



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVII - Nº 84

Bogotá, D. C., miércoles 26 de marzo de 2008

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

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

JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL (E.) DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 261 DE 2008 CAMARA

por la cual se crea la estampilla prodesarrollo de la Universidad de la Amazonia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Créase* la estampilla “Prodesarrollo Universidad de la Amazonia”.

Artículo 2°. *Autorízase* a las Asambleas de los departamentos de Caquetá, Putumayo, Guaviare y Amazonas, y a los Concejos Municipales para que ordenen la emisión de la estampilla “Prodesarrollo Universidad de la Amazonia”.

Artículo 3°. *Distribución.* Lo recaudado por la emisión de la Estampilla Pro – Universidad de la Amazonia se distribuirá así: el 25% se invertirá en mantenimiento o ampliaciones de la actual planta física, compra de materiales y equipos de laboratorio y dotación de bibliotecas; el 25% para la construcción y dotación de unas residencias universitarias, al igual que para la adecuación de la planta física, la cual se destinará al establecimiento de centros de investigación y programas de pregrado y posgrado; el 18% para establecer programas de regionalización en la región amazónica; el 10% para la adquisición de textos básicos y publicaciones periódicas de acuerdo con las prioridades establecidas por el Consejo Superior de la Universidad de la Amazonia; el 10% se destinará a programas específicos que tiendan a elevar el nivel científico de la Universidad y el 12% restante a financiar programas de pregrado y posgrado a personas en condiciones de vulnerabilidad manifiesta como producto de la violencia según las directrices establecidas por el Consejo Superior de la Universidad de la Amazonia.

Artículo 4°. *Cuantía de la emisión.* La emisión de la estampilla Pro – Universidad de la Amazonia, cuya creación se autoriza, será hasta por la suma de ciento cincuenta mil millones de pesos (\$150.000.000.000.00). El monto total recaudado se establece a precios constantes de 2007.

Artículo 5°. *Autorízase* a las Asambleas de los departamentos de Caquetá, Putumayo, Guaviare y Amazonas, y a los Concejos Municipales para que determinen las características, tarifas, hechos, actos administrativos u objetos del gravamen, excepciones y todos los demás asuntos referentes al uso y pago obligatorio de la estampilla, en las actividades y operaciones que se deban realizar y ejecutar en los departamentos de Caquetá, Putumayo, Guaviare y Amazonas y sus respectivos municipios, en las entidades descentralizadas de unos y de otros, y en las entidades nacionales con presencia en los departamentos anteriormente mencionados.

La Ordenanza que expidan las Asambleas departamentales y los Concejos municipales de los departamentos de Caquetá, Putumayo, Guaviare y Amazonas, en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, será dada a

conocer al Gobierno Nacional a través de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional.

Artículo 6°. *Facíltese* a los Concejos Municipales de los departamentos anteriormente mencionados, para que hagan obligatorio el uso de la estampilla que autoriza la presente ley.

Artículo 7°. *Autorízase* a los departamentos de Caquetá, Putumayo, Guaviare y Amazonas, para recaudar los valores producidos por el uso de la estampilla “Prodesarrollo Universidad de la Amazonia”, en las actividades que se deban realizar en los departamentos anteriormente mencionados y en sus municipios, en las entidades descentralizadas de unos y otros y en las entidades del orden nacional que funcionen en estos departamentos.

Parágrafo. El traslado de los recursos provenientes de la estampilla a la Universidad de la Amazonia, en ningún caso superará los treinta (30) días siguientes al recaudo respectivo.

Artículo 8°. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere la presente ley, quedará a cargo de los servidores públicos del orden departamental, municipal y nacional con asiento en cada uno de los departamentos anteriormente mencionados, que intervengan en los hechos, actos administrativos u objetos del gravamen. El incumplimiento de esta obligación generará las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales correspondientes.

Parágrafo. Establécese como obligatorio el uso de la estampilla en los institutos descentralizados y entidades del orden nacional que funcionen en los departamentos de Caquetá, Putumayo, Guaviare y Amazonas.

Artículo 9°. El recaudo total de la estampilla se destinará a lo establecido en el artículo 3° de la presente ley. El recaudo y pago de la estampilla tendrá una contabilidad única especial y separada.

Parágrafo. La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder el tres por ciento (3%) del valor total del hecho, acto administrativo u objeto del gravamen.

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

Guillermo Santos Marín, Jorge Julián Silva Meche, Carlos Ramiro Chavarro, Armando Duque, José F. Bermúdez, María Isabel Urrutia, Jorge C. Pérez, Diego Naranjo.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El Proyecto de ley que se presenta a consideración del honorable Congreso de la República pretende la creación de la Estampilla “Prodesarrollo Universidad de la Amazonia”, y la respectiva autorización a las Asambleas departamentales de Caquetá, Putumayo, Guaviare y Amazonas, de la emisión de la estampilla, mecanismo mediante el cual se obtendrán im-

portantísimos recursos financieros para fortalecer y consolidar los logros alcanzados durante los primeros *Veinticinco Años* de su existencia, y la continuidad del desarrollo universitario, pero principalmente al fin social específico del proyecto y una mayor cobertura con calidad académica estudiantil.

Durante el tiempo de existencia de la Universidad de la Amazonia, se ha determinado la ejecución de una labor ininterrumpida, que se alcanza con el cumplimiento de los deberes impuestos por la Constitución Política, la ley y los Estatutos internos del Alma Máter. Durante este período de tiempo han iniciado estudios en la Institución alrededor de 20.077 estudiantes y superando todos los pronósticos y estadísticas nacionales, desde la implementación de la sistematización contamos con un número de egresados de aproximadamente 5.896, profesionales en las diversas áreas. Datos positivos que ponen en evidencia la dedicación de la administración, la buena inversión y aprovechamiento de los recursos, la buena calidad de la enseñanza impartida y la respuesta de la comunidad, constituyendo todo ello la base del patrimonio actual, tanto moral, tecnológico y científico, como el buen nombre del que goza la Universidad en este tiempo.

Importante mención debe hacerse al logro de la descentralización de la planta física del alma máter, trasladando sedes a los departamentos de Putumayo, Guaviare, Amazonas, así como a un gran número de los municipios del departamento de Caquetá y a algunos de los departamentos de Putumayo como Villagarzón y Amazonas, como Puerto Asís, manteniendo su sede principal en el municipio de Florencia, Caquetá, puerta de oro de la Amazonia colombiana, fiel al propósito de ser una Universidad especial-regionalista.

La descentralización y ampliación de la cobertura de la Universidad ha sido una importante decisión, pues es claro que los eventuales beneficios que ha generado, superan el ámbito local y regional, y hoy en día cobijan a estudiantes provenientes de otras ciudades y municipios del país, pero especialmente a los de condiciones sociales difíciles, todo lo cual redundará en el fortalecimiento de la educación superior colombiana. El 90% del estrato estudiantil pertenece a los niveles 1 y 2. Además previene el escalamiento del problema socioeconómico nacional, del desplazamiento de personas, fenómeno cuyas causas forzadas o voluntarias, se previene manteniendo a las personas en su entorno ancestral, social y familiar, ofreciéndole servicios, satisfaciéndoles necesidades y creándoles más oportunidades. En ocasiones el desplazamiento voluntario se produce por el desarraigo transitorio que conlleva el olvido de lo propio y crea nuevos y fuertes compromisos socioculturales lejos de la región de origen.

No obstante, dentro de su visión la Universidad de la Amazonia es responsable de liderar en la región Amazónica, la formación de profesionales con un alto potencial laboral científico y tecnológico para satisfacer las necesidades regionales, para lo cual toma como base parámetros de calidad, liderazgo, cobertura, pertenencia y pertinencia que le permitan a sus egresados competir ventajosamente en ambientes globalizados del trabajo, la ciencia, la tecnología y la cultura. Y dentro de su misión, tiene importante sentido desarrollar su gestión educativa a partir de la profundización en el conocimiento del entorno regional en el que se encuentra ubicada, para elaborar saberes que permitan identificar y solucionar problemas de orden social y natural propios, enriquecer la cultura universal y generar conocimientos útiles a la comunidad.

Si bien es cierto que son muchos e invaluable logros y propósitos que tiene la Universidad, no lo es menos que además de los estímulos morales, se requieren recursos económicos como los pretendidos en el presente proyecto de ley, que harán posible la continuidad exitosa de su meritoria labor. Así por ejemplo, en el campo de la cobertura educativa, el centro docente ha mostrado unas limitantes que deben ser superadas.

Para el segundo período académico de 2007, se presentaron aproximadamente 1.386 nuevas solicitudes de ingreso a la Universidad, de las cuales solo pudieron admitirse y matricularse 1.072 nuevos estudiantes, debido a las limitaciones en la planta física y de dotación técnica que tiene la Universidad.

En la actualidad la Universidad tiene 6.314 estudiantes en 29 programas académicos, de los cuales 20 son de pregrado y 9 de posgrado que comprenden 7 a nivel de especialización y 2 a nivel de maestrías propias, que son atendidos por cerca de 533 docentes de todas las dedicaciones y profesiones. Pero se requiere ampliar la oferta de nuevos programas, vinculados al desarrollo y la vocación de las distintas regiones de la Amazonia colombiana, muchos de ellos del nivel tecnológico por ciclos propedéuticos, y eso requiere mejoramiento o ampliación de las condiciones físicas actua-

les, modernización y dotación de los laboratorios, formación de equipos de investigación, modernización y dotación de las Bibliotecas y creación de un Fondo Editorial, desarrollo y modernización de la infraestructura tecnológica de la solución de tecnologías de información, plataforma virtual, comunicaciones, digitalización y educación virtual.

Programas de apoyo a los estudiantes de escasos recursos de los diferentes municipios de la región amazónica demandan esfuerzos financieros importantes por parte de la Institución que sumados a otros estímulos académicos para deportistas de alta competencia, desplazados y minorías (afrocolombianos e indígenas), requieren un decidido apoyo al programa de restaurante universitario, un apoyo estructural para conseguir nuevos recursos con miras a evitar la desertión y el abandono del estudiante a sus estudios por falta de recursos para su sostenimiento mínimo.

Del presupuesto global de la Universidad de la Amazonia, el 68,4 proviene del presupuesto de la Nación y el 31,5% se percibe por concepto de recursos propios derivados de matrículas, costos educativos y ventas de servicios. Pero es evidente que tales recursos no alcanzan para suplir, mínimamente, todas las necesidades que se presentan en el cumplimiento cabal de su misión como Universidad. **La Universidad de la Amazonia es actualmente una de las Universidades públicas que menos recursos recibe de la Nación por estudiante matriculado. Entonces sus carencias son muchas y su posibilidad de consolidarse y calificarse son muy pocas, en esas condiciones.**

En materia de descentralización de servicios y oportunidades, es importante el cubrimiento educativo en algunas de las regiones de los departamentos de la Región Amazónica, donde no ha podido llegar la Educación Superior, se requerirá entonces construir en el futuro próximas nuevas extensiones en otros municipios que servirán para profundizar en el estudio del ciudadano de esta Región del país y de su entorno, y crear las condiciones propicias para el arraigo y la construcción del sentido de pertenencia de los profesionales y técnicos egresados de la Universidad de la Amazonia y su compromiso con el desarrollo de los departamentos del área de su influencia y del país. Por eso, es necesario, en el mediano plazo, llegar a toda la región amazónica donde actualmente no hacemos presencia y fortalecer la academia, la investigación y la internacionalización del conocimiento.

De igual forma, se requiere dotar de escenarios deportivos, necesarios para atender en forma adecuada a toda la comunidad universitaria, para la realización de competencias deportivas a diferentes niveles y en cumplimiento de las normas de Bienestar Universitario.

Así mismo, la Universidad de la Amazonia ha estado inquieta en el campo del desarrollo del conocimiento y en la generación y adquisición de ciencia y tecnología, la implementación de una plataforma virtual es más que necesario, pues ampliaría fundamentalmente el acceso desde cualquier región de la región amazónica y del país y la cobertura prácticamente se duplicaría; se pretende crear y desarrollar un Centro de Investigación, dependencia encargada de las actividades investigativas de la Universidad de la Amazonia, que ejercerá las funciones de diseño y formulación de políticas, planes y programas de investigación y la dirección, administración presupuestal, planeación y coordinación de actividades investigativas que tengan resultados visibles en la formación académica, a nivel de facultades, institutos y centros, donde se contemplen elementos como: planes de investigación, programas de investigación, líneas de investigación y proyectos de investigación.

El Proyecto de ley que se presenta a su consideración, honorables Congresistas, cumplirá un enaltecido propósito en el que todos coadyuvamos. Con su apoyo y decisión en la aprobación estaremos garantizando la participación de la Universidad de la Amazonia en el progreso presente y futuro de las regiones de la Amazonia, nuestro país, y de la humanidad de cara al siglo XXI.

Jorge Julián Silva Meche, Guillermo Santos Marín, Orlando Duque, Carlos Ramiro Chavarro, María Isabel Urrutia, Jorge F. Bermúdez, Jorge C. Pérez, Diego Naranjo.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 25 de marzo del año 2008 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 261 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Carlos Ramiro Chavarro* y otros.

El Secretario General (E.),

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

PROYECTO DE LEY NUMERO 262 DE 2008 CAMARA

por medio de la cual se establecen inhabilidades tendientes a combatir el nepotismo en la administración pública y se dictan otras disposiciones.

“Ley Nepotismo, Amiguismo o Enchufismo”.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El Presidente y el Vicepresidente de la República, los Ministros y Viceministros del Despacho, Jefes de departamentos Administrativos, Directores o Gerentes de las Entidades Descentralizadas adscritas o vinculadas, Superintendentes, Directores de Unidades Administrativas Especiales, Gerentes de Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Asesores Presidenciales, Comandantes Generales de la Fuerza Pública, Gerente General del Banco de la República, Directores de las Corporaciones Autónomas Regionales, Registrador Nacional del Estado Civil, Contador General de la Nación, Gobernadores, Alcaldes, Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Consejo Nacional Electoral, Consejo Superior de la Judicatura, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, no podrán ser nombrados para ocupar cargos en el cuerpo diplomático o de Representación del Estado ante los organismos internacionales, ni ser nombrados como Notario, sino dentro de los dos (2) años siguientes de haber cesado en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 2°. De igual forma no podrán ser nombrados en la carrera diplomática ni como notarios, las personas con las cuales tengan parentesco los altos funcionarios anotados en el artículo anterior, hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quienes estén ligados por matrimonio o unión permanente, durante el ejercicio de las funciones de estos y un (1) año después.

Artículo 3°. El Presidente de la República, durante el ejercicio de su período Constitucional, no podrá nombrar directamente en la Administración Pública a personas con las cuales tenga parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente, en los cargos de Ministros, Viceministros, Gerentes, Subgerentes, Directores y Subdirectores, Miembros de Juntas Directivas, ni miembros del Cuerpo Diplomático. Esta prohibición se extenderá igualmente a los parientes del Vicepresidente de la República.

Artículo 4°. Del mismo modo les está prohibido a los ex funcionarios públicos que ostenten cargos de exclusiva confianza y dirección del Presidente de la República, desarrollar cualquier actividad lucrativa en entidades del sector privado sujetas a la fiscalización del organismo público al que perteneció el funcionario, dentro de los dos (2) años siguientes a la cesación en el ejercicio del cargo público.

Artículo 5°. Los ministros no podrán nombrar de manera directa, en puestos de dirección o jefatura en las dependencias públicas que se encuentran bajo su esfera de acción o competencia administrativa, a personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente.

Artículo 6°. El Consejo Superior de la Judicatura, no podrá nombrar personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil o con quien estén ligados por matrimonio o unión libre, permanente o no, con los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional, Consejeros de Estado, Miembros del Consejo Nacional Electoral, del Ministerio Público, de la Fiscalía General de la Nación, en los cargos de jueces plurales o singulares.

Artículo 7°. Los nombramientos contrarios a esta ley se reputarán como absolutamente nulos de pleno derecho y constituyen para el nominador falta disciplinaria perseguible de oficio.

Parágrafo. La Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República velarán por el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley.

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

Guillermo Antonio Santos Marín, Representante a la Cámara; *Mauricio Jaramillo Martínez*, Senador.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Para comenzar es preciso establecer cómo define el diccionario de la Real Academia Española etimológicamente las siguientes palabras:

1. enchufismo;
2. nepotismo, y
3. amiguismo:

1. **Enchufismo:** Práctica habitual de conceder cargos o beneficios a través de influencias o recomendaciones, desatendiendo a los méritos propios de los candidatos.

2. **Nepotismo:** En la vigésima segunda edición del Diccionario de la Lengua Española (Real Academia Española) se define al nepotismo como la desmedida preferencia que algunos dan a sus parientes para las concesiones o empleos públicos.

3. **Amiguismo.** Tendencia y práctica de favorecer a los amigos en perjuicio del mejor derecho de terceras personas.

Una vez detallados los significados de las palabras anteriores, podemos decir que la preferencia indebida en el nombramiento o contratación de parientes de funcionarios para ocupar puestos en la Administración Pública, perjudica el derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad (**Artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 25 inciso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**), dificulta la selección de personal calificado para el desarrollo eficiente y eficaz de las funciones al servicio de la sociedad, así como obstaculiza un adecuado control y fiscalización de las labores de los parientes de los funcionarios.

La máxima de que el sector público necesita de gente preparada ha sido desde siempre más un deseo que una realidad. Los organismos públicos de Colombia, comenzando por el Sector Central, pasando por el Territorial, los Organos de Control y la Rama Judicial han sabido burlar la poca, confusa y oscura legislación existente para instalarse en el enchufismo o nepotismo exagerado. La Carrera Diplomática se ha convertido en válvula de escape para pagar favores políticos, abriendo un agujero de medidas gigantescas que no contribuye, precisamente, a seleccionar los mejores trabajadores para un cargo determinado en la diplomacia y es así como ha sido costumbre veterana en el país, que de Fiscal General de la Nación, Magistrado, Procurador, Comandante General en la Fuerza Pública, se salta de inmediato a la diplomacia sin ninguna cortapisa, solo por haber efectuado uno que otro favor o por compadrazgo o amiguismo.

Hay quienes señalan que el nepotismo y el amiguismo —llamado también el compadrazgo— no tendrían que constituir necesariamente corrupción, por cuanto el favorecer a los parientes es natural y trabajar con personas amigas también. El error de esta apreciación, pienso, es no separar los planos de lo privado y lo público, ya que es lógico, natural y positivo que un empresario privado decida fundar una empresa y trabajar con sus hijos, sobrinos, yernos, nueras, cuñados o nietos. Nadie puede decirle nada, la plata es suya y nadie tiene derecho a inmiscuirse en sus decisiones.

Pero, en el ámbito de lo público, el tema es diferente y la ley debe ocuparse de prevenir esa práctica viciosa y perversa de favorecer a los parientes en el ingreso o relaciones con la administración pública —lo que significa perjudicar a otros que no lo son—, generando algunas reglas al efecto.

En la Administración Pública el nepotismo está definido como una **corrupción**, toda vez que, usando recursos públicos de manera indebida, al igual que en el compadrazgo o el clientelismo, una autoridad busca favorecer a los parientes, amigos o correligionarios, con puestos o cargos en la Diplomacia, como pago de favores o como botín electoral, sin considerar el mérito que debieran tener esas personas para cumplir legalmente las exigencias de ese puesto público, rompiendo con el nepotismo los criterios de una sana carrera funcionaria. Por el contrario, si un pariente es postulado con sus méritos y gana un cargo o un concurso en función de sus competencias, no ha habido nepotismo alguno. Este no es el caso de Colombia, donde los cargos exquisitos de la administración pública son reservados para cumplir compromisos, rompiendo con la mal denominada meritocracia, tema tan de moda en el país, pero sin aplicación alguna.

Qué implica ser servidor público:

Antes de abordar el tema de las inhabilidades es menester dejar en claro el concepto de “**servidor público**”, lo cual implica que las personas que voluntariamente aceptan desempeñar dicha labor, deben actuar al servicio de la comunidad, es decir, son las personas que el Estado vincula para conseguir sus fines supremos. Esos fines supremos se encuentran en el preámbulo de la Constitución y en sus dos primeros artículos. Allí se dice que 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 to-

dos 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.

Textualmente el artículo 123 de la Carta señala que son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios; que los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad y ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

Aspectos básicos de las inhabilidades e incompatibilidades:

De manera genérica se aplican a los servidores públicos y se entienden como prohibiciones motivadas por razones de orden público en aras de garantizar la ética y la probidad de las personas que desempeñan funciones públicas con fundamento en los principios constitucionales de transparencia, igualdad e imparcialidad y de la prevalencia de los intereses generales sobre los intereses particulares. (Artículo 209 de la C. P.).

Así, las inhabilidades se tienen como prescripciones de orden público revestidas de las siguientes características:

1. Son normas de aplicación inmediata una vez entran a formar parte del universo jurídico.
2. Requieren de expresa consagración normativa, bien sea de orden constitucional o legal.
3. Su interpretación es restrictiva, razón por la cual está prohibida su aplicación analógica.
4. Respetto de ellas, no se aplica el principio "in dubio pro reo" sino el principio "in dubio pro normae"; es decir, que en caso de duda se prefiere lo dispuesto en la norma, por cuanto las prohibiciones defienden la moral pública.

La Corte Constitucional comenta sobre estas características que "*Las inhabilidades, como las demás calidades, exigencias o requisitos que deben reunir los candidatos para efectos de su incorporación al servicio del Estado, en empleos de carrera o de libre nombramiento y remoción, deben estar consagradas en forma expresa y clara en el estatuto general que rige la función pública, o de manera específica, del estatuto de carrera, o de personal de cada entidad, sector o rama del poder público.*". Añade la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado que "*Las causales de inhabilidad e incompatibilidad deben estar expresa y taxativamente consagradas en la Constitución o en la ley y son de aplicación o interpretación restrictiva. Este principio tiene su fundamento en el artículo 6° de la Constitución Política según el cual, los servidores públicos no pueden hacer sino aquello que expresamente les está atribuido por el ordenamiento jurídico; los particulares pueden realizar todo lo que no les está prohibido*".

Con el propósito de definir el concepto de inhabilidades, se pronunció la Corte Constitucional en Sentencia C-329 del 27 de julio de 1995 en los siguientes términos:

Son inhabilidades aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida o designada a un cargo público y en ciertos casos, impiden el ejercicio del empleo, o a quienes ya se encuentran vinculados al servicio, y tienen como objetivo primordial, lograr la moralización, idoneidad, probidad e imparcialidad de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos.

Según la Corte Constitucional, por inhabilidades ha de entenderse "*aquellas circunstancias creadas por la Constitución y la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida o designada en un cargo público*". (Sentencia C-546 de 1993 MP. Carlos Gaviria Díaz).

Incompatibilidades

Impedimento o tacha legal para ejercer una función determinada, o para ejercer dos o más cargos a la vez (Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española).

Diferencias esenciales entre las inhabilidades e incompatibilidades

Por su finalidad

• **Inhabilidades** tienen por objeto "garantizar la regularidad del proceso electoral excluyendo de él a ciertas personas que, por su particular posición, situación o influencia, pueden efectiva o potencialmente influir, perturbar o cambiar la libre voluntad de los electores". (Consejo de Estado, Sentencia de Sala Plena del 9 de mayo de 1971 MP. Hernando Gómez Mejía).

• **Incompatibilidades** tienen como fin asegurar el ejercicio regular de la función pública. (Consejo de Estado, Sentencia de Sala Plena del 9 de mayo de 1971 MP. Hernando Gómez Mejía).

Diferencias esenciales entre las inhabilidades e incompatibilidades Por sus consecuencias

1. **Inhabilidades.** Invalidan de raíz la investidura. (Consejo de Estado, Sentencia de Sala Plena de 9 de mayo de 1971 MP. Hernando Gómez Mejía).

2. **Incompatibilidades.** Producen la imposibilidad jurídica de conservar el cargo. (Consejo de Estado, Sentencia de Sala Plena del 9 de mayo de 1971 MP. Hernando Gómez Mejía).

Hoy, encontramos el universo de las inhabilidades e incompatibilidades, en los cargos de elección popular y una que otras en altos cargos del Estado, como por ejemplo: ser Contralor, Procurador, Presidente de la República, etc., pero en lo atinente a altos funcionarios y parientes de estos al momento de ejercer la función pública y la dejación del cargo, no se encuentra prohibición alguna que impida la práctica voraz del nepotismo o amiguismo. Por el contrario, dentro de ese universo de inhabilidades podemos citar las siguientes:

• **Para ser elegido Congresista**

Las inhabilidades para ser elegido Congresista se encuentran establecidas en el artículo 179 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

Inhabilidades generales

El Constituyente y el Legislador han previsto algunas causales de inhabilidad aplicables en principio a todos los servidores públicos, sean o no elegidos popularmente, sin perjuicio de las causales establecidas para cada uno de los cargos o corporaciones públicas.

El artículo 179, numeral 8 fue modificado por el artículo 10 del Acto Legislativo número 01 de 2003, en los siguientes términos:

"8. Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos periodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente. La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad.

Parágrafo transitorio. Lo dispuesto en el numeral 8 del presente artículo no se aplicará a quienes hubiesen renunciado con anterioridad a la vigencia del presente acto legislativo".

La anterior inhabilidad no obstante estar consagrada en el artículo que corresponde a las inhabilidades para los Congresistas, es aplicable a todos los cargos y corporaciones de elección popular, tal como lo ha manifestado el honorable Consejo de Estado, en Sentencia de junio 4 de 1993 MP. Luis Eduardo Jaramillo Mejía.

Constitución Política, artículo 122, inciso 5:

"Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley el servidor público que sea condenado por delitos contra el patrimonio del Estado, quedará inhabilitado para el desempeño de funciones públicas".

Ley 734 de 2002 (Código Único Disciplinario), artículo 38:

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

1. Además de la descrita en el inciso final del artículo 122 de la Constitución Política, haber sido condenado a pena privativa de la libertad mayor de cuatro años por delito doloso dentro de los diez años anteriores, salvo que se trate de delito político.

2. Haber sido sancionado disciplinariamente tres o más veces en los últimos cinco (5) años por faltas graves o leves dolosas o por ambas. Esta inhabilidad tendrá una duración de tres años contados a partir de la ejecutoria de la última sanción.

3. Hallarse en estado de interdicción judicial o inhabilitado por una sanción disciplinaria o penal, o suspendido en el ejercicio de su profesión o excluido de esta, cuando el cargo a desempeñar se relacione con la misma.

4. Haber sido declarado responsable fiscalmente.

Parágrafo 1°. Quien haya sido declarado responsable fiscalmente será inhábil para el ejercicio de cargos públicos y para contratar con el Estado durante los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria del fallo correspondiente.

Esta inhabilidad cesará cuando la Contraloría competente declare haber recibido el pago o, si este no fuere procedente, cuando la Con-

traloría General de la República excluya al responsable del boletín de responsables fiscales.

Ley 599 de 2000 (Código Penal)

ARTICULO 43, NUMERAL 1:

“Las penas privativas de otros derechos. Son penas privativas de otros derechos:

1. La inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas”.

Ley 599 de 2000 (Código Penal)

ARTICULO 44:

“La inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas. La pena de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas priva al penado de la facultad de elegir y ser elegido, del ejercicio de cualquier otro derecho político, función pública, dignidades y honores que confieren las entidades oficiales”.

ARTICULO 51, INCISOS 1 y 2:

“Duración de las penas privativas de otros derechos. La inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas tendrá una duración de cinco (5) a veinte (20) años, salvo en el caso del inciso 3 del artículo 52.

Se excluyen de esta regla las penas impuestas a servidores públicos condenados por delitos contra el patrimonio del Estado, en cuyo caso se aplicará el inciso 5 del artículo 122 de la Constitución Política”.

ARTICULO 52:

“Las penas accesorias. Las penas privativas de otros derechos, que pueden imponerse como principales, serán accesorias y las impondrá el Juez cuando tengan relación directa con la realización de la conducta punible, por haber abusado de ellos o haber facilitado su comisión, o cuando la restricción del derecho contribuya a la prevención de conductas similares a la que fue objeto de condena.

En la imposición de las penas accesorias se observará estrictamente lo dispuesto en el artículo 59.

En todo caso, la pena de prisión conllevará la accesoria de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas, por un tiempo igual al de la pena a que accede y hasta por una tercera parte más, sin exceder el máximo fijado en la ley, sin perjuicio de la excepción a que alude el inciso 2 del artículo 51”.

Inhabilitaciones para ser elegido Presidente de la República

Estas se encuentran consagradas en el artículo 197 de la Constitución Política:

Inhabilitaciones para ser elegido Congresista

La Constitución consagra en su artículo 179 las inhabilitaciones especiales para ser elegido Congresista en los siguientes términos:

“No podrán ser Congresistas:

1. Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.

Inhabilitaciones para ser elegido Gobernador

Antes de la expedición de la Ley 617 de 2000, no existían normas que establecieran inhabilitaciones específicas para ser elegido Gobernador, sino que se venía aplicando el régimen de inhabilitaciones para ser elegido Presidente de la República, en virtud de lo dispuesto por el inciso 2° del artículo 304 de la Constitución que establece que su régimen “no será menos estricto que el establecido para el Presidente de la República”.

La Ley 617 de 2000 establece las inhabilitaciones en los siguientes términos:

“ARTICULO 30. DE LAS INHABILIDADES DE LOS GOBERNADORES. No podrá ser inscrito como candidato, elegido o designado como Gobernador:

(...)

Inhabilitaciones para ser elegido Diputado

En la actualidad, el régimen de inhabilitaciones para ser elegido Diputado se encuentra señalado en el artículo 33 de la Ley 617 de 2000:

(...)

Inhabilitaciones para ser elegido Alcalde Municipal

La Ley 617 de 2000, establece las inhabilitaciones para ser elegido Alcalde Municipal en los siguientes términos:

“Inhabilitaciones para ser Alcalde. El artículo 95 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

(...)

Inhabilitaciones para ser elegido Concejal Municipal

El artículo 40 de la Ley 617 de 2000, dispone:

“Artículo 43. Inhabilitaciones: No podrá ser inscrito como candidato ni elegido Concejal Municipal o Distrital:

(...)

Inhabilitaciones para aspirar a Juntas Administradoras

LEY 136 DE 1994, ARTICULO 124:

(...)

Las normas antes citadas, en realidad, se limitaron a extender la inhabilitación establecida por la Constitución para los Congresistas, a los Alcaldes y Concejales. Si bien los cargos son diferentes, todos poseen la nota común de la elección popular, que para los efectos de la inhabilitación es la relevante.

El proyecto que se pone a consideración del honorable Congreso de la República, solo está señalando condiciones bajo las cuales, en un caso determinado, no puede alguien ser beneficiario de ejercer determinado derecho y solo mientras algunas condiciones subsistan. En consecuencia, no podrá considerarse que la iniciativa en cuestión afecte el núcleo del derecho político ni altere, de modo permanente, el ejercicio de las funciones públicas. Una y otra circunstancia habilitan al legislador ordinario para establecer determinadas inhabilitaciones, cuya constitucionalidad está ampliamente justificada en la medida en que una normatividad de estirpe democrática tiene que ser renuente a cualquier asomo de nepotismo.

El nepotismo y las dinastías, llámese electorales o de cualquier otra índole, condenados por el Constituyente, no se reducen a las que tienen proyección nacional, pues resultan igualmente perniciosas para la democracia las que tienen asiento local y florecen al amparo de la urdimbre de poder que puede emanar de unas pocas familias.

No debe olvidarse que el régimen de inhabilitaciones al cual se sujeta el acceso al ejercicio del poder político y de cargos públicos, persigue el respeto y prevalencia de los intereses generales, la igualdad, la moralidad y la imparcialidad, que se verían comprometidos si se dejaran de consagrar determinadas y específicas causales que impidan la concentración del poder y ejercicio de ciertas funciones públicas en manos de unos pocos, mientras el resto de los ciudadanos no tienen acceso a ellos en forma igualitaria y con las mismas garantías que rompen con los principios indispensables para construir una genuina democracia.

Gobiernos como los de Brasil, Perú y Chile, han aprobado leyes duras y fuertes contra este flagelo. Por lo menos Brasil aprobó normas que ponen fin al nepotismo en la justicia.

La medida prohíbe el nombramiento de parientes hasta el tercer grado (tíos y sobrinos, inclusive), cónyuges y parientes por afinidad (como cuñados y nueras) de los Magistrados para cargos de confianza en funciones de tribunales federales y estatales.

Una aplaudida decisión del Poder Judicial brasileño se convertirá en el impulso que necesitaba el Parlamento de ese país para sacar adelante una legislación, que abordará y afectará a los restantes poderes del Estado. Se trata de una dura normativa, que recibió el visto bueno del Supremo Tribunal Federal (STF), con la que se prohíbe el nepotismo en la justicia y según la cual debieron ser despedidos todos aquellos familiares de jueces —hasta el tercer grado de parentesco— que hayan obtenido sus cargos por designación a dedo o sin concurso público.

En Perú se expidió la Ley número 26771 (reglamentada por Decreto Supremo 021-2000-PCM) en cuyo artículo 1° se señala que los funcionarios de dirección y/o personal de confianza de las entidades del Sector Público Nacional y empresas del Estado, que gozan de la facultad de nombramiento y contratación de personal, o tengan injerencia directa o indirecta en el proceso de selección, se encuentran prohibidos de ejercer dicha facultad en su entidad, respecto a sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y por razón de matrimonio.

En aplicación de la referida ley se prohíbe ejercer la facultad de nombramiento o contratación a los mencionados funcionarios y en las circunstancias antes descritas, respecto de sus padres, abuelos, bisabuelos, tatarabuelos, hijos, nietos, bisnietos, tataranietos, hermanos, tíos, primos hermanos, cónyuge, suegros, cuñados, abuelos del cónyuge.

Como se aprecia, la prohibición no alcanza al nombramiento o contratación de convivientes, a pesar de la gran cantidad de parejas peruanas que viven en tal condición. Ante ello, la Célula Parlamentaria Aprista, a iniciativa del congresista Wilson Ugarte, ha presentado un Proyecto de ley en el Congreso que postula incluir al nombramiento o contratación de personas con quienes se mantiene una unión de hecho, como causal de nepotismo.

El nepotismo es una forma execrable de ese perverso síndrome de auto-divinización. El que mantiene el poder actúa con la parentela como **Calígula al nombrar cónsul a su caballo Icitatus**. No se toman en cuenta los criterios y objetivos que norman la selección en cargos públicos. Se ignoran concursos, calificaciones, igualdad ante la ley. Se abominan la ley y sus fundamentos jurídicos. Vale la voluntad del poderoso que, de lo alto de su exorbitancia, transforma la familia en seccionadora de recursos públicos.

No es otra nuestra intención, al presentar esta iniciativa, puesto que debemos rodear a la administración de parámetros claros, lejos de cualquier influencia del nepotismo en aras del respeto y prevalencia de los intereses generales, la igualdad, la moralidad y la imparcialidad, que se verían comprometidos si se dejaran de consagrar determinadas y específicas causales que impidan la concentración del poder y ejercicio de ciertas funciones públicas en manos de unos pocos.

Guillermo Antonio Santos Marín, Representante a la Cámara; *Mauricio Jaramillo Martínez*, Senador.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 25 de marzo del año 2008 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 262 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Guillermo A. Santos Marín*.

El Secretario General (E.),

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

PROYECTO DE LEY NUMERO 263 DE 2008 CAMARA
“LEY PIJAO”

por medio de la cual se establecen medidas tributarias especiales en el departamento del Tolima, debido al problema de desempleo estructural que enfrenta la región.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Zona afectada. Determinése como zona afectada por el fenómeno de desempleo estructural elevado al Departamento del Tolima y los municipios que lo conforman.

Artículo 2°. Exención de renta y complementarios. Estarán exentas del impuesto de renta y complementarios, las nuevas empresas, personas jurídicas, que se constituyan y localicen físicamente en la jurisdicción de los municipios del departamento del Tolima, entre el 1° de enero de 2009 y el 31 de diciembre del año 2013, y que tengan como objeto social principal, desarrollar actividades agrícolas, ganaderas, comerciales, industriales, agroindustriales, de servicios, de construcción, de exportación de bienes corporales muebles producidos en la zona afectada, mineras que no se relacionen con la exploración o explotación de hidrocarburos, de servicios públicos domiciliarios y actividades complementarias, de servicios turísticos, educativos, de procesamiento de datos, de programas de desarrollo tecnológico aprobados por Colciencias, y de servicios de salud.

La exención de que trata este artículo se aplicará a la renta que se obtenga en los municipios afectados por el fenómeno del desempleo estructural de que trata el artículo 1° de esta ley, en desarrollo de las actividades mencionadas en el inciso anterior.

Artículo 3°. Término de la exención. En el caso de las nuevas Empresas, las exenciones contenidas en la presente ley regirán durante cinco (5) años, contados a partir del año en que la empresa se encuentre instalada en la zona afectada. Las exenciones aquí consagradas se aplicarán conforme a los siguientes porcentajes:

Localización	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Tolima	70	65	60	55	50

Parágrafo. Mientras dura la exención del impuesto a la renta no se causará renta presuntiva sobre el porcentaje de renta exenta previsto para cada año respectivo.

Artículo 4°. En el caso de las actividades comerciales se otorgará la exención, siempre y cuando se refieran a bienes corporales muebles pro-

ducidos en los municipios del departamento del Tolima que se expendan al detal y su entrega física se produzca en la jurisdicción de los municipios.

Artículo 5°. Fecha de constitución e instalación de la empresa. Para los efectos de esta ley, se considera constituida una empresa, en la fecha de la escritura pública de constitución.

Así mismo, se entiende instalada la empresa, cuando presente memorial dirigido a la Administración de Impuestos y Aduanas respectiva, en la cual manifieste lo siguiente:

- Intención de acogerse a los beneficios que otorga la ley.
- Actividad económica a la que se dedica.
- Capital de la empresa.
- Lugar de ubicación de la planta física o inmueble donde desarrollará la actividad económica.
- Domicilio principal.

Artículo 6°. Valor mínimo para las transacciones entre contribuyentes objeto de los beneficios tributarios con vinculados. Las transacciones que realicen las personas que gocen de los beneficios a que se refieren los artículos 3° y 4° de la presente ley con personas que estén vinculadas económicamente deberán realizarse por lo menos a valores comerciales. Por consiguiente, si se realizan por un valor menor, para efectos tributarios se entenderá que se realizaron por los valores comerciales mencionados.

Artículo 7°. Reformas a empresas constituidas. No se consideran como nuevas empresas, ni gozarán de los beneficios previstos en esta ley las siguientes:

Las empresas que se hayan constituido con anterioridad al 1° de enero de 2009, así sean objeto de reforma estatutaria, o de procesos de escisión o fusión con otras empresas.

Las empresas que sean objeto de traslado de otras regiones del país a alguno de los municipios de que trata el artículo 1° de esta ley. Para tal efecto bastará con que se demuestre que el quince por ciento (15%) o más del valor de los activos fijos o corrientes de la empresa instalada en la zona afectada, se encontraban en uso en alguna otra región del país a enero 1° de 2009, situación que hace perder el beneficio.

La violación a cualquiera de las situaciones descritas en los literales anteriores, se castiga con el reintegro de cualquier beneficio tributario que se llegare a obtener con intereses de mora y se pagará una sanción correspondiente al doscientos por ciento (200%) del valor de tales beneficios.

Artículo 8°. Registro de operaciones. Los contribuyentes que se acojan a los beneficios de la presente ley, deberán registrar en la contabilidad todas las operaciones relacionadas con el giro ordinario de sus negocios y demostrar que cumplen con la condición de generar la producción en la zona afectada.

Artículo 9°. Requisitos para que cada año se solicite la exención. Las empresas establecidas en la zona afectada, por cada año gravable en que se acojan a la exención del impuesto sobre la renta de que trata esta ley, deberán enviar a la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales que corresponda a su domicilio o al asiento principal de su negocio, antes del 30 de marzo del año siguiente al gravable, los siguientes documentos e informaciones:

– Certificación expedida por el alcalde del municipio respectivo, en la cual conste que la empresa o establecimiento objeto del beneficio se encuentra instalada físicamente en la jurisdicción de uno de los municipios a los que se refiere el artículo 1° de la presente ley.

– Certificación del revisor fiscal o contador público, según corresponda, en la que conste:

Para las nuevas empresas.

– Que se trata de una nueva empresa establecida en el respectivo municipio, entre el 1° de enero de 2009 y el 31 de diciembre del año 2013.

– La fecha de iniciación del período productivo o de las fases correspondientes a la etapa improductiva.

– El monto de la renta exenta determinada de acuerdo con lo establecido en la presente ley.

Estos requisitos se verificarán por la respectiva administración de impuestos y se hará una eficaz vigilancia al cumplimiento legal.

Artículo 10. Beneficios para socios o accionistas. Los socios, accionistas, afiliados, partícipes y similares estarán exentos del impuesto sobre la renta y complementarios, por los ingresos que a título de dividendo, participaciones, excedentes, utilidades, reciban de las empresas estipuladas

en la presente ley, siempre que dichos recursos económicos permanezcan reinvertidos dentro de la misma empresa por un término no inferior a cuatro (4) años, contados desde su inversión y por los mismos períodos.

Artículo 11. *Devolución del impuesto a las ventas pagado en la importación o compra de bienes de capital.* Las personas jurídicas nuevas que adquieran o importen bienes de capital consistentes en maquinaria o equipo dentro del año siguiente a su instalación, para ser instalados o utilizados durante el período de depreciación de los bienes, como activos fijos de la actividad productora de renta en los municipios señalados en el artículo 1° de esta ley, pueden solicitar la devolución o compensación del impuesto a las ventas pagado en su importación o adquisición, siempre y cuando no se lleve como costo, deducción o impuesto descontable y se demuestre que los mismos se encuentran operando en la zona señalada en el artículo 1° de esta ley y de conformidad con el reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional, para lo cual deberán presentar la solicitud dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de adquisición de los bienes de capital. En el caso de empresas preexistentes, estas tendrán derecho a la devolución a que hace referencia este artículo sobre los bienes de capital que adquieran o importen dentro del año siguiente a la vigencia de la presente ley.

Artículo 12. *Control a la utilización de los incentivos tributarios.* Las empresas de que trata el artículo 2° y 4° de la presente ley, que utilicen los incentivos tributarios a que esta se refiere, deberán continuar ejerciendo sus actividades económicas en la zona por lo menos durante un tiempo igual al que disfrutaron de los incentivos invocados y utilizados.

Si no cumplen con la anterior obligación, deberán pagar las obligaciones tributarias que dejaron de cumplir por la utilización de los incentivos en los términos ordinarios del Estatuto Tributario, con los intereses moratorios y sanciones a que haya lugar y especialmente la consagrada en el artículo 7° de esta ley.

Artículo 13. *Uso fraudulento de los beneficios.* Los casos de manejo fraudulento para obtener beneficios establecidos en la presente ley, serán sancionados en los términos indicados en el Estatuto Tributario y del Código Penal.

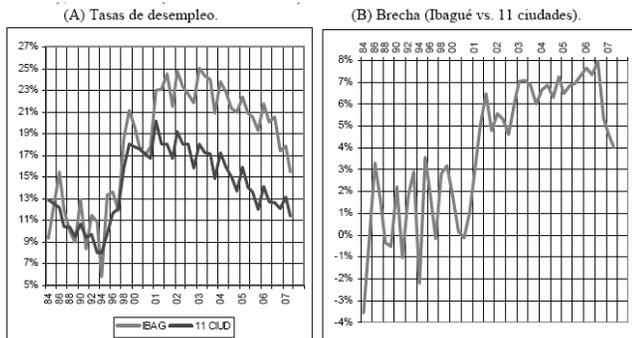
Guillermo Antonio Santos Marín,
Representante a la Cámara
Departamento del Tolima

EXPOSICION DE MOTIVOS
Evolución Histórica

Ibagué no siempre ha tenido un desempleo superior a las demás ciudades (Gráfico 1). Entre 1986 y 1997 el desempleo había bajado en la ciudad al igual que las demás ciudades y entre 1998-2000 se había elevado también a la par. No obstante, en todo este período, la brecha media, medida en el cuarto trimestre de cada año, fue apenas de 1 punto porcentual. En cambio, desde el año 2001 la ciudad no solamente ha sido la de mayor desempleo, sino que la brecha que esta variable exhibe frente a la media de las 11 áreas metropolitanas se amplió hasta fines del año anterior (6.5 puntos porcentuales en el tercer trimestre del 2001; 7.9 puntos en el tercer trimestre del 2006).

Gráfico 1.

Desempleo en Ibagué y en las 11 principales ciudades, 1984-1999
(cuarto trimestre); 2000-2007 (datos trimestrales).



Fuente. DANE. Desde 1984, el DANE había realizado encuestas trimestrales de hogares para la ciudad de Ibagué en los meses de diciembre y, desde el año 2000, comenzó a seguir de manera continua la evolución del mercado laboral en esa ciudad. El empate de las series (diciembres 1984-1999; marzo 2000-junio 2006) permite comparar la evolución de largo plazo de las principales variables laborales en Ibagué y en 11 ciudades (13 áreas metropolitanas excluyendo Cartagena y Villavicencio).

Según un estudio realizado recientemente por el Banco de la República¹, el hecho de que la tasa de Desempleo de Ibagué tomara distancia del promedio de otras áreas ciudades del país a partir del año 2000 se debe a que "...a diferencia de lo ocurrido en las demás ciudades, en Ibagué la crisis iniciada en la segunda mitad de los noventa fue más larga y más prolongada; y apenas recientemente está saliendo de ella".

Esta mayor agudeza y duración promedio en la caída del producto significó en primera medida un incremento en la Tasa Global de Participación, lo que quiere decir que muchas personas que antes no estaban dispuestas a trabajar por una u otra razón (estudiantes, amas de casa, entre otros), tuvieron que salir al mercado laboral a ofrecer su mano de obra.

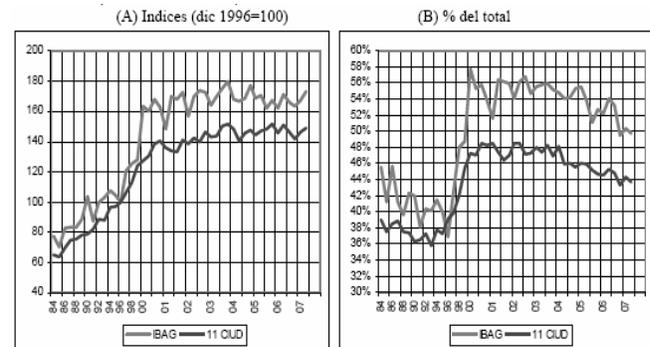
Este exceso de mano de obra, en su mayoría no calificado, incidió directamente en la calidad del empleo, debido a que se empezaron a crear plazas de empleo mal remuneradas (caída en el ingreso) y a que mucha de esta nueva mano de obra que logró engancharse lo hizo a través de la informalidad. Finalmente esta situación de desempleo agudo y de informalidad generalizada impactó directamente sobre el bienestar de la población y exacerbó el problema de pobreza en la ciudad.

La gráfica 2 evidencia esta situación y muestra cómo la proporción del empleo no asalariado, clasificación dentro de las cuales se encuentran las personas que trabajan por cuenta propia (en su mayoría informales), ayudantes familiares, empleados domésticos y patronos, saltó de un 36% a 58% del total de la población ocupada entre los años 1996 y 1999.

Esto quiere decir que en tan solo tres años, la capital tolimense perdió un 22% de los empleos formales² (obreros, empleados privados y del Gobierno) que tenía antes de la recesión y las reemplazó si se puede llamar así por empleos de mala calidad y con altísimos niveles de informalidad.

Gráfico 2.

Empleo no asalariado Ibagué vs. 11 ciudades. 1984-1999
(Cuarto trimestre); 2000-2007 (datos trimestrales)



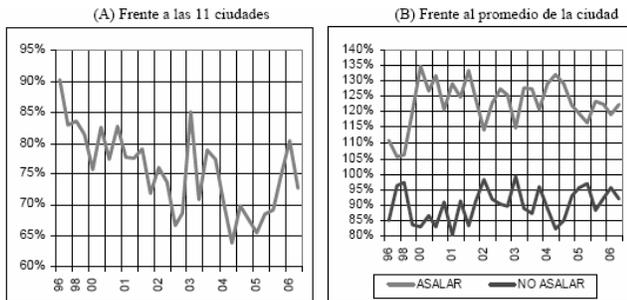
Fuente. DANE. Hasta 1999 encuestas trimestrales de los diciembre; desde el 2000, Encuestas continuas de todos los trimestres. Con el nuevo formulario de la Gran Encuesta Integrada de hogares, inaugurada por el DANE durante el segundo semestre de 1996, muchas de las personas antes clasificadas como trabajadores no asalariados (cuentas propias, ayudantes familiares, servicio doméstico, patronos y otros) parecen haber pasado a la categoría de inactivos, haciendo caer el empleo no asalariado mucho más de lo esperado y sesgando la medición del empleo total. Aunque las más afectadas por este fenómeno han sido las zonas rurales, en las 11 ciudades, y a pesar del dinamismo del empleo asalariado, la ocupación total está creciendo a tasas muy modestas. Ibagué ha resultado menos afectada por esos cambios metodológicos.

Paralelamente a todo lo anterior, los ingresos laborales mensuales medios de los trabajadores remunerados de la ciudad se han reducido considerablemente frente al promedio vigente en las demás ciudades. En 1990, el ingreso promedio de un trabajador en la ciudad (asalariado o no asalariado) era un 90% del ingreso promedio en las restantes 11 ciudades del país. Para el año 2006, este indicador se había reducido a un 73%.

Es decir que en Ibagué no solo hay más gente desempleada en términos relativos que en el resto del país, sino que además se devenga mucho menos que en las demás ciudades que componen nuestra geografía (Gráfico 3).

¹ López Hugo, ¿Por qué el desempleo en Ibagué ha sido tan alto?, agosto de 2007.
² En términos absolutos esto representa la pérdida de 18 mil empleos formales.

Gráfico 3.
Ingresos relativos de los trabajadores de Ibagué. 1984-1999
(Cuarto trimestre); 2000-1 a 2006-2 (datos trimestrales)

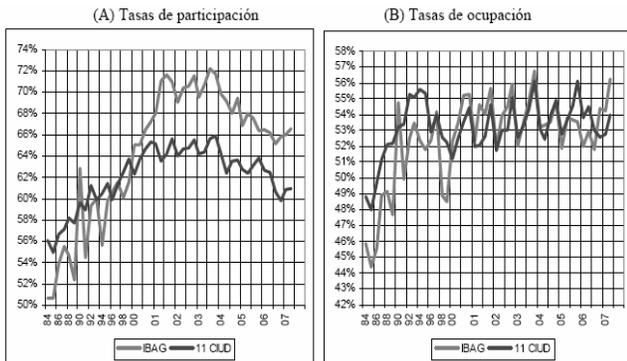


Fuente. DANE. Hasta 1999 encuestas trimestrales de los diciembre; desde el 2000, Encuestas continuas de todos los trimestres.

Calidad del empleo

A primera vista, el mayor desempleo de la ciudad de Ibagué parece explicarse principalmente por un fenómeno de oferta: su mayor tasa de participación³ que —aunque, desde el 2004, ha venido cayendo más aprisa que la de las demás, ha sido desde el año 2000 la más elevada entre las once ciudades principales (gráfico 4). La otra variable determinante del desempleo (la tasa de ocupación total; asalariados y no salariados como porcentaje de la población en edad laboral) no ha sido muy diferente a la de las demás ciudades desde el 2000, si bien ha terminado por situarse por encima este año.

Gráfico 4.
Tasas de Participación y ocupación Total: Ibagué vs. 11 ciudades



Fuente. DANE. Hasta 1999 encuestas trimestrales de los diciembre; desde el 2000, Encuestas continuas de todos los trimestres.

Sin embargo la mayor participación laboral se origina en la mayor cantidad de personas que salen a buscar trabajo debido al bajo dinamismo en la generación de empleo y a la caída en los ingresos promedio⁴. Esto se ve reflejado en el menor porcentaje que representa el empleo asalariado (que de acuerdo con el DANE en Ibagué sigue estando hoy 6 puntos porcentuales por debajo del de las 11 ciudades) y en la caída de los ingresos laborales medios (el 73% de los de las demás ciudades).

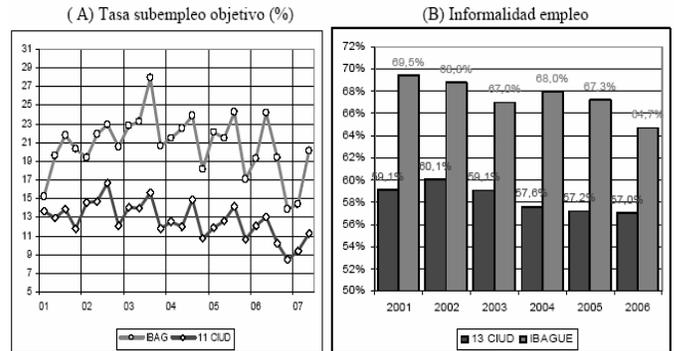
Observemos por último dos indicadores más que miden la calidad del empleo para luego entrar a hacer consideraciones en materia de bienestar y pobreza (Gráfica 5):

El primero es el subempleo objetivo. En este caso el trabajador se queja de los bajos ingresos, la subutilización de sus de capacidades o de la jornada insuficiente que le ofrece el empleo actual y, además, demuestra que su queja es sólida puesto que hizo diligencias para cambiar de empleo. Calculado con respecto a la población en edad de trabajar el subempleo así definido (gráfico 6A) ha sido entre 9 y 10 puntos porcentuales más elevado que en las 11 ciudades principales (20.2% en el segundo trimestre de 2007 vs. 11.3%).

³ Es la relación porcentual entre la población económicamente activa (PEA) y el número de personas que integran la población en edad de trabajar (PET).

⁴ Esta teoría se conoce como la del trabajador adicional.

Gráfica 5
Indicadores de calidad de Empleo en Ibagué
y las otras ciudades 2001-2006



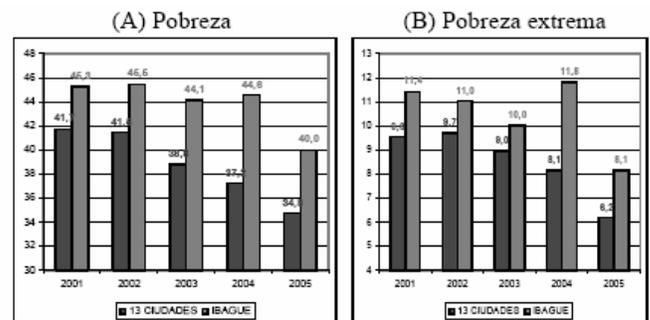
Fuente. DANE. Encuestas continuas. (A) Datos trimestrales. (B) Datos a junio.

El segundo grado de informalidad⁵ del empleo (gráfico 6 B), que, tal como lo define el DANE, ha sido decrecido ligeramente en las 13 ciudades principales (57% en el 2006) y, en cambio en Ibagué mucho más alto (65% en el 2006, casi 12 puntos porcentuales mayor).

Efectos sobre Bienestar

La prolongada duración (8 años) de altos niveles de desempleo en la ciudad, aunadas a la caída en el ingreso promedio y a la pauperización de las condiciones laborales ha traído consecuencias catastróficas en materia de bienestar para la capital musical y para todo el departamento del Tolima.

Gráfica 6
Pobreza, Pobreza Extrema en Ibagué
y en las 13 ciudades Principales



Fuente. Cálculos BR Medellín con base en cifras de los setiembre y líneas medias de pobreza e indigencia para las 13 ciudades.

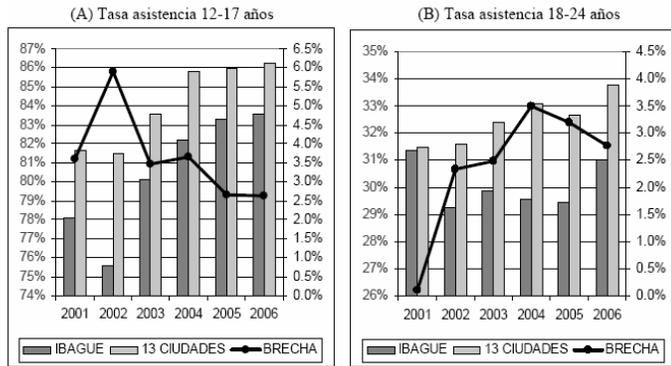
Como se puede observar en el cuadro de la izquierda, la pobreza, medida como la proporción de familias que devengan menos de 2 dólares al día en Ibagué es un 6% superior al resto de ciudades capitales del país, con el agravante de que la situación tiende a empeorar con el paso de los años. En 2001 la diferencia era de 5 puntos porcentuales y para el año 2006 la diferencia alcanza el 6%. Igual ocurre con el indicador de pobreza extrema o indigencia⁶, el cual supera de manera consistente el promedio nacional en un 2%.

Paralelamente muchos niños y jóvenes abandonan —para buscar trabajo o realizar labores por horas— prematuramente sus estudios en la ciudad para ayudar a sus familias (lo que se constituye a la larga en una trampa que eterniza su pobreza futura). Quizá por ello (no está excluido el mal desempeño de su sector educativo) Ibagué no ha sido capaz de escolarizar en la misma medida que las demás ciudades a población en edad escolar (gráfico 7).

⁵

⁶ Se denominan, indigentes a las personas que conforman una familia cuyo ingreso diario no supera un US\$1 dólar.

Gráfico 7
Tasas de asistencia escolar
(Ibagué vs. 13 Áreas metropolitanas)



Fuente: DANE Encuestas continuas. Datos trimestrales

No obstante, aún si las tasas de asistencia escolar de Ibagué fueran iguales a las de las 13 ciudades, la participación laboral no se reduciría sustancialmente. En efecto, aunque la participación de los estudiantes es menor que la de quienes no asisten a la escuela, sigue siendo extremadamente elevada en Ibagué.

Caracterización Etaria y por Ingreso del Desempleo en Ibagué

La Tabla 1 hace una descripción pormenorizada de los principales grupos afectados por el fenómeno del desempleo por edad y por ingreso:

Por edades los más afectados por el desempleo son los jóvenes. Los menores de 2 años representan el 38% de los desempleados de Ibagué. Su tasa de desempleo (34.8% entre 12-17 años y 38.1% entre 18-24) supera ampliamente la media de la ciudad y es 12.3 y 10.6 puntos porcentuales más alta que la vigente para esas dos edades en las 13 áreas metropolitanas.

Tabla 1
Desempleo por Edad y por Nivel de ingreso

	GRUPOS DE EDAD											TOTAL
	12-17	18-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60+		
Tasa desempleo	34,8%	36,1%	21,8%	14,9%	17,4%	16,1%	16,3%	12,7%	10,4%	11,5%	20,1%	
Aporte al desempl	8,1%	29,9%	13,0%	9,0%	10,3%	9,7%	7,7%	5,2%	2,9%	4,2%	100,0%	
BRECHA VS. 13 CIUDADES (puntos porcentuales)												
T. participación	10,1%	10,9%	5,4%	1,0%	3,7%	5,9%	5,6%	7,2%	7,9%	5,1%	4,1%	
T ocupación	5,3%	0,1%	-2,2%	-3,2%	-4,3%	-1,5%	-1,4%	3,1%	6,0%	3,0%	-1,3%	
T desempleo	12,3%	10,6%	7,4%	4,6%	8,5%	7,7%	7,6%	4,5%	1,7%	6,0%	7,3%	
DECILES DEL INGRESO PER CAPITA (DECILES 13 CIUDADES)												
	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	TOTAL	
Tasa desempleo	31,8%	30,1%	24,9%	18,1%	16,6%	16,8%	12,2%	14,2%	13,4%	6,5%	20,1%	
Aporte al desempl	21,9%	17,8%	14,1%	10,6%	9,0%	8,4%	6,5%	5,6%	4,6%	1,6%	100,0%	
Brecha vs. 13 ciud												
TP	8,9%	10,7%	5,9%	5,8%	3,6%	3,5%	6,5%	-3,4%	-1,7%	-0,7%	4,1%	
TO	4,6%	0,4%	-1,1%	2,0%	-0,3%	-0,8%	4,4%	-6,6%	-5,6%	-2,3%	-1,3%	
TD	2,8%	12,5%	9,1%	4,3%	5,2%	5,6%	2,1%	5,6%	6,4%	2,5%	7,3%	

Fuente: DANE. Encuestas continuas, junio 2006: deciles con base en el ingreso per cápita de las 13 ciudades

Los tres deciles más bajos agrupan el 53.8% de los desempleados de la ciudad. Su desempleo es mayor que la media: 32% (D1); 30% (D2) y 25% (D3) y muy superior a la vigente en las 13 ciudades para esos mismos deciles.

Efectos sobre el Producto

Por el lado del Producto, el departamento del Tolima perdió participación dentro Producto Interno Bruto Nacional al pasar de una participación del 2.9% en el año 1997 al 2.3% en el año 2005, reducción especialmente significativa en sectores claves para el desarrollo económico como la industria, agroindustria, transporte y comercio⁷. Como se puede observar en la Tabla 1.

⁷ Al parecer parte de esta caída en la participación del producto Departamental dentro del PIB Nacional se debe en parte al vencimiento de 10 años para las exenciones tributarias y arancelarias establecidas por la ley 44 de 1987 por el desastre de Armero, lo que generó un cierre o traslado de las empresas industriales beneficiarias.

Tabla 2. PIB por Sectores

	Var PIB 97/05	Partic Nacional	
		1997	2005
Miner	36.4%	1.6%	1.6%
El/G/A	19.3%	2.3%	2.4%
Serv	1.0%	3.1%	2.8%
Fin y SE	-0.5%	1.4%	1.2%
Constr	-4.1%	2.5%	2.2%
Agrop	-6.5%	6.1%	5.2%
Comerc	-7.8%	3.2%	2.6%
Tr/Com	-18.0%	3.2%	2.1%
Industr	-24.4%	1.8%	1.1%
PIB	-6.7%	2.9%	2.3%

Comparación Reciente con Otras Ciudades

La Tasa de Desempleo de Ibagué, comparada con las demás ciudades del país, parece desmesurada y fuera de contexto. Para resumir esto acudamos al siguiente cuadro que hace una síntesis de las principales cifras en materia de desempleo para las 13 ciudades principales del país:

Tasa global de participación, ocupación, subempleo subjetivo y desempleo Total 13 áreas y ciudades metropolitanas Diciembre 2006 - Noviembre 2007

DOMINIO	TGP	TO	TS (subj)	TS (obj)	TD
Diciembre 2006 - Noviembre 2007					
Ibagué	66,8	56,4	38,5	17,1	15,7
Pasto	62,4	53,6	42,3	13,5	14,1
Cartagena	57,1	49,2	27,4	9,7	13,9
Pereira	57,2	49,3	26,5	7,9	13,7
Manizales	55,0	47,7	30,1	10,1	13,4
Montería	63,1	55,2	39,1	14,6	12,6
Medellín	58,6	51,3	27,2	9,0	12,4
Barranquilla	56,3	49,7	25,4	9,7	11,7
Total 13 áreas	61,0	53,9	31,3	10,0	11,6
Cali	64,3	57,0	40,0	12,6	11,3
Cúcuta	60,6	53,9	41,2	10,5	11,1
Villavicencio	63,3	56,3	33,6	10,5	11,0
Bogotá, D. C.	63,0	56,3	30,0	9,2	10,7
Bucaramanga	58,5	52,5	27,7	7,0	10,3

Fuente: DANE - GEIH

Como se puede observar, la Tasa de Desempleo de la ciudad de Ibagué para el año 2007 fue un 5.4% superior a la de Bucaramanga y un 5% superior a la de Bogotá, lo que demuestra contundentemente que el problema de la ciudad es estructural y que requiere del apoyo directo del Gobierno Nacional para sortear esta situación.

Información Reciente sobre Desempleo

Según el Boletín de prensa fechado 28 de diciembre de 2007 publicado por el DANE en el cual se publican los resultados de la Gran Encuesta Nacional de Hogares para el mes de noviembre de 2007, las ciudades que registraron mayor desempleo en los últimos 12 meses (diciembre 2006 - noviembre 2007), fueron:

1. Ibagué: Tasa de desempleo **15,7** por ciento, Tasa Global de Participación **66,8** por ciento, Tasa de Ocupación **56,4** por ciento, tasa de subempleo subjetivo **38,5** por ciento y la tasa de subempleo objetivo **17,1** por ciento.

2. Pasto: Tasa de desempleo **14,1** por ciento, Tasa Global de Participación **62,4** por ciento, Tasa de Ocupación **53,6** por ciento, tasa de subempleo subjetivo **42,3** por ciento y la tasa de subempleo objetivo fue **13,5** por ciento.

3. Cartagena: Tasa de desempleo **13,9** por ciento, Tasa Global de Participación **57,1** por ciento, Tasa de Ocupación **49,2** por ciento, tasa de subempleo subjetivo **27,4** por ciento y la tasa de subempleo objetivo **9,7** por ciento.

Esta información ratifica una vez más y de manera objetiva que Ibagué y en general todo el departamento del Tolima, presenta la tasa de desempleo más alta de todo el país y por ello se hace necesario adoptar medidas tendientes a mitigar una situación crónica que asedia al pueblo tolimense desde hace más de 8 años.

Guillermo Antonio Santos Marín,
Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES

El día 25 del mes de marzo del año 2008 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 263, con su correspondiente Exposición de motivos por el honorable representante *Guillermo Antonio Santos Marín*.

El Secretario General (E.),

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NUMERO 264 DE 2008

por la cual se reglamenta parcialmente la acción de tutela.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Tutela contra providencia judicial.* La acción de tutela es procedente contra providencia judicial, sea esta auto o sentencia, siempre y cuando incurra en vía de hecho y no haya otro medio de defensa judicial.

Si la tutela fuere temeraria, se sancionará en costas al demandante, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 392 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

Sin embargo, no habrá en ningún caso acción de tutela contra las providencias judiciales de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado ni de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

En caso de violación de derechos constitucionales fundamentales por parte de una providencia judicial de estas cortes, la víctima podrá demandar al Estado por falla en la administración de justicia, y eventualmente al servidor público por falla personal, si fuere del caso, conforme a la ley. En caso de accederse a las súplicas de la demanda, el fallo contencioso ordenará no solo la reparación económica sino también dispondrá, aun de oficio, lo pertinente para garantizar el goce efectivo del derecho, de conformidad con los lineamientos de la jurisprudencia constitucional.

Artículo 2°. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga toda disposición en contrario.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Representantes:

Este documento contiene la exposición de motivos del proyecto de ley estatutaria, por la cual se reglamenta parcialmente la acción de tutela. Para ello dividiremos la presentación en cuatro partes, a saber: introducción, conveniencia, contenido y constitucionalidad.

1. INTRODUCCION

La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución, fue concebida por el constituyente como un mecanismo ágil e informal de protección de los derechos fundamentales, cuando quiera que no haya otro medio de defensa judicial.

Las características de la tutela la convierten en un mecanismo *sui generis*, en el que lo esencial es la protección efectiva de los derechos de las personas, como una expresión del carácter humanista del Estado social de derecho. No hay duda, pues, que la tutela es uno de los principales aportes del constituyente de 1991, que le ha entregado a la persona un instrumento para su defensa. La tutela además no es elitista, pues pobres y ricos acuden por igual a ella, lo que habla muy bien del carácter democrático de este instrumento. Por otra parte, se interpone tutela a lo largo y ancho del país, como se demuestra con la utilización de este mecanismo protector de derechos en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Como se aprecia, son muchas las bondades del instrumento consagrado en el artículo 86 de la Constitución.

Sin embargo, la acción de tutela tiene límites, como los debe tener toda institución, para que no se desborde. El principal límite de la acción de tutela es que ella es subsidiaria, de suerte que solo opera a falta de otro medio de defensa judicial, salvo, desde luego, cuando se le utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, lo cual es algo excepcional. La tutela pues, por ese carácter subsidiario o accesorio, no opera en lugar de otro medio de defensa judicial, ni al tiempo con otro medio de defensa judicial, ni después de otro medio de defensa judicial, ni para reemplazar la caducidad o prescripción de otro medio de defensa judicial, como lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte Constitucional y lo ha reiterado la doctrina¹.

¹ Correa Henao, Néstor Raúl. Derecho procesal de la acción de tutela. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Colección Profesores número 30, Bogotá, 2001, p. 109 a 118.

La tutela, se repite, solo opera a falta de otro medio de defensa judicial. Es allí tal vez en donde la comunidad no ha entendido las limitaciones de este destacado instrumento, pues han congestionado los despachos judiciales con un mar de tutelas, a pesar de la existencia de vías judiciales alternativas de defensa. Desde luego, el alto número de tutelas es un síntoma de alguna forma de malestar, que es necesario estudiar y atender. Pero ello explica el fenómeno de la denominada "tutelitis", mas no lo justifica.

De allí que este proyecto de Ley tenga como objetivo racionalizar la utilización de la acción de tutela en Colombia, con el fin de proteger o blindar a este mecanismo protector de los derechos de su desgaste, brindar mayor seguridad jurídica y combatir la congestión judicial.

2. CONVENIENCIA

Tres son los problemas que este proyecto de ley ataca.

En primer lugar la inseguridad jurídica derivada de la posibilidad de interponer acciones de tutela contra providencias de las Altas Cortes. Este problema es de gravedad extrema, pues un demandante victorioso en un proceso ordinario queda varios meses o años en suspenso, bajo la Espada de Damocles, esperando que alguien interponga una tutela contra su sentencia y fulminándola en solo diez días.

En segundo lugar la ingobernabilidad derivada del denominado "choque de trenes", que mina la estabilidad y separación de las instituciones. Con las tutelas que la Corte Constitucional y aún el Consejo Seccional de la Judicatura conceden contra fallos definitivos de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, lo único que se ha logrado es generar nuevos conflictos en la vida política colombiana, como si esta no tuviese ya bastantes.

Y en tercer lugar la congestión judicial derivada del alto número de tutelas contra providencias judiciales. En un principio se pensó que no había tutela contra los fallos de los jueces, salvo una excepcional presencia de la denominada vía de hecho². Pero con el paso del tiempo la excepción se convirtió en regla general. Y hoy en día todo el mundo interpone alegremente tutelas por vías de hecho contra los autos y sentencias. Ello duplica la labor de los jueces, invade la órbita del juez natural, afecta la independencia judicial y en general desgasta las instituciones judiciales.

Por esos tres motivos, entonces, este proyecto de ley es conveniente.

3. CONTENIDO

El artículo único de este proyecto de ley dispone lo siguiente, no sin antes llamar la atención sobre el hecho de que se subrayan las disposiciones que son nuevas:

Artículo 1°. *Tutela contra providencia judicial.* La acción de tutela es procedente contra providencia judicial, sea este auto o sentencia, siempre y cuando incurra en vía de hecho y no haya otro medio de defensa judicial.

Si la tutela fuere temeraria, se sancionará en costas al demandante, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 392 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

Sin embargo, no habrá en ningún caso acción de tutela contra las providencias judiciales de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado ni de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

En caso de violación de derechos constitucionales fundamentales por parte de una providencia judicial de estas cortes, la víctima podrá demandar al Estado por falla en la administración de justicia, y eventualmente al servidor público por falla personal, si fuere del caso, conforme a la ley. En caso de accederse a las súplicas de la demanda, el fallo contencioso ordenará no solo la reparación económica sino también dispondrá, aun de oficio, lo pertinente para garantizar el goce efectivo del derecho, de conformidad con los lineamientos de la jurisprudencia constitucional.

Se aprecia que los cambios son solo dos: desaparece la tutela contra providencia de las Altas Cortes y se introduce la condena en costas por temeridad en tutela contra providencia judicial. A continuación se aborda cada uno de esos dos temas.

3.1. La prohibición de interponer acciones de tutela contra las providencias de las Altas Cortes

Como se sabe, en Colombia existe el denominado "choque de trenes" entre las Altas Cortes, pues mientras la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura conceden tutelas contra sentencias últimas de

² Corte Constitucional, Sentencia C-543 de 1992.

la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, estas dos últimas Corporaciones se niegan a ello e incluso desacatan y se rebelan contra aquellas.

Colombia tiene narcotráfico, guerrilla, paramilitares, corrupción y pobreza, de modo que el país no puede permitirse el lujo de abrir nuevos frentes de desinstitucionalización. Al contrario, hay que cerrar filas contra los grandes problemas que aquejan al país y evitar roces meramente burocráticos o de celos orgánicos.

Lo absurdo de esta pelea judicial reside en el hecho de que los casos prácticos de tutelas concedidas contra fallos de las Altas Cortes es cercano a cero (0), de suerte que la rivalidad entre las Corporaciones resulta de un problema más simbólico que real. En efecto, aproximadamente una de cada cinco mil tutelas es contra fallos de las Altas Cortes, de las cuales se conceden menos de una por semestre, en un país que pasa de trescientas mil tutelas por año.

Es por todo lo anterior que hay que cortar de raíz el motivo –insulso– que enfrenta a las Altas Cortes, eliminando de plano la posibilidad de interponer tutela contra los autos y sentencias de las Altas Cortes.

Cada Corte es órgano límite o de cierre en su respectiva jurisdicción. Así lo dispone la Constitución³. De manera que no se ve la necesidad de continuar un conflicto judicial que ya ha tenido solución en una Alta Corporación Judicial. Hay que confiar en los cuerpos judiciales que, además de colegiados, constituyen la cúspide de su jurisdicción y se supone integrados por Magistrados que tuvieron los méritos académicos para llegar a la cúspide de la magistratura, máximo honor de la rama.

Por tanto es preciso evitar que una decisión de las Altas Cortes siga siendo cuestionada a través de la acción de tutela.

Por otra parte, la eliminación total de la tutela contra decisiones de las Altas Cortes es compensada sin embargo por la posibilidad en que queda la presunta víctima de demandar al Estado en ejercicio de la acción de reparación directa (artículo 86 C. C. A.) para obtener la indemnización integral de los perjuicios derivados de la falla en el funcionamiento de la administración de justicia. Se trata de un proceso de responsabilidad patrimonial extracontractual, en el cual podría operar además el estudio de la eventual falla personal del magistrado o funcionario judicial, si se demostrare una culpa grave o dolo. En estos casos extremos, entonces, no habría tutela pero sí indemnización de perjuicios.

Además el proyecto prevé que en caso de obtenerse una victoria por parte de la víctima y demandante en el proceso contencioso, el juez, tribunal administrativo o el propio Consejo de Estado en su respectivo fallo, deberá, aún de oficio, disponer lo pertinente para el goce efectivo del derecho, siguiendo para ello las directrices jurisprudenciales de la Corte Constitucional.

Con esta última previsión se asegura la uniformidad en la interpretación de la Constitución y se hace respetar la supremacía de la Corte Constitucional en este punto.

3.2. La condena en costas por temeridad en los casos de tutela contra providencia judicial

También es de público conocimiento que el número de tutelas en Colombia no cesa de incrementarse, subiendo año por año de manera espectacular⁴, de suerte que hoy es un imperativo esta reforma, ya que, de mantenerse la tendencia actual, antes de un lustro los jueces no fallarán sino tutelas, y no habrá tiempo para nada más. Por esta peligrosa vía el país conocería una desinstitucionalización judicial, por sustracción virtual de los jueces ordinarios. De las tres ramas del poder, en la práctica no quedarían sino dos. Y del total de tutelas, las acciones contra providencias judiciales, después de los amparos por seguridad social y petición, son las más numerosas.

También se benefician con esta propuesta los usuarios de la Rama Judicial en lo que se refiere a sus procesos ordinarios, ya que un proceso civil, penal, laboral o contencioso administrativo tendrá una duración mucho más breve, en el entendido de que la Corporación respectiva va a conocer de un menor número de tutelas.

Para enfrentar la “tutelitis” contra providencia judicial la solución no es eliminar esta posibilidad sino sancionar sus abusos. Nada hace pensar que en algún evento excepcional, raro, exótico, un juez no se desborde totalmente hasta el punto de incurrir en la denominada vía de hecho⁵. Pero de allí a permitir olímpicamente que un fallo judicial tenga hoy apelación y luego tutela en dos instancias, hay un paso que no se puede dar. Por eso una solución intermedia se impone. Esa solución es conservar el mecanismo pero sancionar sus abusos. Y para ello se remite al Código de Procedimiento Civil, en donde el instituto de la condena en costas opera de manera pacífica y tradicional, esto es, el tema ya está inventado.

4. CONSTITUCIONALIDAD

En primer lugar, desde el punto de vista formal, el presente es un proyecto de ley estatutaria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 152 literal a) de la Constitución, que exige esta modalidad de ley para la regulación de “procedimientos y recursos para (la) protección” de los derechos fundamentales. Y la tutela es el mecanismo por excelencia para estos efectos. De allí que esta ley se deba tramitar como estatutaria. El carácter de “estatutaria” de una ley tiene tres implicaciones, según el artículo 153 de la Constitución, a saber: requiere ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de las cámaras, debe ser aprobada en una sola legislatura y hay control previo y automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

Y en segundo lugar, desde el punto de vista material, este proyecto corresponde a la facultad del Congreso de la República de hacer las leyes (artículo 150 CN), reformarlas (artículo 150-1 CNA), expedir códigos o disposiciones en todos los ramos de la legislación (artículo 150-3 CN) y regular el ejercicio de funciones públicas (artículo 150-23 CN). El artículo 86 de la Constitución es breve y de suyo necesita desarrollo. De hecho lo tiene, en un decreto con fuerza de ley⁶ y dos decretos reglamentarios del ejecutivo⁷. El primero de ellos avalado tácitamente por la Corte Constitucional, la cual se ha pronunciado varias veces sobre el mismo, declarando a veces la exequibilidad de sus disposiciones y otras veces su inexecutable, pero nunca negando la necesidad de que la acción de tutela sea reglamentada por el legislador⁸. Y el último de ellos avalado además por el Consejo de Estado⁹. Por tanto el Congreso puede y debe regular los aspectos procesales de la tutela.

Y al hacerlo, como aquí se hace, en nada se viola la Constitución. En efecto, en cuanto a la condena en costas por temeridad, este mecanismo ya existe en el derecho procesal civil, de suerte que nada tiene de raro extenderlo a la tutela abusiva en los exclusivos casos de tutela temeraria contra providencia judicial. Destáquese que la condena en costas no es para toda tutela perdida, sino solo para las tutelas perdidas por temerarias y solo para cuando se demande un auto o una sentencia, que se supone ya tuvo un primer debate judicial. Y en cuanto a la imposibilidad de tutelas contra las decisiones de las Altas Cortes, ya la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la intangibilidad de las providencias de los órganos por ella denominados “de cierre” u “órganos límite”: en algún punto la jerarquía funcional debe terminar y el último órgano que se pronuncia, en cada jurisdicción, es la Carta Política sino que, bien por el contrario, la desarrollan.

Honorables Representantes de la República, tenemos el compromiso ético de no ser inferiores a nuestra alta responsabilidad como legisladores, lo que nos conduce en este caso concreto a estudiar y aprobar una reforma puntual pero urgente para la buena marcha de la administración de justicia en Colombia, en momentos en que el país exige respuestas concretas al desbordamiento judicial.

De los honorables Representantes,

Alberto Gordon May,

Representante a la Cámara

Departamento del Archipiélago de

San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

⁵ Corte Constitucional, T-231 de 1994, como fallo hito, en la terminología de Diego López.

⁶ Decreto 2591 de 1991.

⁷ Decretos 306 de 1992 y 1382 de 2000.

⁸ Ver, entre otros, los fallos de la Corte Constitucional C-543 de 1992, C-018 de 1993, C-054 de 1993, C-155A de 1993, C-531 de 1993, C-134 de 1994, C-243 de 1996, C-092 de 1997 y C-186 de 1998.

⁹ Consejo de Estado, Sección Primera, expediente 6414, Sentencia del 18 de julio de 2002.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 1996, entre otras.

³ Constitución Política, artículo 234 para la Corte Suprema, artículo 237-1 para el Consejo de Estado, artículos 256 y 257 para el Consejo Superior de la Judicatura y artículo 241 para la Corte Constitucional.

⁴ En 1992 se interpusieron 8.060 tutelas, en 1997 se interpusieron 33.907 tutelas, en el año 2001 se interpusieron 160.000 tutelas y en el año pasado se presentaron más de 200.000 tutelas. En total, en los 17 años de vigencia de la tutela se han interpuesto hasta la fecha casi dos millones de tutelas. Preocupa que el número de anual de tutelas no cesa de incrementarse.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 25 del mes de marzo del año 2008 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 264, con su correspondiente Exposición de motivos por el honorable representante *Alberto Gordon May*.

El Secretario General (E.),

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo

PROYECTO DE LEY NUMERO 265 DE 2008 CAMARA

por el cual se derogan el inciso 23 del numeral 3.3 y el numeral 3.3.1 del artículo 6° de la Ley 1151 de 2007.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. A partir de la vigencia de la presente ley se derogan el inciso 23 del numeral 3.3 y el numeral 3.3.1 del artículo 6° de la Ley 1151 de 2007.

Artículo 2°. La Nación continuará prestando los servicios de Telemedicina y Transporte Aéreo Medicalizado, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 26 y 27 de la Ley 1122 de 2007, los cuales serán financiados con recursos provenientes del proyecto “Mejoramiento de la Red de Urgencias y Atención de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito” de la subcuenta ECAT del Fondo de Solidaridad y Garantía, conforme lo señale el Consejo de Administración de los recursos del mencionado fondo.

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

Autor,

José Fernando Castro Caycedo,
Ciudadano Representante
a la Cámara por Bogotá.

Germán Olano.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley busca corregir el error en que incurrió el honorable Congreso al disponer de unos recursos que financian el Sistema General de Seguridad Social en Salud y que tienen una clara destinación específica para que la Federación de Municipios cumpliera la función de institución prestadora de los servicios de salud de telemedicina y de transporte aéreo medicalizado. Dicha destinación se realizó sin contar con el aval del Gobierno Nacional en el artículo 6° inciso 23 del numeral 3.3. y el numeral 3.3.1 de la Ley 1151 de 2007, “*por la cual se expide el plan nacional de desarrollo 2006-2010*”.

El inciso 23 del numeral 3.3. y el numeral 3.3.1 del artículo 6° de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo han sido objeto de demandas no solo del Gobierno sino de particulares por considerar que violan la prohibición de afectar la destinación específica de los recursos de la seguridad social en salud contenida en el artículo 48 Superior y en el caso del servicio de transporte aéreo medicalizado, la violación del carácter parafiscal de los recursos que financian la seguridad social al destinarlos a una personas de derecho privado cuya finalidad es distinta para la que fue concebida y no limitarlo a las personas que se encuentran afiliadas al sistema de seguridad social en salud, lo que implica que se destinarán recursos parafiscales del sistema de seguridad social en salud para financiar la atención de salud de personas que no integran dicho sistema, con clara violación del artículo 48 de la Constitución Nacional, que prohíbe la desviación de recursos del sistema hacia otros propósitos.

Otra de las razones que han expresado y que justifican la aprobación de este proyecto de ley es que para el caso del transporte aéreo medicalizado, al ordenar que las EPS destinen el 2% de su Unidad de Pago por Capitación (UPC) a la Federación de Municipios que será el organismo encargado de la administración de los recursos, se impide que las EPS destinen la UPC al objeto legal que es propio de su mandato.

Con las disposiciones que el proyecto deroga se desatiende el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, pretermitiendo con ello, una de las finalidades sociales del Estado que consagra el artículo 366 en concordancia con los artículos 48 y 49 de la Carta, pues al disponer de unos recursos que financian la UPC de los regímenes contributivo y subsidiado para que sea un tercero responsable de la prestación de unos determinados servicios de salud, desfinancian no solo el aseguramiento sino la prestación de los servicios de salud.

También se reprocha a las normas cuya derogatoria se impone al permitir que parte de los recursos públicos que financia el servicio público de salud se sustraigan a la supervisión y vigilancia a cargo de la entidad responsable de la inspección, vigilancia y control del Sistema General de Seguridad Social

en Salud, al entregar unos recursos a un particular para desarrollar actividades que no hacen parte de su objeto social, sin supervisión alguna.

Adicional a lo planteado, debe corregirse el hecho de que el Legislativo invada la competencia que él mismo ha asignado a otros organismos como lo es el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud y más adelante la Comisión de Regulación en Salud, para la determinación del contenido del Plan Obligatorio de Salud de los regímenes contributivo y subsidiado y el valor de la Unidad de Pago por Capitación de cada régimen.

Todas estas razones fueron las que llevaron al Gobierno a no otorgar el aval para su inclusión en la Ley del Plan, circunstancia que a su vez, le permitió al señor Procurador General de la Nación pedir su inexecutable en una de las demandas que contra los referidos artículos, se encuentran bajo examen de la honorable Corte Constitucional.

Es de anotar que la derogatoria de las normas que el presente proyecto de ley propone, no significa que se desatienda la prestación de los servicios de telemedicina o la existencia de un sistema de transporte aéreo medicalizado, por cuanto de una parte, se mantienen las disposiciones de la Ley 1122 de 2007, (artículos 26 y 27), referidas a la promoción de los servicios de telemedicina por parte de la Nación y las entidades territoriales, y de otra parte, se posibilitaría que la Nación pueda continuar financiando con recursos provenientes del proyecto “Mejoramiento de la Red de Urgencias y Atención de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito” de la subcuenta ECAT del Fondo de Solidaridad y Garantía, estos servicios, conforme lo señale el Consejo de Administración de los recursos del mencionado fondo.

En todo caso, y sin perjuicio de las decisiones que tome la Corte Constitucional sobre el particular, es importante que el honorable Congreso de la República además de corregir el error con fundamento en las razones anotadas, dé una clara señal de su compromiso moral con la administración de los recursos nacionales.

En este sentido, el Congreso de la República debe buscar que se garantice la llegada de los recursos de la Seguridad Social a las personas más necesitadas y al mismo tiempo propender porque los recursos públicos destinados al Sistema General de Seguridad Social en Salud sean gestionados bajo altos parámetros de eficiencia, transparencia y ética, dentro del marco legal vigente.

Por lo anteriormente señalado pongo a consideración del Honorable Congreso el presente proyecto de Ley que permite enmendar el error cometido y con ello, cumplirle al país en la labor encomendada.

Autor,

José Fernando Castro Caycedo,
Ciudadano Representante a la Cámara por Bogotá.
Germán Olano.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 25 del mes de marzo del año 2008 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 265, con su correspondiente Exposición de motivos por el honorable representante *José Fernando Castro Caycedo, Germán Olano Becerra*.

El Secretario General (E.),

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

CONTENIDO

Gaceta número 84 - Miércoles 26 de marzo de 2008

CAMARA DE REPRESENTANTES

Pág.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 261 de 2008 Cámara, por la cual se crea la estampilla prodesarrollo de la Universidad de la Amazonia y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 262 de 2008 Cámara, por medio de la cual se establecen inhabilidades tendientes a combatir el nepotismo en la administración pública y se dictan otras disposiciones. “Ley Nepotismo, Amiguismo o Enchufismo	3
Proyecto de ley número 263 de 2008 Cámara “Ley Pijao”, por medio de la cual se establecen medidas tributarias especiales en el departamento del Tolima, debido al problema de desempleo estructural que enfrenta la región.....	6
Proyecto de ley estatutaria número 264 de 2008, por la cual se reglamenta parcialmente la acción de tutela.....	10
Proyecto de ley número 265 de 2008 Cámara, por el cual se derogan el inciso 23 del numeral 3.3 y el numeral 3.3.1 del artículo 6° de la Ley 1151 de 2007.....	12