cual se reforman algunos artículos de la Ley 909 de 2004, algunos artículos de las disposiciones que regulan los sistemas específicos y especiales de origen legal, la Ley 1033 de 2006 y se dictan otras disposiciones en materia de carrera administrativa”</p>
<p>EL CONGRESO DE COLOMBIA, DECRETA:</p>	<p>EL CONGRESO DE COLOMBIA, DECRETA:</p>
<p>Artículo 1º. Adiciónese el siguiente Parágrafo nuevo, que será el 2º, al artículo 3º de la Ley 909 de 2004 y modifíquese la nomenclatura quedando el actual párrafo 2º como párrafo 1º: Parágrafo 2º. Período de Transición. Los empleados que a la fecha de publicación de la Ley 909 de 2004, estuviesen ocupando cargos públicos vacantes de forma definitiva, en calidad de provisionales, del sistema general de carrera, y que a la entrada de la vigencia de la presente ley aun ocupen dichos cargos, no podrán ser separados de su cargo sino por las causales contenidas en el artículo 41 de la misma Ley. Mientras permanezcan en sus cargos su desempeño será evaluado anualmente, siguiendo el procedimiento que se establezca en el reglamento. Los demás empleos serán provistos con las listas de elegibles resultantes de las convocatorias que adelanta la Comisión Nacional del Servicio Civil del</p>	<p>Artículo 1º. Adiciónese el siguiente Parágrafo nuevo, que será el 2º, al artículo 3º de la Ley 909 de 2004 y modifíquese la nomenclatura quedando el actual párrafo 2º como párrafo 1º: Parágrafo 2º. Período de Transición. Los empleados que a la fecha de publicación de la Ley 909 de 2004, estuviesen ocupando cargos públicos vacantes de forma definitiva, en calidad de provisionales, del sistema general de carrera, y que a la entrada de la vigencia de la presente ley aun ocupen dichos cargos, no podrán ser separados de su cargo sino por las causales contenidas en el artículo 41 de la misma Ley. Mientras permanezcan en sus cargos su desempeño será evaluado anualmente, siguiendo el procedimiento que se establezca en el reglamento. Los demás empleos serán provistos con las listas de elegibles resultantes de las convocatorias que adelanta la Comisión Nacional del Servicio Civil</p>

<p>TEXTO DEFINITIVO (Aprobado en sesión conjunta de las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara de Representantes de fecha noviembre 28 de 2007, según Acta número 05/07) AL PROYECTO DE LEY NUMERO 117 DE 2007 SENADO, 171 DE 2007 CAMARA</p>	<p>TEXTO MODIFICATORIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 117 DE 2007 SENADO, 171 DE 2007 CAMARA</p>
<p>“Por la cual se reforman algunos artículos de la Ley 909 de 2004, algunos artículos de las disposiciones que contienen los concursos de los sistemas específicos y especiales y se dictan otras disposiciones en materia de carrera administrativa”</p>	<p>“Por la cual se reforman algunos artículos de la Ley 909 de 2004, algunos artículos de las disposiciones que regulan los sistemas específicos y especiales de origen legal, la Ley 1033 de 2006 y se dictan otras disposiciones en materia de carrera administrativa”</p>
<p>sistema general de carrera, utilizándose también cuando se generen vacantes en cumplimiento del inciso anterior. Las listas de elegibles resultado de la Convocatoria número 001 de 2005 tendrán una vigencia de tres años. Para las entidades y organismos del Estado cuya carrera sea vigilada y administrada por la Comisión Nacional del Servicio Civil, es un deber reportar las vacantes definitivas que deben ser provistas mediante concurso público, en las fechas que señale este organismo, su incumplimiento y el de las demás directrices e instructivos constituyen falta disciplinaria.</p>	<p>del sistema general de carrera, utilizándose también cuando se generen vacantes en cumplimiento del inciso anterior. Las listas de elegibles resultado de la Convocatoria número 001 de 2005 tendrán una vigencia de tres años. Para las entidades y organismos del Estado cuya carrera sea vigilada y administrada por la Comisión Nacional del Servicio Civil, es un deber reportar las vacantes definitivas que deben ser provistas mediante concurso público, en las fechas que señale este organismo, su incumplimiento y el de las demás directrices e instructivos constituyen falta disciplinaria.</p>
<p>Artículo 2º. Adiciónese al numeral 5º del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, el siguiente inciso: Los empleados que hayan sido nombrados en provisionalidad con posterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 909 de 2004, que hubiesen concursado para el empleo que venían desempeñando en provisionalidad o encargo y que puedan ser nombrados en dicho empleo como resultado del concurso público, no estarán sujetos al periodo de prueba, adquiriendo desde el momento de su nombramiento, los derechos de carrera, y por consiguiente deberán ser inscritos en el registro público de Carrera Administrativa.</p>	<p>Artículo 2º. Adiciónese al numeral 5º del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, el siguiente inciso: Los empleados que hayan sido nombrados en provisionalidad con posterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 909 de 2004, que hubiesen concursado para el empleo que venían desempeñando en provisionalidad o encargo y que puedan ser nombrados en dicho empleo como resultado del concurso público, no estarán sujetos al periodo de prueba, adquiriendo desde el momento de su nombramiento, los derechos de carrera, y por consiguiente deberán ser inscritos en el registro público de Carrera Administrativa.</p>
<p>Artículo 3º. Los recursos recaudados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, provenientes de las entidades públicas, serán destinados para la culminación de los procesos de selección que se adelantan mediante las distintas Convocatorias y para el cumplimiento de las demás funciones relacionadas con la administración y vigilancia de los Sistemas de Carrera, bajo su responsabilidad.</p>	<p>Artículo 3º. Los recursos recaudados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, provenientes de las entidades públicas, serán destinados para la culminación de los procesos de selección que se adelantan mediante las distintas Convocatorias y para el cumplimiento de las demás funciones relacionadas con la administración y vigilancia de los Sistemas de Carrera, bajo su responsabilidad.</p>
<p>Parágrafo. Los aspirantes inscritos en la Convocatoria número 001 de 2005 que hayan superado la prueba básica general de preselección, podrán optar en participar por una sola vez en convocatorias posteriores que realice la Comisión Nacional del Servicio Civil sin necesidad de efectuar un nuevo pago por concepto de inscripción.</p>	<p>Parágrafo. Los aspirantes inscritos en la Convocatoria número 001 de 2005 que hayan superado la prueba básica general de preselección, podrán optar en participar por una sola vez en convocatorias posteriores que realice la Comisión Nacional del Servicio Civil sin necesidad de efectuar un nuevo pago por concepto de inscripción.</p>
<p>Artículo 4º. Los servidores públicos que se encuentren ocupando cargos de vacancia definitiva en calidad de provisionales y sean discapacitados (físico, mental, visual o auditivo) y les faltaren menos de tres (3) años para pensionarse contados a partir de la promulgación de la presente ley, tendrán derecho a los beneficios establecidos en el artículo 1º de esta ley para los trabajadores nombrados en provisionalidad.</p>	<p>Artículo 4º. Los servidores públicos que se encuentren ocupando cargos de vacancia definitiva en calidad de provisionales y con discapacidad (físico, mental, visual o auditivo) y les faltaren menos de tres (3) años para pensionarse contados a partir de la promulgación de la presente ley, tendrán derecho a los beneficios establecidos en el artículo 1º de esta ley para los trabajadores nombrados en provisionalidad.</p>
<p>Artículo 5º. Con el objeto de garantizar la especialidad y especificidad de las funciones que cumplen las entidades y organismos del sector público, la Comisión Nacional del Servicio Civil adelantará los procesos de selección de futuras convocatorias, separando los empleos del nivel nacional y los de orden territorial y en las convocatorias deberá tener en cuenta criterios como el perfil ocupacional, las áreas de desempeño funcional y la especificidad de los respectivos sectores o actividades administrativas.</p>	<p>Artículo 5º. Con el objeto de garantizar la especialidad y especificidad de las funciones que cumplen las entidades y organismos del sector público, la Comisión Nacional del Servicio Civil adelantará los procesos de selección de futuras convocatorias, separando los empleos del nivel nacional y los de orden territorial y en las convocatorias deberá tener en cuenta criterios como el perfil ocupacional, las áreas de desempeño funcional y la especificidad de los respectivos sectores o actividades administrativas. Las entidades a las cuales se les aplique la Ley 909 de 2004 dentro del mes siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, deberán actualizar la oferta pública de empleos con vacancia definitiva que continúan en la convocatoria número 001 de 2005. Así mismo, la Comisión Nacional del Servicio Civil, dentro de los (3) meses siguientes a la expedición de la presente ley, deberá realizar las adecuaciones a la</p>

<p>TEXTO DEFINITIVO (Aprobado en sesión conjunta de las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara de Representantes de fecha noviembre 28 de 2007, según Acta número 05/07) AL PROYECTO DE LEY NUMERO 117 DE 2007 SENADO, 171 DE 2007 CAMARA</p>	<p>TEXTO MODIFICATORIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 117 DE 2007 SENADO, 171 DE 2007 CAMARA</p>	<p>TEXTO DEFINITIVO (Aprobado en sesión conjunta de las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara de Representantes de fecha noviembre 28 de 2007, según Acta número 05/07) AL PROYECTO DE LEY NUMERO 117 DE 2007 SENADO, 171 DE 2007 CAMARA</p>	<p>TEXTO MODIFICATORIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 117 DE 2007 SENADO, 171 DE 2007 CAMARA</p>
<p>“Por la cual se reforman algunos artículos de la Ley 909 de 2004, algunos artículos de las disposiciones que contienen los concursos de los sistemas específicos y especiales y se dictan otras disposiciones en materia de carrera administrativa”</p>	<p>“Por la cual se reforman algunos artículos de la Ley 909 de 2004, algunos artículos de las disposiciones que regulan los sistemas específicos y especiales de origen legal, la Ley 1033 de 2006 y se dictan otras disposiciones en materia de carrera administrativa”</p>	<p>“Por la cual se reforman algunos artículos de la Ley 909 de 2004, algunos artículos de las disposiciones que contienen los concursos de los sistemas específicos y especiales y se dictan otras disposiciones en materia de carrera administrativa”</p>	<p>“Por la cual se reforman algunos artículos de la Ley 909 de 2004, algunos artículos de las disposiciones que regulan los sistemas específicos y especiales de origen legal, la Ley 1033 de 2006 y se dictan otras disposiciones en materia de carrera administrativa”</p>
	<p>la presente ley, deberá realizar las adecuaciones a la convocatoria número 001 de 2005 que sean necesarias como consecuencia de dicha ley. Parágrafo. La Comisión Nacional del Servicio Civil garantizará a los aspirantes con algún tipo de discapacidad las condiciones que sean necesarias para la presentación de las pruebas.</p>	<p>Para las entidades y organismos del Estado cuya carrera sea vigilada y administrada por la Comisión Nacional del Servicio Civil, es un deber reportar las vacantes definitivas que deben ser provistas mediante concurso público, en las fechas que señale este organismo, su incumplimiento y el de las demás directrices e instructivos constituyen falta disciplinaria.</p>	<p>Para las entidades y organismos del Estado cuya carrera sea vigilada y administrada por la Comisión Nacional del Servicio Civil, es un deber reportar las vacantes definitivas que deben ser provistas mediante concurso público, en las fechas que señale este organismo, su incumplimiento y el de las demás directrices e instructivos constituyen falta disciplinaria.</p>
<p>Artículo 6°. Adiciónase al artículo 24 de la Ley 909 de 2004 el siguiente parágrafo: Parágrafo. Para efectuar los encargos o los nombramientos provisionales, con previa o sin previa convocatoria a concurso, el nominador no requiere de autorización de la Comisión Nacional del Servicio Civil. En la provisión del cargo el jefe del organismo o entidad deberá dar estricto cumplimiento a las normas de carrera administrativa y enviar un informe trimestral a la Comisión sobre los encargos y nombramientos provisionales realizados. Previamente al uso de la facultad nominadora, el jefe del organismo deberá haber reportado la vacancia a la Comisión Nacional del Servicio Civil con una antelación no inferior a 15 días de efectuarse el encargo o nombramiento provisional.</p>	<p>Artículo 6°. Adiciónase al artículo 24 de la Ley 909 de 2004 el siguiente parágrafo: Parágrafo. Para efectuar los encargos o los nombramientos provisionales, con previa o sin previa convocatoria a concurso, el nominador no requiere de autorización de la Comisión Nacional del Servicio Civil. En la provisión del cargo el jefe del organismo o entidad deberá dar estricto cumplimiento a las normas de carrera administrativa y enviar un informe trimestral a la Comisión sobre los encargos y nombramientos provisionales realizados. Previamente al uso de la facultad nominadora, el jefe del organismo deberá haber reportado la vacancia a la Comisión Nacional del Servicio Civil con una antelación no inferior a 15 días de efectuarse el encargo o nombramiento provisional.</p>	<p>Artículo 8°. (Artículo nuevo 2) Modificar el parágrafo del artículo 4° de la Ley 1033 de 2006, el cual quedará así: “Parágrafo. Período de Transición: Los empleados públicos civiles y no uniformados del Sector Defensa, que a la fecha de publicación de la Ley 1033 de 2006, estuviesen ocupando cargos públicos en calidad de provisionales del sistema especial de carrera del Sector Defensa, no podrán ser separados de su cargo sino por las causales de retiro previstas en sus decretos reglamentarios. Mientras permanezcan en sus cargos su desempeño será evaluado anualmente siguiendo el procedimiento establecido para los empleados pertenecientes al Sistema Especial de Carrera del Sector Defensa. Los procesos de selección para proveer los demás empleos del Sistema Especial de Carrera del Sector Defensa serán desarrollados de conformidad con las disposiciones contenidas en el Decreto 091 de 2007 y las demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen, y la convocatoria deberá efectuarse dentro de los tres años siguientes a la entrada en vigencia del citado decreto ley. Para las entidades y dependencias que integran el Sector Defensa, los nombramientos provisionales se continuarán rigiendo por lo dispuesto en el Decreto 091 de 2007 y las demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.</p>	<p>Artículo 8°. Modificar el parágrafo del artículo 4° de la Ley 1033 de 2006, el cual quedará así: “Parágrafo. Período de Transición: Los empleados públicos civiles y no uniformados del Sector Defensa, que a la fecha de publicación de la Ley 1033 de 2006, estuviesen ocupando cargos públicos vacantes en forma definitiva, en calidad de provisionales, del sistema especial de carrera del Sector Defensa, no podrán ser separados de su cargo sino por las causales de retiro previstas en la ley. Mientras permanezcan en sus cargos su desempeño será evaluado anualmente siguiendo el procedimiento establecido para los empleados pertenecientes al Sistema Especial de Carrera del Sector Defensa. Los procesos de selección para proveer los demás empleos del Sistema Especial de Carrera del Sector Defensa serán desarrollados de conformidad con las disposiciones contenidas en el Decreto 091 de 2007 y las demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen, y la convocatoria deberá efectuarse dentro de los tres años siguientes a la entrada en vigencia del citado decreto ley. Para las entidades y dependencias que integran el Sector Defensa, los nombramientos provisionales se continuarán rigiendo por lo dispuesto en el Decreto 091 de 2007 y las demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.</p>
<p>Artículo 7°. (Artículo nuevo 1): PERIODO DE TRANSICION. Los empleados que a la fecha de publicación de la Ley 909 de 2004, estuviesen ocupando cargos públicos vacantes de forma definitiva en calidad de provisionales de los sistemas específicos y especiales de origen legal, no podrán ser separados de su cargo sino por las causales enlistadas a continuación y siempre que los concursos públicos que se estén adelantando se encuentren en etapa anterior a la publicación de la lista de elegibles: a) Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento en los empleos de libre nombramiento y remoción; b) Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento, como consecuencia del resultado no satisfactorio en la evaluación del desempeño laboral de un empleado de carrera administrativa; c) Por renuncia regularmente aceptada; d) Retiro por haber obtenido la pensión de jubilación o vejez; e) Por invalidez absoluta; f) Por edad de retiro forzoso; g) Por destitución, como consecuencia de proceso disciplinario; h) Por declaratoria de vacancia del empleo en el caso de abandono del mismo; i) Por revocatoria del nombramiento por no acreditar los requisitos para el desempeño del empleo, de conformidad con el artículo 5°. de la Ley 190 de 1995, y las normas que lo adicionen o modifiquen. j) Por orden o decisión judicial; k) Por supresión del empleo; l) Por muerte; m) Por las demás que determinen la Constitución Política y las leyes. Mientras permanezcan en sus cargos su desempeño será evaluado anualmente, siguiendo el procedimiento que se establezca en los respectivos reglamentos de la entidad correspondiente. Los demás empleos serán provistos con las listas de elegibles resultantes de las convocatorias que adelanten los respectivos organismos encargados para tal fin.</p>	<p>Artículo 7°. SISTEMAS ESPECIFICOS Y ESPECIALES DE ORIGEN LEGAL. Los empleados que a la fecha de publicación de la Ley 909 de 2004, estuviesen ocupando cargos públicos vacantes de forma definitiva en calidad de provisionales de los sistemas específicos y especiales de origen legal, no podrán ser separados de su cargo sino por las causales enlistadas a continuación y siempre que los concursos públicos que se estén adelantando se encuentren en etapa anterior a la publicación de la lista de elegibles: a) Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento en los empleos de libre nombramiento y remoción; b) Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento, como consecuencia del resultado no satisfactorio en la evaluación del desempeño laboral de un empleado de carrera administrativa; c) Por renuncia regularmente aceptada; d) Retiro por haber obtenido la pensión de jubilación o vejez; e) Por invalidez absoluta; f) Por edad de retiro forzoso; g) Por destitución, como consecuencia de proceso disciplinario; h) Por declaratoria de vacancia del empleo en el caso de abandono del mismo; i) Por revocatoria del nombramiento por no acreditar los requisitos para el desempeño del empleo, de conformidad con el artículo 5°. de la Ley 190 de 1995, y las normas que lo adicionen o modifiquen. j) Por orden o decisión judicial; k) Por supresión del empleo; l) Por muerte; m) Por las demás que determinen la Constitución Política y la ley. Mientras permanezcan en sus cargos su desempeño será evaluado anualmente, siguiendo el procedimiento que se establezca en los respectivos reglamentos de la entidad correspondiente. Los demás empleos serán provistos con las listas de elegibles resultantes de las convocatorias que adelanten los respectivos organismos encargados para tal fin.</p>	<p>Artículo 9°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 9°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>

6. PROPOSICION FINAL

Dar segundo debate al **Proyecto de ley número 117 de 2007 Senado, 171 de 2007 Cámara**, por la cual se reforman algunos artículos de la Ley 909 de 2004, algunos artículos de las disposiciones que regulan los sistemas específicos y especiales de origen legal, la Ley 1033 de 2006 y se dictan otras disposiciones en materia de carrera administrativa, con las modificaciones antes propuestas.

Atentamente,
Representantes Ponentes,
Pedro Jiménez Salazar, Iván David Hernández Guzmán, Eduardo Benítez Maldonado.

7. TEXTO PROPUESTO CON MODIFICACIONES

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 117 DE 2007 SENADO,
171 DE 2007 CAMARA**

por la cual se reforman algunos artículos de la Ley 909 de 2004, algunos artículos de las disposiciones que regulan los sistemas específicos y especiales de origen legal, la Ley 1033 de 2006 y se dictan otras disposiciones en materia de carrera administrativa.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el siguiente parágrafo nuevo, que será el 2°, al artículo 3° de la Ley 909 de 2004 y modifíquese la nomenclatura quedando el actual parágrafo 2° como parágrafo 1°:

Parágrafo 2º. Período de transición. Los empleados que a la fecha de publicación de la Ley 909 de 2004, estuviesen ocupando cargos públicos vacantes de forma definitiva, en calidad de provisionales, del sistema general de carrera, y que a la entrada de la vigencia de la presente ley aún ocupen dichos cargos, no podrán ser separados de su cargo sino por las causales contenidas en el artículo 41 de la misma ley. Mientras permanezcan en sus cargos su desempeño será evaluado anualmente, siguiendo el procedimiento que se establezca en el reglamento.

Los demás empleos serán provistos con las listas de elegibles resultantes de las convocatorias que adelanta la Comisión Nacional del Servicio Civil del sistema general de carrera, utilizándose también cuando se generen vacantes en cumplimiento del inciso anterior. Las listas de elegibles resultado de la Convocatoria número 001 de 2005 tendrán una vigencia de tres años.

Para las entidades y organismos del Estado cuya carrera sea vigilada y administrada por la Comisión Nacional del Servicio Civil, es un deber reportar las vacantes definitivas que deben ser provistas mediante concurso público, en las fechas que señale este organismo, su incumplimiento y el de las demás directrices e instructivos constituyen falta disciplinaria.

Artículo 2º. Adiciónese al numeral 5 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, el siguiente inciso:

Los empleados que hayan sido nombrados en provisionalidad con posterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 909 de 2004, que hubiesen concursado para el empleo que venían desempeñando en provisionalidad o encargo y que puedan ser nombrados en dicho empleo como resultado del concurso público, no estarán sujetos al periodo de prueba, adquiriendo desde el momento de su nombramiento, los derechos de carrera, y por consiguiente deberán ser inscritos en el registro público de Carrera Administrativa.

Artículo 3º. Los recursos recaudados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, provenientes de las entidades públicas, serán destinados para la culminación de los procesos de selección que se adelantan mediante las distintas Convocatorias y para el cumplimiento de las demás funciones relacionadas con la administración y vigilancia de los Sistemas de Carrera, bajo su responsabilidad.

Parágrafo. Los aspirantes inscritos en la Convocatoria número 001 de 2005 que hayan superado la prueba básica general de preselección, podrán optar en participar por una sola vez en convocatorias posteriores que realice la Comisión Nacional del Servicio Civil sin necesidad de efectuar un nuevo pago por concepto de inscripción.

Artículo 4º. Los servidores públicos que se encuentren ocupando cargos de vacancia definitiva en calidad de provisionales y con discapacidad (físico, mental, visual o auditivo) y les faltaren menos de tres (3) años para pensionarse contados a partir de la promulgación de la presente ley, tendrán derecho a los beneficios establecidos en el artículo 1º de esta ley para los trabajadores nombrados en provisionalidad.

Artículo 5º. Con el objeto de garantizar la especialidad y especificidad de las funciones que cumplen las entidades y organismos del sector público, la Comisión Nacional del Servicio Civil adelantará los procesos de selección de futuras convocatorias, separando los empleos del nivel nacional y los de orden territorial y en las convocatorias deberán tener en cuenta criterios como el perfil ocupacional, las áreas de desempeño funcional y la especificidad de los respectivos sectores o actividades administrativas.

Las entidades a las cuales se les aplique la Ley 909 de 2004 dentro del mes siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, deberán actualizar la oferta pública de empleos con vacancia definitiva que continúan en la Convocatoria número 001 de 2005. Así mismo, la Comisión Nacional del Servicio Civil, dentro de los (3) meses siguientes a la expedición de la presente ley, deberá realizar las adecuaciones a la Convocatoria número 001 de 2005 que sean necesarias como consecuencia de dicha ley.

Parágrafo. La Comisión Nacional del Servicio Civil garantizará a los aspirantes con algún tipo de discapacidad las condiciones que sean necesarias para la presentación de las pruebas.

Artículo 6º. Adiciónase al artículo 24 de la Ley 909 de 2004 el siguiente parágrafo:

Parágrafo. Para efectuar los encargos o los nombramientos provisionales, con previa o sin previa convocatoria a concurso, el nominador no requiere de autorización de la Comisión Nacional del Servicio Civil. En la provisión del cargo el jefe del organismo o entidad deberá dar estricto cumplimiento a las normas de carrera administrativa y enviar un informe trimestral a la Comisión sobre los encargos y nombramientos provisionales realizados.

Previamente al uso de la facultad nominadora, el jefe del organismo deberá haber reportado la vacancia a la Comisión Nacional del Servicio Civil con una antelación no inferior a 15 días de efectuarse el encargo o nombramiento provisional.

Artículo 7º. Sistemas específicos y especiales de origen legal. Los empleados que a la fecha de publicación de la Ley 909 de 2004, estuviesen ocupando cargos públicos vacantes de forma definitiva, en calidad de provisionales, de los sistemas específicos y especiales de origen legal, no podrán ser separados de su cargo sino por las causales enlistadas a continuación y siempre que los concursos públicos que se estén adelantando se encuentren en etapa anterior a la publicación de la lista de elegibles:

- a) Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento en los empleos de libre nombramiento y remoción;
- b) Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento, como consecuencia del resultado no satisfactorio en la evaluación del desempeño laboral de un empleado de carrera administrativa;
- c) Por renuncia regularmente aceptada;
- d) Retiro por haber obtenido la pensión de jubilación o vejez;
- e) Por invalidez absoluta;
- f) Por edad de retiro forzoso;
- g) Por destitución, como consecuencia de proceso disciplinario;
- h) Por declaratoria de vacancia del empleo en el caso de abandono del mismo;
- i) Por revocatoria del nombramiento por no acreditar los requisitos para el desempeño del empleo, de conformidad con el artículo 5º de la Ley 190 de 1995, y las normas que lo adicionen o modifiquen.
- j) Por orden o decisión judicial;
- k) Por supresión del empleo;
- l) Por muerte;
- m) Por las demás que determinen la Constitución Política y la ley.

Mientras permanezcan en sus cargos su desempeño será evaluado anualmente, siguiendo el procedimiento que se establezca en los respectivos reglamentos de la entidad correspondiente.

Los demás empleos serán provistos con las listas de elegibles resultantes de las convocatorias que adelanten los respectivos organismos encargados para tal fin.

Para las entidades y organismos del Estado cuya carrera sea vigilada y administrada por la Comisión Nacional del Servicio Civil, es un deber reportar las vacantes definitivas que deben ser provistas mediante concurso público, en las fechas que señale este organismo, su incumplimiento y el de las demás directrices e instructivos constituyen falta disciplinaria.

Artículo 8º. Modificar el parágrafo del artículo 4º de la Ley 1033 de 2006, el cual quedará así:

“Parágrafo. Período de transición: Los empleados públicos civiles y no uniformados del Sector Defensa, que a la fecha de publicación de la Ley 1033 de 2006, estuviesen ocupando cargos públicos vacantes en forma definitiva, en calidad de provisionales, del sistema especial de carrera del Sector Defensa, no podrán ser separados de su cargo sino por las causales de retiro previstas en la ley. Mientras permanezcan en sus cargos su desempeño será evaluado anualmente siguiendo el procedimiento establecido para los empleados pertenecientes al Sistema Especial de Carrera del Sector Defensa.

Los procesos de selección para proveer los demás empleos del Sistema Especial de Carrera del Sector Defensa serán desarrollados de conformidad con las disposiciones contenidas en el Decreto 091 de 2007 y las demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen, y la convocatoria deberá efectuarse dentro de los tres años siguientes a la entrada en vigencia del citado decreto ley.

Para las entidades y dependencias que integran el Sector Defensa, los nombramientos provisionales se continuarán rigiendo por lo dispuesto en el Decreto 091 de 2007 y las demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.

Artículo 9º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Representantes Ponentes,

Pedro Jiménez Salazar, Iván David Hernández Guzmán, Eduardo Benítez Maldonado.

**PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 218 DE 2007 CAMARA,
031 DE 2006 SENADO**

*por la cual se regula el registro calificado de programas
de educación superior y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., diciembre 5 de 2007

Doctor

CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON

Presidente

COMISION SEXTA CAMARA DE REPRESENTANTES

E. S. D.

Apreciado doctor:

Cumpliendo con la designación de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir ponencia positiva para segundo debate al **Proyecto de ley número 218 de 2007 Cámara, 031 de 2006 Senado**, por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones.

Atentamente,

Coordinador Ponente,

Marino Paz Ospina.

Ponentes,

Jaime Restrepo Cuartas, Carlos Granados Becerra, Pedro V. Obando Ordóñez, Gema López de Joaquí.

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

Autor: Viceministro de Educación Superior, doctor Javier Botero, (E.) de las Funciones del despacho de la señora Ministra de Educación Nacional.

Radicado: En el Senado de la República el 24 julio de 2006.

Aprobado en la Plenaria del Senado: El 13 de diciembre de 2006.

Ponentes para primer debate en la Comisión Sexta de Cámara: Honorables Representantes José Manuel Herrera Cely, Juan Carlos Granados Becerra, Marino Paz Ospina (Coordinador), Jaime Restrepo Cuartas (Coordinador), Pedro Obando Ordóñez.

Ponentes para segundo debate: Honorables Representantes Marino Paz ospina (coordinador), Jaime Restrepo Cuartas, Juan Carlos Granados, Pedro Vicente Obando y Gema López de Joaquí.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Elevar a rango legal la figura del Registro Calificado para programas de educación superior, y a su vez dar respuesta a las exigencias de la Corte Constitucional que, en Sentencia C-852 de 2005, determinó que la Ley 30 de 1992 no contiene una regulación específica sobre las condiciones o requisitos para la creación y funcionamiento de programas académicos, establecidos en el Decreto 2566 de 2003.

3. MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO

El artículo 67 de la Constitución Nacional establece que la educación es un derecho de la persona y un servicio público, que tiene una función social, y con ella se busca el acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura.

En el mismo artículo 67, se establece que le corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación, con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores, las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

En el contexto de la separación de las Ramas del Poder Público y colaboración armónica entre los mismos con el fin de alcanzar los fines estatales, se ha previsto, de una parte, que las facultades de inspección y vigilancia de los servicios públicos, en general, y de la educación, en particular, se encuentren en cabeza del ejecutivo concretamente del Presidente de la República y, de otra, que sea el órgano Legislativo el que expida, tanto las leyes que orientan la prestación de los servicios públicos como las normas a las cuales debe sujetarse el gobierno para el ejercicio de tales funciones.

En este sentido el legislador expidió la Ley 30 de 1992, por la cual se organiza el servicio público de educación superior, de cuya regulación resulta oportuno destacar los siguientes apartes:

- El Estado garantiza la autonomía universitaria y, a su vez, vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la educación superior.

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

- En virtud de la suprema inspección y vigilancia, se debe velar por la calidad de la Educación Superior, 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 superior.

Por su parte el artículo 113 de la Ley 115 de 1994 establece que los programas en el área de educación deben estar acreditados en forma previa; y el artículo 8º de la 749 de 2002 dispone para poder ofrecer y desarrollar un programa de formación técnica, profesional, tecnológica, y profesional de pregrado o de especialización, nuevo o en funcionamiento, se requiere obtener registro calificado del mismo, correspondiendo al Gobierno Nacional su reglamentación.

En este sentido el Gobierno Nacional ha venido desarrollando el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, conformado por el conjunto de entidades, organismos, procedimientos, planes e instrumentos que apuntan a garantizar el mejoramiento de la calidad de la Educación Superior.

Dentro del sistema descrito, el Registro Calificado es quizás el más importante instrumento constituyéndose en uno de los más importantes y eficaces instrumentos para garantizar el objetivo de mejorar la calidad.

El Registro Calificado se incorpora a la normatividad mediante el Decreto 2566 de 2003; en este decreto se define el registro calificado, se fijan las condiciones mínimas de calidad y las características de dichas condiciones, las cuales debe demostrar la institución de Educación Superior para obtener el registro calificado.

Así mismo, se establecen las condiciones para la obtención del Registro Calificado para aquellos programas que se organizan en ciclos secuenciales y complementarios, llamados ciclos propedéuticos, para los programas que se ofrecen en lugares diferentes al del domicilio principal de la institución o a través de convenios con otras entidades, se establece en general el procedimiento para la evaluación y verificación

de la información que aportan las entidades y los lineamientos para la inspección y vigilancia sobre la oferta y publicidad de programas académicos.

Por último, es preciso hacer referencia a la intencionalidad del Gobierno Nacional al presentar la iniciativa objeto de la presente ponencia, la cual se concreta en la necesidad de elevar a rango o categoría de ley, las disposiciones relacionadas con el Registro Calificado, contenidas en el Decreto 2566 de 2003. Entre otras razones con el fin de dar cumplimiento a la exigencia de la Corte Constitucional que, en Sentencia C-852 de 2005, con ponencia del Magistrado Rodrigo Escobar Gil, determinó que la Ley 30 de 1992 no contiene una regulación específica sobre las condiciones o requisitos para la creación y funcionamiento de programas académicos, establecidos en el Decreto 2566 de 2003.

En conclusión, el proyecto pretende fijar dichas condiciones en una norma legal de superior jerarquía, de forma que se respete el principio de reserva general de la ley y de la restricción a la autonomía universitaria por medio de una norma de esta naturaleza.

A pesar de lo anterior y actuando de acuerdo a las responsabilidades y atribuciones que la Constitución y la ley le otorgan al órgano legislativo, el proyecto fue modificado por los ponentes en la ponencia para primer debate en la Comisión VI de la Cámara de Representantes, modificaciones encaminadas básicamente a precisar las condiciones de calidad que se exigen, y a establecer un término perentorio de seis (6) meses para la configuración del silencio administrativo positivo en favor de las instituciones educativas, y además hacer explícitos los derechos de las mismas instituciones de interponer, por vía administrativa, los recursos de reposición y apelación. Dichas modificaciones fueron acogidas por los miembros de la Comisión VI de la Cámara, quedando plasmadas en el texto aprobado.

En esta oportunidad haremos una pequeña modificación en cuanto a separar en el artículo 2° las condiciones de calidad aplicables a las Instituciones y a los programas.

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, los ponentes abajo firmantes nos permitimos presentar para su discusión y votación, ante los miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes, la presente ponencia positiva al proyecto de ley de la referencia, para lo cual presentamos la siguiente

PROPOSICION

Por todas las anteriores consideraciones, presentamos ponencia favorable y en consecuencia nos permitimos proponer que se dé segundo debate al **Proyecto de ley número 218 de 2007 Cámara, 031 de 2006 Senado, por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones**, con el pliego de modificaciones que se anexa.

Atentamente,

Coordinador Ponente,

Marino Paz Ospina.

Ponentes,

Jaime Restrepo Cuartas, Carlos Granados Becerra, Pedro V. Obando Ordóñez, Gema López de Joaquín.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 218 DE 2007 CAMARA, 031 DE 2006 SENADO

Los ponentes proponemos modificar el artículo 2° para diferenciar las condiciones de calidad de los programas y las condiciones de calidad de carácter institucional.

El artículo segundo quedará así:

Artículo 2°. Condiciones de calidad. Para obtener el registro calificado de los programas académicos, las instituciones de educación superior deberán demostrar el cumplimiento de condiciones de calidad de los programas y condiciones de calidad de carácter institucional:

Condiciones de los programas:

1. La correspondencia entre la denominación del programa, los contenidos curriculares y el logro de las metas para la obtención del correspondiente título.

2. La adecuada justificación del programa para que sea pertinente frente a las necesidades del país y el desarrollo cultural y científico de la nación.

3. El establecimiento de unos contenidos curriculares acordes con el programa que se ha establecido y que permitan garantizar el logro de los objetivos y sus correspondientes metas.

4. La organización de todas aquellas actividades académicas que fortalezcan los conocimientos teóricos y demuestren que facilitan las metas del proceso formativo.

5. La adecuada formación en investigación que establezca los elementos esenciales para desarrollar una actitud crítica, la capacidad de buscar alternativas para el desarrollo del país.

6. La adecuada relación, efectiva, con el sector externo, que proyecte a la universidad con la sociedad.

7. El fortalecimiento del número y calidad del personal docente para garantizar, de una manera adecuada, las funciones de docencia, **investigación** y extensión.

8. El uso adecuado y eficiente de los medios educativos de enseñanza que faciliten el aprendizaje y permitan que el profesor sea un guía y orientador y el estudiante sea autónomo y participante.

9. La garantía de una infraestructura física en aulas, bibliotecas, auditorios, laboratorios y espacios para la recreación y la cultura, que permitan la formación integral de los estudiantes como ciudadanos de bien y garanticen la labor académica.

Condiciones de carácter institucional

1. El establecimiento de adecuados mecanismos de selección y evaluación de estudiantes y profesores, en donde se garantice la escogencia por méritos y se impida cualquier discriminación por raza, sexo, credo, discapacidad o condición social.

2. La existencia de una estructura administrativa y académica flexible, ágil y eficiente, al servicio de la misión de las instituciones de educación superior.

3. El desarrollo de una cultura de la autoevaluación, que genere un espíritu crítico y constructivo de mejoramiento continuo.

4. La existencia de un programa de egresados que haga un seguimiento a largo plazo de los resultados institucionales, involucre la experiencia del egresado en la vida universitaria y haga realidad el requisito de que el aprendizaje debe continuar a lo largo de la vida.

5. La implantación de un modelo de bienestar universitario, que haga agradable la vida en el claustro y facilite la resolución de las necesidades insatisfechas en salud, cultura, convivencia, recreación y condiciones económicas y laborales.

6. La consecución de recursos suficientes para garantizar el cumplimiento de las metas con calidad, bienestar y capacidad de proyectarse hacia el futuro, de acuerdo con las necesidades de la región y del país.

Lo anterior, sin menoscabo de la viabilidad institucional, **las solicitudes de registro calificado de los programas de las instituciones de educación superior estatales tendrán plena financiación del Estado.**

El Ministerio de educación Nacional con los docentes y **directivos docentes** 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 generales de cada programa, sin perjuicio de que las instituciones de educación superior puedan incluir en sus currículos elementos que los particularicen, en virtud de no afectar la potestad constitucional en materia de la autonomía universitaria.

Los ponentes proponemos modificar el artículo 3° del proyecto, a fin de hacer claridad sobre los derechos que le asisten a las instituciones de educación superior en trámite de obtención del registro calificado, precisando que son los recursos consagrados en el Código Contencioso Administrativo, el artículo quedará así:

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 so-

licitud. En el curso de la actuación se designarán los respectivos pares académicos quienes deberán realizar visita de verificación con la coordinación de un funcionario del Viceministerio de educación superior y, quien coordinará la presentación del informe evaluativo ante el Ministerio de Educación Nacional y la Comisión Nacional Intersectorial para el aseguramiento de la educación superior, CONACES, Comisión que emitirá concepto recomendando al Ministerio de Educación Nacional el otorgamiento o no del registro calificado.

A partir de la radicación, en debida forma, de la solicitud de registro calificado, por parte de la Institución de Educación Superior, el Ministerio de Educación Nacional tiene un plazo de seis (6) meses para el otorgamiento o no de registro. Cumplido el término establecido sin que el Ministerio comunique el otorgamiento o no del registro calificado, o sin que medie ninguna respuesta explicativa que justifique la demora, se entenderá que hay silencio administrativo positivo de conformidad con el Código Contencioso Administrativo. Dicho silencio dará lugar a investigación disciplinaria en contra del funcionario responsable.

Parágrafo. A la institución de educación superior le asisten los derechos consagrados en el **Código Contencioso Administrativo**.

Atentamente,

Coordinadores Ponentes,

Marino Paz Ospina, Jaime Restrepo Cuartas.

Ponentes,

Carlos Granados Becerra, Pedro V. Obando Ordóñez, Gema López de Joaqui.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 218 DE 2007 CAMARA, 031 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 que no este acreditado en calidad, 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 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°. Condiciones de calidad. Para obtener el registro calificado de los programas académicos, las instituciones de educación superior deberán demostrar el cumplimiento de condiciones de calidad de los programas y condiciones de calidad de carácter institucional:

Condiciones de los programas:

1. La correspondencia entre la denominación del programa, los contenidos curriculares y el logro de las metas para la obtención del correspondiente título.

2. La adecuada justificación del programa para que sea pertinente frente a las necesidades del país y el desarrollo cultural y científico de la Nación.

3. El establecimiento de unos contenidos curriculares acordes con el programa que se ha establecido y que permitan garantizar el logro de los objetivos y sus correspondientes metas.

4. La organización de todas aquellas actividades académicas que fortalezcan los conocimientos teóricos y demuestren que facilitan las metas del proceso formativo.

5. La adecuada formación en investigación que establezca los elementos esenciales para desarrollar una actitud crítica, la capacidad de buscar alternativas para el desarrollo del país.

6. La adecuada relación, efectiva con el sector externo, que proyecte a la universidad con la sociedad.

7. El fortalecimiento del número y calidad del personal docente para garantizar, de una manera adecuada, las funciones de docencia, investigación y extensión.

8. El uso adecuado y eficiente de los medios educativos de enseñanza que faciliten el aprendizaje y permitan que el profesor sea un guía y orientador y el estudiante sea autónomo y participante.

9. La garantía de una infraestructura física en aulas, bibliotecas, auditorios, laboratorios y espacios para la recreación y la cultura, que permitan la formación integral de los estudiantes como ciudadanos de bien y garanticen la labor académica.

Condiciones de carácter institucional

1. El establecimiento de adecuados mecanismos de selección y evaluación de estudiantes y profesores, en donde se garantice la escogencia por méritos y se impida cualquier discriminación por raza, sexo, credo, discapacidad o condición social.

2. La existencia de una estructura administrativa y académica flexible, ágil y eficiente, al servicio de la misión de las instituciones de educación superior.

3. El desarrollo de una cultura de la autoevaluación, que genere un espíritu crítico y constructivo de mejoramiento continuo.

4. La existencia de un programa de egresados que haga un seguimiento a largo plazo de los resultados institucionales, involucre la experiencia del egresado en la vida universitaria y haga realidad el requisito de que el aprendizaje debe continuar a lo largo de la vida.

5. La implantación de un modelo de bienestar universitario, que haga agradable la vida en el claustro y facilite la resolución de las necesidades insatisfechas en salud, cultura, convivencia, recreación y condiciones económicas y laborales.

6. La consecución de recursos suficientes para garantizar el cumplimiento de las metas con calidad, bienestar y capacidad de proyectarse hacia el futuro, de acuerdo con las necesidades de la región y del país.

Lo anterior, sin menoscabo de la viabilidad institucional, las solicitudes de registro calificado de los programas de las instituciones de educación superior estatales tendrán plena financiación del Estado

El Ministerio de Educación Nacional con los docentes y directivos docentes 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 generales de cada programa, sin perjuicio de que las instituciones de educación superior puedan incluir en sus currículos elementos que los particularicen, en virtud de no afectar la potestad constitucional en materia de la autonomía universitaria.

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 con la coordinación de un funcionario del Viceministerio de educación superior y, quien coordinará la presentación del informe evaluativo ante el Ministerio de Educación Nacional y la Comisión Nacional Intersectorial para el aseguramiento de la educación superior, CONACES, Comisión que emitirá concepto recomendando al Ministerio de Educación Nacional el otorgamiento o no del registro calificado.

A partir de la radicación, en debida forma, de la solicitud de registro calificado, por parte de la Institución de Educación Superior, el Ministerio de Educación Nacional tiene un plazo de seis (6) meses para el otorgamiento o no de registro. Cumplido el término establecido sin que el Ministerio comunique el otorgamiento o no del registro calificado, o sin que medie ninguna respuesta explicativa que justifique la demora, se entenderá que hay silencio administrativo positivo de conformidad

con el Código Contencioso Administrativo. Dicho silencio dará lugar a investigación disciplinaria en contra del funcionario responsable.

Parágrafo. A la institución de educación superior le asisten los derechos consagrados en el Código Contencioso Administrativo.

Artículo 4°. La información que reciba el Ministerio de Educación Nacional en desarrollo de los procesos de evaluación y verificación de los programas y de las instituciones de Educación Superior, tendrá el carácter de reserva, y solo podrá ser conocida por la correspondiente Institución a través de su representante legal o apoderado.

El Ministerio de Educación Nacional publicará en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, SNIES, las decisiones favorables de los correspondientes procesos de evaluación.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 1° del Decreto 2566 de 2003.

Atentamente,

Coordinadores Ponentes,

Marino Paz Ospina, Jaime Restrepo Cuartas.

Ponentes,

Carlos Granados Becerra, Pedro V. Obando Ordóñez, Gema López de Joaqui.

CAMARA DE REPRESENTANTES
COMISION SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACION

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

Bogotá, D. C., 5 de diciembre de 2007.

Autorizamos la publicación del presente informe de ponencia para segundo debate del **Proyecto de ley número 218 de 2007 Cámara, 031 de 2006 Senado**, por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones, presentado por los honorables Representantes *Marino Paz Ospina, Jaime de Jesús Restrepo Cuartas, Carlos Granados Becerra, Pedro V. Obando Ordóñez, Gema López de Joaqui.*

El Subsecretario,

Jaime Alberto Sepúlveda Muñetón.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISION SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES EN SESION DEL DIA 13 DE NOVIEMBRE DE 2007 AL PROYECTO DE LEY NUMERO 218 DE 2007 CAMARA, 031 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 que no esté acreditado en calidad, 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 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°. Condiciones de calidad. Para obtener el registro calificado, las instituciones de educación superior deberán demostrar el cumplimiento de las siguientes condiciones de calidad:

1. La correspondencia entre la denominación del programa, los contenidos curriculares y el logro de las metas para la obtención del correspondiente título.

2. La adecuada justificación del programa para que sea pertinente frente a las necesidades del país y el desarrollo cultural y científico de la nación.

3. El establecimiento de unos contenidos curriculares acordes con el programa que se ha establecido y que permitan garantizar el logro de los objetivos y sus correspondientes metas.

4. La organización de todas aquellas actividades académicas que fortalezcan los conocimientos teóricos y demuestren que facilitan las metas del proceso formativo.

5. La adecuada formación en investigación que establezca los elementos esenciales para desarrollar una actitud crítica, la capacidad de buscar alternativas para el desarrollo del país.

6. La adecuada relación, efectiva y solidaria, con el sector externo, que proyecte a la universidad con la sociedad.

7. El establecimiento de adecuados mecanismos de selección y evaluación de estudiantes y profesores, en donde se garantice la escogencia por méritos y se impida cualquier discriminación por raza, sexo, credo, discapacidad o condición social.

8. El fortalecimiento del número y calidad del personal docente para garantizar, de una manera adecuada, las funciones de docencia, investigación formativa y extensión.

9. El uso adecuado y eficiente de los medios educativos de enseñanza que faciliten el aprendizaje y permitan que el profesor sea un guía y orientador y el estudiante sea autónomo y participante.

10. La garantía de una infraestructura física en aulas, bibliotecas, auditorios, laboratorios y espacios para la recreación y la cultura, que permitan la formación integral de los estudiantes como ciudadanos de bien y garanticen la labor académica.

11. La existencia de una estructura administrativa y académica flexible, ágil y eficiente, al servicio de la misión de las instituciones de educación superior.

12. El desarrollo de una cultura de la autoevaluación, que genere un espíritu crítico y constructivo de mejoramiento continuo.

13. La existencia de un programa de egresados que haga un seguimiento a largo plazo de los resultados institucionales, involucre la experiencia del egresado en la vida universitaria y haga realidad el requisito de que el aprendizaje debe continuar a lo largo de la vida.

14. La implantación de un modelo de bienestar universitario, que haga agradable la vida en el claustro y facilite la resolución de las necesidades insatisfechas en salud, cultura, convivencia, recreación y condiciones económicas y laborales.

15. La consecución de recursos suficientes para garantizar el cumplimiento de las metas con calidad, bienestar y capacidad de proyectarse hacia el futuro, de acuerdo con las necesidades de la región y del país.

Lo anterior, sin menoscabo de la viabilidad institucional y plena financiación estatal para los programas académicos ofrecidos en las universidades del Estado.

El Ministerio de Educación Nacional con los docentes 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 generales de cada programa, sin perjuicio de que las instituciones de educación superior puedan incluir en sus currículos elementos que los particularicen, en virtud de no afectar la potestad constitucional en materia de la autonomía universitaria.

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 con la coordinación de un funcionario del Viceministerio de educación superior y, quien coordinará la presentación del informe evaluativo ante el Ministerio de Educación Nacional y la Comisión Nacional Intersectorial para

el aseguramiento de la educación superior, CONACES, Comisión que emitirá concepto recomendando al Ministerio de Educación Nacional el otorgamiento o no del registro calificado.

A partir de la radicación, en debida forma, de la solicitud de registro calificado, por parte de la Institución de Educación Superior, el Ministerio de Educación Nacional tiene un plazo de seis (6) meses para el otorgamiento o no de registro. Cumplido el término establecido sin que el Ministerio comunique el otorgamiento o no del registro calificado, o sin que medie ninguna respuesta explicativa que justifique la demora, se entenderá que hay silencio administrativo positivo de conformidad con el Código Contencioso Administrativo. Dicho silencio dará lugar a investigación disciplinaria en contra del funcionario responsable.

Parágrafo. A la institución de educación superior le asisten los derechos consagrados por vía administrativa de reposición y en subsidio el de apelación.

Artículo 4°. La información que reciba el Ministerio de Educación Nacional en desarrollo de los procesos de evaluación y verificación de los programas y de las instituciones de Educación Superior, tendrá el carácter de reserva, y solo podrá ser conocida por la correspondiente Institución a través de su representante legal o apoderado.

El Ministerio de Educación Nacional publicará en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, SNIES, las decisiones favorables de los correspondientes procesos de evaluación.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 1° del Decreto 2566 de 2003.

En los anteriores términos fue aprobado el **Proyecto de ley número 218 de 2007 Cámara, 031 de 2006 Senado**, por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones, lo anterior consta en el Acta número 14 correspondiente al día 13 de noviembre de dos mil siete (2007) respectivamente.

El Secretario,

Fernel Enrique Díaz Quintero.

CONTENIDO

Gaceta número 636 - Jueves 6 de diciembre de 2007
CAMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate en la honorable Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 013 de 2007 Cámara, por la cual se modifica parcialmente la Ley 136 de 1994.....	1
Ponencia para primer debate y Texto Propuesto al Proyecto de ley número 067 Cámara, por la cual se modifica la Ley 232 de 1995 y se dictan otras disposiciones.....	3
Informe de ponencia para primer debate y Texto que se propone al Proyecto de ley número 125 de 2007 Cámara, por medio de la cual se complementa la Ley 715 de 2001 y se crea el Sistema Local de Educación, con la continuidad de los Núcleos de Desarrollo Educativos, los Comité Operativos y los Comité Consultivos Comunitarios y se dictan otras disposiciones.....	6
Informe de ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 144 de 2007 Cámara, por la cual se crean las contribuciones especiales a cargo de las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado y se dictan otras disposiciones.....	9
Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 026 de 2007 Senado, 121 de 2007 Cámara, por la cual se adiciona un inciso al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un parágrafo al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003.....	11
Informe de ponencia para segundo debate y Texto articulado del Proyecto de ley número 128 de 2007 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 4° de la Ley 30 de 1971 y se dictan otras disposiciones.....	14
Informe de ponencia para segundo debate y Texto propuesto del Proyecto de ley número 117 de 2007 Senado, 171 de 2007 Cámara, por la cual se reforman algunos artículos de la Ley 909 de 2004, algunos artículos de las disposiciones que contienen los concursos de los sistemas específicos y especiales de origen legal y se dictan otras disposiciones en materia de carrera administrativa.....	16
Ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, Texto propuesto y texto aprobado al Proyecto de ley número 218 de 2007 Cámara, 031 de 2006 Senado, por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones.....	28