



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVII - Nº 469

Bogotá, D. C., miércoles 30 de julio de 2008

EDICION DE 20 PAGINAS

DIRECTORES:

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

JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES

INFORME SOBRE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 244 DE 2008 CÁMARA, 147 DE 2006 SENADO

*por medio de la cual se establece la obligación de implementar
la portabilidad numérica y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 29 de julio de 2008

Doctores:

HERNAN ANDRADE SERRANO

Presidente

Honorable Senado de la República

GERMAN VARON COTRINO

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Referencia: Informe sobre las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 244 de 2008 Cámara, 147 de 2006 Senado, *por medio de la cual se establece la obligación de implementar la portabilidad numérica y se dictan otras disposiciones.*

Señores Presidentes:

En atención de la honrosa misión encomendada por las Mesas Directivas del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes para rendir informe sobre las objeciones presidenciales presentadas al Proyecto de ley número 244 de 2008 Cámara, 147 de 2007 Senado y luego de un examen detallado de los fines y objetivos que persigue el proyecto de ley en mención; nos acogimos a las observaciones por inconstitucionalidad que recaen sobre el parágrafo del artículo 1º, por vulnerar esta disposición los artículos 150 numeral 7, 154 y 208 de la Constitución Política.

Para tal efecto, los miembros de la Comisión hemos decidido eliminar el parágrafo del artículo 1º del Proyecto de ley número 244 de 2008 Cámara, 147 de 2006 Senado, que establece:

“El Ministerio de Comunicaciones y la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones realizarán informes trimestrales a la Superintendencia de Servicios Públicos, a la Superintendencia de Industria y Comercio y a las Comisiones Sexta del Congreso de la República, para el seguimiento de esta ley”.

Nos permitimos adjuntar el texto definitivo acogido por esta Comisión.

De los honorables Congresistas,

Carlos Julio González, honorable Senador de la República; *Alonso Acosta Osio*, *Simón Gaviria Muñoz*, honorables Representantes a la Cámara.

TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 244 DE 2008 CÁMARA, 147 DE 2006 SENADO

*por medio de la cual se establece la obligación de implementar
la portabilidad numérica y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Portabilidad numérica.* Los operadores de telecomunicaciones que tengan derecho a asignación directa de numeración se obligan a prestar el servicio de Portabilidad Numérica, entendida esta como la posibilidad del usuario de conservar su número telefónico sin deterioro de la calidad y confiabilidad, en el evento de que cambie de operador, de conformidad con los requerimientos prescritos por la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.

En la Telefonía fija procederá la conservación del número cuando, previamente, se determine su viabilidad técnica y económica, en términos de equilibrio financiero, por la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, y de serlo, sólo cuando el usuario se mantenga dentro del Distinto o Municipio, en el cual se le presta el servicio.

En la telefonía móvil se facilitará la conservación del número al usuario, aun cuando modifiquen la modalidad tecnológica de la prestación del servicio.

La portabilidad numérica se desarrollará, de conformidad con el cronograma que para tal fin, elabore la autoridad competente. La plataforma tecnológica para la implementación de la portabilidad numérica, quedará sujeta a los estudios técnicos y de impacto económico a los usuarios que debe realizar la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones antes de terminar el año 2009, so pena de incurrir en causal de mala conducta. Los operadores de Telecomunicaciones tendrán la obligación de implementar la portabilidad numérica antes de terminar el año 2012.

La Comisión de Regulación de las Telecomunicaciones establecerá, en los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, un cronograma público para la implementación de lo dispuesto en esta norma.

La Comisión de Regulación de Telecomunicaciones determinará:

1. Mecanismos y formas de implementación de la Portabilidad Numérica para los sistemas de telefonía fija, móvil e intramodal.
2. Esquema técnico que mejor se adecue a las condiciones del país.
3. Alternativas técnicas que beneficien al usuario y al servicio mismo.
4. Revisión del Plan de Numeración.
5. Plan de migración adecuado, garantizando el mejor servicio al usuario.
6. Dimensionar los costos fijos por operador para la activación de la Portabilidad Numérica.
7. Recomendaciones en materia de tarificación, remuneración y cobro de Portabilidad Numérica que aseguren que los cargos se orientarán a costos.
8. El proceso público de consultas a los operadores y la conformación de una instancia permanente de carácter consultivo, que promueva la cooperación entre agentes.

9. El diseño de manuales de procedimientos para el acceso al servicio.
10. El diseño claro y oportuno de lineamientos precisos sobre los derechos y deberes de usuarios y operadores.
11. La implementación de un mecanismo oportuno para la eliminación de los costos asociados a la incertidumbre respecto a los cargos de terminación de llamadas a números portados.
12. Los demás aspectos y medidas regulatorias que considere indispensables para que la Portabilidad Numérica se haga efectiva.

Artículo 2°. Los costos de adecuación de las redes y de los sistemas para implementar la portabilidad numérica, serán sufragados por sus operadores, y en ningún caso se trasladarán al usuario.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que sean contadas.

De los honorables Congresistas,

Carlos Julio González, honorable Senador de la República; *Alonso Acosta Osio*, *Simón Gaviria Muñoz*, honorables Representantes a la Cámara.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 32 DE 2008 SENADO

por la cual se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Integral para los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, y se adoptan medidas tendientes a asegurar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio en estas poblaciones y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto crear la Comisión Nacional de desarrollo integral para los pueblos indígenas y afrodescendientes, adoptar medidas tendientes a asegurar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio y garantizar el cumplimiento de los acuerdos firmados con dichas comunidades.

Artículo 2°. Créase la Comisión Nacional de Desarrollo Integral para los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, integrada por:

Ministro del Interior y de Justicia o su delegado, quien la presidirá y será responsable de las correspondientes convocatorias.

Ministro de Relaciones Exteriores o su delegado.

Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.

Ministro de Defensa Nacional o su delegado.

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado.

Ministro de la Protección Social o su delegado.

Ministro de Minas y Energía o su delegado.

Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado.

Ministro de Educación Nacional o su delegado.

Ministro de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o su delegado.

Ministro de Comunicaciones o su delegado.

Ministro de Transporte y Obras Públicas o su delegado.

Ministro de Cultura o su delegado.

Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.

Gerente Nacional del Incodec o su delegado.

Director de Etnias, quien tendrá a su cargo la Secretaría Técnica.

Director Corporación Nasa Kiwe, quien tendrá a su cargo la Subsecretaría Técnica.

Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o su delegado.

Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Director del Instituto Colombiano de Antropología e Historia Icanh.

Director Departamento Nacional de Estadística, DANE.

Participará también en la comisión un delegado por cada una de las organizaciones indígenas y afrodescendientes legalmente reconocidas.

Parágrafo. Los Ministros y Directores de entidades públicas sólo podrán delegar su representación en funcionarios del nivel directivo y para la delegación de indígenas deberán nombrarse autoridades indígenas de conformidad con la Constitución Política.

Artículo 3°. Serán funciones de la Comisión Mixta:

a) Elaborar los estudios, planes, programas y proyectos necesarios para asegurar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio en las poblaciones indígenas y afrocolombianas.

b) Realizar los estudios necesarios para evaluar todos y cada uno de los convenios y acuerdos firmados con las comunidades indígenas y afrodescendientes, a fin de determinar cuáles de ellos no han sido cumplidos a cabalidad, así como desarrollar los planes y programas y presentarlos de manera oportuna para su inclusión en los respectivos presupuestos que garanticen su ejecución.

c) Diseñar las políticas a corto, mediano y largo plazo que garanticen el desarrollo integral de las poblaciones indígenas y afrodescendientes que las ubique en condiciones de competitividad permitiéndoles asumir los retos de la globalización sin perder su riqueza cultural.

d) Proponer al Gobierno Nacional para su presentación al Congreso de la República, los proyectos de ley que sean necesarios para dar cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión.

e) Definir prioridades de acción de acuerdo con los planes de vida de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

f) La Comisión podrá constituir equipos técnicos especializados para los asuntos que así lo requieran y podrá también convocar a otras entidades del Gobierno Nacional que se requieran para el cumplimiento de sus objetivos.

g) Esta Comisión se dará su propio reglamento, fijará su cronograma de trabajo, no obstante se reunirá como mínimo cada tres meses y presentará la evaluación de todos y cada uno de los convenios y acuerdos firmados con las comunidades indígenas y afrodescendientes, así como su plan de acción en un término no superior a seis meses contados a partir de la promulgación de la presente ley.

Parágrafo. La no asistencia a las reuniones por parte de los funcionarios designados, constituirá falta disciplinaria.

Artículo 4°. El Gobierno Nacional, en ejercicio de sus facultades ordinarias y extraordinarias, presupuestará los recursos necesarios para atender las necesidades de las comunidades indígenas y afrodescendientes, teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión que se crea en la presente ley.

Artículo 5°. Una vez instalada la Comisión, creará un comité técnico, con personal especializado adscrito a las entidades oficiales que hacen parte de la presente comisión, que evalúe la situación de las poblaciones indígenas del Cauca.

Serán funciones del Comité Técnico:

a) Diseñar e implementar las políticas que permitan superar la situación por la cual están atravesando las comunidades indígenas del Cauca, en cuanto a territorialidad, medio ambiente, derechos humanos, economía y seguridad alimentaria.

b) Evaluar los acuerdos suscritos entre el Gobierno y los Pueblos Indígenas del Cauca; y presentar un plan de acción que permita su cabal cumplimiento.

c) Evaluar y hacer seguimiento al proceso de atención de la problemática social, cultural y económica de los pueblos indígenas del Cauca.

d) Definir prioridades de acción de acuerdo con los planes de vida de los pueblos indígenas del Cauca.

Artículo 6°. Los recursos presupuestales que se destinen para atender los fines de la presente ley podrán ser ejecutados por las autoridades y/o Instituciones Indígenas o afrodescendientes, mediante convenios suscritos con la Nación y/o el departamento, de conformidad con las normas legales vigentes.

Artículo 7°. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo designarán un delegado para la Veeduría de los actos y acciones que se deriven del cumplimiento e incumplimiento de lo consagrado en la presente ley.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Jesús Piñacué Achicué,

Senador,

Alianza Social Indígena.

EXPOSICION DE MOTIVOS

En Colombia los grupos étnicos son víctimas de violaciones a sus derechos civiles y políticos, en especial el derecho a la vida en condiciones dignas, dado que aspectos como la discriminación racial, intolerancia y exclusión social se perpetúan. Los derechos económicos, sociales y culturales se ven afectados por las condiciones de pobreza y exclusión en las que se encuentran. El conflicto armado agrava aún más esta situación y amenaza, en consecuencia, la existencia misma de varios de ellos.

En las últimas décadas se han presentado importantes avances en cuanto a la consagración de derechos en y protecciones para las comunidades étnicas, pero en la práctica, las políticas públicas distan mucho de las aspiraciones normativas. Tenemos poblaciones enteras muriendo de hambre, casos emblemáticos como los registrados en Chocó, la Costa Pacífica, la Costa Atlántica dejan en evidencia la gravedad de la situación de nuestras comunidades.

El Estado nos presenta dos opciones: una es la sumisión absoluta, resignarnos a desaparecer en el abandono total, la segunda es la de negarnos a desaparecer víctimas de la inequidad, la injusticia y la politiquería en los niveles nacional, departamental y municipal.

Los que nos negamos a someternos, hemos hecho uso del derecho de protesta, gracias a ello se han logrado acuerdos que de haberse cumplido habrían constituido un gran avance en el desarrollo de estas comunidades. Dicho incumplimiento ha conllevado a la pérdida de la credibilidad en el Estado. Pues Gobierno tras Gobierno se han firmado acuerdos, decretos cuyo cumplimiento ha sido mínimo y en muchos casos incluso nulo.

Sucesivas leyes de presupuestos han sido aprobadas, en las cuales hemos procurado incidir, pero nunca se han tenido en cuenta nuestras necesidades por lo que en la última década siempre la hemos votado de manera negativa.

En cuanto a los Planes de Desarrollo, tampoco recogen nuestras necesidades al punto de que fue necesario instaurar una acción pública de inconstitucionalidad contra la Ley 1151 de 2007 mediante la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 en la que la Corte Constitucional mediante Sentencia número 461 de 2008, la declaró exequible, *“en el entendido de que se suspenderá la ejecución de cada uno de los proyectos, programas o presupuestos plurianuales incluidos en la misma que tengan la potencialidad de incidir directa y específicamente sobre pueblos indígenas o comunidades étnicas afrodescendientes, hasta tanto se realice en forma integral y completa la consulta previa específica exigida por el bloque de constitucionalidad, de conformidad con las pautas trazadas para ello por la jurisprudencia constitucional”*.

Los objetivos de desarrollo del Milenio de la ONU, que en resumen pretenden erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una asociación para el desarrollo, constituyen un plan convenido por todas las naciones del mundo y todas las instituciones de desarrollo más importantes a nivel mundial¹, representan un reto para los países en vía de desarrollo, y para lograrlo es necesario adoptar medidas que le permitan a las poblaciones más vulnerables tener oportunidades reales de desarrollo y se convierta en la oportunidad de cancelar la deuda social que el Estado tiene con los grupos étnicos a quienes les ha incumplido de manera recurrente las obligaciones legales y constitucionales.

Por ello recurriendo al Congreso de la República, presentamos para su estudio el actual proyecto de ley, confiando en su criterio democrático, para que sea él quien ordene al Gobierno Nacional darle prioridad a la atención de las necesidades de las poblaciones étnicas que son sin lugar a dudas las más deprimidas y distantes del logro de los mencionados objetivos.

1. Objeto de la iniciativa

El presente proyecto de ley tiene por objeto crear la Comisión Nacional de desarrollo integral para los pueblos indígenas y afrodescendientes, adoptar medidas tendientes a asegurar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio y garantizar el cumplimiento de los acuerdos firmados con dichas comunidades.

Los tradicionales problemas de exclusión e inequidad de los grupos étnicos se hacen manifiestos en temas como: tierras, desarrollo organizativo, infraestructura social y física, divulgación y comunicación, desarrollo económico, seguridad alimentaria, producción y medio ambiente. Asimismo persisten problemas asociados con el acceso a la recreación y la salud, desnutrición, suicidio, violencia intrafamiliar, mortalidad infantil y desplazamiento. A la grave situación de pobreza y marginalidad se agrega el problema de orden público porque los grupos armados presionan a numerosas comunidades, lo que amenaza la identidad de los grupos étnicos así como su acervo social y cultural, dificultando el logro de una Colombia pluriétnica, incluyente y equitativa.

2. Población considerada para las comunidades indígena y afrocolombianas

Según datos del censo producido por el DANE, se estima que existen unos 785.356 indígenas en Colombia, lo cual es equivalente a, por lo menos, el 5% del total de los 40 millones de colombianos. El siguiente cuadro provee información de algunos de los más grandes grupos indígenas, discriminados por grupos étnicos y departamentos.

¹ <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>

GRUPO	DEPARTAMENTO	POBLACION
Nasa (Páez)	Mayormente en el Cauca	96.165
Wayúu	La Guajira	94.000
Embera	Mayormente en Chocó, Antioquia, Caldas y Risaralda	50.000
Quillasinga	Nariño	45.600
Senú	Córdoba	39.000
Sikunai	Orinoquia y Amazonia	20.500

Según el DANE, existen ahora 757 resguardos en Colombia con una población total de 744.466 habitantes. Esos resguardos ocupan aproximadamente el 27% del territorio nacional con un área total aproximada de 30 millones de hectáreas tituladas. En menor grado, más del 5% de la población indígena oficialmente reconocida vive en tierras sin título.

Los datos que arrojan la Encuesta de Calidad de Vida, muestran que existen 3.448.398 colombianos étnicamente afrocolombianos (8.6%). Otros datos presentados por organizaciones que estudian la población afrocolombiana (Misión de Observación 2002) sugieren que existen, cerca de 10.5 millones de afrocolombianos lo cual representa el 26% del total de la población.

Los afrocolombianos se encuentran localizados en las áreas costeras del Pacífico y el Caribe y también se encuentran presentes en los valles donde la economía agrícola ha prosperado.

Los departamentos que, actualmente, tienen la más alta concentración de afrocolombianos son Chocó (85%), Magdalena (72%), Bolívar (66%) y Sucre (65%). En términos de población, los departamentos con el más alto número de afrocolombianos son: Valle del Cauca (1.720.257), Antioquia (1.215.985), Bolívar (1.208.181), Atlántico (956.628), Magdalena (872.633) y Córdoba (801.643).

3. Aspectos legales y organizacionales de las Etnias

El resguardo es la principal estructura de tenencia de la tierra usada por los grupos indígenas en Colombia. Se define como "...una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de este y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio". (Artículo 21 del Decreto 2164 de 1995) (Ibíd. p. 496).

El "Cabildo" es a la vez una figura de autoridad y de estructura organizacionales. Es un cuerpo de gobierno local elegido por la comunidad indígena. Representa legalmente a la comunidad ante el Estado colombiano y maneja los asuntos comunitarios asegurándose que las leyes nacionales y las propias sean respetadas. Los grupos indígenas en su mayoría tienen federaciones de cabildos a nivel regional, departamental y nacional. Las tres más importantes organizaciones a nivel nacional son la Organización Nacional Indígena – ONIC, Autoridades Indígenas de Colombia, AICO, y la Alianza Social Indígena, ASI.

En contraste con los grupos indígenas, los afrocolombianos no tienen estructuras de liderazgo tradicional, pero han mostrado esfuerzos desde las organizaciones campesinas, las cuales han jugado un papel importante en el establecimiento de su estatus especial como un grupo étnico significativo en Colombia. Esas organizaciones campesinas establecen acuerdos con organizaciones urbanas afrocolombianas, lo cual fortalece y consolida las organizaciones de estos grupos étnicos.

La Constitución colombiana de 1991 reconoce la diversidad étnica y cultural del país (artículo 7°). Y por primera vez, reconoce que la sociedad está formada tanto por individuos libres como por sujetos colectivos. El artículo 13 de la Constitución establece que el Estado colombiano debe "promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas a favor de los grupos que han sido discriminados o marginados".

El artículo 55 de la Constitución, el cual fue desarrollado en la Ley 70 de 1993 y abrió la posibilidad de conceder una titulación colectiva de áreas en los valles con altas concentraciones de afrocolombianos. La ley dio a los "Consejos Comunales" la autoridad para manejar el proceso de titulación de la tierra y para regular los asuntos de índole social, político y económico, incluyendo el control de los recursos en

esas áreas. Mediante los esfuerzos combinados de esas organizaciones, los afrocolombianos sustentan, ahora, títulos colectivos para más de 3.5 millones de hectáreas de tierra en Colombia.

Los derechos constitucionales, dados a los grupos étnicos de acuerdo con los tratados internacionales, para la entrega de servicios sociales básicos tales como la salud y educación son principalmente:

(i) "El Gobierno debe asegurar que los pueblos indígenas interesados reciban adecuados servicios de salud o proporcionar a tales pueblos, los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios por ellos mismos bajo su propia responsabilidad y control... (C. 169-OIT. Artículo 24)".

(ii) La Ley 691 de 2001 reglamenta la participación de los grupos étnicos en el Sistema General de Seguridad Social en Colombia, para la protección efectiva de sus derechos y de su integridad cultural.

(iii) "...los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural" (C. P. Artículo 68).

(iv) La Ley General de Educación –Ley 115 de 1993– incluye un Capítulo (III) de Educación para Grupos Etnicos, el cual fue desarrollado en respuesta a las demandas de estos grupos por una educación acorde con su cultura, su lengua, sus tradiciones y su propia organización, permitiendo su articulación con el sistema educativo nacional.

(v) "Las autoridades indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos siempre que no sean contrarias a la Constitución y las leyes" (C. P. Artículo 246).

(vi) En las áreas de titulación colectiva de las comunidades afrocolombianas los Consejos Comunitarios son las entidades que ejercen las funciones de regulación social, política, económica y de control de recursos. (Ley 70 de 1993).

4. El Estatus Socioeconómico de los grupos étnicos en Colombia²

Los estudios sobre pobreza en Colombia no permiten realizar un análisis sistemático de los resultados por grupo étnico. No obstante analistas del tema han podido cruzar los datos con otra información que ha conducido al consenso generalizado que hay una correlación entre población de grupos étnicos y altos índices de pobreza.

En el caso de los afrocolombianos, las cifras existentes son muy significativas en relación con las condiciones de pobreza en las que vive esta población. En promedio, las poblaciones étnicas poseen un ingreso per cápita anual de 500 y 600 dólares, comparado con el promedio nacional de US\$1.500. Aproximadamente un 74% de esta población recibe salarios mensuales inferiores al mínimo legal. La esperanza de vida para estas comunidades varía entre un 10% y un 30% por debajo del promedio nacional. Por ejemplo en subregiones como Urabá, oeste de Antioquia y este del Chocó, la esperanza de vida de los hombres llega a los 55 años, comparado con el promedio nacional que es de 65. El porcentaje de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, de estas poblaciones llega incluso hasta el 80% y el nivel de pobreza llega hasta el 76.4%.

Las comunidades indígenas y afrocolombianas, presentan alta incidencia de enfermedades asociadas con la pobreza, tales como parasitismo intestinal, la enfermedad diarreica aguda, y la tuberculosis (TBC). Esas comunidades también sufren de altos niveles de desnutrición que se agravan en la población desplazada.

Los niveles de educación también tienden a ser bajos en las comunidades étnicas. Datos de la Defensoría del Pueblo³, muestran que la tasa de analfabetismo entre ellos llega al 43% en áreas rurales y del 20% para las zonas urbanas.

5. La producción tradicional y los mercados locales⁴

Las poblaciones rurales, negras e indígenas, experimentan en la actualidad una profunda crisis en su capacidad para generar seguridad alimentaria, situación que se deriva de la creciente degradación de los ecosistemas con la consecuente disminución de la oferta ambiental y

² <http://www.accionsocial.gov.co/documentos/172>

³ Informe 1997. Págs. 537 y 538.

⁴ http://www.etniasdecolombia.org/grupos_afro_sproduccion.asp

de un modelo tecnológico que se orienta a producir para satisfacer las necesidades de subsistencia. El modelo tradicional de producción descansa en la capacidad del grupo para obtener los subsidios que distintas unidades de paisaje proveen de forma natural y que se apropian a través de la cacería, la pesca y la recolección, actividades que hacia el pasado permitían el abastecimiento del grupo dada la baja presión demográfica, pero ante todo porque muchos de estos productos se obtenían en función del abastecimiento y no se habían integrado como mercancía. La deforestación es también responsable de la baja oferta de estos productos.

La agricultura encuentra su limitación en la poca disponibilidad de tierras fértiles, las cuales bajo el sistema tradicional de producción aparecen plenamente ocupadas, sin que los distintos programas implementados puedan presentar resultados respecto a mejoras en la productividad o la ampliación de la frontera agrícola para integrar nuevos paisajes. El campesinado, que especialmente hacia las zonas medias de las cuencas se ha especializado en la producción agrícola, coloca algunos excedentes mínimos en los centros urbanos de la región o en los circuitos de intercambio que tradicionalmente se han estructurado entre distintas cuencas o hacia las poblaciones de pescadores y mineros.

Con la actividad de la pesca que tradicionalmente se realizaba para el abastecimiento de la familia, para el intercambio con grupos de mineros o para la alimentación del grupo en períodos de dedicación a tareas agrícolas, con el correr del siglo XX se articula a las redes de comercio capitalista. El crecimiento de los centros urbanos de la región y la demanda de productos marinos en el centro del país, lleva a cierta especialización de comunidades de pescadores, las cuales se ubican a lo largo de la faja costera y en la red de ciénagas que conforman el río Atrato, estas comunidades identificadas por sus artes de pesca artesanal dependen, como en el caso de los corteros, de la red de comercialización con la cual mantienen relaciones de endeude con base en los productos que estos les proveen, como son los motores fuera de borda, las redes y los productos básicos para la alimentación.

La literatura de los años noventa ha presentado los sistemas tradicionales de producción como modelo de manejo ambiental, pero un análisis de las condiciones actuales en los que estos se reproducen enseña la crisis que se experimenta, ejemplo de ello es la rotación de lotes o el tipo de agricultura itinerante que ya no es posible de realizar, con consecuencia en el abastecimiento de productos básicos como el maíz⁵. Igual sucede con relación a la actividad pecuaria con la ceba de cerdos que en la forma tradicional se hacía liberándolos en la margen del río donde no se habían establecido cultivos, pero que por la presión demográfica ya no es posible.

6. Situación de los pueblos indígenas del Cauca

“En la última década y media los pueblos indígenas en el Cauca hemos privilegiado los mecanismos de diálogo y concertación antes que las vías de hecho. Como resultado de esta estrategia, suscribimos acuerdos con los Gobiernos Nacionales de Gaviria, Samper y Pastrana. En septiembre de 1995 nos declaramos en emergencia económica, social y cultural, como resultado de las políticas del Estado y por el incumplimiento de esos acuerdos. Tras una protesta pacífica de tres días en la Vía Panamericana, fue firmado el Convenio de La María, en Piendamó; la base de este era el reconocimiento por el Estado al derecho de los indígenas a tener tierras productivas y su deber de agilizar los procesos de titulación de los territorios ancestrales”⁶.

“Tres años después debimos retornar a la carretera; como resultado de esta movilización fue firmado el Decreto 982 de 1999. Este decreto es un logro muy importante para el movimiento indígena caucano, ya que es resultado de movilización de las comunidades que logran por medio del mismo que la Constitución y la ley vayan asumiendo características de políticas públicas y concreten programas e inversiones. Este decreto integró una serie de acuerdos realizados durante la década de los 90, los cuales se referían a predios y áreas específicas; su principal contenido hace referencia a que el Gobierno Nacional se compromete

a trabajar con las comunidades indígenas en la solución de la emergencia social, económica y cultural de los pueblos indígenas del Cauca, creando para tal efecto una Comisión de alto nivel entre comunidades y Gobierno Nacional”⁷.

“Sin embargo, es muy poco lo que se ha logrado avanzar en términos de resolver el déficit de tierras que tenemos. La única respuesta importante del Estado ha sido la indemnización por la masacre del Nilo, la cual no se debe a estos mecanismos de negociación sino a la aplicación de sentencias de organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA; aún así, el arreglo logrado en esta instancia ya lleva más de diez años de atraso. Entre tanto, la Comisión del Decreto 982 no ha tenido la más mínima capacidad de resolver las carencias de tierras de nuestras comunidades”⁸.

“Las comunidades indígenas, desarrollando el espíritu de la Constitución sobre concertación y participación, prefirieron durante la década del 90 acudir a mecanismos como la comisión prevista en el decreto antes que a mecanismos como la toma directa de tierras que se habían implementado durante las décadas del 70 y el 80. Pero la participación en estos mecanismos no ha mostrado más que la falta de voluntad política de los diferentes gobiernos y la improvisación institucional”⁹.

Hoy el Gobierno sigue sin cumplir los acuerdos de hace 12 años, los de 1999 y lo establecido en ese Decreto 982. Desde que entró en vigencia la Constitución en 1991 hasta la firma del Convenio de La María en 1995 se habían comprado por el Incora, el Ministerio de Gobierno y Nasa-Kiwe, solamente 17.635 hectáreas, de las cuales 6.013 hectáreas correspondieron a la indemnización por la masacre de El Nilo. Un promedio de 1.960 hectáreas por año que dadas las necesidades planteadas nos ubican en un panorama de bajas posibilidades de resolución. Son estas las circunstancias que nos han obligado a acudir a los mecanismos de la resistencia civil en procura de la defensa de nuestros derechos.

7. Breve resumen:¹⁰ de los acuerdos en el departamento del Cauca

a) **ACUERDO DE LA SALVAJINA**¹¹. 1986. Se hizo exigibilidad entre indígenas de Morales, sector campesino de Suárez y otros municipios, para reparación por los perjuicios causados por la construcción de la Represa de La Salvajina. Incluye la reposición de tierras que fueron inundadas por esta construcción, además de garantía para un desarrollo social interrumpido por la obra, que tiene que ver con puentes, carreteras, transporte y embalsaderos, educación, salud, servicios públicos y saneamiento básico, electrificación y construcción de acueductos veredales y planes de pesca, minería y reforestación. Son compromisos de la CVC, EPSA y la gobernación del Cauca. En el sentir de las comunidades que fueron perjudicadas con esta obra, muy poco se ha cumplido a pesar que con ella fueron condenadas a la miseria ya que se les destruyó su hábitat.

b) **ACUERDO TOTORO-INCORA**. 1986. Suscrito directamente por el Cabildo Indígena de Totoró. Recoge exclusivamente la adquisición de tierras para ampliación-saneamiento del Resguardo de Totoró. Se definió un área a comprar de 5.182 ha. El compromiso fue la compra de tierras y el estudio socioeconómico para ampliación; el estudio se hizo y se entregó en 1990, pero de la compra no hay ni una hectárea.

c) **ACUERDO DE PAZ DEL QUINTIN LAME**: En 1991 se suscribe este acuerdo entre el Movimiento Quintín Lame y el Gobierno Nacional, que recoge el proceso de reinserción de los ex combatientes y las necesidades de los pueblos indígenas (vías, comunicaciones, gran-

⁷ Liberación de la madre tierra, Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC.

⁸ Liberación de la madre tierra, Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC.

⁹ Liberación de la madre tierra, Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC.

¹⁰ Conclusiones de las Organizaciones Sociales reunidas en La María, Piendamó, en desarrollo de la cumbre itinerante y permanente [05/23/2006] [] [Autor: Cumbre Nacional Itinerante]

A pesar de la barbarie, la palabra continúa construyendo vida digna y soberanía.

¹¹ La María, Piendamó, mayo 20 de 2006. CUMBRE ITINERANTE Y PERMANENTE DE ORGANIZACIONES SOCIALES “PEDRO MAURICIO PAS-CUE”. Firman: CRIC, CIMA, Coordinador Nacional Agrario, Ruta Pacífica de Mujeres, Movimiento Campesino de Cajibío, Campesinos sin Tierra de Popayán, ANUC-UR Cauca, CRIT, Pueblos Nasa de Putumayo, Proceso de Comunidades Negras, UTINAYA, Acuerdo de Salvajina, CODESCO, ONG Defensoras de DD. HH., Usuarios de Servicios Públicos de Popayán.

⁵ Mejía.1994.

⁶ Liberación de la madre tierra, Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC.

jas, etc.), que se incluyen en un acta anexa al acuerdo global. Como en 1999 era mínimo su cumplimiento, se incluyó dentro del Decreto 982 y uno de los delegados de este acuerdo entró a formar parte de la Comisión Mixta del mismo, a la fecha sigue su incumplimiento.

d) **ACUERDO POR LA MASACRE EN LA HACIENDA EL NILO.** 1991. A raíz de la masacre de 20 compañeros Paeces en la Hacienda el Nilo. Este acuerdo fue suscrito entre el Gobierno Nacional y las autoridades indígenas del norte del departamento del Cauca y el CRIC y contempla tres elementos básicos:

1. Indemnización por los hechos ocurridos en la Masacre.
2. Reparación.
3. Adquisición de 15.663 ha para las comunidades indígenas de Hueallas, La Concepción, Las Delicias, Canoas, Corinto, La Cilia, Munchique-Los Tigres, Gauadalito y Jambaló, del Norte del Cauca. Esta adquisición se haría durante los años 92, 93 y 94.

Las comunidades instauran un proceso contra el Estado ante la Comisión Interamericana de DH y se llega a una solución de conciliación. La cual fue incumplida por el Estado (Caso 11.101, Informes 114 de 1999 y 36 de 2000). A la fecha faltan por entregar 4.282 hectáreas.

e) **ACUERDO DE CAPIC.** 1992. Creación de un Comité de Asesoría Política Indigenista para el Cauca. En este comité se asumió como metodología la concertación con las comunidades indígenas. Allí se llegó a varios acuerdos que prácticamente desembocaban en un plan de acción, que de haberse cumplido habría colocado en una relación de complementariedad y respeto de las instituciones del Estado con las comunidades indígenas.

f) **ACUERDO POR SUSTITUCION VOLUNTARIA: CONVENIO DE JAMBALO.** 1992. Creado a raíz de la oposición del CRIC a la fumigación de los territorios indígenas y a su propuesta de un modelo de desarrollo alternativo. Se empieza a implementar con la conformación de un equipo mixto de proyectos entre el Estado y el CRIC, pero no continúa. A pesar de que se implementan proyectos formulados por este equipo, otros quedan solamente planteados ya que los sucesivos gobiernos no se interesaron en asignar recursos e interlocutar con las comunidades sobre esta temática, prefiriendo la represión a la concertación y búsqueda de consenso.

g) **ACUERDO MINAS DE AZUFRE:** En 1993 se pretendía que estas minas que estaban ubicadas en territorio indígena pasaran a manos de la Comunidad de Puracé, efectivamente pasaron; se formuló la reconversión pero su desarrollo ha tenido muchas dificultades.

h) **ACUERDO POR AVALANCHA DEL RIO PAEZ DEL AÑO 1994:** Cobia los municipios de Páez e Inzá y algunos sectores aledaños. Este acuerdo posteriormente tiene que ver con la creación de la Corporación Nasa Kiwe y lo que se denominó Plan Quinquenal, hoy sería Plan Decenal, y propicia la reconstrucción de la zona afectada y la reubicación en algunos casos de las comunidades y la atención a los reasentamientos que por ello se han generado. Las Comunidades Indígenas de Tierradentro asumen como acuerdo y exigen cumplimiento del plan quinquenal, lo cual se concreta en presupuesto y concertación para la ejecución con sus autoridades.

i) **ACUERDO CONSTRUCCION DE UNA PLANTA PROCESADORA EN CALDONO:** Después de estar en manos del DRI pasó a manos de las comunidades indígenas para que se implementara su funcionamiento, situación que no se superó.

7.1 Convenios

a) **CONVENIO LA MARIA:** Se hizo en el Resguardo Indígena de La María-Piendamó. Recoge el estado de incumplimientos de todos los acuerdos puntuales que presentaban proyecciones, se trataba de implementar los acuerdos en un convenio para ser más vinculantes en términos jurídicos y políticos.

b) **ACTA DE NOVIRAO:** Para este convenio se realizó una movilización grande, aquí se busca los mecanismos operativos para el cumplimiento de los acuerdos.

7.2 Decreto 982 de 1999

Creado por convocatoria al Gobierno Nacional al Congreso Extraordinario del CRIC ante la emergencia social, económica y cultural de los pueblos indígenas del Cauca. Este decreto recoge el convenio La María, el Acta de Novirao y todos los demás acuerdos suscritos con el Gobierno Nacional. Se crea un mecanismo de interlocución directo entre representantes indígenas del departamento del Cauca y una comisión gubernamental de nivel nacional para tratar de darle solución a estos acuerdos.

7.2.1 Desarrollo del Decreto 982 de 1999

Durante los años 2000-2001-2002 el avance concreto en tierras no fue en términos de compras sino en la asignación presupuestal al Incora para la realización de estudios socioeconómicos; estos estudios se realizaron durante los años 2003 y 2004 dando como resultado una cifra oficial de faltante de tierras para comunidades indígenas del Cauca de 218.000 ha, tomando como base de cálculo la Unidad Agrícola Familiar contrastada con el número de familias y las tierras poseídas actualmente.

Durante el año 2005 se realizaron varias reuniones con el Gobierno Nacional sobre tierras, llegándose a un acuerdo que no obstante contemplar compra de 8.000 ha para este año, aún no ha concretado ninguna compra.

8. Incumplimiento del Gobierno y vías de hecho

La razón única, la que explica y justifica la decisión de las autoridades indígenas de respaldar las acciones de liberación del territorio que las comunidades indígenas en el Cauca han escogido como opción para poner en el ámbito público sus demandas y que tanto cuestiona el Gobierno, está en el incumplimiento de las responsabilidades constitucionales y de los compromisos acordados entre las autoridades indígenas y el mismo Gobierno Nacional.

Jamás se podrá tomar como juicio serio, el que se nos señale como que renunciamos a la concertación y el diálogo, pues, la verdad es que desde 1971 hemos tomado la decisión de hacer valer la autonomía, y en tal sentido ante el agobio de las urgencias sociales nos hemos puesto de acuerdo en la priorización de las soluciones. Uno de los aspectos que rigurosamente se evalúa es la relación de los pueblos indígenas y el Estado.

Con esperanza y paciencia esperamos la intervención del Estado, pero nos cansamos y entonces las vías de hecho se han constituido en nuestro único instrumento eficiente. Recordemos que los acuerdos y convenios firmados y que constituyen importantes avances, se han dado cuando hemos acudido a estas vías, no por voluntad espontánea del Estado.

Por las anteriores razones ponemos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley en procura de acudir a una reivindicación de las comunidades étnicas por la vía democrática.

Jesús Piñacué Achicué,

Senador,

Alianza Social Indígena.

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 22 del mes de julio del año 2008 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 32, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Jesús Piñacué Achicué.*

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

Sección de Leyes

Bogotá, D. C., 22 de julio de 2008

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 32 de 2008 Senado, *por la cual se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Integral para los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, y se adoptan medidas tendientes a asegurar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio en estas poblaciones y se dictan otras disposi-*

ciones, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 22 de julio de 2008

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Hernán Francisco Andrade Serrano.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 33 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se reglamenta el desarrollo de la Vivienda de Interés Social Urbana, la adjudicación de subsidios y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TITULO I

GENERALIDADES

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley rige el Sistema de Vivienda de Interés Social en Colombia, reglamenta el Subsidio Familiar de Vivienda, dispone los lineamientos para la construcción, adquisición, y mejoramiento de la Vivienda de Interés Social en las áreas urbanas.

Parágrafo. Se aplica a entidades que administren recursos del Presupuesto Nacional, Departamental y Municipal o recursos parafiscales, con destino al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social.

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

2.1. Subsidio Familiar de Vivienda. El Subsidio Familiar de Vivienda de que trata esta ley es un aporte estatal en dinero, que se otorga por una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución por parte de este, que constituye un complemento de su ahorro, para facilitarle la adquisición, construcción o mejoramiento de una solución de vivienda de interés social.

2.2. Hogar objeto del Subsidio Familiar de Vivienda. Se entiende por hogar el conformado por los cónyuges, las uniones maritales de hecho y/o el grupo de personas unidas por vínculos de parentesco hasta tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, que compartan un mismo espacio habitacional.

2.3. Plan de Vivienda. Es el conjunto de cinco (5) o más soluciones de vivienda de interés social subsidiable, dentro de las modalidades de vivienda nueva, construcción en sitio propio o mejoramiento, desarrollados por oferentes que cumplan con las normas legales vigentes para la construcción y enajenación de vivienda.

En los casos de construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda, las soluciones pueden ser nucleadas o dispersas, objeto de una o varias licencias de construcción.

Artículo 3°. *Cobertura y obligatoriedad de los entes territoriales.* El Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social de que trata esta ley tiene cobertura nacional y se aplica en todas las zonas definidas como suelo urbano en los Planes de Ordenamiento Territorial. Los Alcaldes y Gobernadores están obligados a impulsar planes y programas de vivienda de interés social y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo

Territorial, informará al Departamento Nacional de Planeación aquellos Municipios en Colombia, que no realicen este tipo de inversión, para efectos de la calificación de eficiencia.

Artículo 4° *Postulantes.* Podrán solicitar la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social los hogares que carecen de recursos suficientes para obtener o mejorar una única solución de vivienda de interés social, cuyos ingresos totales mensuales no sean superiores al equivalente a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales y cumplan con los requisitos que señalan las leyes vigentes y la presente ley.

Parágrafo 1°. La postulación al subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social deberá ser suscrita conjuntamente por todos los miembros, mayores de edad, del hogar postulante.

Parágrafo 2°. Las personas que formen parte de hogares beneficiarios del subsidio podrán postular a este cuando en el futuro conformen un nuevo hogar, siempre y cuando cumplan con las condiciones exigidas para ello.

Cuando se produzca la disolución de la sociedad conyugal, podrá ser parte de un nuevo hogar postulante el cónyuge que no viva en la solución habitacional en donde se aplicó el subsidio, siempre y cuando a este no se le hayan adjudicado los derechos de propiedad sobre la solución habitacional subsidiada.

Parágrafo 3°. Las personas que soliciten el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social y que una vez verificada la información presentada se verifique y se compruebe falsedad en su documentación quedarán automáticamente excluidos de los posibles postulantes por (5) años.

Artículo 5°. *Entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda de interés social y recursos.* Las entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda de que trata esta ley serán:

1. El Gobierno Nacional por medio del Ministerio del Medio Ambiente y Vivienda, a través del Fondo Nacional de Vivienda, con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación, apropiados en los presupuestos del citado fondo o la entidad que haga sus veces.

De conformidad con lo dispuesto por el inciso 2° del artículo 91 de la Ley 388 de 1997, los recursos que destine el Gobierno Nacional para la asignación de los subsidios de vivienda de Interés social que se canalizan por conducto del Fondo Nacional de Vivienda se dirigirán prioritariamente a atender las postulaciones de la población más pobre, dentro de la cual se encuentran las personas no vinculadas al sistema formal de trabajo.

2. Las Gobernaciones Departamentales y Alcaldías Municipales a través de sus oficinas o entes descentralizados correspondientes, con las facultades que la ley para esto le otorga.

Las Gobernaciones Departamentales, Alcaldías Municipales y los Distritos Especiales, operarán de manera autónoma con respecto a sus beneficiarios y serán los responsables del montaje y operación de los procesos de postulación, calificación, asignación y pago de los subsidios. Así mismo, serán responsables de suministrar la información relativa a sus postulantes al Sistema de Información de Subsidios.

3. Las Cajas de Compensación Familiar, quienes atenderán prioritariamente las personas afiliadas al sistema formal de trabajo, de conformidad con lo establecido en el artículo 68 de la Ley 49 de 1999, y los artículos 63 y 67 de la Ley 633 de 2000 y la Ley 789 de 2002.

Artículo 6°. *Viviendas a las cuales puede aplicarse el subsidio-tipos y precios máximos.* Los beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda podrán aplicarlo a la adquisición de una vivienda nueva, o a su construcción en sitio propio o mejoramiento, dentro de los planes elegibles al efecto, los siguientes son los tipos de solución de vivienda y los precios máximos equivalentes en salarios mínimos legales mensuales vigentes (slmmv):

Tipos de Vivienda	Rangos de precios máximos de viviendas en SLMMV
1	Hasta 50 SLMMV
2	Hasta 70 SLMMV
3	Superior a 71 y hasta 100 SLMMV

Parágrafo 1°. Para los efectos del presente artículo, el valor de la vivienda nueva será, en el caso de compraventa, el precio estipulado en

los contratos de adquisición y el de los bienes muebles e inmuebles que presten usos y servicios complementarios o conexos a la misma.

En caso de celebrarse contratos de mejoras o acabados con el vendedor de la vivienda se presumirá que su valor forma parte del precio total de adquisición.

Parágrafo 2°. Para los casos de mejoramiento y de construcción en sitio propio se tendrá como valor de la vivienda el que arroje el presupuesto de obra con el correspondiente costo financiero. En este valor se incluirá el del terreno o lote, valorado de acuerdo con el respectivo avalúo catastral.

Parágrafo 3°. El subsidio de que trata esta ley y aquellos asignados con anterioridad, aún vigentes y no desembolsados, podrá aplicarse a vivienda nueva cuyo valor se encuentre dentro de los rangos establecidos para cada tipo, e incluso a viviendas de tipo inferior al que se postuló sin que se modifique el valor del subsidio asignado. En ningún caso el beneficiario podrá destinar el subsidio a la adquisición de viviendas de tipo superior al cual se postuló, aún en el evento en que renunciare a la parte diferencial del mismo.

Artículo 7°. *Valor del subsidio.* Los montos del Subsidio Familiar de Vivienda de que trata esta ley en función del tipo de vivienda que adquirirá, construirá o mejorará el beneficiario, se aplicarán por su equivalente en pesos en la fecha de asignación, para los precios de las viviendas establecidos en salarios mínimos mensuales, ya sea para construcción en sitio propio, adquisición de vivienda nueva, de acuerdo a la siguiente tabla.

TIPO DE VIVIENDA	RANGO	VALOR DEL SUBSIDIO
Tipo 1	hasta 50 SLMMV	hasta 25 SLMMV
Tipo 2	hasta 70 SLMMV	hasta 18 SLMMV
Tipo 3	desde 71 hasta 100	hasta 10 SLMMV

El valor del subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social será hasta el equivalente a once y medio salarios mínimos legales mensuales vigentes (11.5 SLMMV) en la fecha de su asignación, cuando el subsidio se aplique a mejoramiento de vivienda.

Parágrafo. Las Cajas de Compensación Familiar que cuenten con los recursos suficientes, podrán otorgar el subsidio familiar de vivienda de acuerdo a lo aprobado por sus concejos directivos.

Artículo 8°. *Límite a la cuantía del subsidio.* No obstante lo dispuesto en el artículo 7° de la presente ley, en ningún caso la cuantía del subsidio de vivienda de interés social podrá ser superior al noventa por ciento (90%) del valor o precio de la vivienda a adquirir, construir o mejorar, en la fecha de asignación del subsidio.

Parágrafo. Una misma familia puede recibir al mismo tiempo subsidios de tipo nacional, departamental y municipal, esto con el fin de aunar esfuerzos que complementen el cierre financiero.

Artículo 9°. *Participantes en el Sistema de Vivienda de Interés Social.* Los municipios y distritos, en su carácter de instancias responsables a nivel local de la política en materia de vivienda y desarrollo urbano, participarán en el programa de subsidios a la demanda, de conformidad con las reglas y modalidades establecidas en la presente ley.

Las Unidades Administrativas, Dependencias, Entidades u Oficinas que cumplan con las funciones de implantar las políticas de vivienda de interés social en el Municipio o Distrito, los Fondos Departamentales de Vivienda, las Entidades Territoriales, las Cajas de Compensación Familiar, las Organizaciones Populares de Vivienda, las Organizaciones No Gubernamentales, las Sociedades Constructoras legalmente constituidas y en general, las entidades o patrimonios con personería jurídica vigente que tengan incluido en su objeto social la promoción y el desarrollo de programas de vivienda podrán otorgar subsidios y participar en los diferentes programas de vivienda de interés social, en los términos previstos en la presente ley.

TÍTULO II

ACCESO AL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA

Artículo 10. *Elegibilidad.* La elegibilidad es la manifestación formal mediante la cual, y según la documentación aportada por el oferente, la entidad evaluadora emite concepto favorable de viabilidad a los pla-

nes de soluciones de vivienda a los cuales los beneficiarios aplicarán el subsidio familiar. La elegibilidad se emitirá previa verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos en las normas urbanísticas, arquitectónicas y de sismorresistencia, entre otras, en los establecidos en la presente ley y en las demás normas que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

Artículo 11. *Vigencia de la elegibilidad.* La elegibilidad tendrá una vigencia igual a la de la licencia de construcción y urbanismo, y será otorgada por las curadurías urbanas en los casos de los municipios de categorías 1 y 2 y por las Secretarías de Planeación Municipal en las categorías 3, 4, 5 y 6 y se entiende por otorgada una vez se expida la licencia de construcción, previo el cumplimiento de los requisitos financieros.

Artículo 12. *Calificación de proyectos en concurso de esfuerzo territorial.* Los proyectos que cumplan con los requisitos exigidos en la presente ley, se enviarán para que sean inscritos en el Banco de Proyectos Habitacionales del Fondo Nacional de Vivienda.

Estos proyectos estarán disponibles en todo momento para que el Fondo Nacional de Vivienda lo utilice dentro del proceso de distribución de Recursos de la Bolsa de Esfuerzo Territorial entre los municipios de cada departamento que mantuvieren su interés en acceder a los recursos del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social.

a) Se dará prioridad a los proyectos que evidencien mayor Esfuerzo Territorial. Igualmente, se tendrá en cuenta el nivel de requerimiento de Subsidio Familiar de Vivienda.

b) Se dará prioridad a los proyectos que se desarrollen en lotes o terrenos urbanizados.

Artículo 13. *Incumplimiento de las condiciones de la oferta.* Los oferentes inscritos en el Sistema Nacional de Información del Subsidio de que trata el artículo 12 de la presente ley, que manejen en forma inadecuada los recursos, o no cumplan con las especificaciones técnicas, jurídicas y contractuales señaladas en la documentación presentada para la declaratoria de elegibilidad, serán eliminados del Registro de Oferentes y quedarán inhabilitados para presentar planes de soluciones de vivienda para elegibilidad durante un período de diez (10) años.

La exclusión se determinará por acto debidamente motivado, proferido por la entidad otorgante del subsidio.

TÍTULO III

POSTULACION A LOS SUBSIDIOS

Artículo 14. *Postulación.* Cuando se trate de viviendas tipo 1, 2 y 3, las entidades territoriales, llámese departamentos, municipios, distritos, organizaciones de vivienda con personería jurídica, o constructores particulares, presentarán ante el Fondo Nacional de Vivienda el listado de los posibles adjudicatarios de subsidio, con los siguientes requisitos:

1. Cuando se trate de familias que no están afiliadas a ninguna Caja de Compensación Familiar, deberá presentar: Formulario de postulación otorgado por el Fondo Nacional de Vivienda debidamente diligenciado y suscrito por los miembros que conforman el hogar, con su información socioeconómica. Este formulario lo entregará el oferente a los interesados, Registro Civil de Matrimonio o Declaración Juramentada de Unión Marital de Hecho, Registro Civil de los hijos que conforman el núcleo familiar, certificación del ahorro programado o certificación del auxilio municipal o departamental, en el que conste que con el subsidio otorgado por el Gobierno, se completa el cierre financiero para la construcción o adquisición de su vivienda nueva.

2. Cuando se trate de empleados o trabajadores públicos o privados, deberá presentar: Formulario para núcleos familiares cuyos ingresos totales no superen 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv), este formulario lo entregará la Caja de Compensación Familiar a la que se encuentren afiliados.

3. Para los dos anteriores, declaración juramentada de los miembros del hogar postulante, en la que manifiesta que cumplen en forma conjunta con las condiciones para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda y que no están incurso en ninguna inhabilidad.

4. Cuando se trate de familias desplazadas por la violencia, el listado de postulantes del proyecto lo elaborará el municipio y los postulantes deben tener certificación de la Red de Solidaridad y solo se necesitará la cédula de ciudadanía de los integrantes del núcleo familiar.

5. Cuando se trate de familias damnificadas por desastres naturales, la lista de postulantes del proyecto la elaborará el municipio o la gobernación previa aprobación de la Oficina de Atención y Prevención de Desastres de la Presidencia de la República. Solo se necesitará la cédula de ciudadanía de los integrantes del núcleo familiar.

6. Para familias independientes que pertenezcan a alguna asociación con personería jurídica, presentarán certificación de la entidad donde realice el ahorro previo, en la que conste el monto del ahorro, y la inmovilización del mismo para proceder a la postulación.

7. En el caso de ahorro presentado en lotes de terreno y avances de obra, deberá acreditarse la propiedad en cabeza del postulante, de la entidad territorial o del oferente privado con experiencia no menor a tres años en construcción de vivienda de interés social, adicionando el certificado de libertad y tradición del inmueble expedido dentro de los 30 días anteriores a la postulación.

8. En cualquiera de los casos 6 y 7, se deberá adjuntar aprobación del estudio hecho por la Oficina de Planeación Municipal, donde conste la seriedad del proyecto, del oferente, y de los postulantes.

9. Para postulantes discapacitados física o mentalmente se anexará certificado médico e historia clínica del paciente.

10. El Fondo Nacional de Vivienda y las oficinas departamentales, distritales o municipales, o Cajas de Compensación Familiar, quedan autorizadas para verificar los datos suministrados, no sin antes dejar explícito en esta ley que los datos suministrados a los Fondos de vivienda son documentos públicos cuya falsificación o inexactitud se encuentran estipulados dentro del Código Penal.

Artículo 15. *Periodo de postulación.* El Fondo Nacional de Vivienda y los representantes legales de las entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda fijarán fechas de apertura y cierre para adelantar los procesos de postulación. El cronograma anual de postulaciones, con indicación de las fechas citadas, deberá ser comunicado al público en general a más tardar el treinta y uno (31) de enero de cada año. La divulgación del cronograma deberá efectuarse por lo menos mediante la fijación permanente de avisos en lugares visibles de las entidades otorgantes del subsidio. Así mismo, dicho cronograma deberá ser comunicado al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y a la Superintendencia del Subsidio Familiar a más tardar en la fecha antes citada.

Parágrafo. No obstante lo anterior, las entidades encargadas de recibir las postulaciones en los departamentos y municipios están en la obligación de recepcionar solicitudes de subsidio durante todo el año.

Artículo 16. *Vigencia de la postulación.* Los inscritos en el Registro de Postulantes que no fueron beneficiarios en una asignación, podrán continuar como postulantes hábiles para las asignaciones de la totalidad del año calendario. Si no fueron beneficiarios en las demás asignaciones de dicho año, para continuar siendo postulantes en las asignaciones del año siguiente deberán manifestar tal interés, mediante una comunicación escrita dirigida a la entidad donde postularon por primera vez. Lo anterior, sin perjuicio de la posibilidad de mantenerse en el Registro de Postulantes mediante la actualización de la información, sin que ello afecte la continuidad de las condiciones de postulación del hogar correspondiente. Para efectos de la actualización, las entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda deberán adelantar las gestiones necesarias para divulgar y facilitar a los postulantes las modificaciones a que haya lugar.

Parágrafo. *Lugar de postulación.* Para los subsidios otorgados por el Fondo Nacional de Vivienda las postulaciones deberán realizarse en el departamento en donde se aplicará el subsidio.

Artículo 17. *Vigencia del subsidio.* La vigencia de los subsidios correspondientes al sistema que regula la presente ley, será de doce (12) meses.

Parágrafo. *Renuncia al subsidio.* El beneficiario del subsidio podrá, en cualquier momento, renunciar voluntariamente al beneficio obtenido, mediante comunicación suscrita en forma conjunta por los miembros del grupo familiar mayores de edad y la devolución a la entidad otorgante del documento que acredite la asignación del subsidio respectivo. La renuncia oportuna al subsidio implica el derecho a postular nuevamente.

Artículo 18. *Autorización para enajenación de viviendas de interés social adquiridas con subsidio.* Las viviendas adquiridas con subsidios otorgados por el Gobierno Nacional, departamental, o municipal no podrán ser enajenadas, ni hipotecadas, ni cedidas, antes de cinco (5) años, a menos que problemas de fuerza mayor así lo determinen, en tal caso la entidad territorial que otorgó el subsidio tendrá que dar el visto bueno para la transacción.

Parágrafo. Los registradores de instrumentos públicos que con ocasión de sus funciones tengan conocimiento de enajenaciones, hipotecas de viviendas obtenidas con el Subsidio Familiar de Vivienda dentro del término de cinco (5) años, deberán poner tal situación en conocimiento de la respectiva entidad otorgante.

Artículo 19. *Supervisión y vigilancia de los recursos del subsidio.* Las entidades otorgantes podrán definir mecanismos para la supervisión y vigilancia del uso adecuado de los recursos del subsidio familiar de vivienda.

TITULO IV

SISTEMA DE INFORMACION DEL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA.

Artículo 20. *Sistema de información del subsidio familiar de vivienda.* Es el mecanismo definido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y administrado por el Fondo Nacional de Vivienda, que comprende la información de oferta y demanda de subsidios.

Artículo 21. *Características básicas del sistema de información del subsidio.* El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial es la entidad competente para definir las condiciones de suministro de la información que deberán aportar al Sistema de Información del Subsidio las entidades públicas y privadas.

Este Sistema de Información del Subsidio deberá incluir como mínimo:

- a) Una oficina de demanda, con los registros de los solicitantes de todo el país.
- b) Una oficina de oferta, con toda la información de los planes de soluciones de vivienda a las cuales los beneficiarios podrán aplicar sus subsidios, incluyendo un Registro de Oferentes.
- c) Una base de datos con la información actualizada de la totalidad de subsidios asignados con anterioridad por el ICT, Inurbe, la Caja Agraria hoy en liquidación, el Banco Agrario, el Fondo Nacional de Vivienda, las Cajas de Compensación Familiar, la Caja Promotora de Vivienda Militar, el Forec hoy en liquidación y Focafé y los que se asignen a partir de la vigencia de la presente ley por las entidades otorgantes.

Parágrafo. La entrega de la información para las entidades relacionadas con el sistema de asignación del Subsidio Familiar de Vivienda de interés social será de obligatorio cumplimiento, en los períodos y con las especificaciones que defina el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Artículo 22. *Financiación del sistema de información del subsidio.* El Sistema de Información del Subsidio se financiará con un aporte del cero punto cinco por ciento (0.5%) de los recursos del presupuesto anual para vivienda de interés social.

Artículo 23. *Consolidación de la información.* Para efectos de consolidación de la información de los subsidios asignados con anterioridad al funcionamiento de este sistema, el Fondo Nacional de Vivienda, el Inurbe hoy en liquidación, las Cajas de Compensación Familiar, el Banco Agrario, la Caja Promotora de Vivienda Militar y el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, Forec, hoy en liquidación, entregarán las bases de datos, en medio digital y en un

formato previamente definido, a la entidad Operadora del Sistema de Información del subsidio de vivienda de interés social, en un plazo no mayor a treinta (30) días calendario a partir de la solicitud de la entidad operadora.

Artículo 24. *Registro de la oferta en el sistema de información.* Una vez se declare la elegibilidad de los planes y proyectos, la información básica de los mismos se incorporará al Módulo de Oferta del Sistema de Información.

Será función de los oferentes, sean privados o entidades territoriales, velar por la oportuna, amplia y transparente divulgación de esta oferta, de tal manera que los postulantes y beneficiarios del subsidio dispongan de una suficiente información, que les permita comparar y escoger libremente su solución de vivienda.

Artículo 25. *De las bases de datos del sistema de información del subsidio.* Las bases de datos de oferta y demanda del Sistema de Información del Subsidio, serán públicas y el acceso a ellas será definido por el Fondo Nacional de Vivienda.

TÍTULO V

DE LA FINANCIACION, SERVICIOS PUBLICOS, ESCRITURACION Y REGISTRO

Artículo 26. *Financiación.* Con el fin de cumplir las metas en la construcción de vivienda de interés social tipo 1 y 2 que tiene dispuestas el Gobierno Nacional, a partir de la aprobación de la presente ley el Ministerio de Hacienda y Crédito Público dispondrá del uno por mil (1 x 1.000) del total del impuesto cobrado a las transacciones bancarias y será destinado a recursos para atender proyectos de vivienda de Interés social, estos recursos serán canalizados a través del Fondo Nacional de Vivienda, para ser distribuidos dentro de cada una de las convocatorias para asignación de subsidios.

Artículo 27. *De los servicios públicos.* Las empresas de servicios públicos, sean de carácter estatal o privadas, suministrarán a los planes de vivienda social que impulsen los entes territoriales, llámese Alcaldías, Gobernaciones, o Distritos Especiales, las redes primarias y secundarias que sean necesarias para prestar el servicio de acueducto, alcantarillado, redes eléctricas y de gas. Para cumplimiento de lo anterior se debe tener en cuenta que los proyectos sean de carácter público y dentro de las áreas urbanas definidas en los Planes de Ordenamiento Territorial.

Parágrafo. Los costos de matrículas y contadores de los servicios públicos, serán financiados a cinco (5) años y cobrados a los beneficiarios en cuotas mensuales.

Artículo 28. *De la escrituración y registro.* Para los procesos de escrituración y registro de las viviendas de interés social tipo 1 y 2, construidas o impulsadas por los entes territoriales, a partir de la publicación de la presente ley, quedarán exentas del pago de gravámenes notariales, de escrituración y registro.

Artículo 29. *De la boleta fiscal.* Para los procesos de escrituración y registro de las viviendas de interés social tipo 1 y 2, construidas o impulsadas por los entes territoriales, a partir de la publicación de la presente ley, quedarán exentas del pago de gravámenes correspondientes a la boleta fiscal o timbres departamentales.

Artículo 30. *Legalización y titulación de predios.* Dentro del proceso de legalización y titulación de predios adelantado por el Gobierno Nacional, los Alcaldes y Gobernadores dispondrán de las herramientas y realizarán las inversiones necesarias, para que en el término de dos años a partir de la vigencia de esta ley, todos los predios urbanos cuyo uso esté destinado para vivienda de interés social, queden incluidos dentro del registro de instrumentos públicos y legalizados. Para tal efecto el Fondo Nacional de Vivienda, dispondrá de un rubro para cofinanciación de los proyectos a legalizar.

Artículo 31. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Oscar Josué Reyes Cárdenas,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La vivienda es un derecho social y económico de todos los colombianos, así lo contempla el artículo 51 de la Constitución Política de 1991.

Con la Liquidación del Inurbe y posterior creación del Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda, el Gobierno Nacional logró un gran adelanto para el desarrollo de la vivienda de interés social, creando una entidad que se encargara de administrar los recursos que se destinasen para estos asuntos.

Con el Decreto 975 del 2004 se reglamentó el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social (VIS) para áreas urbanas, contempladas en los Planes de Ordenamiento Territorial, así como los criterios para la distribución regional de los recursos y los mecanismos de financiación para proyectos VIS.

A nivel nacional, los procesos para postulación, asignación y posterior desembolso de los recursos para vivienda VIS, con el fin de que se conviertan en vivienda efectiva y digna para las familias vulnerables, desplazadas, damnificadas y en general aquellas familias que no poseen los recursos suficientes para acceder a una vivienda, requieren de la participación efectiva y eficiente del estado. Es por esto que en los últimos años, se ha dinamizado el acceso a subsidios y créditos a través de un esquema de asignación de recursos, en el cual se realiza una preselección de los hogares, de la cual se destaca la asignación del subsidio cuando el hogar postulante complete el cierre financiero para la adquisición de su vivienda, mecanismo que no ha sido del todo eficiente debido a que la postulación quedó en cabeza de las cajas de compensación y la preselección, selección y cruce de información continúa en cabeza de Fonvivienda, ente en que recae toda la responsabilidad de la asignación. Por lo anterior el trámite que debe surtir una postulación es demasiado engorroso y va en detrimento de las familias necesitadas.

El actual Gobierno Nacional no ha logrado cumplir las metas plenamente esperadas de 400 mil soluciones de vivienda. A pesar del esfuerzo de las entidades vinculadas a la Política de Vivienda de Interés Social, la demanda por VIS aún es considerable; según cifras de DANE y el Banco Interamericano de Desarrollo, anualmente se forman 150 mil nuevos hogares y el déficit de vivienda para el año 2001 era de 1'100.000. Con una proyección de construcción de 120.000 viviendas anuales en el año 2019 el déficit será de aproximadamente 2'900.000 viviendas, arrojando una brecha de demanda de unidades anuales que elevan el déficit cuantitativo. A esto se le suma el déficit cualitativo, es decir, las viviendas que requieren mejoramiento por deficiencias físicas o insuficiente dotación de infraestructura básica, que según el DANE suman más de 980.000 viviendas.

El déficit cualitativo es de suma importancia, pues la realidad colombiana nos muestra personas que viven en viviendas de mala calidad, sin agua, saneamiento, desagüe, ni recolección de residuos adecuados. El subsidio de vivienda es un instrumento que debe ayudar en el diseño y apoyo de la política de vivienda, dentro de una estrategia que garantice condiciones mínimas de habitabilidad. Por ello, las entidades territoriales deberían manejar la elegibilidad de los proyectos, a fin de efectuar un mejor diseño en el cumplimiento de objetivos de mejoramiento de vivienda.

Según las proyecciones de población del DANE para el 2019, el 77% de la población colombiana vivirá en los centros urbanos. Gracias a los enormes efectos de encadenamiento de la inversión que genera el sector de la construcción dentro de la economía nacional y la alta tasa de urbanización que se espera en los próximos años, existe una gran posibilidad para el desarrollo. Sin embargo, teniendo en cuenta el nivel de déficit actual de vivienda en el país y el crecimiento demográfico de los próximos años, la demanda potencial por vivienda es muy grande.

Según el documento Visión Colombia 2019, el objetivo primario para mejorar la calidad de vida desde el lado de las ciudades, recae sobre la construcción de ciudades más amables, ordenadas bajo un modelo de desarrollo urbano planificado, con espacio público adecuado, vivienda digna, sin restricciones en la cobertura de servicios básicos

como agua potable y saneamiento básico y con un sistema de transporte urbano al alcance de todos, siendo esto lo que hará posible una sociedad más igualitaria.

Por lo anterior, en los próximos años, se deben duplicar los esfuerzos para ampliar la oferta. Teniendo en cuenta que la meta del cuatrienio es gestionar 826.472 viviendas sociales, incluyendo subsidios, titulaciones y mejoramientos, esta alta tasa de construcción exigirá el diseño de estrategias que se centren en garantizar el mejoramiento de la calidad de vida y ofrecer las mejores oportunidades de progreso social y económico.

En este orden de ideas, este proyecto de ley tendrá un impacto favorable en el desarrollo social del país, toda vez que con su expedición se ampliarán los recursos destinados a la inversión en proyectos de vivienda de interés social, se recopilan las normas existentes para la vivienda de interés social, se eliminan los escollos y en general se construye una herramienta dinámica y adecuada a las necesidades de vivienda de interés social del país.

Esta ley además de constituir un instrumento normativo básico para financiación de vivienda en Colombia, consagra disposiciones específicas relacionadas con la Vivienda de Interés Social, cuyos beneficiarios son los colombianos con menores ingresos.

Este proyecto está dirigido a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, así como a promover el desarrollo de proyectos estratégicos, la aplicación de instrumentos de gestión y financiación, así como la generación de una oferta de suelo urbanizable que resulte accesible a los diferentes grupos de población.

Oscar J. Reyes Cárdenas,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 22 del mes de julio del año 2008 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 33, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Oscar Josué Reyes Cárdenas*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

Sección de Leyes

Bogotá, D. C., 22 de julio de 2008

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 33 de 2008 Senado, *por medio de la cual se reglamenta el desarrollo de la vivienda de interés social urbana, la adjudicación de subsidios y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 22 de julio de 2008

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Hernán Francisco Andrade Serrano.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PROYECTO DE LEY NUMERO 35 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se agrega una nueva causal de indignidad sucesoral al artículo 1025 del Código Civil.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 1025 del Código Civil tendrá un numeral 6 del siguiente tenor:

“6. El que abandonó sin justa causa a la persona de cuya sucesión se trata, estando obligado por ley a suministrarle alimentos, a menos que el causante haya perdonado dicho comportamiento. Entiéndase por abandono: la falta absoluta o temporal a las personas que requieran de cuidado personal en su crianza, o que, conforme a la ley, demandan la obligación de proporcionar a su favor habitación, sustento o asistencia médica”.

Artículo 2º. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Rodrigo Lara Restrepo,

Honorable Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El artículo 1018 del Código Civil reconoce a la capacidad y a la dignidad como requisitos indispensables que se deben acreditar para que una persona pueda suceder a otra por causa de muerte¹. La *indignidad* como lo reconoce la doctrina consiste en una pena en la que el heredero o legatario pierde la herencia o legado que le fue deferido, por la comisión de determinadas conductas indebidas para con el causante. Las causales de indignidad son de interpretación restrictiva y tienen su campo de aplicación tanto en la sucesión testamentaria como en la legal o intestada. Sobre el alcance de la indignidad, el profesor Valencia Zea ha dicho lo siguiente:

“Según lo estatuido por el Código, la indignidad se produce cuando el heredero o legatario, por actos delictuosos contra la persona o bienes del causante, traiciona los normales sentimientos que se suponen existir entre uno y otro, como cuando el hijo comete graves atentados contra el padre. Por lo tanto, podemos definir la indignidad diciendo que son atentados cometidos por el heredero o legatario contra el causante, capaces de destruir las naturales inclinaciones de cariño que se suponen existir como fundamento de la vocación hereditaria”².

En el mismo sentido, se ha dicho por la doctrina que la indignidad es:

“Una exclusión de todo o parte de la asignación a que ha sido llamado el asignatario por el testamento o por la ley, pronunciada como pena contra el que se ha hecho culpable de ciertos hechos limitadamente determinados por el legislador, como causales de indignidad. La indignidad es una exclusión de la sucesión; el efecto natural de ella consiste en que el interesado indigno es privado de lo que le hubiere correspondido en la mortuoria, sin esas circunstancias.

Se dice que la indignidad es pronunciada como pena, para significar que es la sanción que la ley civil establece para el sucesor que ha ejecutado ciertos actos, y como sanción que es, no puede aplicarse sino mediante juicio previo, en que se compruebe plenamente que aquel se ha hecho acreedor a ella, por haber incurrido en alguna de las faltas que la ley enumera como casuales de indignidad”³.

Esta sanción no opera de pleno derecho pues requiere de una declaración judicial. Lo que significa que mientras esta no se produzca el asignatario se tiene como heredero o legatario (Código Civil, artículo 1031).

La Corte Constitucional se ha referido con relación a la indignidad así:

¹ Dispone la norma en cita: “*Artículo 1018. Será capaz y digna de suceder toda persona a quien la ley no haya declarado incapaz o indigna*”.

² VALENCIA ZEA, Arturo, *Derecho Civil, Sucesiones*, Editorial Temis, Cuarta Edición, 1992, Pág. 56.

³ SUAREZ FRANCO, Roberto. *Derecho de sucesiones*, Editorial Temis, 1999. Pág. 104.

“Pero, además de la capacidad se requiere, para todas las sucesiones, no haber sido declarado incurso en causales de indignidad para suceder, las cuales se encuentran expresamente establecidas en el 1025 del Código Civil. A quien en ellas incurre, el legislador le impone como sanción por faltar a los deberes con el causante la privación de la asignación a que tenía derecho conforme a la ley o a la asignación con la cual se le había beneficiado por el testador. Tal sucede, por ejemplo con el que ha cometido “el crimen de homicidio en la persona del difunto, o ha intervenido en este crimen por obra o consejo o la dejó perecer pudiendo salvarla;” e igual con el que atenta de manera grave contra la vida, el honor o los bienes de la persona de cuya sucesión se trata o de su cónyuge o de sus ascendientes o descendientes, declarada esa conducta por sentencia ejecutoriada; o, cuando no se socorrió al testador pudiendo y necesitando este socorro; y, de igual manera cuando por fuerza o dolo se obtiene una determinada disposición testamentaria o se le impide testar, o cuando se oculta el testamento del difunto.

(...)

4.4. Queda claro entonces que tanto la indignidad como el desheredamiento son una sanción, una pena, de carácter civil, y en ello son semejantes. **Pero la indignidad se define por la ley** y se extiende tanto a la sucesión testada como a la intestada, en tanto que el desheredamiento no tiene cabida sino en las sucesiones testamentarias; el desheredamiento tiene como efecto privar de todo o parte de la asignación forzosa que corresponde a un legitimario; la indignidad por su parte se extiende a toda clase de herederos, aun a aquellos que no lo son forzosamente”. (Subrayado por fuera del texto original). (Corte Constitucional. Sentencia C-430 de 2003. M. P.: Alfredo Beltrán Sierra).

En la actualidad, el catálogo de las causales que dan origen a la indignidad se encuentra previsto en el artículo 1025 del Código Civil, en los siguientes términos:

“**Artículo 1025. Causales de indignidad sucesoral.** Son indignos de suceder al difunto como herederos o legatarios:

1°. El que ha cometido el crimen de homicidio en la persona del difunto o ha intervenido en este crimen por obra o consejo, o la dejó perecer pudiendo salvarla.

2°. El que cometió atentado grave contra la vida, el honor o los bienes de la persona de cuya sucesión se trata, o de su cónyuge o de cualquiera de sus ascendientes o descendientes, con tal que dicho atentado se pruebe por sentencia ejecutoriada.

3°. El consanguíneo dentro del sexto grado inclusive que en el estado de demencia o destitución de la persona de cuya sucesión se trata, no la socorrió pudiendo.

4°. El que por fuerza o dolo obtuvo alguna disposición testamentaria del difunto o le impidió testar.

5°. El que dolosamente ha detenido u ocultado un testamento del difunto; presumiéndose dolo por el mero hecho de la detención u ocultación”.

Como se deduce de lo expuesto, es claro que en términos generales las causales de indignidad consagradas en el artículo 1025 del Código Civil, se resumen en los siguientes comportamientos:

1. Homicidio del Causante.
2. Omisión de socorro.
3. Atentado grave contra el difunto, su cónyuge o sus familiares, con previa sentencia judicial condenatoria.
4. Fuerza o dolo en el testamento.
5. Detención u ocultamiento doloso del testamento.

Hoy en día, a los comportamientos citados, debe agregarse uno de los mayores problemas sociales que se presentan en Colombia, consistente en la situación de abandono a la que se someten a los niños. Lastimosamente las estadísticas vigentes muestran cifras bastante preocupantes acerca de este fenómeno. Así, por ejemplo, en un documento elaborado por la Universidad Externado de Colombia, se afirma que para el año 2005 el porcentaje de niños huérfanos fue del 4.7%, mien-

tras el de niños con uno o varios padres ausentes asciende al 35.4%⁴. Adicionalmente, a comienzos de este año, el diario *El Tiempo* publicó un reportaje en el que señala, siguiendo estadísticas del ICBF, que tan sólo en los tres (3) primeros meses del año se presentaron 1.068 casos de menores abandonados, lo que significa un incremento de casi el 11% en el número de casos reportados.

Esto significa que, en nuestro país, un porcentaje representativo de nuestra infancia crece bajo la carencia de ambos padres o, por lo menos, de alguno de ellos. Dicha situación perjudica el futuro de los niños, quienes en la mayoría de los casos se ven condenados a condiciones de pobreza y exclusión, a pesar del apoyo que algunos parientes puedan brindarles. En efecto, según las estadísticas las personas mayores de 60 años, que son reconocidas como jefes de hogar, acogen a los niños huérfanos o de padres ausentes en un 32%. Esto ha generado que un porcentaje del 23.17% de los niños en situación de abandono, se encuentren en condiciones de extrema pobreza, ya sea porque carecen de ingresos monetarios o porque viven de la ayuda que otras personas les brindan.

Ante esta realidad, es necesario corregir un vacío que se presenta en nuestra normatividad, estableciendo como causal de indignidad sucesoral el abandono sin justa causa del hijo por parte de sus padres, de manera que si por alguna circunstancia de la vida, el primero logra éxito económico, al momento de fallecer, sus bienes y recursos no puedan ser reclamados en calidad de legitimarios por sus ascendientes, quienes lo despojaron durante su niñez de todo el apoyo necesario para su formación y le negaron el amor y cuidado que no sólo ordena la Constitución (C. P. artículo 44), sino que exige la misma ley natural.

Hoy en día, nuestra regulación, no castiga la situación previamente referida, permitiendo que con el transcurso de los años, los padres que abandonaron a sus hijos, aparezcan al momento de su defunción, para reclamar el porcentaje que obligatoriamente les corresponde por virtud de la ley, en calidad de legítimas⁵. Por dicho motivo, este proyecto de ley aspira a ponerle fin a ese comportamiento injusto e inmoral, el cual en algunas ocasiones implica privar de un derecho sucesoral a otras personas que, en realidad, sí velaron por el causante durante su vida, como ocurre, por ejemplo, con los hermanos o el cónyuge.

Ahora bien, esta misma causal de indignidad, justificada en el abandono, debe aplicarse para el caso en el cual los ascendientes sean desamparados por sus hijos, pues dicho comportamiento igualmente se traduce en un grave atentado contra la institución familiar que sirve de soporte al régimen sucesoral.

Por lo demás, es preciso aclarar que esta iniciativa legislativa había sido presentada en la pasada legislatura por parte del honorable Senador Germán Vargas Lleras, lastimosamente por falta de tiempo no pudo ser discutida en ninguno de los debates exigidos por la Constitución y la ley. No obstante, fue radicada ponencia favorable por el honorable Senador Jesús Ignacio García, en la que se recoge un concepto del doctor Roberto Suárez Franco, que aclara y corrige la redacción original de la norma propuesta.

En cuanto al contenido del proyecto, este se reduce a proponer una nueva causal de indignidad que prevea la hipótesis del abandono, en un sentido que resulte armónico con el encabezado del artículo 1025 del Código Civil y con la necesidad de que el comportamiento reprochable recaiga frente a la persona del causante.

De igual manera, se establece una definición del concepto de abandono, a fin de impedir inequidades en la aplicación de la ley, con la incorporación de un término jurídico indeterminado.

Por otro lado, para que la causal resulte acorde con todas las personas que eventualmente son llamadas a suceder, se vincula la situación

⁴ UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Documento: Entre la orfandad y el abandono: Niños en exclusión social en Colombia. Fecha de publicación: 4 de junio de 2007. El mismo se puede consultar en la siguiente página web: “http://www.universia.net.co/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=8787”.

⁵ El artículo 1240 del Código Civil dispone que además de los hijos, los ascendientes también son legitimarios. Se entiende por “legítima” la cuota de los bienes del difunto que la ley asigna de manera obligatoria a ciertas personas. En el caso de los ascendientes a estos les corresponde, a falta de descendientes, la mitad de los bienes que el difunto pudo llegar a disponer a su arbitrio (C. C. artículo 1242).

del abandono al cumplimiento de la obligación alimentaria, por lo que desde el punto de vista pasivo la causal puede recaer sobre ascendientes, descendientes y cónyuge. Se excluye de los efectos de la norma, el abandono que se origina en una justa causa, o que pese a haber ocurrido, el causante lo perdonó.

Para no incurrir en deficiencias procesales no se realiza ninguna modificación a los preceptos probatorios y de trámite que rigen actualmente la materia en los Códigos Civil y de Procedimiento Civil, entre ellos, guarda especial importancia, el artículo 1031 del Código Civil.

Atentamente,

Rodrigo Lara Restrepo,
Honorable Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 23 del mes de julio del año 2008 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 35, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Rodrigo Lara Restrepo*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

Sección de Leyes

Bogotá, D. C., 23 de julio de 2008

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 35 de 2008 Senado, *por medio de la cual se agrega una nueva causal de indignidad sucesoral al artículo 1025 del Código Civil*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 23 de julio de 2008

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Hernán Francisco Andrade Serrano.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 36 DE 2008 SENADO

por la cual se dictan normas dirigidas a prevenir y combatir la corrupción y se expiden otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Principios rectores

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene como propósito introducir nuevas herramientas dirigidas a prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción, de suerte que el principio de transparencia se establezca como mandato imperativo en la gestión de los asuntos públicos y privados.

Artículo 2°. *Derecho a la moralidad administrativa*. La moralidad administrativa como derecho e interés colectivo implica la obligación correlativa de todos los servidores públicos de ejercer sus funciones de manera transparente y de rendir cuentas de su gestión en los términos previstos en la ley.

Artículo 3°. *Promoción de la participación ciudadana*. De conformidad con los parámetros que se establezcan en la ley, los servidores públicos deberán promover la participación y el acceso a la información por parte de todas las personas naturales o jurídicas que estén interesadas en ejercer control social y ciudadano en las diferentes instancias de planeación y ejecución de la gestión pública.

CAPITULO II

Medidas para la vigilancia de los servidores públicos

Artículo 4°. *Certificado único de antecedentes*. Créase en la Procuraduría General de la Nación el certificado único de antecedentes, disciplinarios, fiscales, contractuales, penales y de inhabilidades de personas naturales y jurídicas.

La Contraloría General de la República, el Consejo Superior de la Judicatura, el Departamento Administrativo de Seguridad, el Consejo de Estado, los Tribunales Administrativos y los jueces administrativos, deberán remitir a la Procuraduría General de la Nación, conforme al procedimiento que se establezca en el reglamento, la información completa que posean y lleguen a poseer acerca de los antecedentes y sanciones impuestas a personas naturales y jurídicas.

Antes de realizar un nombramiento en un cargo público o de efectuar un contrato, la entidad estatal que pretenda nombrar o contratar a una persona, deberá solicitar a la Procuraduría General de la Nación el Certificado único de antecedentes del aspirante. En todo caso, este certificado se expedirá de manera gratuita al interesado, quien tendrá la posibilidad de solicitar su actualización conforme a la garantía constitucional del hábeas data.

Toda persona que aspire a un cargo de elección popular, deberá presentar un (1) mes antes de su inscripción, el certificado único de antecedentes a la Registraduría Nacional del Estado Civil, con el fin de que esta entidad examine y valide la veracidad de la información contenida en el certificado, como requisito indispensable para la inscripción.

Parágrafo. Este certificado se solicitará de manera independiente para cada uno de los miembros que integran un consorcio o unión temporal.

Artículo 5°. *Inhabilidades o incompatibilidades sobrevinientes*. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 190 de 1995, el cual quedará así:

“**Artículo 6°.** En caso de que sobrevenga al acto de nombramiento o posesión, o a la firma del contrato de prestación de servicios, alguna inhabilidad o incompatibilidad, el servidor público o el contratista deberá advertirlo inmediatamente a la entidad a la cual preste el servicio.

Si dentro de los tres (3) meses siguientes el servidor público o el contratista no ha puesto fin a la situación que dio origen a la inhabilidad o incompatibilidad, procederá su retiro inmediato, o la terminación unilateral del contrato previa renuncia a su ejecución, sin perjuicio de las acciones disciplinaria y penal a que por tal hecho haya lugar.

Parágrafo. El plazo señalado en el inciso anterior únicamente operará bajo el entendido que la inhabilidad o incompatibilidad sobreviviente no se haya generado por dolo o culpa grave imputable al servidor público o al contratista. En caso contrario, se procederá inmediatamente al retiro, o a la terminación unilateral del contrato previa renuncia a su ejecución”.

CAPITULO III

Inhabilidades especiales

Artículo 6°. *Inhabilidad especial para altos funcionarios del Estado*. Los ministros, los viceministros, los superintendentes, los directores de departamentos administrativos, los directores de establecimientos públicos, los directores de las corporaciones autónomas regionales, los gerentes de empresas industriales y comerciales del Estado y los directores de unidades administrativas especiales no podrán celebrar, directa ni por interpuesta persona, contrato a ningún título con entidades del sector privado frente a los cuales hayan desempeñado funciones de regulación, inspección, vigilancia o control; o frente a las cuales hubiesen celebrado contratos estatales; hasta por el término de doce (12) meses, contados desde la fecha de aceptación de la renuncia o de la dejación efectiva del cargo. Esta inhabilidad especial igualmente se aplicará así se haya delegado el ejercicio de alguna de las citadas funciones.

Quien infrinja la presente disposición, aunque se encuentre retirado del servicio, quedará inhabilitado para ejercer empleo público, función pública, prestar servicios a cargo del Estado, o contratar con este durante un período de diez (10) a veinte (20) años.

La Procuraduría General de la Nación impondrá la correspondiente sanción, previo trámite del respectivo procedimiento disciplinario.

Artículo 7°. *Prohibiciones a familiares de altas dignidades de la Rama Judicial y de la Organización Electoral.* El cónyuge o compañero o compañera permanente, y los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil del Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación, del Registrador Nacional del Estado Civil y de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional Electoral, no podrán ser designados ni posesionarse en cargos de libre nombramiento y remoción en la Rama Ejecutiva del Poder Público, ni tener contratos de prestación de servicios con las entidades estatales que hacen parte de la misma.

Tampoco podrán ser postulados por el Gobierno Nacional para cargos o puestos en organismos internacionales.

La infracción a cualquiera de estas prohibiciones constituye causal de mala conducta sancionable en los términos previstos en el Código Disciplinario Único.

CAPITULO IV

Protección para funcionarios públicos que denuncien hechos de corrupción

Artículo 8°. *Cambio de evaluador del desempeño laboral.* El servidor público que pertenezca al régimen de carrera administrativa y que haya denunciado la comisión de un delito o interpuesto una queja disciplinaria, o que haya rendido declaración o testimonio dentro de un proceso penal o disciplinario, en ambos casos relacionado con actos de corrupción; podrá, en caso de ser necesario, solicitar a la Comisión Nacional del Servicio Civil, el cambio de evaluador del desempeño laboral, a fin de asegurar la existencia de un juicio objetivo acerca de su conducta, competencias laborales y cumplimiento de metas institucionales.

Artículo 9°. *Prohibición de represalias.* El servidor público que, directa o indirectamente, con ocasión de sus funciones o excediéndose en el ejercicio de ellas, cometa acto arbitrario e injusto contra otro servidor público que haya denunciado hechos de corrupción; incurrirá en falta disciplinaria gravísima que será sancionada con destitución del cargo e inhabilitación para desempeñar cualquier cargo o empleo público por el término de diez (10) a veinte (20) años, previo trámite del respectivo procedimiento disciplinario.

Artículo 10. *Protección laboral.* El servidor público que por haber denunciado hechos de corrupción sea objeto, directa o indirectamente, de medidas administrativas que impliquen un deterioro en las condiciones en que presta sus servicios, tendrá derecho a que cesen todas las acciones proferidas en su contra y, si es del caso, a que se le restituya en el mismo cargo o en uno superior, siempre que acredite los requisitos consagrados en la ley. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las demás acciones judiciales que se promuevan para obtener el resarcimiento de los perjuicios causados.

CAPITULO V

Régimen penal y sancionatorio

Artículo 11. La Ley 599 de 2000 tendrá un artículo 411A del siguiente tenor:

“**Artículo 411A. Tráfico de influencias.** El que dé, prometa u ofrezca a un servidor público o a cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, dinero u otra utilidad o promesa lícita o ilícita, para que a través de influencias reales o supuestas obtenga de la administración pública o de los particulares que ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos, un beneficio que redunde en provecho suyo o de un tercero, incurrirá, siempre que la conducta no se subsuma en un delito sancionado con pena mayor, en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de cien (100) a cuatrocientos (400) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

Artículo 12. El artículo 326 de la Ley 599 de 2000, modificado por los artículos 7° de la Ley 733 de 2002 y 14 de la Ley 890 de 2004, quedará así:

“**Artículo 326. Testaferrato.** Quien preste su nombre para adquirir bienes con dineros provenientes de los delitos de narcotráfico y conexos, peculado, cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito y enriquecimiento ilícito de particulares, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a doscientos setenta (270) meses y multa de seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (666.66) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio del decomiso de los respectivos bienes.

La misma pena se impondrá cuando la conducta descrita en el inciso anterior se realice con dineros provenientes del secuestro extorsivo, extorsión y conexos y la multa será de seis mil seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (6.666.66) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio del decomiso de los respectivos bienes”.

Artículo 13. La Ley 599 de 2000 tendrá un artículo 260A del siguiente tenor:

“**Artículo 260A. Soborno en el sector privado.** El que dé, prometa u ofrezca, en forma directa o indirecta, dinero u otra utilidad o promesa, a una persona que dirija una entidad del sector privado o cumpla cualquier función en ella, para que faltando al deber inherente a sus funciones, actúe o se abstenga de hacerlo, en su propio beneficio o en el de otra persona, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a treinta y seis (36) meses y multa de diez (10) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

Artículo 14. La Ley 599 de 2000 tendrá un artículo 260B del siguiente tenor:

“**Artículo 260B. Tolerancia al soborno en el sector privado.** La persona que dirija una entidad del sector privado o cumpla cualquier función en ella, que solicite o acepte, en forma directa o indirecta, dinero u otra utilidad o promesa, para que faltando al deber inherente a sus funciones, actúe o se abstenga de hacerlo, en su propio beneficio o en el de otra persona, incurrirá en prisión de veinticuatro (24) a cuarenta y ocho (48) meses y multa de treinta (30) a ciento treinta (130) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 15. La Ley 599 de 2000, tendrá un artículo 36A del siguiente tenor:

“**Artículo 36A. De las sanciones a las personas jurídicas.** Sin perjuicio de la responsabilidad penal que les asiste a las personas naturales, cuando la conducta punible sea cometida a través de un miembro u órgano de representación de una persona jurídica, le serán impuestas a esta, de manera independiente, por parte del juez penal una o varias de las siguientes sanciones, a petición de la fiscalía, siempre que se incurra en alguno de los delitos previstos en el Título X y en los artículos 246, 253, 256, 257, 402, 407 y 433 del Libro Segundo de la presente ley.

Las sanciones a imponer son:

- a) La multa señalada en la respectiva norma penal.
- b) La cancelación del registro mercantil.
- c) La publicación de la parte resolutoria de la sentencia a expensas del condenado en un medio de comunicación de amplia circulación nacional.
- d) La prohibición de celebrar contratos con las entidades estatales en un término de tres (3) a seis (6) años, únicamente cuando se trate de los delitos contemplados en los artículos 402, 407 y 433 del Libro Segundo de la presente ley.
- e) La prohibición de realizar actividades, operaciones o negocios, de carácter civil o comercial, que hayan permitido la comisión, el favorecimiento o el encubrimiento del delito por un término de tres (3) a seis (6) años.
- f) La intervención de la persona jurídica por un plazo de seis (6) meses a dos (2) años.
- g) El cierre temporal de los establecimientos o locales comerciales por un término de tres (3) meses a dos (2) años.
- h) El cierre definitivo de los establecimientos o locales comerciales.
- i) La disolución y liquidación de la persona jurídica.

Parágrafo 1°. Las sanciones a imponer dependerán de la mayor o menor gravedad de la conducta, de su clandestinidad o no, del daño real o potencial creado, de la naturaleza de las causales que agraven o

atenúen la punibilidad, de la intensidad de la culpabilidad y de la importancia de la persona jurídica en la comisión del delito.

Parágrafo 2°. *El juez velará por la protección de las garantías del debido proceso.* En este orden de ideas, asegurará la notificación de la persona jurídica antes de la fecha prevista para el inicio de la audiencia de formulación de imputación y dentro de la misma y en las audiencias posteriores le otorgará los mismos derechos que le asisten al imputado.

Parágrafo 3°. La Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura podrán publicar las sentencias condenatorias a las que se hace referencia en el presente artículo, en sus respectivas páginas web.

Parágrafo 4°. Las sanciones planteadas en los literales f) e i) del presente artículo, serán ejecutadas por la autoridad competente previa orden del juez penal.

Artículo 16. El artículo 83 de la Ley 599 de 2000 tendrá un inciso adicional del siguiente tenor:

“El término de prescripción para los delitos señalados en el Título XV del Libro Segundo de la presente ley será de treinta (30) años”.

Artículo 17. El artículo 89 de la Ley 599 de 2000 tendrá un inciso adicional del siguiente tenor:

“El término de prescripción para las penas señaladas frente a los delitos del Título XV del Libro Segundo de la presente ley, en ningún caso podrá ser inferior a treinta (30) años”.

Artículo 18. El inciso 1° del artículo 11 de la Ley 678 de 2001 quedará así:

“**Artículo 11. Caducidad.** La acción de repetición caducará al vencimiento del plazo de diez (10) años contados a partir del día siguiente al de la fecha del pago total efectuado por la entidad pública”.

Artículo 19. El artículo 9° de la Ley 610 de 2000 quedará así:

“**Artículo 9°. Caducidad y prescripción.** La acción fiscal caducará si transcurridos diez (10) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde del último hecho o acto.

La responsabilidad fiscal prescribirá en diez (10) años, contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare.

El vencimiento de los términos establecidos en el presente artículo no impedirá que cuando se trate de hechos punibles, se pueda obtener la reparación de la totalidad del detrimento y demás perjuicios que haya sufrido la administración, a través de la acción civil en el proceso penal, que podrá ser ejercida por la contraloría correspondiente o por la respectiva entidad pública”.

Artículo 20. El artículo 30 de la Ley 734 de 2000 quedará así:

“**Artículo 30. Términos de prescripción de la acción disciplinaria.** La acción disciplinaria prescribe en diez (10) años, contados para las faltas instantáneas desde el día de su consumación y para las de carácter permanente o continuado desde la realización del último acto.

En el término de veinte (20) años, para las faltas señaladas en los numerales 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 del artículo 48 de la presente ley.

Cuando fueren varias las conductas juzgadas en un solo proceso, la prescripción de las acciones se cumple independientemente para cada una de ellas.

Parágrafo. Los términos prescriptos aquí previstos quedan sujetos a lo establecido en los tratados internacionales que Colombia ratifique”.

Artículo 21. El artículo 32 de la Ley 734 de 2000 quedará así:

“**Artículo 32. Término de prescripción de la sanción disciplinaria.** La sanción disciplinaria prescribe en un término de diez (10) años, contados a partir de la ejecutoria del fallo.

Cuando la sanción impuesta fuere la destitución e inhabilidad general o la suspensión e inhabilidad especial, una vez cumplidas se producirá la rehabilitación en forma automática, salvo lo dispuesto en la Carta Política”.

CAPITULO VI

De la pérdida de mandato para gobernadores y alcaldes

Artículo 22. *De la acción pública de pérdida de mandato.* Los gobernadores y alcaldes perderán el mandato y, por ende, serán destituidos del cargo, por violación al régimen de inhabilidades, incompatibilidades o de conflicto de intereses, sin perjuicio de las demás sanciones a que hubiere lugar.

La declaratoria de pérdida del mandato podrá ser solicitada por cualquier ciudadano ante las autoridades judiciales competentes, de acuerdo con el mismo procedimiento y reglas de competencia previstas para el proceso de pérdida de investidura de los diputados y concejales.

CAPITULO VII

De la acción popular y la lucha contra la corrupción

Artículo 23. El artículo 9° de la Ley 472 de 1998 quedará así:

“**Artículo 9°. Procedencia de las acciones populares.** Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

A través de la acción popular igualmente procede la revisión y declaratoria de nulidad de un acto administrativo, o de un contrato estatal o de una de sus cláusulas, cuando estos amenacen o vulneren los derechos e intereses colectivos previstos en la Constitución, en la ley o en los tratados internacionales ratificados por Colombia”.

Artículo 24. El artículo 25 de la Ley 472 de 1998, tendrá un literal e) del siguiente tenor:

“e) Ordenar la suspensión inmediata de los actos administrativos e interrumpir los efectos de un contrato estatal o de una de sus cláusulas”.

CAPITULO VIII

Rendición de cuentas y control social

Artículo 25. *Publicidad del Plan de Acción.* A partir de la vigencia de la presente ley, todas las entidades del Estado a más tardar el 31 de diciembre de cada año, deberán publicar en su respectiva página web el Plan de Acción para el año siguiente, en el cual se especificarán los objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, los planes generales de compras y la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión junto a los indicadores de gestión.

A partir del año siguiente, el Plan de Acción deberá estar acompañada del informe de gestión del año inmediatamente anterior.

Artículo 26. *Audiencia pública de rendición de cuentas.* A partir de la vigencia de la presente ley, todas las entidades del Estado están obligadas a rendir cuentas a la ciudadanía en audiencia pública a más tardar el 31 de marzo de cada año, sobre su gestión y el buen uso de los recursos públicos durante el año inmediatamente anterior. El informe de rendición de cuentas deberá ser publicado en su respectiva página web.

En la audiencia pública se garantizará la interacción entre las autoridades públicas y la ciudadanía a través de un procedimiento previo de inscripción en el que se garantice la posibilidad de participar de forma oral y/o escrita en el proceso de rendición de cuentas. Las observaciones u opiniones de la ciudadanía que se presenten por escrito deberán ser publicadas en la página web de la entidad y se permitirá su consulta ciudadana de manera permanente por un término mínimo de seis (6) meses.

Los ciudadanos guardarán la debida compostura y respeto hacia las autoridades, quienes podrán retirarlos del recinto cuando infrinjan o alteren el orden y la tranquilidad pública o se pronuncien en términos calumniosos o injuriosos frente a las autoridades.

El incumplimiento del presente artículo será causal de mala conducta para el representante legal de la entidad o a quien este delegue.

Artículo 27. *Informe de gestión.* La rendición de cuentas deberá estar precedida de un informe de gestión previamente divulgado en su respectiva página web, el cual contendrá como mínimo:

a) Las metas previstas en el plan de acción para el año evaluado y los logros frente a tales metas.

b) El presupuesto asignado distribuido por programa y su correspondiente ejecución presupuestal.

c) Los contratos realizados en el año evaluado, especificando su objeto, valor, contratista, modalidad de contrato, convenios interadministrativos y con organismos multilaterales, clasificación por montos,

distribución por contratista, cronograma fijado, estado de ejecución y contratos adicionados.

d) El plan de contratos para el año siguiente, especificando su objeto, valor, modalidad de contrato, cronogramas de convocatoria, suscripción y ejecución.

Parágrafo. El informe de gestión podrá ser igualmente publicado en periódicos y en otros medios masivos de comunicación.

Artículo 28. *Rendición de cuentas en el sector descentralizado.* Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, así como las Sociedades Públicas y las Sociedades de Economía Mixta, no solo deberán rendir cuentas en los términos consagrados en esta ley, sino también conforme a las disposiciones que regulan el informe de gestión en los artículos 46 y 47 de la Ley 222 de 1995.

Artículo 29. *Personas sin ánimo de lucro.* Para facilitar el control ciudadano, las personas jurídicas sin ánimo de lucro deberán publicar sus respectivos estados financieros, en los términos señalados en el artículo 41 de la Ley 222 de 1995.

CAPITULO IX

Oficinas de Control Interno

Artículo 30. Modifícase el artículo 10 de la Ley 87 de 1993, el cual quedará así:

“Artículo 10. Jefe de la unidad u oficina de coordinación del control interno. Para la verificación y evaluación permanente del sistema de control interno en las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, se designará un agente quien se denominará director de la oficina o de la unidad de control interno, coordinador o auditor interno, quien será nombrado en los términos previstos en esta ley.

Parágrafo. Este artículo igualmente podrá aplicarse a las entidades de la Rama Ejecutiva del orden territorial”.

Artículo 31. Modifícase el artículo 11 de la Ley 87 de 1993, el cual quedará así:

“Artículo 11. Designación del director de la unidad u oficina de control interno. El director, coordinador, auditor interno o quien haga sus veces será un funcionario de libre nombramiento y remoción, nombrado por el Presidente de la República, mediante concurso público de méritos, para la coordinación y supervisión del control interno del Estado, de acuerdo con lo establecido en las disposiciones propias de cada entidad.

Parágrafo. Cuando se trate de entidades de la Rama Ejecutiva del orden territorial la designación se hará por la máxima autoridad de la entidad territorial respectiva, conforme al mismo procedimiento previamente señalado”.

CAPITULO X

Disposiciones varias

Artículo 32. *Sistema centralizado de información sobre corrupción.* Créase en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, un sistema de información sobre corrupción que centralice estadísticas y registros procedentes de la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura, la Auditoría General de la Nación y demás entidades que posean información sobre esta materia.

Artículo 33. *Publicidad de sanciones referentes a actos de corrupción.* Será obligación de la Fiscalía General de la Nación, de la Procuraduría General de la Nación, de la Contraloría General de la República y del Consejo Superior de la Judicatura, publicar en sus respectivas páginas web, de manera trimestral, el nombre de los sancionados, así como de las sanciones impuestas en materia penal, disciplinaria y fiscal, cuando se trate de conductas constitutivas de actos de corrupción.

Artículo 34. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Rodrigo Lara Restrepo,

Honorable Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Desde la expedición del denominado Estatuto Anticorrupción (Ley 190 de 1995), el país no cuenta con mayores normas que permitan luchar de manera eficiente contra dicho flagelo.

Por esta razón y con motivo de la promulgación de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, se pretende a través de este proyecto de ley actualizar la legislación colombiana, en el sentido de introducir en nuestro ordenamiento jurídico varias disposiciones que generen transparencia en el ejercicio de la función pública, así como nuevas provisiones que sean efectivas a la hora de luchar contra la corrupción.

La presente iniciativa legislativa se divide en diez capítulos de la siguiente manera:

CAPITULO I

Principios rectores

En el Capítulo Primero se establecen los principios rectores del proyecto de ley. Allí se reconoce a la moralidad administrativa como un derecho colectivo, el cual genera como obligaciones correlativas para los servidores públicos ejercer sus funciones de manera transparente y rendir cuentas de su gestión.

CAPITULO II

Medidas para la vigilancia de los servidores públicos

En el Capítulo Segundo se introduce un nuevo certificado que pretende unificar el conocimiento que la administración pública tiene acerca de los antecedentes disciplinarios, fiscales, contractuales, penales y de inhabilidades de las personas naturales y jurídicas. Este certificado será administrado por la Procuraduría General de la Nación, quien deberá expedir una copia del mismo a solicitud de las entidades públicas que pretendan contratar o nombrar a una persona. De igual manera, el certificado será requisito indispensable para la inscripción de candidatos, previa validación de la información por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Por otra parte, se modifica el artículo 6° de la Ley 190 de 1995, en el sentido de incluir en el régimen de inhabilidades o incompatibilidades sobrevinientes a las personas que prestan sus servicios en el sector público a través de contratos de prestación de servicios. Este nuevo mandato legal se armoniza con lo dispuesto en los artículos 9° y 17 de la Ley 80 de 1993. Finalmente, la norma en cita se ajusta a lo ordenado por la Corte Constitucional en Sentencia C-038 de 1996¹.

CAPITULO III

Inhabilidades especiales

En el Capítulo Tercero se consagra una inhabilidad especial derivada del literal e), del numeral 2, del artículo 12 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, la cual pretende evitar la “puerta giratoria” del sector público al sector privado. A través de esta figura, se asegura que las decisiones públicas no estén influenciadas por posibles beneficios al retirarse del cargo, o que la información obtenida por un funcionario público en su paso por la administración, sea utilizada de manera inadecuada en el sector privado. Adicionalmente, se crea una nueva prohibición para familiares de los altos funcionarios de la Rama Judicial y de la Organización Electoral, por medio de la cual se busca asegurar un verdadero régimen de independencia en el ejercicio de sus funciones.

CAPITULO IV

Protección para funcionarios públicos que denuncien hechos de corrupción

En el Capítulo Cuarto se desarrolla el marco de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, en el que se ordena a los Es-

¹ En esta oportunidad, la máxima autoridad de la Justicia Constitucional señaló que: “La Corte considera que es importante efectuar una distinción. Si la inhabilidad o incompatibilidad sobrevinientes, se originan en causas imputables al dolo o culpa del nombrado o al funcionario, no cabe duda de que la norma examinada es inconstitucional. Los principios en los que se basa la función pública, quedarían sacrificados si no se optara, en este caso, por el retiro inmediato del funcionario o la negativa a posesionarlo. // Si por el contrario, en la inhabilidad o incompatibilidad sobrevinientes, no se ha incurrido por dolo o culpa del nombrado o al funcionario, y siempre que estos en sus actuaciones se ciñan a la ley y eviten los conflictos de interés, puede considerarse razonable que se disponga de un término de tres meses para poner fin a la situación. De esta manera se preserva el derecho al trabajo, su estabilidad, y el acceso al servicio público, sin que por este hecho se coloque a la administración en trance de ver subvertidos sus principios medulares. // En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad del precepto acusado, pero bajo el entendido de que la norma se refiere únicamente al nombrado o al funcionario que no haya dado lugar por su dolo o culpa a la causal de inhabilidad o incompatibilidad sobrevinientes”.

tados Partes adoptar medidas para proteger a las personas que denuncien hechos constitutivos de dicho flagelo. Así, se establece que: "(...) los Estados (...) convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer: (...) Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción (...)".

De igual manera, en el artículo 33, se dispone que: "Cada Estado Parte considerará la posibilidad de incorporar en su ordenamiento jurídico interno medidas apropiadas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, cualesquiera hechos relacionados con delitos tipificados con arreglo a la presente Convención".

Dentro de este marco reconocido por la Convención es que se establecen las disposiciones de este capítulo, a través de las cuales se pretende solucionar el vacío normativo existente en los preceptos legales sobre carrera administrativa, referente a la protección de funcionarios que denuncien actos de corrupción.

CAPITULO V

Régimen penal y sancionatorio

En el Capítulo Quinto se incluyen disposiciones en el ámbito del derecho criminal del Estado, así como en sus componentes disciplinario y fiscal.

Así las cosas, teniendo en cuenta el Capítulo III de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, se tipifica en nuestro ordenamiento jurídico una nueva expresión del denominado delito del tráfico de influencias. La novedad de este comportamiento delictivo se encuentra en que amplía su regulación por fuera de los estrictos límites previstos en el artículo 411 del Código Penal, consistentes en circunscribir la conducta punible a los servidores públicos y al hecho de tener bajo su conocimiento o competencia el asunto que comporta el objeto material del delito.

En efecto, a través del nuevo tipo penal propuesto, se pretende castigar el tráfico de influencias cometido por cualquier persona, cuando para la obtención de beneficios propios o para un tercero, ofrece dinero, u otra utilidad o promesa lícita o ilícita. A través de este delito, se penaliza básicamente la corrupción en el sector privado, la cual sin lugar a dudas afecta la competitividad y se refleja en la instauración de malas prácticas que permean al sector público. Por ejemplo, por esta vía se podrá castigar a aquél particular que en el giro ordinario de sus negocios, está acostumbrado a pagar comisiones en el sector público o privado para obtener beneficios que redunden en su propio provecho o en el de un tercero.

De igual manera, dentro de este apartado, se relaciona el delito de testaferrato con los delitos contra la administración pública que involucran actos de corrupción, toda vez que el servidor público que abusa de su cargo o funciones, se vale en la mayoría de los casos de interpuestas personas para ocultar el producto de sus ilícitos.

A continuación, siguiendo el artículo 21 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, se tipifican los denominados delitos de soborno en el sector privado y tolerancia al soborno en el sector privado, a través de los cuales se pretende garantizar las buenas prácticas en el desarrollo del sector empresarial.

De igual manera, se propone aplicar sanciones a las personas jurídicas, cuando la conducta punible sea cometida a través de un miembro u órgano de representación de dichos entes jurídicos. Esta disposición tiene como antecedente remoto la Ley 491 de 1999, en los artículos 26 y 27, en los que se reconoció la posibilidad de sancionar dentro del ámbito del derecho penal a las personas jurídicas, con condenas afines a su naturaleza jurídica.

En lo concerniente a las normas sobre prescripción, en aras de combatir el flagelo de la corrupción, se modifica su término para la acción y la pena en los casos de los delitos sancionados en el Título XV del Libro Segundo del Código Penal, referentes a las conductas punibles cometidas contra la administración pública. Por otra parte, igualmente se amplía el límite de su procedencia en los casos de la acción de re-

presión, de la acción de responsabilidad fiscal y de la acción y la sanción disciplinaria.

CAPITULO VI

De la pérdida de mandato para gobernadores y alcaldes

En el Capítulo Sexto se introduce una nueva figura jurídica destinada a luchar por la transparencia en la administración pública que se denominará "pérdida de mandato de los gobernadores y alcaldes". Esta propuesta tiene como finalidad empoderar a los ciudadanos para que sean ellos mismos quienes de manera directa puedan promover acciones de este tipo como expresión de la democracia participativa. Se trata de una nueva acción legal distinta a la figura de la revocatoria de mandato regulada en la Constitución Política y en la Ley 134 de 1994.

Son numerosos los casos en los que los ciudadanos ven burlado su derecho al voto debido a la elección de alcaldes y gobernadores que se encuentran incursos en una inhabilidad o incompatibilidad, o que pese a ser elegidos de manera correcta, infringen el régimen de incompatibilidades y de conflictos de intereses al que se encuentran sometidos por virtud de la Constitución y la ley. En estos casos, los ciudadanos carecen de una herramienta jurídica idónea que les permita separar del cargo a quienes han defraudado su confianza y deben esperar a que la destitución se produzca luego de un extenso proceso disciplinario, en el cual el ciudadano no es más que un mero espectador.

Así las cosas, se plantea esta nueva figura legal, la cual se regirá en lo concerniente a su trámite, procedimiento y reglas de competencias, de acuerdo con la normatividad vigente en materia de pérdida de investidura. En efecto, recuérdese que, esta última institución de carácter sancionatorio busca castigar a las personas elegidas popularmente para el ejercicio de un cargo, entre otras, cuando se vulnera el régimen de inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de interés, de una manera similar a la propuesta a través de la pérdida del mandato para gobernadores y alcaldes.

Por otra parte, se insiste en que la pérdida del mandato es distinta a la revocatoria del mandato. Precisamente, la revocatoria es definida en la ley, como "un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde". (Artículo 6°, Ley 134 de 1994).

Esta última acción se origina en la solicitud por parte de un grupo de ciudadanos, en número no inferior al 40% de los votos que obtuvo el gobernante electo en el respectivo proceso de elección, para que se convoque a votaciones dirigidas a revocar su mandato, con fundamento en el incumplimiento del programa de gobierno o en la insatisfacción general de los electores.

Es evidente que la naturaleza de las acciones en estudio es diferente, toda vez que las causas que dan origen a la revocatoria del mandato así como los objetivos que se persiguen con dicha acción, no encuentran paralelo en la figura propuesta de la pérdida de mandato.

Estas son las razones que impulsan la propuesta de establecer una acción para alcaldes y gobernadores equiparable en causas y efectos a la pérdida de investidura. Con una acción de este tipo se contaría con un instrumento eficiente que permitiría que en los casos en que la persona elegida esté incurso en una causal de inhabilidad o incompatibilidad se pueda declarar de manera directa la pérdida del mandato promovida por cualquier ciudadano, ya que tendría el carácter de una acción pública.

CAPITULO VII

Alcances de la acción popular como mecanismo contra la corrupción

En el Capítulo Séptimo se busca armonizar la Ley 472 de 1998 con la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional referente a la procedencia de la acción popular contra actos administrativos y contratos estatales y la posibilidad de adoptar medidas cautelares que salvaguarden los derechos colectivos, los cuales han sido vulnerados en varias ocasiones a través de las citadas modalidades de actos jurídicos.

Así ha ocurrido con los derechos a la moralidad administrativa, al espacio público o al patrimonio público².

Sobre la materia, en Sentencia SU-713 de 2006, la honorable Corte Constitucional acatando los precedentes de la jurisprudencia del Consejo de Estado, señaló que:

“(…) La acción popular es una acción de raigambre Superior, sujeta a los principios constitucionales de informalidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad y eficacia³. Para su procedencia, es obligación del juez constitucional impulsarla de oficio⁴ y, además, no exige el agotamiento previo de la vía gubernativa cuando se pretenden controvertir actos administrativos⁵.

La doctrina y la jurisprudencia han reconocido que si bien la acción popular no tiene como finalidad controvertir la legalidad de los actos administrativos o contratos estatales, ya que para asegurar el cumplimiento de dicho propósito se han previsto en el ordenamiento jurídico las acciones contencioso administrativas; **lo cierto es que a través de una visión garantista de los derechos constitucionales se admite que, si dichos actos o contratos son la causa de afectación o amenaza de un derecho colectivo, el juez constitucional puede anularlos, suspenderlos o inaplicar sus efectos de oficio.**

En cuanto se trata de los actos administrativos proferidos en desarrollo de un proceso licitatorio y del contrato estatal que se suscribe al finalizar dicho trámite de selección, la acción popular se puede ejercer para evitar el daño contingente o restituir las cosas a su estado anterior, siempre y cuando resulten comprometidos derechos colectivos⁶.

² En este sentido se pueden consultar las decisiones del Consejo de Estado Radicación número: 52001-23-31-000-2000-1059-01(AP-518) de 31 de octubre de 2002 – Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque. Radicación número: 13001-23-31-000-2001-0003-01(AP-435) de 4 de septiembre de 2003. Consejero ponente: Radicación número: 08001-23-31-000-2000-2599-01(AP) de 29 de mayo de 2003. Consejero Ponente: Reinaldo Chavarro Buriticá. Radicación: 25000-23-26-000-2003-01195-01(AP) de 10 de marzo de 2005. Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra.

³ Ley 472 de 1998, artículo 5°.

⁴ En sentencia AP-057 de 2001 (C. P. Jesús María Carrillo Ballesteros), el Consejo de Estado dispuso que no obstante que el juez constitucional no puede modificar ni las pretensiones de la demanda, ni los hechos que le sirven de fundamento, sí puede, cuando advierta la vulneración de un derecho colectivo diferente al invocado por el demandante, conceder su debida protección, en aplicación del principio de protección prevalente o Iura Novit Curia. En sus propios términos, se dijo: “Esta Sala ha reconocido el carácter prevalente y especial que tienen las acciones populares en las cuales el Juez tiene obligaciones como por ejemplo la impulsión oficiosa del proceso y la protección de la comunidad como sujeto de protección. La Sala estima que al Juez de esta acción le está permitido proteger otros derechos colectivos, aun cuando no han sido invocados por el actor; derechos que se ven complementados por los principios constitucionales y legales en los cuales se realizan y manifiestan a la realidad los referidos derechos. La aplicación del Principio del Iura Novit Curia ya ha sido utilizada por esta Sala en casos anteriores, en los cuales está en discusión la afectación al derecho colectivo de la moralidad administrativa (Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp.: AP-166, C.P. Alier Hernández). Bien sea que se decida aplicar el principio de la protección prevalente y eficaz de los derechos o el principio del Iura Novit Curia, las dos vías procesales convergen en una conclusión sustancial: Es válido al juez de las acciones populares proteger otros derechos colectivos no alegados por el actor, con el fin de proteger a una comunidad que está afectada por la decisión jurídica, mas no está representada en su totalidad en la Litis y por ende los principios constitucionales y demás normas legales son parte de la decisión del juez de esta acción. Tal valoración no es una introducción reciente. Desde que se establecieron las Acciones Populares como mecanismos para la protección de Derechos Colectivos y de Intereses Difusos se había determinado que en esta clase de acciones incluso el juez puede proferir un fallo ultra - petita. En síntesis, en virtud de la naturaleza especial de la Acción Popular, es válido que el juez profiera fallos ultra o extra petita”.

⁵ Dice el artículo 10 de la Ley 472 de 1998: “Cuando el derecho o interés se vea amenazado o vulnerado por la actividad de la administración, no será necesario interponer previamente los recursos administrativos como requisito para intentar la acción popular”. Sobre la materia, se puede consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: Juan Angel Palacio Hincapié. Radicación: AP-275 de diciembre 18 de 2001.

⁶ Artículo 2° de la Ley 472 de 1998. Lo anterior implica conforme lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Corporación, que la acción popular tiene un carácter preventivo y resarcitorio. Véase, Sentencia C-215 de 1999. M. P. Martha Victoria SÁCHICA. En igual sentido, las Sentencias AP-026 del 7 de abril de 2000 y AP-027 del 15 de marzo de 2001 del Consejo de Estado.

Entre aquellos derechos que pueden ser objeto de salvaguarda dentro del desarrollo de los procedimientos propios de la contratación estatal, se pueden mencionar, entre otros, los siguientes: la moralidad administrativa, el patrimonio público, la libre competencia económica, el acceso a los servicios públicos, etc.

Uno de los antecedentes en dicha materia, lo constituye la sentencia del Consejo de Estado del 7 de junio de 2001, mediante la cual se ordenó la suspensión de un contrato estatal para la construcción de un estadio de fútbol del municipio de San de Juan de Pasto, por estimar vulnerados los derechos colectivos de la moralidad administrativa y la seguridad pública⁷.

Con posterioridad, en sentencia del 19 de julio de 2002, el Consejo de Estado declaró la invalidez de un “otrosí” celebrado por Ecosalud S. A. para adquirir del contratista una actualización de software, por considerarlo lesivo de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público⁸. (…)

Conforme a lo expuesto, se deduce que en el ordenamiento jurídico se prevé a la *acción popular*, como una herramienta constitucional con la capacidad e idoneidad necesaria para obtener la declaratoria de nulidad o suspender los efectos de los actos administrativos precontractuales o el mismo contrato estatal, siempre que vulneren o amenacen derechos colectivos”. (Sentencia SU-713 de 2006. M. P.: Rodrigo Escobar Gil).

CAPITULO VIII

Rendición de cuentas y control social

Los artículos del Capítulo Octavo, referente a la rendición de cuentas y al control ciudadano, tienen como finalidad:

a) Establecer la obligatoriedad de publicar un plan de acción para el año siguiente en todas las entidades del Estado. Así mismo, se especifican los contenidos mínimos que debe incluir dicho plan y la necesidad de realizar un informe de gestión acerca de su cumplimiento en el año inmediatamente anterior.

b) Establecer la obligatoriedad a todas las entidades del Estado de rendir cuentas anualmente, como un ejercicio entre funcionarios y ciudadanos, haciendo uso de mecanismos participativos. Se señala la importancia de concebir la rendición de cuentas como un proceso en el

⁷ En dicha sentencia se dispuso que: “Dado que la Sala encontró que la administración lesionó la moralidad administrativa al tomar la decisión de construir un estadio en zona de riesgo volcánico bajo y medio, y que, como consecuencia de ello, se puso en peligro, arbitrariamente, el derecho colectivo a la seguridad pública, se accederá a las súplicas de la demanda en el sentido de ordenar la suspensión de las obras, ordenar al Municipio que haga los estudios necesarios para determinar un fin adecuado para las obras que se alcanzaron a adelantar, y conformar un comité para la verificación del cumplimiento del fallo”. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 17 de junio de 2001, Radicación N° AP-166.

⁸ La máxima autoridad de lo Contencioso Administrativo, en esta oportunidad, manifestó: “Nada impide, en consecuencia, que una decisión judicial para proteger un derecho o interés colectivo afectado, tenga el alcance de declarar fuera del mundo jurídico una estipulación o un contrato si estos constituyen la causa de la afectación. (...) Considera la Sala contrario sensu que, dado que la acción popular no tiene por objeto la nulidad de los actos o contratos sino la protección de los derechos colectivos, si encuentra acreditada una violación de la ley que pueda acarrear la nulidad del acto o contrato y la misma no concurre con una vulneración de la moral administrativa u otro derecho colectivo, el juez no puede declarar la nulidad referida porque excedería el límite de su competencia funcional. (...) Se accederá a anular una estipulación del contrato incluida en el otrosí (...) por ser contraria a valores que tutelan la moral administrativa tales como la igualdad, libertad y seguridad jurídica, al pactar sobre objeto no comprendido en la convocatoria a la celebración del contrato, que contiene una estipulación que obliga a Ecosalud S. A. a comprar al contratista la actualización de software del sistema y que, como tal, puede igualmente constituir una amenaza contra el patrimonio público. En tales condiciones, dicha estipulación está afectada de la causal de desviación de poder (artículo 44.3 de la Ley 80 de 1993) que acarrea su nulidad como en efectos se decidirá en la parte resolutive de esta sentencia dado que se encuentran reunidos los presupuestos previstos en el artículo 45 de la Ley 80 de 1993 en concordancia con el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, vale decir; está probada la causal de nulidad parcial del contrato y las partes contratantes concurrieron al proceso y ejercieron sin restricción alguna su derecho de defensa”. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 19 de julio de 2002, Radicación N° AP-10.401.

cual los funcionarios someten sus acciones al escrutinio público. Para el efecto, se debe reconocer que la rendición de cuentas no se agota en la elaboración de un informe escrito o publicado sobre indicadores de gestión, sino que implica una constante retroalimentación entre funcionarios públicos y ciudadanía.

e) Especificar los contenidos mínimos que debe tener el informe de gestión, previamente divulgado, con el fin de que los ciudadanos evalúen la gestión de las entidades del Estado en áreas estratégicas. Al adoptar unos lineamientos uniformes se hace posible hacer comparaciones y, por otra parte, evita que la entidad se concentre en divulgar información sobre aspectos meramente formales y procedimentales.

d) Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado así como las Sociedades de Economía Mixta son entes económicos con capital representativo que se rigen por el derecho privado, pero que tienen capital del presupuesto nacional o territorial según su origen. Como dicho capital y los recursos provenientes del desarrollo del objeto social son administrados para que generen utilidades o excedentes, es importante que se establezca un procedimiento que las obligue a rendir cuentas de su gestión. Ahora bien, si bien estas empresas normalmente cuentan con un Revisor Fiscal que dictamina sus estados financieros, no todas las empresas industriales y comerciales lo tienen, como ocurre, en el caso de Ecopetrol.

La importancia de someter la rendición de cuentas a los términos previstos en la Ley 222 de 1995, radica en que surge como obligación de dichas empresas, el deber de publicar los estados financieros, junto con sus notas y el dictamen del revisor fiscal en la Cámara de Comercio de su domicilio principal, dentro del mes siguiente a la fecha de su aprobación. Esto garantiza que cualquier ciudadano pueda consultar dicha información y obtener copia de la misma. Tal decisión sería una garantía de transparencia en el manejo de los recursos que involucran aportes estatales.

e) Se propone también que las entidades sin ánimo de lucro, las cuales en la práctica no son vigiladas, ni controladas por ningún organismo de inspección, vigilancia y control (con excepción de las atribuciones reconocidas en la ley, a cargo de la DIAN y las Secretarías de Hacienda Distritales y Municipales), se obliguen a rendir cuentas al cierre de cada ejercicio social. Este mandato resulta acorde con lo previsto en los artículos 45, 46 y 47 de la Ley 190 de 1995.

CAPITULO IX

Oficinas de Control Interno

Con relación al Capítulo Noveno, se busca que la unidad nacional simbolizada en el Presidente de la República (artículo 188 C. P.), se haga efectiva en la verificación y evaluación permanente del sistema de control interno de las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional.

Esta función tiene respaldo en el artículo 189, numeral 13, de la Carta Política, conforme a la cual le corresponde al Presidente de la República: *“Nombrar a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales y a las personas que deban desempeñar empleos nacionales cuya provisión no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones según la Constitución o la ley. // En todo caso, el Gobierno tiene la facultad de nombrar y remover libremente a sus agentes”*.

Quiso por tanto el Constituyente primario facilitar a quien detenta la máxima autoridad administrativa, dar capacidad de acción para poder desarrollar las funciones que le son propias en concordancia con la ley, para mejorar el desempeño del Estado, en servicio del interés general, como bien lo señala el mandato constitucional previsto en el artículo 209, el cual le asigna a las autoridades administrativas, la coordinación de sus actuaciones *“para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”* agregando luego que: *“La administración pública en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”*.

Si bien en las entidades públicas, *“las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que dispone la ley (...)”*, también como lo ha señalado la Corte

Constitucional, la coordinación de esas autoridades está en cabeza *“de la suprema autoridad administrativa del nivel nacional o del nivel territorial”* (Sentencia C-1192 de 2000). La razón de ser del Sistema de Control Interno a que alude la Ley 489 de 1998, es el de buscar garantizar el cumplimiento de los objetivos de las distintas unidades administrativas en el buen uso de los recursos, asesorando a la administración respectiva pero también informando y denunciando las irregularidades que se observen en contra del mandato constitucional y legal; tal misión se ve coartada psicológicamente por el temor o la presión del responsable como Director del Control Interno, cuando no existe la debida independencia jerárquica que le garantice estabilidad ante la objetividad de sus apreciaciones e informes por las debilidades o irregularidades que observe y detecte al interior de la Entidad y más si debe denunciarlas ante las autoridades competentes.

Si el Sistema de Control Interno está en cabeza del Presidente de la República, es de elemental recibo que tenga sus agentes propios que garanticen al Gobierno y al país el uso administrativo de los bienes que se le han encomendado a la administración pública, garantizando transparencia decisional y una permanente acción contra la corrupción a que puedan verse tentados quienes tienen la responsabilidad de su manejo; tal acción del agente para que sea eficiente, requiere de un respaldo al más alto nivel gubernativo que le garantice sin temor a represalias una labor oportuna al interior de la respectiva organización y que la confianza depositada en quienes presiden las entidades estatales no sea vilipendiada por afanes diferentes al buen hacer, para el servicio de la comunidad.

Es hora de revisar luego de trece años de vigencia, si los principios rectores del Control Interno cimentados en la *“moralidad, igualdad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de los costos ambientales”* están siendo cumplidos y sobre todo evaluados y verificados permanentemente como soporte a una buena administración pública, o si por el contrario su repercusión no ha sido la esperada; tipificar las causas que se identifican en la forma de vinculación y jerarquización administrativa sin herramientas y soportes tanto humanos como físicos que quiso el Legislador para el cumplimiento de sus funciones, constituyéndose muchas veces en una forma de obstaculizar la labor que le corresponde adelantar permanentemente.

Complementa tal situación la posibilidad de que diferentes organismos reguladores y administrativos exijan informes que van previamente con el visto bueno de los responsables de su ejecución, cuando estos no han sido diligentes en su acción, restando la indispensable objetividad que les debe ser característica.

Se pretende por tanto una mejor unidad administrativa de asesoramiento a la Entidad Estatal pero con independencia informativa para garantizar imparcialidad, oportunidad y eficiencia de la misma, convirtiendo al director de control interno en un verdadero representante de la máxima autoridad administrativa, darle el respaldo requerido para su acción y facilitar su remoción si fuere inferior al cumplimiento de sus funciones, garantizando calidad y apoyo a sus acciones.

Todo lo anterior es congruente con los modernos principios de la autorregulación, autoevaluación y primer conocedor de sus propias debilidades para subsanarlas, convirtiéndose por mandato legal en un *“sujeto agente”* de quien tiene la máxima responsabilidad de la administración pública, para recomendar con autoridad correctivos que en la gran mayoría de los casos han pasado a engrosar el archivo recordatorio de las entidades y muchas veces desapareciendo los mismos cuando no convienen a los funcionarios de turno.

Se pretende con los artículos anteriores que la elección de los jefes de control interno, para lograr asegurar el cumplimiento coordinado y armónico de las funciones de Gobierno encomendadas a las entidades administrativas las cuales deben desarrollarse, como lo ha expuesto la Corte Constitucional, en concordancia con los principios constitucionales que gobiernan el ejercicio de la función pública, esté en cabeza de su máximo responsable por mandato Constitucional.

Ratifica este análisis lo expuesto también por la Corte Constitucional en su Sentencia C-506 de 1999: *“Es, pues, preponderante el rol que tanto la Constitución Política y la ley asignan a la Oficina Asesora de Control Interno, dada la importancia sin precedentes que en la nueva*

visión del control que plasmó el Constituyente de 1991, juega el control interno para la modernización de la administración pública y el mejoramiento de la capacidad de gestión de sus instituciones, todo lo cual, connota un énfasis particular en el control estratégico de gestión, y un serio compromiso con el monitoreo de los resultados de la acción institucional, para el cabal cumplimiento de sus fines y objetivos, de acuerdo a los principios constitucionales rectores del ejercicio de la función pública.

En la hora presente, el efectivo ejercicio del control interno en las organizaciones, constituye instrumento irremplazable para la consecución de mayores niveles de eficiencia en todos los órganos y entidades del Estado colombiano, toda vez que las herramientas gerenciales que lo componen, se orientan a monitorear de manera permanente la gestión pública y el desempeño, tanto individual como institucional.

Esta Corte no puede desconocer que en la realidad de las circunstancias actuales, los resultados de la función pública en la mayoría de las entidades del Estado, dista de haber alcanzado niveles de rendimiento satisfactorio y de expresar los principios que tuvo en mente el Constituyente como principios orientadores de su ejercicio.

Unos y otros, con seguridad se irán alcanzando a medida que se hagan avances significativos en la modernización y profesionalización del servicio, mediante la implementación de indicadores, métodos, estrategias, y sistemas de evaluación cualitativa y cuantitativa del desempeño y de los resultados de la gestión; así como de sistemas de seguimiento y de monitoreo permanente al desempeño de los servidores y de las instituciones”.

¿Por qué no se ha dado, entonces, lo esperado? Es claro que los responsables internos de la verificación del logro de los propósitos que justifican la razón de ser de las organizaciones a todo nivel, deben ser los abanderados y soportes en la lucha frontal contra la corrupción administrativa, en que está empeñado este Gobierno, así como en las denuncias y correctivos oportunos a los desmanes que se sucedan, compromiso que lo reconoce también el Legislador, con quien uniendo esfuerzos se puede lograr dicho propósito, sin obstaculizar la gestión administrativa, pero sí buscando que el Gobierno mantenga sobre sus actuaciones internas ojo avizor para defender oportunamente sus intereses, que son los del ciudadano.

Es pertinente traer a colación que acorde con la Ley 489 de 1998, “el Sistema Nacional de Control Interno, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional, será dirigido por el Presidente de la República como máxima autoridad administrativa y será apoyado y coordinado por el Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de control interno de las entidades del orden nacional, el cual será presidido por el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública”. (Artículo 29. Resalto fuera de texto).

Finalmente, estas mismas atribuciones consagradas al Presidente de la República, deben reconocerse a favor de las máximas autoridades del orden territorial, a fin de respetar el principio de autonomía territorial consagrado en el artículo 287 de la Constitución Política.

CAPITULO X

Disposiciones varias

En el Capítulo Décimo se hace referencia básicamente a la creación de un sistema de información en materia de corrupción. La información constituye un elemento indispensable para conocer las características particulares y hacer seguimiento de dicho flagelo. De esta manera, se requiere contar con datos de buena calidad que permitan tomar decisiones de política pública que sean adecuadas y certeras, así como orientar los esfuerzos de prevención, investigación y sanción, a la vez que se mantiene una constante evaluación sobre los riesgos de corrupción en determinados sectores de la administración pública.

No obstante, en la actualidad la información sobre corrupción se encuentra dispersa en diferentes entidades. Con frecuencia, las metodologías para el manejo de la información varían entre entidades y al interior de las mismas, motivo por el cual se dificulta su procesamiento y análisis. Por lo anterior, en el capítulo se crea el sistema requerido,

para solucionar las falencias que se han advertido en el análisis del fenómeno de la corrupción en Colombia.

Cordialmente,

Rodrigo Lara Restrepo,
Honorable Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 23 del mes de julio del año 2008 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 36, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Rodrigo Lara Restrepo*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

Sección de Leyes

Bogotá, D. C., 23 de julio de 2008

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 36 de 2008 Senado, por la cual se dictan normas dirigidas a prevenir y combatir la corrupción y se expiden otras disposiciones, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 23 de julio de 2008

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Hernán Francisco Andrade Serrano.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

CONTENIDO

Gaceta número 469 - Miércoles 30 de julio de 2008
SENADO DE LA REPUBLICA

Pág.

INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES	
Informe sobre las objeciones presidenciales y texto definitivo al Proyecto de ley número 244 de 2008 Cámara, 147 de 2006 Senado, por medio de la cual se establece la obligación de implementar la portabilidad numérica y se dictan otras disposiciones.....	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 32 de 2008 Senado, por la cual se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Integral para los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, y se adoptan medidas tendientes a asegurar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio en estas poblaciones y se dictan otras disposiciones.....	2
Proyecto de ley número 33 de 2008 Senado, por medio de la cual se reglamenta el desarrollo de la Vivienda de Interés Social Urbana, la adjudicación de subsidios y se dictan otras disposiciones.....	7
Proyecto de ley número 35 de 2008 Senado, por medio de la cual se agrega una nueva causal de indignidad sucesoral al artículo 1025 del Código Civil.....	11
Proyecto de ley número 36 de 2008 Senado, por la cual se dictan normas dirigidas a prevenir y combatir la corrupción y se expiden otras disposiciones.....	13