



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - Nº 673

Bogotá, D. C., jueves, 8 de septiembre de 2011

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 121 DE 2011 SENADO

*por medio de la cual se establecen los derechos y deberes de las partes que intervienen en la prestación del servicio público esencial de transporte aéreo y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

#### CAPÍTULO I

##### Objeto y ámbito de aplicación

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto reglamentar los derechos y deberes de las partes que intervienen en la prestación del servicio público esencial del transporte aéreo. Esta ley se interpretará en armonía con los tratados y acuerdos internacionales aprobados por la República de Colombia, especialmente el Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas Relativas al Transporte Aéreo Internacional, celebrado en Montreal en 1999, las normas de la Comunidad Andina de Naciones sobre la materia y demás disposiciones que los modifiquen o sustituyan. Para su aplicación se entenderá que la regla más favorable para el usuario, prevalecerá sobre cualquier otra disposición.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley aplicará a todas las personas naturales y jurídicas del orden público y privado que intervengan en la prestación del servicio público esencial de transporte aéreo en Colombia y a las extranjeras que operen en, desde o hacia la República de Colombia.

Parágrafo. Las normas contenidas en esta ley son aplicables en general a las relaciones derivadas de la prestación del servicio de transporte aéreo y a la responsabilidad de los prestadores del servicio de transporte aéreo frente al pasajero del servicio respecto de aquellas situaciones donde no exista regulación especial.

#### CAPÍTULO II

##### De los derechos mínimos del usuario del transporte aéreo

Artículo 3°. *Derecho a la información.* Sin perjuicio de las disposiciones vigentes en la materia, las aerolíneas, agencias de viaje, la Autoridad Aero-náutica y los explotadores de aeropuertos, deberán suministrar a los usuarios del servicio público esencial de transporte aéreo, información clara, veraz y suficiente sobre los productos que ofrezcan mediante cualquier medio que garantice que el usuario reciba la información completa aún en condiciones de discapacidad y serán responsables por el incumplimiento de esta obligación.

3.1. Las aerolíneas y agencias de viaje deben informar sobre:

a) Los requisitos de salida, de ingreso al país de destino y de los países donde el avión haga tránsito o escala.

b) Los vuelos disponibles directos y/o en conexión, su destino, aeropuerto, horario, clase, valor de la tarifa y condiciones o restricciones de la misma.

c) El valor final de venta al público del billete o boleto de pasaje discriminando todos los cargos administrativos, los impuestos y tasas que deban ser cancelados al momento de su compra. Este valor debe informarse visualmente y el usuario solo estará obligado a pagar el precio anunciado.

d) Los costos adicionales al valor final del billete o boleto generados por estudios de crédito, seguros, transporte adicional, comisiones por compra con tarjetas crédito o débito o cualquier otra erogación a cargo del consumidor, especificando el motivo.

e) Si el billete o boleto de pasaje hace parte de un acuerdo entre operadores con código compartido u otros acuerdos interempresariales.

f) Las condiciones y restricciones para el transporte de equipaje facturado o de mano, objetos que no se deban transportar por razones de seguridad.

- g) Las condiciones y restricciones de la tarifa.
- h) Reembolsos y/o compensaciones a que haya lugar por anticipo, demora, suspensión, interrupción, cancelación o sobreventa del vuelo.
- i) Compensaciones en casos de pérdida, saqueo, demora o daño de equipaje.
- j) Los recargos o costos por exceso de equipaje.
- k) Los horarios, plazos y lugar de presentación para el embarque.
- l) Récord y condiciones de la reserva.
- m) El trámite a seguir en caso de transporte de mascotas, productos agropecuarios u objetos valiosos.
- n) Las indicaciones especiales para personas con movilidad reducida, mujeres embarazadas, enfermos, adultos mayores, niños y personas con situaciones jurídicas especiales.
- o) Detallar de manera clara las condiciones de los diferentes programas de fidelización ofrecidos por las aerolíneas (millas, DVC, MPD, etc.) y los cobros en los que deba incurrir al momento de la rendición de las mismas.
- p) Demás derechos y deberes que deban ser informados al usuario del servicio público esencial de transporte aéreo.

### 3.2. Las aerolíneas deben informar sobre:

- a) Cuando el vuelo no salga a tiempo, las aerolíneas deberán informar al usuario la causa real por la cual el vuelo no salió a la hora convenida y/o no pudo iniciar su recorrido. El explotador del aeropuerto y la Autoridad Aeronáutica deberán tener disponible esta información en el momento en que el usuario la necesite.
- b) Durante el vuelo se informará acerca de los procedimientos necesarios que deben adelantar los usuarios del servicio público esencial de transporte aéreo para garantizar la seguridad del vuelo.

### 3.3. Las aerolíneas, las agencias de viajes, los explotadores de aeropuerto y la Autoridad Aeronáutica deberán:

- a) Informar sobre las instancias de reclamación, los horarios y los sitios donde pueden acudir los usuarios del servicio público esencial de transporte aéreo para presentar la correspondiente petición, queja y/o reclamo.
- b) Disponer de una infraestructura, física para la eficiente atención al usuario, del servicio público esencial de transporte aéreo, durante el tiempo en que el usuario se encuentre haciendo uso del servicio. En el caso de las agencias de viajes, estas deberán garantizar la atención a sus usuarios en los términos señalados en las normas que regulan la operación y prestación de sus servicios.
- c) Remitir una relación semestral sobre el número de peticiones, quejas y reclamos, presentadas por los usuarios del servicio público esencial de transporte aéreo a la Autoridad Aeronáutica, quien deberá publicar esta información en su página Web.

Parágrafo. Los datos personales que sean entregados por el usuario a las empresas de transporte comercial, agencias de viaje, explotadores de aeropuertos, sólo podrán ser utilizados para los fines pertinentes del contrato de transporte o para efectos de seguridad de la aviación civil y los mimos, no podrán cederse o transferirse a ningún título.

Artículo 4°. *Derecho de turno.* Las aerolíneas establecerán un procedimiento de acuerdo con su política comercial, considerando los criterios de equidad e igualdad, para conformar las listas de espera cuando se presenten situaciones de sobreventa. La Autoridad Aeronáutica regulará y ejercerá la vigilancia sobre estos procedimientos. Los pasajeros en lista de espera tendrán derecho a un cupo en el vuelo, una vez la aerolínea verifique que existe disponibilidad.

Artículo 5°. *Derechos adquiridos por la compra de un billete o boleto de pasaje.* Derivado de la compra de un billete o boleto de pasaje el usuario tiene, entre otros, derecho:

1. A que la aerolínea y la agencia de viajes informe por cualquier medio las condiciones del contrato de transporte. Sin embargo, anexo al pasa bordo se adjuntará un escrito que contenga estas condiciones de manera legible.
2. A que en la página web de la Autoridad Aeronáutica se anexe la guía del pasajero y un vínculo dónde presentar sus quejas o reclamos.
3. Con ocasión de la sobreventa, las aerolíneas deberán garantizar la asignación equitativa de los cupos de acuerdo con las tarifas del tiquete adquirido y las políticas comerciales de la empresa, registradas previamente ante la Autoridad Aeronáutica.
4. En caso de que el usuario del servicio público esencial de transporte aéreo detecte un error en la información contenida en el billete o boleto de pasaje, deberá solicitar su inmediata corrección al momento de la compra, a la aerolínea o a la agencia de viajes en forma gratuita.

Parágrafo. Si el pasajero extravía su pasaje tiene derecho a la sustitución del mismo de manera inmediata y de conformidad con las disposiciones contenidas en el Código de Comercio y los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia.

Artículo 6°. *Derecho a ser compensado.* Sin perjuicio de lo previsto en los artículos 1880 y 1881 del C. Co., cuando una aerolínea incumpla las condiciones establecidas en el contrato de transporte aéreo por razones imputables a esta, el usuario del servicio público esencial de transporte aéreo tendrá derecho a recibir una compensación o el reembolso del valor total del billete o boleto de pasaje. En todo caso, el transportista no podrá ofrecer compensaciones inferiores a las establecidas por la Autoridad Aeronáutica.

El monto de las compensaciones, debidamente actualizado, se hará conocer en las condiciones generales del contrato de transporte y por cualquier medio de amplia difusión que para el efecto autorice la Autoridad Aeronáutica.

La aerolínea quedará exonerada del pago de compensaciones cuando se demuestre que fue por motivos de caso fortuito o fuerza mayor.

Artículo 7°. *Reembolso por desistimiento.* Conforme a lo previsto en el artículo 1878 del C. Co., el usuario podrá desistir del viaje, caso en el cual deberá dar aviso a la aerolínea con antelación no inferior de veinticuatro (24) horas.

En estos casos, la aerolínea deberá reintegrar al pasajero el valor del billete o boleto de pasaje dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha prevista para el viaje, pero podrá descontar por concepto de gastos administrativos un porcentaje del reembolso

conforme a las condiciones de la tarifa, el cual no podrá exceder del 10% del valor neto del billete o boleto.

Artículo 8°. *Aclaración obligatoria de la tarifa.* Con el fin de evitar confusión sobre la tarifa que efectivamente deberá cancelar el usuario por el servicio de transporte aéreo, la publicidad o información utilizada por las aerolíneas solamente señalará el valor final de este servicio para el público, discriminando todos los cargos.

Artículo 9°. *Transferencia.* El billete o boleto de pasaje, podrá ser transferido por su titular, siempre y cuando dé aviso a la aerolínea con antelación no inferior a setenta y dos (72) horas a fin de verificar la información que se le suministra.

Artículo 10. *Derecho a transportar equipaje.* Conforme con lo previsto en los artículos 1004 y 1884 del C. Cio., y el Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas Relativas al Transporte Aéreo Internacional, celebrado en Montreal en 1999, el usuario del servicio público esencial de transporte aéreo tiene derecho a transportar consigo el equipaje de mano y facturado, con las restricciones que al efecto autorice la Autoridad Aeronáutica en el Manual del pasaje.

Artículo 11. *Derecho a reclamar.* Sin perjuicio de las peticiones, quejas y reclamos que se hagan ante las aerolíneas, agencias de viaje y explotadores de aeropuertos, y las acciones judiciales a que haya lugar, cualquier incumplimiento de las condiciones establecidas en esta ley, le dará el derecho al usuario del servicio público esencial de transporte aéreo de reclamar ante las aerolíneas. En caso de acudir ante las autoridades judiciales no podrá recibir doble compensación por los mismos hechos.

De igual forma, cuando se trate de reclamos por retardo, pérdida total o parcial, o deterioro de equipaje, el pasajero podrá presentar la queja, la petición o el reclamo. Transcurridos dos (2) meses desde la llegada del equipaje, la aerolínea no estará obligada a responder por el equipaje o las cosas abandonadas que no hayan sido reclamadas de acuerdo con el artículo 20 de este reglamento. Estas serán entregadas a la Autoridad aeronáutica para que sean donadas a entidades públicas de beneficencia.

Artículo 12. *Derecho a asistencia en vuelos desviados.* Cuando por causas imputables a la aerolínea, esta deba operar desde/hacia un aeropuerto distinto de aquel para el cual se pactó el contrato, deberá asumir los gastos de transporte y alojamiento del usuario desde/hacia el segundo aeropuerto, bien sea desde/hacia el aeropuerto para el que efectuó la reserva o desde/hasta otro lugar cercano convenido con el usuario del servicio público esencial de transporte aéreo.

Artículo 13. *Trámites prioritarios.* En caso de embarazo que supere la trigésima semana, será necesario presentar autorización del médico tratante habilitando a la gestante a efectuar dicho viaje, de lo contrario la aerolínea podrá denegar el embarque. Cuando se trate de enfermos graves que requieran viajar con un médico, la aerolínea deberá asignar cupo y embarcar prioritariamente tanto al enfermo como al médico acompañante, siempre que sus condiciones no afecten el bienestar general.

Para el transporte de enfermos, la aerolínea, el pasajero y las dependencias de sanidad portuaria de los aeropuertos, deberán cumplir lo dispuesto en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia y las normas de Salud Pública.

Artículo 14. *Derecho a tratamiento digno.* Todo usuario del transporte aéreo tiene derecho a no ser discriminado por razones de raza, sexo, orientación sexual, discapacidad, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. De igual forma, las autoridades, las aerolíneas, agencias de viajes, Autoridad Aeronáutica, explotadores de aeropuertos o quien los represente, se abstendrán de dar trato descortés o abusivo a los usuarios del servicio público esencial de transporte aéreo. Las requisas las realizará personal masculino y femenino de acuerdo con el sexo del usuario.

Artículo 15. *Derecho a la protección contra la publicidad engañosa.* El usuario del servicio de transporte aéreo, tendrá derecho a que se le compense por los perjuicios derivados de aquellos mensajes que no correspondan a la realidad o sean insuficientes, de manera que induzcan o puedan inducir a error, engaño o confusión.

Parágrafo. Cuando la publicidad engañosa no provenga de la aerolínea sino de una agencia de viajes la Autoridad Aeronáutica deberá remitir la queja a la autoridad competente.

### CAPÍTULO III

#### **Creación, Expedición y Difusión de la Guía del Usuario del Servicio Público Esencial de Transporte Aéreo**

Artículo 16. *Expedición y difusión.* La Autoridad Aeronáutica será la entidad encargada de expedir el texto de la Guía del usuario del servicio público esencial de transporte aéreo, en ella se informará además de los deberes y derechos mínimos del usuario del servicio público esencial de transporte aéreo establecidos en esta ley, entre otros aspectos los siguientes:

1. Deberes del usuario del servicio público esencial de transporte aéreo. Además de los contemplados en las normas vigentes, se tendrán como deberes generales de los pasajeros del servicio de transporte aéreo, los siguientes:

a) Informarse previamente respecto de sus derechos y deberes así como de las instrucciones formadas, guías modelo y contratos que suministren aerolíneas y/o agencias de viaje y/o Autoridad aeronáutica y/o explotadores de aeropuertos del servicio de transporte aéreo de pasajeros;

b) Obrar de buena fe frente a las aerolíneas y agencias de viaje, Autoridad Aeronáutica, explotadores de aeropuertos y frente a las autoridades públicas;

c) Acatar las instrucciones y recomendaciones debidamente informadas por las aerolíneas, agencias de viaje, Autoridad Aeronáutica, explotadores de aeropuertos;

d) Abstenerse de todo acto que pueda atentar contra la seguridad pública, la seguridad aérea, contra su propia seguridad o la de terceros.

e) No embarcar en la aeronave en estado de embriaguez o bajo el efecto de sustancias alucinógenas o psicoactivas.

f) Abstenerse de efectuar cualquier acto que dañe o sustraiga bienes del avión.

g) Informar oportunamente del desestimiento del vuelo.

h) Abstenerse de todo acto que afecte la convivencia a bordo o atente contra la moral o buenas costumbres.

2. A cumplir los mecanismos establecidos en caso de quejas y reclamos, en materia de trámite, instancias, horarios y términos que se deben agotar.

3. A informar a la Autoridad Aeronáutica el transporte de productos con restricciones para el embarque de equipaje y los artículos de difícil transporte que quedarán bajo la responsabilidad del usuario del servicio de transporte público aéreo y a no transportar productos prohibidos.

4. A cumplir las reglas sobre el transporte de mascotas, productos agropecuarios u objetos valiosos.

5. A cumplir las indicaciones especiales para personas con movilidad reducida, mujeres embarazadas, enfermos, adultos mayores, niños y personas con situaciones jurídicas especiales.

Parágrafo. La Guía del Usuario del Servicio Público Esencial de Transporte Aéreo, deberá estar disponible para el usuario antes, durante y después de la prestación del servicio y las aerolíneas, agencias de viaje, Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, explotadores de aeropuertos deberán propender por propender por su difusión.

#### CAPÍTULO IV

##### **Sistema de atención al usuario del servicio público esencial de transporte aéreo**

Artículo 17. *Sistema de Atención al usuario del servicio público esencial de transporte aéreo.* Las aerolíneas, los explotadores de aeropuertos y la Autoridad Aeronáutica, en aquellos lugares donde no exista un contrato de concesión, deberán disponer en cada aeropuerto de un Sistema de Atención al usuario con personal idóneo y debidamente entrenado para el efecto, a través del cual deberán recibir y atender, de manera inmediata y personal, las peticiones, quejas y reclamos del usuario del servicio público esencial de transporte aéreo, ofreciendo las soluciones inmediatas que sean pertinentes de acuerdo con las circunstancias, y en su defecto, deberán transferir inmediatamente el requerimiento correspondiente a la persona o dependencia que deba darle solución lo más pronto posible.

Las aerolíneas, explotadores de los aeropuertos y la Autoridad Aeronáutica, deberán contar con un sistema de recepción de llamadas o call center para atención al público, el cual deberá estar habilitado cuando menos doce (12) horas antes y después de cada vuelo.

La Autoridad Aeronáutica expedirá la reglamentación respectiva sobre los canales de comunicación que deberán implementar o fortalecer las aerolíneas o explotadores de aeropuertos. Para tal efecto, la Autoridad Aeronáutica establecerá las condiciones de tiempo, modo y lugar en que deberán operar estos sistemas y vigilará el cumplimiento de las anteriores disposiciones, so pena de las sanciones a que haya lugar, en el evento de que quede probada la deficiencia o se advierta la misma en situación de flagrancia.

Parágrafo. Las agencias de viaje deberán implementar un sistema para atender efectivamente las peticiones, quejas y reclamos relacionados con la venta de tiquetes y paquetes todo incluido.

Artículo 18. *Implementación.* El Sistema de Atención al Cliente por parte de las aerolíneas, agencias de viaje, Autoridad Aeronáutica, explotadores de aeropuertos deberá ser implementado con personal idóneo y debidamente entrenado para el efecto.

La autoridad Aeronáutica a través de su Centro de Estudios implementará cursos de capacitación sobre el tema y expedirá el correspondiente certificado de idoneidad, que habilite a los interesados para una debida atención del cliente.

Artículo 19. *Horarios de atención.* El Sistema de Atención al Usuario funcionará durante las horas en las cuales la aerolínea tenga vuelos, al menos desde una hora antes del primer vuelo y una después del último vuelo del día. Cuando se cancelen o retrasen los vuelos, los dependientes de la aerolínea deberán acompañar a los pasajeros hasta que estos sean embarcados a su lugar de destino o se les garantice su hospedaje.

La Autoridad Aeronáutica y los explotadores de aeropuertos, en aquellos lugares donde no haya contrato de concesión, tendrán una oficina de atención permanente, veinticuatro (24) horas del día, en los aeropuertos internacionales y en los demás aeropuertos del país, durante todo el tiempo que estén previstos vuelos.

Artículo 20. *Procedimiento de peticiones, quejas y reclamos.* Una vez presentada la petición, queja o reclamo las aerolíneas, agencias de viaje, Autoridad Aeronáutica o explotadores de aeropuertos por cualquier medio, deberán dar respuesta en un término no mayor de 15 días a la misma y efectuar el reembolso o compensación, cuando haya lugar, a más tardar dentro de los siete (7) días hábiles siguientes a la notificación de la respuesta.

Parágrafo. Cuando se trate de pérdida de equipaje, si pasado un (1) mes a partir de la fecha de la llegada del mismo, sin que el usuario del servicio público esencial de transporte aéreo acuda a retirar el bien, la aerolínea lo requerirá para que lo retire dentro de los dos (2) meses siguientes a la remisión de la comunicación. La aerolínea no estará obligada a responder por el equipaje o cosas abandonadas que el usuario del servicio público esencial de transporte aéreo no haya reclamado en este periodo de tiempo. Estas serán entregadas a la Dirección de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil para que sean donados a entidades de beneficencia.

Artículo 21. *Campaña Pedagógica.* La Autoridad aeronáutica adelantará campañas constantes de sensibilización a las aerolíneas, agencias de viajes, Autoridad Aeronáutica, explotadores de aeropuertos y usuarios del servicio público esencial de transporte aéreo para el conocimiento de sus derechos y deberes.

Artículo 22. *Garantía de cumplimiento.* Las empresas de transporte aéreo comercial que operen en, desde o hacia la República de Colombia deberán constituir una póliza de responsabilidad civil por el valor que determine la Autoridad aeronáutica, con el fin de cubrir el valor de los tiquetes vendidos cuando la empresa transportadora suspenda o cancele opera-

ciones intempestivamente sin ofrecer transporte alternativo para los usuarios, los costos de repatriación desde cualquier lugar del mundo para las personas domiciliadas en Colombia, cuando se cancele un vuelo programado hacia el país y el transportista no ofrezca una solución efectiva después de 24 horas.

La Autoridad aeronáutica coordinará por medio de la misión diplomática en el exterior, el transporte de los pasajeros hacia Colombia.

La Autoridad aeronáutica coordinará por medio de la misión diplomática en el exterior, el transporte de los pasajeros hacia Colombia.

Artículo 23. *Incumplimiento.* El incumplimiento de cualquiera de las anteriores disposiciones por parte de las empresas de servicio aéreo comercial será sancionado con multas entre 100 y 1.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Sin perjuicio de las eventuales acciones civiles o penales que correspondan.

Las multas recaudadas servirán para cubrir los gastos de desplazamiento de pasajeros domiciliados en Colombia, cuando se presenten retrasos mayores a veinticuatro (24) horas en los vuelos comerciales hacia el país, así como para repatriar los cadáveres de colombianos en el exterior, de familias que se encuentren en los niveles 1 y 2 del SISBÉN.

Parágrafo. Para efectos de graduar la multa, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil tendrá en cuenta los siguientes criterios:

1. El perjuicio causado a los usuarios del servicio público esencial de transporte aéreo;
2. La persistencia en la conducta infractora;
3. La reiteración en la violación de las normas contenidas en esta ley;
4. La disposición o no de buscar una solución adecuada a los usuarios del servicio público esencial de transporte aéreo.

Artículo 24. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas aquellas normas que le sean contrarias.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

Por tercera vez, ponemos a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley que consideramos de la mayor importancia para la defensa de los usuarios del servicio de transporte aéreo en Colombia, los cuales son frecuentemente atropellados por los prestadores del servicio por cuanto desconocen sus derechos y las obligaciones de

aquellos. Generalmente son víctima de demoras e incumplimiento de los horarios programados, interrupciones en vuelo por causas diferentes a razones meteorológicas o fuerza mayor y caso fortuito, cancelaciones en caso de que no se opte por el reintegro del pasaje, sobreventa, anticipo de vuelo y pérdida, retraso, saqueo o daño en el equipaje, para enumerar sólo algunos los frecuentes problemas a los que se ve expuesto el viajero colombiano.

La evolución de los medios de transporte y la consolidación del transporte aéreo como el sistema más rápido y seguro, ha sido determinante para el desarrollo de un mundo globalizado. Este medio ha avanzado paralelamente con los progresos tecnológicos, y se ha convertido en un elemento indispensable y determinante para el desarrollo socioeconómico de los pueblos. Ha permitido acortar distancias, traspasar fronteras y unir culturas.

Las bondades de la aviación y en especial de la aviación de carácter comercial le han permitido posicionarse como el medio de transporte preferido por cientos de turistas, estudiantes y hombres de negocios entre otros, estableciéndose así una estrecha relación y dependencia: hombre-máquina. De tal suerte que cuando se entraba esta relación, surge el denominado contrato de transporte, en donde la aerolínea ofrece la prestación de un servicio y el pasajero se adhiere a las condiciones ofrecidas.

No obstante y debido a que el servicio de transporte aéreo se ha considerado un servicio público esencial<sup>1</sup>, se ha hecho necesaria la intervención del Estado para que regule la operación de las empresas que prestan el servicio, siempre dando prelación al interés general sobre el particular y de manera especial, promoviendo el respeto de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el Reglamento<sup>2</sup>, según el caso.

Bajo esta perspectiva conviene entonces preguntarse cómo y de qué manera se está prestando el servicio de transporte aéreo en Colombia y si el usuario cuenta con verdaderas garantías que le permitan hacer exigibles sus derechos. Para ello, miraremos cuáles han sido los desarrollos en el ámbito internacional, los esfuerzos normativos en Colombia, y antes de entrar al capítulo de justificaciones, se analizará si los pasajeros conocen sus derechos como usuarios del transporte aéreo.

#### 1. EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

El incumplimiento del contrato de transporte ha sido una preocupación mundial y desde hace bastante tiempo se hizo necesario regular la prestación de este servicio. De tal suerte que para 1929, un gran número de países aprobó lo que hoy conocemos como Convenio de Varsovia. Este convenio buscaba la unificación de ciertas reglas concernientes al transporte aéreo internacional, entre otras reglas las relativas a delimitar la responsabilidad de las com-

<sup>1</sup> Ley 336 de 1996, Artículo 68. "El Modo de Transporte Aéreo, además de ser un servicio público esencial..."

<sup>2</sup> Ley 336 de 1996, artículo 5°. "El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el Reglamento para cada Modo".

pañías aéreas sobre las personas y sus equipajes, así como al establecimiento de indemnizaciones por parte de las compañías que incumplieran las cláusulas estipuladas en el contrato de transporte o fallas en la prestación del servicio. Por primera vez entonces se habla de tiquete o pasaje y de los requisitos mínimos de información que este debía poseer. Este convenio entonces se convirtió en uno de los mayores logros en el tema de regulación del transporte aéreo.

Ahora bien, dada la constante evolución de la aviación a nivel mundial y el incremento acelerado del flujo de pasajeros en todos los aeropuertos del mundo y de las nuevas exigencias que iba trayendo consigo los adelantos tecnológicos, con el transcurso del tiempo se hizo necesario la realización de varios protocolos adicionales al Convenio de Varsovia lo que hoy conocemos como el Sistema de Varsovia, además, de otros instrumentos internacionales que buscaban actualizar y adoptar la regulación existente a las necesidades que se iban presentando constantemente y de manera especial todo lo relacionado con la protección del consumidor o usuario del transporte aéreo.

Así mismo organismos internacionales como la OACI (Organización de Aviación Civil Internacional) la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA) se han preocupado por estudiar las condiciones generales del contrato de transporte aéreo y el servicio que se presta al pasajero, a tal punto que mediante el Documento 9626 la OACI, dedicó su Capítulo V a presentar un texto de orientación para los usuarios del transporte aéreo.

De igual forma, otro organismo como la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC), se ha interesado por la protección de los derechos y deberes del usuario del transporte aéreo, así como por buscar un modelo único que sirva a todos los países, por esta razón en el 2004 realizó unas recomendaciones orientadas al mejoramiento en la prestación del servicio aéreo; ellas son: la recomendación A16-8 “Derechos del Usuario” y la Resolución A16-12 ¿sobre criterios y Directrices en materia de servicios al cliente y calidad total?, documentos estos que han sido utilizados como fuente de información para que de manera local los países avancen en el tema.

Posteriormente, la Comunidad Andina de Autoridades Aeronáuticas (CAAA), mediante decisión 619, en desarrollo del artículo 104 del Acuerdo de Cartagena, armonizó los derechos y obligaciones de los usuarios, transportistas y operadores de los servicios de transporte aéreo en la Comunidad Andina, que resulta de obligatorio cumplimiento para las partes. Sea la oportunidad destacar que el texto que se aprobó fue un borrador presentado por la Delegación Colombiana.

Ahora bien, con el pleno convencimiento de que este no es solo un problema a nivel local se hará referencia a los esfuerzos que diferentes países han realizado en este tema, convencidos de que se hace necesario reforzar la reglamentación de los derechos de los pasajeros. Países como por ejemplo México, Uruguay, Costa Rica, Perú, Paraguay, Bolivia, y Ecuador entre otros, han incluido un capítulo en su Ley de Aviación Civil o Ley Aeronáutica con el fin de garantizar la protección del pasajero. Sin embargo países como Ecuador, Argentina, Colombia y Venezuela lo han realizado a través de resoluciones o ac-

tos administrativos proferidos por la correspondiente autoridad aeronáutica.

La comunidad internacional se ha pronunciado sobre el particular, vale destacar la reglamentación proferida por la Comunidad Económica Europea que en el año 2004, expidió el “Reglamento por el que se establecen las normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos y se deroga el reglamento número 295 de 1991”. Sobre el particular, David Garrido Parent<sup>3</sup>, en su artículo sobre los derechos del pasajero aéreo, expresó: “con la aprobación de este Reglamento Comunitario, se pretende en definitiva compensar la situación de debilidad en la que los pasajeros aéreos suelen encontrarse, en su condición de consumidores y usuarios, frente a las compañías aéreas, ya que, siendo el contrato de transporte un contrato de adhesión, los pasajeros aceptan las condiciones previamente definidas por las compañías sin posibilidad de negociación; en estas circunstancias, se precisa de una legislación que establezca los derechos mínimos e inderogables de los pasajeros en situaciones ciertamente desagradables como las que se producen cuando se deniega el embarque o se cancela el vuelo o se produce un retraso de larga duración, especialmente cuando el pasajero está lejos de su casa”. (Rasas fuera de texto).

Finalmente, en el sistema norteamericano existe una rica reglamentación de carácter operativo en el tema de protección al usuario de Transporte Aéreo, lo que se ha visto seriamente reforzada por el fuerte sistema de protección al usuario allí existente y las múltiples organizaciones que buscan la protección de sus derechos.

## 2. EN EL AMBITO NACIONAL

### 2.1 Marco jurídico

El marco jurídico que abarca el tema de protección al usuario está regulado por la Ley 105 de 1993 artículo 47 donde se señala que “las funciones relativas al transporte aéreo serán ejercidas por la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, como entidad especializada adscrita al Ministerio de Transporte”; posteriormente se expide la Ley 336 de 1996, “por medio de la cual se adopta en Estatuto Nacional de Transporte” que establece claramente en su artículo 2° que “la protección de los usuarios es una prioridad esencial en la Actividad del Sector”. Y señala en su artículo 68 que “el modo de transporte aéreo, además de ser un servicio esencial, continuará rigiéndose exclusivamente por las normas del Código de Comercio, por el Reglamento Aeronáutico que expida la Aeronáutica Civil, por los Tratados, Convenios, Acuerdos y prácticas internacionales y finalmente mediante el Decreto 260 de 2004 se señala que la Aerocivil será la encargada de defender los derechos del usuario.

En desarrollo de las anteriores disposiciones la Aeronáutica Civil expidió la Resolución 4498 de 2001 “por medio de la cual se establecen los derechos y deberes del pasajero y las aerolíneas, determina compensaciones y ordena la conformación de un sistema de atención al usuario por parte de las aerolíneas”. En esta resolución se toman medidas

<sup>3</sup> Tomado de: <http://www.vlex.com/vid/281252>. En Revista de Derecho Lex- Num. 33, diciembre de 2005.

orientadas a la protección del usuario del transporte aéreo, así como a las compensaciones por retardo o demora en el cumplimiento del horario fijado, interrupción, cancelación, sobreventa y anticipo del vuelo. De igual forma se ordena la creación del Plan de Atención al Usuario del Transporte Aéreo, a través del cual se busca que en primera instancia las aerolíneas resuelvan de manera directa los inconvenientes con los usuarios y que de no resolverse la diferencia exista un dispositivo que le permita al pasajero acudir ante la Autoridad Aeronáutica, quien en principio media entre el pasajero y la aerolínea dejando una constancia del acuerdo, si lo hubo y de no existir acuerdo, esta autoridad procederá a iniciar la correspondiente investigación.

Adicionalmente, y como complemento de este dispositivo de atención al usuario, se han implementado dos acciones concretas, la primera relativa a la implementación de una página web donde el usuario puede registrar su queja haciendo un breve relato de los hechos y dando traslado así a la Autoridad Aeronáutica, de igual forma por este medio se podrá consultar el estado de la queja y efectuar las consultas periódicamente, es pertinente entonces anotar que de no prosperar la queja el reporte desaparece, es decir, si existe conciliación entre las partes.

La segunda acción está dirigida a la publicación y difusión de la Guía del Pasajero pensada como una herramienta de información y consulta obligada por los usuarios que puede ser consultada en la página web, con el propósito de mantener bien informado al pasajero. Es crear una cultura en el uso del servicio.

## 2.2 Intentos legislativos

No obstante los desarrollos normativos que ha tenido Colombia en el tema, se encontraron intentos legislativos que pretendían modificar la regulación existente relativa a la protección del usuario del transporte aéreo. Una vez revisados los antecedentes legislativos, se encontraron dos proyectos de ley radicados en el año 2005 por el Senador Carlos Moreno de Caro y por el Representante Pedro José Arenas García, pero que fueron archivados.

En el primero, el para entonces Senador Moreno de Caro, radicó un proyecto que constaba de 12 artículos. Los cambios más relevantes se centraban en proponer que múltiples autoridades fueran las encargadas de defender los derechos de los usuarios, entre otras, la Aeronáutica Civil, el Ministerio de Transporte, el Consejo de Seguridad Aeronáutica y el Ministerio de Comercio. Adicionalmente, preveía un sistema de sanciones menos severas a las establecidas en la resolución, que se establecía como obligatoria la solicitud de pasajeros no voluntarios cuando exista sobreventa, así mismo señalaba que a los pasajeros se les debía informar con una antelación no inferior a 36 horas. Respecto de la pérdida de equipaje señala que las indemnizaciones serían las establecidas en el Código de Comercio y finalmente indicaba que los derechos señalados en el proyecto de ley eran de carácter irrenunciable.

Respecto del presente proyecto se presentaron dos ponencias, la primera la radicó la Representante Rocío Arias quien estuvo de acuerdo con la iniciativa y la segunda presentada por el Representante Béner León Zambrano.

En esta última ponencia, se solicitó el archivo del proyecto entre otras razones porque a juicio del po-

nente el hecho de que fueran varias las instituciones competentes para conocer de las quejas de los usuarios generaría no sólo inseguridad jurídica sino porque además, se prestaría para múltiples conflictos de competencia y adicionalmente muchas de sus propuestas contrariaban las disposiciones de la Decisión 619 de 2004 y ya existía una regulación en el tema.

Respecto del proyecto presentado por el Senador Arenas, hay que decir que este proponía que los retardos no superiores a cuatro horas fueran liquidados con el 20% del valor actualizado del tiquete y que cuando el retraso fuera superior a 4 horas se liquidara con el 100%, compensaciones que deberían ser entregadas en dinero, tiquetes o bonos a elección del usuario.

No obstante, y a pesar del convencimiento de que si no hay compromisos voluntarios por parte de las aerolíneas esta tarea resulta imposible de realizar. El Estado colombiano no puede ser ajeno a esta situación, pues es clara la urgente necesidad no sólo de visibilizar los derechos mínimos de los usuarios y sino de garantizar su ejercicio, eso sí, bajo los lineamientos establecidos en la materia en los diferentes acuerdos, convenios y compromisos internacionales suscritos por Colombia. Por esta razón, es un imperativo legislar sobre la materia.

En 2009, radicamos la misma iniciativa que hoy ponemos a consideración del Congreso de la República pero que lamentablemente no curso el trámite necesario y debió ser archivada. De todas maneras se acogieron varias de las modificaciones con las que se aprobó el texto de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes y posteriormente de la plenaria de la misma corporación, así como las propuestas que sobre el particular hicieron expertos de la Aeronáutica Civil.

El texto con estas condiciones es el que ponemos nuevamente a consideración de los colegas e insistimos en la necesidad que tiene el país y los usuarios del servicio público esencial de transporte aéreo de que se determinen los derechos y obligaciones de las partes que intervienen en este tipo de contratos.

## 3. EL MODELO DE ATENCIÓN AL USUARIO EN COLOMBIA

La Resolución 4498 de 2001 como ya se dijo arriba, contiene los derechos y deberes del pasajero respecto del transportador o las agencias de viajes, los cuales como se cita en la misma norma no tienen carácter taxativo ¿que reduce o limita sino un carácter enunciativo, siempre eso sí consultando los compromisos internacionales y el Código de Comercio.

Los aspectos principales que se regulan en esta norma y que se consideran para los efectos de este trabajo más importantes, son los relativos a las compensaciones e indemnizaciones a que tiene derecho el pasajero cuando se presentan fallas en el servicio:

- i) Por demoras e incumplimiento de los horarios programados,
- ii) Interrupciones en vuelo por causas diferentes a razones meteorológicas o por causa de fuerza mayor,
- iii) Cancelaciones en caso de que no se opte por el reintegro del pasaje,
- iv) Sobreventa,
- v) Anticipo de vuelo y
- vi) Pérdida, retraso, saqueo o daño en el equipaje.

Adicionalmente contiene un dispositivo denominado “Sistema de Atención al Usuario” (SAU), que consiste en que cada aerolínea debe implementar su sistema en donde se reciban y se atiendan de manera inmediata y personal las quejas, reclamos y sugerencias de los pasajeros, ofreciendo soluciones inmediatas. Para el desempeño de esta labor las aerolíneas diseñarán un formato que contenga la información exigida por la Aeronáutica. Señala además que los usuarios serán atendidos por el personal que ordinariamente atiende, siempre y cuando se encuentre debidamente capacitado o por personal especial, una hora antes de despachar el primer vuelo y una hora después del último.

También se indica que la difusión de los derechos y deberes de los usuarios de transporte aéreo será de obligatorio cumplimiento tanto para el personal de las aerolíneas, como para las agencias de viajes, tripulantes, y personal que atiende al usuario. Así mismo, dispone que tanto las aerolíneas como los intermediarios darán a conocer la Resolución 4498 de 2001 a los usuarios debiendo tener una copia para la consulta de pasajeros y al menos un ejemplar a bordo de cada aeronave para consulta del personal de la Aerolínea y del pasajero.

No obstante, y con el ánimo de garantizar el derecho que tiene el usuario a estar informado, se exige que cuando no se le informe directamente al pasajero sobre las condiciones generales del contrato de transporte aéreo entre otras sobre las restricciones y las condiciones de reembolso, la aerolínea deberá tener disponibles los medios necesarios para que el pasajero consulte toda la información, la que de manera adicional debe estar contenida en el contrato de transporte.

Ahora bien, después de revisar la normatividad existente respecto de los derechos de los usuarios del transporte aéreo, se hizo necesario ahondar al respecto, motivo por el cual se elevaron derechos de petición a la Aeronáutica Civil con el fin de aclarar algunos hechos que permitieran evaluar la real situación de los pasajeros en Colombia. Adicionalmente, se realizó un sondeo de opinión a ciento noventa y cuatro personas, el pasado seis de diciembre en el Aeropuerto El Dorado, a quienes se les preguntó si conocían los derechos que les asistían como usuarios del transporte aéreo. Los resultados de dicho sondeo permitieron concluir por ejemplo que, muchos de los pasajeros que son víctimas de la mala prestación del servicio no manifiestan su inconformidad y que ello se debe a la escasa información que reciben acerca de sus derechos.

#### 4. EL USUARIO DEL TRANSPORTE AÉREO EN COLOMBIA NO CONOCE SUS DERECHOS

Hay un primer elemento que permite concluir que los derechos de los usuarios del servicio público esencial de transporte aéreo han quedado en el papel y es el relacionado con la falta de difusión e información de la norma; algo esencial porque si los viajeros no conocen cuáles derechos tienen es difícil que los reclamen.

Al respecto, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, en respuesta a un derecho de petición fechado el 3 de julio del presente año, dejó al descubierto esta falencia. Según la máxima autori-

dad en materia de transporte aéreo, en estos seis años se han impreso apenas 30.000 ejemplares de la ‘Guía del Pasajero’.

En dicha carta la Aeronáutica señala: “La primera edición se realizó en formato folleto publicado por Editorial El Globo del periódico La República en el año 2001, donde se imprimieron 10.000 ejemplares. Durante el año 2003 se realizó la reimpresión de 20.000 ejemplares más, a través de la Imprenta Nacional”.

Se trata de un número muy bajo frente a la demanda que afrontan los terminales aéreos del país: sólo en diciembre del 2006 movilizaron 775.034 pasajeros nacionales y 431.848 pasajeros internacionales, para un total de 1.206.882.

Esos 30.000 folletos también son insuficientes para el Aeropuerto El Dorado que en solamente un mes (diciembre del 2006) movilizó 295.287 viajeros nacionales y 279.405 viajeros internacionales.

Además de la responsabilidad que le cabe a la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, también está la de las empresas de transporte aéreo y agencias de viaje que de acuerdo con el texto de la Resolución 4498 de 2001, tienen la obligación a tener su propio Sistema de Atención al Usuario con personal calificado. La crítica a este punto es que el sistema no es visible en los aeropuertos en Colombia y por ende los viajeros no se percatan de esa herramienta que en el papel les brinda la norma.

Lo que resulta paradójico es que a pesar de estas deficiencias, Colombia es considerada ‘ejemplo’ en América Latina. “En la Decimoséptima Reunión Ordinaria del Comité Andino de Autoridades Aeronáuticas (CAAA) –señala el oficio de la Aeronáutica- celebrada en Medellín, en junio 28 de 2004, la Delegación de Colombia presentó su primer borrador de un anteproyecto de Decisión, que luego de ser sometido a la consideración de los expertos en diversas reuniones, fue aprobado como Decisión 619, publicada en la Gaceta Oficial 1221 del 25 de julio de 2005, es decir, nuestra normatividad interna sobre este tema, fue recogida en esta Decisión Andina”.

Y agrega la misiva: “(...) Colombia ha sido pionero en el tema de la protección al usuario del servicio de transporte aéreo y es así como en el seno de diferentes organismos multilaterales como la CLAC y la CAN se ha analizado nuestra normatividad (...) la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil – CLAC- ha promulgado la Resolución A16-8 y la Recomendación A16-16(...)”.

La falta de difusión de la norma que protege a los usuarios del transporte aéreo permite el afianzamiento de un círculo vicioso que consiste en que si los derechos no son conocidos ampliamente, son pocos los que saben qué pueden exigir a las aerolíneas si son víctimas de un mal servicio y ante qué autoridades deben dirigirse. Esto, necesariamente, se reflejará en un bajo nivel de quejas que hacen ver una supuesta normalidad cuando en realidad no es así.

Por ejemplo, en enero del 2007 se recibieron 1,25 quejas por cada 10.000 pasajeros según el informe mensual de calidad del servicio de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil. Segura-



mente, ese promedio sería superior con una difusión adecuada de la 'Guía del Pasajero'.

En la respuesta al derecho de petición fechado el pasado 3 de julio, la entidad señala que durante el 2006 se recibieron 1.934 reclamaciones y que entre enero y junio de este año se recibieron 958 quejas. Los casos más frecuentes son demora del vuelo (555 en el 2006) y mal manejo de equipaje (339 en el mismo periodo).

La cifra pudiera ser mayor si los usuarios conocieran sus derechos. Y también si no existiera un 'subregistro' que permite la actual normatividad y que se produce debido a que aquellos casos en que las personas logran conciliar con la aerolínea en el transcurso de la reclamación no son reportados en las bases de datos, para la posterior elaboración de las estadísticas.

Por lo anterior el día pasado 6 de diciembre se realizó una encuesta a 194 pasajeros en el Aeropuerto Eldorado, quienes respondieron a las siguientes preguntas:

1. Aparentemente, la mayoría de los viajeros creen conocer sus derechos. A la pregunta de ¿sabe si tiene derechos como usuario del transporte aéreo?, de los 194 consultados, 123 (63,4 %) respondieron que SÍ y 71 de los entrevistados (36,5%) dijeron que NO.

2. Decimos que en apariencia, porque cuando se les empezó a preguntar por derechos específicos, estos son desconocidos por la gran mayoría de los usuarios. Por ejemplo, al indagárseles sobre ¿si sabían que la demora del vuelo es una de las seis situaciones en las que usted tiene derecho a compensaciones e indemnizaciones? Solamente 69 de los 194 consultados, (35,5 %), dijeron que SÍ sabían, mientras que 125 (64,4%) afirmaron que NO sabían.

3. La tesis de que los usuarios del transporte aéreo creen o suponen saber sus derechos, pero en realidad no los conocen, se ratifica con las respuestas a la pregunta de ¿si sabía usted que tiene derecho a refrigerio y a una llamada de tres minutos si su vuelo se retrasa entre dos y cuatro horas? De los 194 consultados, 146 (75,2%) respondieron que NO sabían que tenían ese derecho, mientras que solo 48 (24,7%) dijeron que SÍ.

4. La situación de desconocimiento de los derechos por parte de los viajeros se hace más evidente con las respuestas a la pregunta de ¿sabía usted que si no puede viajar por sobreventa del vuelo, la aerolínea debe darle un compensación de mínimo el 25 por ciento del valor del trayecto? El 80,4 %, es decir, 156 de los 194 consultados, respondió que NO sabe de la norma, mientras que los restantes 38 (19,5%) dijo que SÍ sabe de ese derecho.

5. Un caso similar se presentó cuando se les preguntó a los 194 consultados: ¿sabía usted que si el vuelo sale antes de la hora prevista la aerolínea debe pagar el excedente si lo ubica en un vuelo con tarifa superior? En este caso 154 personas (79,3%) dijeron que NO sabían, mientras que 40 de los consultados (20,6%) respondieron que SÍ.

6. Quizá la norma que menos desconocen los usuarios del transporte aéreo es la referente al derecho que tienen si el vuelo es aplazado después de las 10 de la noche. A la pregunta de ¿si el vuelo es inte-

rrumpido por situaciones diferentes a las climáticas, sabía que tiene derecho a hospedaje si son después de las 10 p.m., siempre y cuando no esté en el lugar de domicilio? 113 de los 194 consultados (58,2%) respondieron que SÍ conocen la norma, mientras que los 81 restantes (41,7%) dijeron que NO. Sin embargo, en este caso más de la mitad del grupo del SÍ coincidieron en afirmar que sabían de ese derecho porque habían pasado por la situación de que les aplazaran el viaje a altas horas de la noche, y no porque hayan sido informados previamente por las aerolíneas.

7. El desconocimiento que en general tienen los usuarios sobre sus derechos se debe en gran parte a que las aerolíneas y la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil no han difundido la 'Guía del Pasajero' anunciada desde el 2001. A la pregunta de ¿Conoce sobre la existencia de una Guía del Pasajero?, de los 194 consultados, 175 (90,2%) dijeron NO conocerla, mientras que apenas 19 viajeros (9,8%) respondieron que SÍ.

#### 5. JUSTIFICACIÓN DEL ARTICULADO

No se puede desconocer el esfuerzo que la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil ha realizado en materia de protección al usuario del transporte aéreo al expedir la Resolución 4498 de 2001, en la cual se consignaron los derechos y obligaciones del pasajero. Aunque es de resaltar que su contenido ha sido tenido como modelo por diferentes instancias internacionales, estos mecanismos que se convierten en fuente de información indispensable para el usuario no han sido ampliamente difundidos.

El objetivo principal de esta iniciativa consiste en darle la categoría de ley a aquellos derechos básicos que se derivan o nacen de la celebración de un contrato de transporte o de las reglamentaciones que sobre este aspecto expide la autoridad aeronáutica colombiana. Elevar la categoría normativa de estos derechos, aunado a una amplia campaña pedagógica de difusión de los mismos, garantiza que su contenido sea de general y público conocimiento, que es justamente lo que ha impedido que los titulares de estos derechos los hagan exigibles.

La estrategia de difusión del contenido de la Resolución 4498 de 2001, que a su vez regula los derechos y deberes del usuario del servicio público esencial de transporte aéreo, no ha sido tan eficiente: en primer término, porque como ya se dijo la publicación de la guía del pasajero no cumplió las expectativas que el flujo de pasajeros aeroportuarios exige en Colombia. En segundo lugar, porque la publicación en la página web no es suficiente para garantizar que su contenido sea conocido, pues no todas las personas tienen la facilidad ni el tiempo necesario para revisarla. Y por último, porque la exigencia normativa que en la actualidad existe y que obliga a que un ejemplar de dicha resolución esté a disposición del público en todos los mostradores de las aerolíneas, tampoco se cumple.

En esta misma lógica, se señalan y se amplían los plazos para presentar quejas, eso sí, respetando los términos señalados en la Decisión 619 por medio de la cual Colombia se compromete a respetar y adoptar las "Normas para la Armonización de los Derechos y Obligaciones de los usuarios, Transportistas y Operadores de los Servicios de Transporte Aéreo en la Comunidad Andina".

La presente iniciativa con el ánimo de salvar los mencionados obstáculos, pretende darle herramientas al Sistema de Atención al Usuario con el fin de garantizar los objetivos propuestos, de tal suerte que, las medidas que se proponen para superar los obstáculos que lo han hecho fracasar, sean superados. El proyecto propone entonces no sólo una campaña pedagógica constante por parte de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil en todo el país a través de la guía del pasajero, sino también que su contenido se encuentre en las aeronaves a disposición de los usuarios, procurando además que todos los procedimientos que exige adicionalmente la Aerocivil o las aerolíneas para garantizar la correcta prestación del servicio, se den a conocer con anterioridad, así como las compensaciones de carácter adicional y las tarifas.

No obstante, conviene felicitar la iniciativa que tuvo la Superintendencia de Puertos y Transporte de imprimir desde hace aproximadamente un año, unos cinco mil ejemplares de un folleto denominado “derechos y deberes del pasajero” donde se recogen los lineamientos principales de la citada resolución, sin que él haya contado con una amplia difusión, pero en este punto hay que aclarar que la Superintendencia no es la responsable directa de su promoción o difusión.

Otro punto importante que conviene destacar es la responsabilidad que le asiste a las aerolíneas o agencias de viajes que están obligadas a insertar el contenido del contrato de transporte en el tiquete, pasaje o billete electrónico. Sobre el particular hay que decir que las empresas comerciales de transporte aéreo, cumplen con el requisito sin que se garantice el propósito de esta exigencia, es decir, que el usuario se entere de su contenido.

Ahora bien, conviene aclarar que el criterio para seleccionar los derechos básicos del usuario del servicio público esencial de transporte aéreo, fue un criterio de utilidad y de preponderancia, sin querer con ello limitarlos, pero que le permitieran al usuario contar con unas herramientas para acceder al servicio de la manera adecuada, pero también para que le aportaran elementos de juicio para detectar cualquier falla en la prestación del servicio y poder así reclamar sus derechos de manera adecuada.

Inicialmente, y bajo la lógica antes anunciada se elevaron a categoría de ley algunos derechos, ya consagrados en la parte tercera del reglamento aeronáutico, como el derecho a estar informado, que para el objetivo principal del proyecto cobra especial relevancia antes, durante y después de un vuelo; el derecho a contar con un vuelo seguro, los derechos que se derivan de la adquisición del tiquete, a ser compensado a solicitar reembolso por desistimiento, a llevar equipaje a reclamar, a contar con trámites especiales y a que funcionarios aeroportuarios les garanticen a las personas un tratamiento digno.

Se deja claro que las aerolíneas deben informar al usuario del servicio público esencial de transporte aéreo si el vuelo se encuentra sobrevendido, eso sí respetando el derecho de aquellos usuarios que adquirieron su tiquete sin haberse presentado aún dicha situación, de tal suerte que si estos último si no se presentan con la antelación indicada, pueda la aerolínea disponer de su cupo y adjudicarlo a quienes

compraron el cupo con dicha condición, respetando eso sí la lista de espera.

Respecto del mandato contenido en el numeral 3.4 del artículo 3º, en relación con las aerolíneas, agencias de viajes, aeronáutica civil y explotadores de aeropuertos deberán disponer una infraestructura física para la eficiente atención al usuario durante el tiempo en que este utilice el servicio, decidimos aceptar la propuesta del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en el sentido de que el número de agencias es muy grande e imponerles la ubicación de una estructura física es de imposible cumplimiento por ello se reemplazó con la simple obligación de garantizar la atención a los usuarios.

De igual forma se establece que los turnos que se asignen cuando se trate de listas de espera deben ser debidamente respetados y los usuarios del servicio público esencial de transporte aéreo puedan esperar confiados su turno. Así mismo, se les exige informar de cualquier cambio respecto de las limitaciones o restricciones de seguridad, por ejemplo qué objetos no pueden ser llevados en los equipajes, algún cambio respecto del peso, etc.

Finalmente, señala que toda la información debe ser entregada por las empresas de servicios aéreos comerciales, aún las de bajo costo, pues resulta preocupante que los bajos costos se ofrezcan en detrimento del servicio que se presta a los usuarios.

Respecto del tema del reembolso, en la actualidad las aerolíneas pueden retener máximo el 10% de la tarifa, de acuerdo con las estipulaciones fijadas por la empresa y autorizadas por la Aeronáutica, siempre y cuando el usuario del servicio público esencial de transporte aéreo de aviso con 72 horas de antelación, excepto que se pruebe fuerza mayor o caso fortuito debidamente comprobado, de lo contrario no habrá lugar al reembolso. Este descuento no opera para tarifas promocionales. En esta iniciativa se acorta el término y se consagra que el pasajero podrá avisar con veinticuatro (24) horas de antelación.

También se aceptó la propuesta del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en el sentido de reducir de dos (2) meses a treinta (30) días el desembolso por desistimiento y se complementa con una aclaración sobre la tarifa efectiva que deberá cancelar el usuario por el servicio de transporte aéreo, la publicidad o la información que utilice. Este último es un artículo nuevo y por lo tanto obliga a correr la numeración de todo el articulado.

Respecto de la guía del pasajero, hay que decir que, es claro que el sector aeronáutico es cambiante tanto en su dinámica de vuelo como en su función operativa y que por ello, hay que dar unos márgenes de flexibilidad que no atenten contra las necesidades y exigencias del sector; pero que tampoco vayan en detrimento de los derechos del usuario del servicio público esencial de transporte aéreo. Por tanto se implementa la guía del pasajero como obligatoria, en donde la Aeronáutica tendrá la obligación pero también la discrecionalidad de establecer adicionalmente los procedimientos para temas como el transporte de alimentos, mercancías peligrosas o toda restricción que tenga por objeto garantizar la seguridad aérea y que el usuario está obligado a cumplir, siempre que sea informado en debida forma.



ciudadanía convoca la atención pública sobre temas de su interés, expresa apoyo o desacuerdo, denuncia o reivindica un hecho, decisión o norma.

La participación ciudadana puede tener distintos alcances: la información, la consulta, la iniciativa, la deliberación, la decisión y el control de la gestión pública.

La participación ciudadana es un comportamiento político y social, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia y la protección de los derechos y las libertades, así como el deber de los ciudadanos en la definición del destino colectivo. Está vinculada con la generación de capital social y es un motor fundamental del desarrollo económico y social.

**2. Instancias de participación ciudadana:** Son escenarios de representación de la sociedad civil, de encuentro e interacción entre actores sociales o entre estos y las autoridades públicas, a través de los cuales se canalizan iniciativas, se delibera en torno a los asuntos relacionados con temas específicos y se construyen y se hace seguimiento a acuerdos. Las instancias de participación ciudadana pueden ser formales e informales. Para los términos de la presente ley, son instancias formales de participación ciudadana aquellas que han sido institucionalizadas mediante la promulgación de normas que reglamentan sus alcances, funcionamiento y organización. Por su parte, son instancias y espacios informales de participación ciudadana aquellas que no se encuentran reglamentados por disposiciones normativas específicas, pero que concretan el espíritu participativo de la sociedad colombiana.

**3. Mecanismos de participación ciudadana:** Son los instrumentos o procedimientos mediante los cuales las personas y las organizaciones sociales pueden deliberar e incidir de manera directa en las decisiones sobre asuntos públicos.

**4. Oferta participativa estatal:** Es el conjunto de instancias y mecanismos de participación dispuestos por el Estado en sus niveles nacional, departamental, municipal, distrital y local, para que las personas y sus organizaciones hagan uso de ellos, en aras de garantizar el derecho fundamental a la participación ciudadana.

**5. Sujetos de la participación:** Son las personas o grupos de personas u organizaciones que haciendo uso de instancias y mecanismos de participación formales e informales, ejercen su derecho a participar y consiguen por ese medio un fin individual o colectivo.

Artículo 4°. *Principios Generales de la participación ciudadana.* Los principios que rigen el ejercicio de la participación ciudadana y las actuaciones de las autoridades nacionales y territoriales en esa materia son:

a) **Solidaridad.** La participación es una forma de integrar los diferentes esfuerzos de la ciudadanía y de hacer causa común con las autoridades públicas en la búsqueda del bienestar colectivo.

b) **Equidad de géneros.** La participación buscará la integración de los géneros, en igualdad de condiciones, en la vida de la nación, para lo cual dispondrá de todas las herramientas afirmativas con el fin de evitar la discriminación de alguno de ellos en las actividades públicas y privadas.

c) **Igualdad.** El Estado velará porque ninguna persona, grupo o sector sea discriminado en el ejercicio de la participación. El acceso a los recursos y a los dispositivos de fortalecimiento institucional para la participación ciudadana obedecerá a criterios de igualdad.

d) **Pluralismo.** En todos los espacios e instancias de participación ciudadana, se debe garantizar al máximo el derecho que tienen todas las corrientes de pensamiento a expresar sus opiniones y a que estas sean debatidas, sin perjuicio de su diversidad cultural, social, étnica, o económica.

e) **Autonomía.** El Estado respetará la autonomía de las personas y de sus organizaciones en el ejercicio de su derecho a participar en los asuntos públicos.

f) **Transparencia, publicidad, promoción y difusión.** Las actuaciones de las autoridades estatales en materia de participación deben ser públicas. Por lo tanto, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente la gestión que desarrollan así como el resultado de la misma.

El Estado deberá asegurar el libre acceso de todas las personas a la información y documentación relativa a las actividades de interés colectivo, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y en las normas vigentes sobre la materia. También propiciará la difusión de la oferta participativa estatal, mediante una inversión anual importante en medios de publicidad, con el fin de que los ciudadanos se interesen por intervenir activamente en las instancias de participación ciudadana.

g) **Buena fe en las actuaciones ciudadanas.** En virtud de este principio las autoridades y los particulares deberán ajustar sus comportamientos a una conducta honesta, leal y correcta. Se presume la buena fe de los ciudadanos en todas las gestiones y actuaciones que adelanten frente a las autoridades públicas.

h) **Corresponsabilidad.** Tanto la ciudadanía, mediante la exigencia y realización de su derecho a participar, como el Estado, mediante la garantía de las condiciones necesarias para el ejercicio de la participación, son responsables del proceso de participación y de sus resultados.

i) **Eficacia.** La participación ciudadana deberá contribuir a la adecuación de las acciones públicas, a la satisfacción de las necesidades colectivas y al logro de los fines del Estado Social de Derecho.

j) **Deliberación.** El ejercicio de la participación ciudadana supone la posibilidad para los participantes de expresar sus puntos de vista y confrontarlos con los de otras personas y grupos en la mira de construir acuerdos.

k) **Concertación.** La participación ciudadana debe propiciar la concertación de acuerdos entre los actores sociales y de estos con las autoridades públicas con el propósito de construir conjuntamente soluciones a los problemas que son objeto de la participación.

l) **Primacía del interés colectivo.** Las personas y grupos que ejerzan su derecho a participar, así como las autoridades públicas en su tarea de facilitar dicho ejercicio deberán encaminar su esfuerzo a conciliar el legítimo interés particular con el interés colectivo,

dando primacía a este último, sin que ello vaya en detrimento de las minorías de cualquier índole.

m) **Economía de espacios y articulación institucional.** Las autoridades públicas evitarán la dispersión de instancias institucionales de participación en el territorio de su jurisdicción y su multiplicación innecesaria. De tal forma, las autoridades públicas propiciarán la articulación de las instancias actualmente existentes y promoverán de manera prioritaria aquellas cuyo objeto sea esencial para la vida de las comunidades teniendo en cuenta las particularidades del territorio de su jurisdicción.

n) **Pedagogía democrática.** Una de las finalidades del ejercicio de la participación ciudadana es propiciar el aprendizaje democrático de las personas y sus organizaciones, en la mira de fortalecer la democracia como forma de organización del Estado y de la relación entre este y la sociedad.

## TÍTULO II

### DISEÑO INSTITUCIONAL PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

#### CAPÍTULO I

##### **Del Consejo Nacional de Participación Ciudadana**

Artículo 5°. *Consejo Nacional de Participación Ciudadana.* Créase el Consejo Nacional de Participación Ciudadana, el cual ejercerá como órgano permanente del Ministerio del Interior, para la definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana.

Artículo 6°. *Composición del Consejo Nacional de Participación Ciudadana.* Serán miembros permanentes del Consejo Nacional de Participación Ciudadana:

1. Por la Rama Ejecutiva del Poder Público:

El ministro del Interior, quien lo presidirá y convocará, o su delegado.

El ministro de Hacienda o su delegado.

El ministro de Educación o su delegado.

El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, quien ejercerá como Secretaría Técnica.

Un Gobernador elegido por la Federación de departamentos.

Un Alcalde elegido por la Federación de municipios.

2. Por los órganos de control:

El Procurador General de la Nación o su delegado.

El Defensor del Pueblo o su delegado.

El Contralor General de la República o su delegado.

3. Por la sociedad civil:

Un representante de las Asociaciones que agrupan Instituciones de Educación Superior.

Un representante de las Organizaciones Campesinas Nacionales.

Un representante de la Organización Nacional Indígena de Colombia.

Un representante de las plataformas nacionales de comunidades afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales.

Un representante de la Mesa Nacional de Víctimas.

Dos representantes, no servidores públicos, de los Consejos Territoriales de Planeación.

Un representante del Consejo Nacional de Planeación.

Un representante de la Confederación comunal.

Un representante de los Programas Regionales de Desarrollo y Paz.

Un representante de la Confederación Colombiana de ONG.

Un representante de las Organizaciones Sindicales.

Dos representantes de los Partidos Políticos. Uno perteneciente a la coalición de Gobierno del nivel nacional, y otro perteneciente a los partidos de oposición. Los cuales se invitarán a través de los directorios nacionales.

Tres representantes del sector productivo. Así, uno proveniente de la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, uno proveniente de la Asociación Nacional de Industriales y uno más de la Federación Nacional de Comerciantes.

Un representante del Consejo Privado de Competitividad.

Parágrafo 1°. Para la designación de los miembros de la sociedad civil que harán parte del Consejo Nacional de Participación Ciudadana, el Ministerio del Interior solicitará de manera formal a cada una de las plataformas y asociaciones mencionadas en el artículo 6°, o sus equivalentes, para que estas elijan de manera autónoma e independiente a sus voceros. En caso de que en el país exista más de una asociación, federación o plataforma que reúna los intereses de las poblaciones o grupos que hacen parte del Consejo, el Ministerio extenderá solicitud a todas aquellas con el propósito de que, mediante un proceso independiente, acuerden una única vocería. Si estas no llegaran a un acuerdo dentro de los dos (2) meses posteriores a la convocatoria, los demás integrantes del Consejo Nacional de Participación Ciudadana definirán, mediante un proceso de votación simple, cuál de ellas tendrá participación.

Parágrafo 2°. El Ministerio del Interior y de Justicia podrá invitar a participar en las sesiones del Consejo a los representantes de las entidades y organizaciones públicas y privadas que estime conveniente para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 7°. *Funcionamiento.* El Consejo Nacional de Participación Ciudadana se reunirá cada cuatro (4) meses, sin perjuicio de que el Ministro del Interior lo convoque a reuniones extraordinarias, cuando las circunstancias lo aconsejen.

Artículo 8°. *Convocatoria y Quórum.* El Ministerio del Interior deberá convocar a los miembros del Consejo por lo menos con un mes de anticipación a las sesiones, las cuales serán válidas cuando asistan las dos terceras partes de sus miembros. En caso de no cumplirse el quórum, si se ha realizado el respectivo proceso de convocatoria, el Ministerio no estará obligado a citar al Consejo nuevamente hasta la siguiente fecha estipulada. Aun así el Consejo podrá deliberar.

La no realización de las sesiones debido a la ausencia de participación de las organizaciones de la sociedad civil no constituye una falta ni omisión por parte del Ministerio.

Artículo 9°. *Funciones.* El Consejo Nacional de Participación Ciudadana tendrá las siguientes funciones:

a) Asesorar de manera permanente al Gobierno Nacional en materias relacionadas con la participación ciudadana.

b) Evaluar de manera permanente la oferta participativa estatal para sugerir al Gobierno Nacional la eliminación, fusión, escisión y modificación de las instancias y mecanismos de participación ciudadana existentes.

c) Elaborar propuestas para el Gobierno Nacional para la promoción y defensa del derecho a la participación y su aplicación efectiva.

d) Presentar sugerencias ante las autoridades territoriales, debidamente motivadas, en materia de participación ciudadana. Las sugerencias serán de obligatoria evaluación por parte de las autoridades, a excepción del órgano legislativo.

e) Asesorar al Gobierno Nacional en la definición de estrategias que motiven a la ciudadanía para presentar iniciativas para el mejoramiento de la participación ciudadana y promover en todo el país la cultura y la formación para la participación.

f) Aprobar los recursos para los proyectos de inversión que presenten las entidades del Estado con el fin de dar cumplimiento a sus actividades de participación ciudadana.

g) Asesorar al Gobierno Nacional en el diseño de las modalidades de acción y participación de los ciudadanos en los espacios andinos y latinoamericanos a partir de los procesos de integración regional.

h) Proponer incentivos con el fin de propiciar la inversión del sector privado en programas, políticas y planes para la promoción de la participación ciudadana.

i) Sugerir a las distintas entidades y organismos de la administración central y descentralizada del nivel nacional y a las entidades territoriales, modificaciones en sus planes, programas y proyectos, para asegurar la debida participación ciudadana en los mismos. Las sugerencias deben ser evaluadas por las entidades y organismos correspondientes.

j) Promover y asesorar la creación de las Oficinas departamentales, municipales y distritales de participación ciudadana y propender por la articulación de sus actividades.

k) Evaluar las políticas y programas de participación ciudadana y proponer las modificaciones y ampliaciones que considere pertinentes.

l) Presentar un informe anual público al Congreso de la República sobre la situación de la participación ciudadana en el país.

m) Asesorar al Gobierno Nacional en la definición de los mecanismos más idóneos para financiar las iniciativas de participación ciudadana.

n) Asesorar al Gobierno Nacional en la construcción de políticas públicas nacionales de participación ciudadana complementarias al correcto desenvolvimiento de las instancias de participación a las que se refiere esta ley.

o) Darse su propio reglamento y fijar autónomamente su agenda.

Artículo 10. *Periodo.* Los servidores públicos serán miembros del Consejo Nacional de Participación

Ciudadana mientras ocupen sus respectivos cargos. Los miembros del Consejo Nacional de Participación que sean voceros de la sociedad civil podrán asistir a las sesiones máximo por dos períodos consecutivos de tres años. Finalizado este plazo, el Ministerio solicitará a las asociaciones y plataformas la elección de un nuevo vocero. La representación será institucional, no personal. Por lo tanto, la persona que deje de pertenecer a la institución respectiva perderá inmediatamente su calidad de miembro. La ausencia sin justificación a tres sesiones será causal de expulsión del Consejo.

## CAPÍTULO II

### **De las Oficinas Departamentales, Municipales y Distritales para la promoción de la Participación Ciudadana**

Artículo 11. *Oficinas departamentales, municipales y distritales para la promoción de la participación ciudadana.* Créase en todas las administraciones departamentales, municipales y distritales la Oficina para la promoción de la participación ciudadana, adscrita a las Secretarías de Gobierno, como órgano responsable de promover el derecho a la participación ciudadana en sus respectivas unidades territoriales.

Artículo 12. *Funciones.* Las Oficinas departamentales, municipales y distritales de participación ciudadana tendrán las siguientes funciones:

a) Formular las políticas locales de participación en armonía con la política nacional y con el concurso de las distintas instancias institucionales y no institucionales de deliberación existentes y con las entidades que conforman el Estado a nivel local.

b) Hacer seguimiento al cumplimiento de las políticas locales de participación, así como hacer seguimiento a los compromisos de las administraciones emanados de los ejercicios de control social.

c) Garantizar el adecuado estudio e integración de las recomendaciones hechas por actores de la sociedad civil a la administración territorial en desarrollo de sus actividades y cofinanciar los esfuerzos de participación ciudadana.

d) Fomentar la cultura democrática y el conocimiento y apropiación de los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria.

e) Diseñar y gestionar estrategias e instrumentos que concreten en las realidades locales las políticas nacionales en materia de participación y organización de la ciudadanía.

f) Promover la toma de decisiones de carácter deliberativo sobre los recursos de inversión pública incentivando ejercicios de presupuestación participativa.

g) Diseñar y promover la estrategia que garantice la información suficiente para una efectiva participación ciudadana.

h) Ejercer y fortalecer el proceso de inspección, control y vigilancia sobre las expresiones asociativas presentes en su territorio.

i) Ejecutar, controlar, coordinar y evaluar planes, programas y proyectos para la promoción de la participación ciudadana, el interés asociativo y la organización comunitaria en el departamento, municipio, distrito o localidad.

j) Fomentar procesos asociativos en las organizaciones sociales y comunitarias.

k) Liderar, orientar y coordinar los procesos de participación de los grupos poblacionales desde la perspectiva etaria, étnica, generacional y de equidad de género.

l) Desarrollar la rendición de cuentas a la ciudadanía y promover ejercicios de control social como procesos permanentes que promuevan, en lenguajes comprensibles, la interlocución y evaluación de la gestión pública de acuerdo con los intereses ciudadanos.

### TÍTULO III

## DE LAS FACULTADES, RESPONSABILIDADES Y DEBERES ASOCIADOS AL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

### CAPÍTULO I

#### De las facultades y responsabilidades de los ciudadanos en las instancias de participación ciudadana

Artículo 13. *Facultades de los ciudadanos en las instancias de participación ciudadana.* Son facultades de los ciudadanos en el desarrollo de las instancias de participación ciudadana:

a) Participar en las fases de planeación, implementación, seguimiento y evaluación de la gestión pública.

b) Presentar sugerencias y propuestas a las autoridades públicas sobre los temas de su interés, así como recibir una oportuna y adecuada respuesta a los mismos

c) Solicitar y obtener información pública necesaria, referida a la gestión pública, que sea completa, oportuna, veraz y actualizada.

d) Ser informados oportunamente y con claridad sobre el derecho a la participación ciudadana, sus contenidos, las formas y procedimientos para su ejercicio, y las entidades de las administraciones públicas con las cuales deben relacionarse según los temas que es de su interés incentivar.

e) Organizarse en distintas manifestaciones asociativas y conformar redes sociales, con el fin de ampliar los efectos de su participación en las instancias que requieran la participación de colectivos, así como acceder a recursos públicos, bajo la vigilancia de la administración, para hacer campañas de convocatoria a la ciudadanía para que intervenga en instancias específicas de participación.

f) En el caso de las expresiones asociativas formales e informales, ser sujeto por parte de las administraciones públicas de acciones enfocadas a su fortalecimiento organizativo para participar de manera más cualificada en las distintas instancias de participación ciudadana, respetando en todo caso su autonomía.

Artículo 14. *Responsabilidades de los ciudadanos.* Son responsabilidades de los ciudadanos en el ejercicio de su derecho a la participación ciudadana:

a) Informarse sobre los aspectos de interés público sobre los cuales pretenden promover discusiones públicas, sobre aquellos sometidos a discusión por las autoridades públicas o sobre aquellos que dispongan las instancias que integran la oferta institucional de instancias de participación ciudadana, así como

de las competencias fijadas a las entidades de la institucionalidad con las cuales interactúa.

b) Respetar las decisiones tomadas en las instancias de participación ciudadana de acuerdo con las prioridades concertadas de manera colectiva por los actores participantes de las mismas.

c) Para el caso de las expresiones asociativas formales, rendir cuentas a quienes las integran y/o a las comunidades a las que representan de las discusiones y decisiones adoptadas en el marco del desenvolvimiento de la instancia de participación ciudadana.

### CAPÍTULO II

#### De los deberes de las autoridades públicas alrededor de las instancias de participación ciudadana

Artículo 15. *Deberes de las administraciones nacionales, departamentales, municipales, distritales y locales en la promoción de instancias de participación ciudadana formales e informales creadas y promovidas por la ciudadanía o el Estado.* El Estado en todos sus niveles de organización territorial nacional, bajo el liderazgo de las administraciones, tiene la obligación de:

a) Promover, proteger, implementar y acompañar instancias de participación, así como construir y desplegar una intensa política pública publicitaria a nivel nacional, departamental y local, sobre las instancias de participación y la participación como derecho constitucional fundamental del ciudadano.

b) Garantizar la participación ciudadana en los espacios de planeación del desarrollo que tendrá una función integrativa de las siguientes, de concertación de políticas sociales, de seguridad, de convivencia ciudadana, de reconciliación y de inclusión de poblaciones tradicionalmente excluidas. Estos espacios deben permitir que las diferentes instancias de participación vigentes se puedan integrar y puedan proponer y debatir las políticas públicas en su respectivo campo de competencia.

c) Respetar, acompañar y tomar en consideración las discusiones de las instancias de participación no establecidas en la oferta institucional y que sean puestas en marcha por iniciativa de la ciudadanía tales como redes ciudadanas y mesas de trabajo y discusión sectorial e intersectorial, entre otras.

d) Garantizar los incentivos y condiciones suficientes para estimular la participación de los ciudadanos en aquellas instancias creadas y promovidas por iniciativa gubernamental para discutir temas de interés que no hacen parte de la oferta institucional, tales como audiencias públicas, comités ciudadanos sectoriales, entre otros.

e) Permitir la participación de todos los ciudadanos que quieran promover instancias de participación o hacer parte de los ejercicios propuestos por iniciativa gubernamental, así sean estos opositores políticos o defensores de tesis contrarias a las de las autoridades.

f) Proteger a los promotores de las instancias de iniciativa ciudadana para que puedan desenvolver en condiciones apropiadas sus ejercicios de participación ciudadana.

g) Asistir a las convocatorias realizadas por las instancias de participación de iniciativa ciudadana a las que sean invitados toda vez que en ellas se debatan asuntos de su competencia.

h) Emitir concepto sobre las sugerencias, recomendaciones y propuestas presentadas de manera formal y derivadas del desarrollo de las instancias de participación de iniciativa ciudadana o gubernamental que no se encuentran dentro de la oferta institucional.

i) Cumplir los compromisos a los que se llegue en desarrollo de las instancias de participación dentro de los plazos pactados en las mismas.

j) Convocar de manera amplia y democrática a los ciudadanos a las instancias de participación con anticipación suficiente, sin privilegiar a unos ciudadanos sobre otros y haciendo uso de todos los canales de información disponibles.

k) Llevar a cabo los ejercicios de consulta con un espíritu amplio y deliberativo, comprendiendo que la presencia de la ciudadanía no se debe invocar para legitimar los intereses de los gobernantes o de los promotores ciudadanos de las instancias vinculadas a la oferta institucional, sino para alimentar la gestión y el debate público con las opiniones de las personas.

l) Blindar el desarrollo de este tipo de ejercicios de la influencia de los actores armados ilegales o de otras fuentes de ilegalidad.

m) Propiciar las acciones pertinentes y necesarias de fortalecimiento de las capacidades institucionales de sus dependencias para garantizar el derecho a la participación ciudadana.

n) Evitar la multiplicidad de instancias y la repetición de la participación de los mismos actores en ellas.

o) Convocar de manera amplia, cumplida y constante a las instancias de discusión, llevando un adecuado control de la información allí producida así como del cumplimiento de las decisiones y/o sugerencias.

p) Conformar estas instancias de tal forma que sean pensadas para la expresión de los intereses ciudadanos, sin criterios políticos.

q) Brindar asistencia técnica y acompañar la cualificación de los debates ciudadanos así como el fortalecimiento de las capacidades de quienes integran estas instancias.

r) Promover la rotación de quienes participan en las distintas instancias y reconocer los liderazgos regionales y tradicionales.

#### TÍTULO IV

### DEL CONTROL SOCIAL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

#### CAPÍTULO I

##### Del Control Social

Artículo 16. *Control Social*. El control social es el derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados.

Quienes realicen control social podrán realizar alianzas con Organizaciones No Gubernamentales, Fundaciones, Universidades, gremios empresariales, medios de comunicación y entidades afines para fortalecer su ejercicio, darle continuidad y obtener apoyo financiero, operativo y logístico.

De igual manera, podrán coordinar su labor con otras instancias de participación a fin de intercambiar

experiencias y sistemas de información, definir estrategias conjuntas de actuación y constituir grupos de apoyo especializado en aspectos jurídicos, administrativos, y financieros.

En todo caso, quien realice control social, en cualquiera de sus modalidades, hará al final de cada año un balance de su ejercicio y lo presentará a la ciudadanía.

Artículo 17. *Objeto del Control Social*. El control social tiene por objeto el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y de la labor desarrollada por las autoridades públicas en su diseño, ejecución y control. La ciudadanía, por intermedio de organizaciones constituidas para tal fin, podrá desarrollar el control social a la eficiente y transparente utilización de los recursos públicos

Artículo 18. *Alcance del Control Social*. Quien desarrolle control social podrá:

a) Solicitar la información pública que se requiera para el desarrollo de su labor, en los términos del Código Contencioso Administrativo.

b) Presentar observaciones de la labor desarrollada al ente encargado de la política pública.

c) Presentar denuncias y quejas ante las autoridades competentes.

d) Presentar acciones populares en los términos de la Ley 472 de 1998.

e) Presentar acciones de cumplimiento en los términos de la Ley 393 de 1997.

f) Presentar Acciones de Tutela en los términos del Decreto 2591 de 1991.

g) Participar en Audiencias Públicas ante los entes que las convoquen.

h) Hacer uso de los recursos y acciones legales que se requieran para el desarrollo del control social.

Artículo 19. *Modalidades de Control Social*. Se puede desarrollar el control social a través de veedurías ciudadanas, en los términos de la Ley 850 de 2003, las Juntas de vigilancia, en los términos de la Ley 136 de 1994, los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, en los términos de la Ley 142 de 1994 y las instancias de participación ciudadana, en los términos de las leyes que las regulan, y a través de formas no contempladas en las normas siempre que se encuentren encaminadas a hacer control a la gestión pública y sus resultados.

Artículo 20. *Principios del Control Social*. Las personas, entidades y organizaciones que ejerzan el control social lo harán con base en los principios de autonomía, responsabilidad, objetividad, legalidad, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad y publicidad, y definirán, de conformidad con la ley y la Constitución, las reglas y mecanismos de su actuación.

Las entidades y organismos del Estado que sean objeto del control ciudadano deberán responder a los requerimientos de quienes ejercen el control social y dar respuesta oportuna y pertinente a sus solicitudes, inquietudes, observaciones, reclamos y propuestas. El desconocimiento de esta obligación por parte de los servidores públicos será causal de mala conducta.

Artículo 21. *Objetivos del Control Social*. Son objetivos del control social de la gestión pública y sus resultados:



a) Contribuir a mejorar la gestión pública desde el punto de vista de su eficiencia, su eficacia y su transparencia.

b) Prevenir los riesgos y los hechos de corrupción en la gestión pública, en particular los relacionados con el manejo de los recursos públicos.

c) Fortalecer la participación ciudadana para que esta contribuya a que las autoridades hagan un manejo transparente y eficiente de los asuntos públicos.

d) Apoyar y complementar la labor de los organismos de control en la realización de sus funciones legales y constitucionales.

e) Propender por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública.

f) Promover el liderazgo y la participación con miras a democratizar la gestión pública.

g) Poner en evidencia las fallas en la gestión pública por parte de agentes estatales y no estatales, y formular propuestas para mejorarla.

Artículo 22. *Aspectos de la Gestión Pública que pueden ser sujetos al control social.* Salvo los aspectos que sean reservados, todos los niveles de la administración pública pueden ser objeto de la vigilancia ciudadana.

En particular, todo contrato que celebren las instituciones del Estado estará sujeto a la vigilancia por parte de las personas, entidades y organizaciones que quieran hacerlo. En tal sentido, las entidades del Estado y las entidades privadas que presten servicios públicos o realicen proyectos con recursos públicos deberán garantizar el ejercicio del derecho al control social. Para tal efecto, deberán entregar la información necesaria a los agentes de control para el ejercicio de su función y brindar las condiciones y las garantías necesarias a los ciudadanos, las organizaciones y redes para que puedan ejercer ese derecho.

Los representantes legales de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público a nivel nacional, departamental o municipal deberán, por iniciativa propia o a solicitud de un ciudadano o de una organización civil, informarlo a los ciudadanos y a las organizaciones civiles a través de un medio de amplia difusión en el respectivo nivel territorial, para que en caso de querer hacerlo realicen el control social correspondiente.

Artículo 23. *Red institucional de Apoyo al Control Social y al Cuidado de lo Público.* La Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, creada por la Ley 850 de 2003, se convertirá en la Red Institucional de Apoyo al Control Social y al Cuidado de lo Público.

Artículo 24. *Sistema Nacional de Control Social y Cuidado de lo Público.* Créase el Sistema Nacional de Control Social y Cuidado de lo Público. Este sistema estará encargado de articular las instancias, mecanismos, actores y recursos para el seguimiento a todo el ciclo de la gestión pública en el nivel municipal, departamental y nacional.

El sistema será flexible y acorde con las realidades sociales y culturales de los territorios. De él harán parte las veedurías ciudadanas, los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios, las juntas de vigilancia, las instancias de participación que tienen actualmente la función de hacer seguimiento a la gestión pública, así como

los espacios de deliberación y concertación que asuman esa función.

También harán parte de él otras modalidades no reglamentadas de vigilancia a la gestión pública, como los Observatorios ciudadanos, los grupos de seguimiento a los planes de desarrollo y todas aquellas iniciativas que buscan pedir cuentas y fiscalizar el manejo de los asuntos públicos por parte de las autoridades nacionales, departamentales y municipales.

## CAPÍTULO II

### De la rendición de cuentas

Artículo 25. *Rendición de cuentas.* Todos los servidores públicos de la rama ejecutiva, elegidos popularmente, rendirán cuentas a la ciudadanía sobre la gestión realizada. La rendición de cuentas deberá realizarse por lo menos una vez al año.

La no rendición de cuentas sobre la gestión pública será falta disciplinaria grave.

Artículo 26. *Requisitos de la Rendición de Cuentas.* En toda rendición de cuentas, las autoridades presentarán a la ciudadanía, en lenguaje accesible, los avances y resultados de su gestión, teniendo como referente las metas y los instrumentos contenidos en el respectivo Plan de Desarrollo.

Artículo 27. *Uso de las TIC en la rendición de cuentas.* Cada una de las instituciones públicas deberá hacer uso de la web y las TIC para promocionar los ejercicios de rendición de cuentas.

## TÍTULO V

### DE LA FINANCIACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Artículo 28. *Sobre el gasto en participación ciudadana.* Se entenderá por gasto en participación ciudadana el financiamiento de actividades y proyectos para la promoción, protección y garantía al ejercicio del derecho de participación. Dichas actividades y proyectos propenderán por la puesta en marcha de mecanismos efectivos de participación para que las personas y las organizaciones civiles puedan incidir en la elaboración, ejecución y hacer seguimiento a las decisiones relacionadas con el manejo de los asuntos públicos que las afecten o sean de su interés.

Parágrafo 1°. Ninguna entidad estatal podrá utilizar las apropiaciones presupuestales de participación ciudadana en gastos distintos de los contenidos dentro de la definición de gasto en participación ciudadana que expone este artículo y los que apruebe el Consejo Nacional de Participación. Créase a partir de la vigencia de esta ley, en cabeza del Consejo Nacional de Participación, la obligación de identificar y unificar todos los gastos en participación de la Nación que están dispersos, para racionalizarlos y canalizarlos a todas las entidades del Estado según las directrices de la política pública de participación ciudadana.

Parágrafo 2°. Para asegurar la sostenibilidad de los recursos en la búsqueda de la promoción, protección y garantía del derecho a la participación ciudadana en Colombia, inclúyase el rubro de participación ciudadana como gasto social dentro del Presupuesto Nacional.

Parágrafo transitorio. El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda a partir de la vigencia de esta ley y en un periodo no mayor

a seis (6) meses, presentarán una metodología para identificar con precisión de acuerdo con lo previsto en el presente título, los presupuestos de gasto e inversión de las entidades del orden nacional, departamental, municipal y distrital en relación con la participación ciudadana.

Artículo 29. *Financiación de la Participación Ciudadana.* El ejercicio de la participación ciudadana requiere del apoyo financiero constante y decidido del gobierno nacional y de las entidades territoriales. En consecuencia, el Estado deberá disponer de recursos suficientes para adelantar programas de apoyo y promoción a la participación ciudadana.

Los recursos para los programas de apoyo y promoción de la participación ciudadana podrán provenir de las siguientes fuentes:

a) Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia.

b) Recursos de las entidades públicas del orden nacional que tengan dentro de sus programas y planes la función de incentivar y fortalecer la participación ciudadana.

c) Recursos de las entidades territoriales que desarrollen programas relacionados con el ejercicio de la participación ciudadana.

d) Recursos de la cooperación internacional que tengan destinación específica para el desarrollo de programas y proyectos que impulsen la intervención de la ciudadanía en la gestión pública.

e) Recursos del sector privado, de las Fundaciones, de las organizaciones no gubernamentales y de otras entidades, orientados a la promoción de la participación ciudadana.

Artículo 30. *El Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia.* Este Fondo será una cuenta adscrita al Ministerio del Interior, manejada por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia, cuyos recursos se destinarán a la financiación o cofinanciación de planes, programas y proyectos de participación ciudadana.

Parágrafo 1°. Los planes, programas y proyectos financiados o cofinanciados por el Fondo podrán ser ejecutados directamente por el Ministerio del Interior o, mediante contratos o convenios con entidades de derecho público. Tales entidades o dependencias públicas podrán adelantar los actos administrativos y contractuales necesarios para la realización del correspondiente objeto.

Parágrafo 2°. La participación del Fondo en la financiación o cofinanciación de planes, programas y proyectos de participación ciudadana, no exime a las autoridades públicas del nivel nacional, departamental, municipal y distrital, de cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales en la promoción y garantía del derecho a la participación ciudadana en sus respectivas jurisdicciones.

Parágrafo 3°. La dirección, administración y ordenación del gasto del Fondo estará a cargo del Ministro del Interior o de quien este delegue. Para efectos de la ejecución y focalización de los recursos, el Ministerio del Interior atenderá las sugerencias y recomendaciones que señale el Consejo Nacional de Participación Ciudadana.

Parágrafo 4°. Los intereses y rendimientos financieros que produzca cada una de las subcuentas del

Fondo se incorporarán a ellas, previo el cumplimiento de las normas presupuestales que sean aplicables.

Artículo 31. *Recursos del Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia.* Los recursos del Fondo estarán constituidos por:

a) Los recursos que se le asignen en el Presupuesto General de la Nación.

b) Las donaciones de dinero que ingresen directamente al Fondo previa incorporación al Presupuesto General de la Nación y las donaciones en especie legalmente aceptadas.

c) Los aportes provenientes de la cooperación internacional, previa incorporación al Presupuesto General de la Nación.

d) Créditos contratados nacional o internacionalmente.

e) Los demás bienes, derechos y recursos adjudicados, adquiridos o que adquieran a cualquier título, de acuerdo con la ley.

Artículo 32. *Fondos departamentales, municipales, distritales y locales para la Participación Ciudadana.* Cada departamento, municipio y distrito podrá establecer un Fondo para la Participación Ciudadana como una cuenta adscrita a las secretarías de Gobierno, manejada por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia, cuyos recursos se destinan a la inversión en planes, programas y proyectos de participación ciudadana en el respectivo departamento, municipio o distrito.

Artículo 33. *Inversiones asociadas a la participación ciudadana.* Los recursos presupuestales asociados a la promoción de la participación ciudadana deben invertirse prioritariamente en:

a) Apoyo a iniciativas enfocadas al fortalecimiento de las capacidades institucionales de las entidades que conforman las administraciones públicas nacionales, departamentales, municipales y distritales para promover y garantizar el derecho a la participación ciudadana.

b) Apoyo a la política pública de difusión y publicidad sobre las instancias de participación y la participación como derecho constitucional fundamental del ciudadano.

c) Apoyo a iniciativas dirigidas al fortalecimiento de las capacidades organizacionales de las expresiones asociativas de la sociedad civil que buscan materializar las distintas manifestaciones de la participación ciudadana a nivel nacional, departamental, municipal y distrital.

d) Apoyo a iniciativas encaminadas a la puesta en marcha de ejercicios de presupuestación participativa en los distintos niveles de organización territorial del país.

e) Apoyo a iniciativas de control social enfocadas a promover el seguimiento y la evaluación a la gestión de las autoridades públicas del orden nacional, departamental, municipal y distrital.

f) Atender los costos logísticos que suponga la implementación de las instancias formales de participación ciudadana.

g) Atender los costos logísticos que suponga el apoyo al desenvolvimiento de instancias informales de participación ciudadana de iniciativa ciudadana o gubernamental.

h) Atender los costos derivados de la labor de seguimiento y supervisión a la ejecución de los programas y proyectos que financia el Fondo para la Participación Ciudadana en los que incurra el Ministerio del Interior o a quien este delegue.

## TÍTULO VI

### DISPOSICIONES VARIAS

Artículo 34. *Reconocimiento y Protección especial de los sujetos de la participación.* El ejercicio de la participación ciudadana debe ser reconocido, valorado y respetado por la sociedad y por los agentes estatales. En tal sentido, el Estado deberá brindar las garantías a quienes ejercen ese derecho y el respeto por sus libertades de expresión y asociación. Para tal efecto, el gobierno nacional dispondrá los mecanismos necesarios para que, en caso de que las personas que participan queden expuestas a riesgos contra su vida, su honra, sus libertades y sus bienes, reciban la adecuada protección para ellas y sus familias, en el marco de los programas existentes para tal fin.

Artículo 35. *Incentivos simbólicos a la participación ciudadana.* El Estado, en todos sus niveles de organización territorial, incentivará el desarrollo de ejercicios de participación ciudadana y de control social. Los incentivos a la participación serán:

a) El reconocimiento público de los sujetos de la participación como personas u organizaciones que prestan un servicio de interés colectivo y dedican parte de su tiempo al servicio a la comunidad.

b) Para quienes sean merecedores de este reconocimiento público, se crearán estímulos de formación y publicidad de las acciones gestionadas.

c) Créase el premio nacional a la Participación Ciudadana, el cual será otorgado anualmente por el Consejo Nacional de Participación Ciudadana a la experiencia más relevante de participación en el país, a la luz de criterios previamente definidos por dicho Consejo y difundidos en la opinión pública a través de medios masivos de comunicación. El beneficiario de este premio será ampliamente difundido.

d) El gobierno nacional creará incentivos para que el sector privado invierta en programas, políticas y planes para la promoción de la participación ciudadana.

e) Las autoridades del municipio otorgarán un incentivo a las personas que en el ejercicio ciudadano se destaquen por impulsar y desarrollar procesos de participación ciudadana. Las Oficinas de participación ciudadana departamentales, municipales y distritales que se encarguen de la organización social y la participación ciudadana en su respectivo territorio evaluarán y certificarán a estas personas para que obtengan como incentivo descuentos en las matrículas de estudios técnicos y universitarios, así como los demás incentivos que consideren pertinentes.

Artículo 36. *Uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la participación ciudadana.* El Estado en los diferentes niveles territoriales y en cabeza de las autoridades competentes, estimulará y promoverá el uso adecuado de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a fin de democratizar, publicitar y socializar la información de las diferentes fases, momentos, y actores de las instancias de participación ciudadana. Para esto, se promoverán la implementación de medidas

que le permitan al ciudadano relacionarse y comunicarse electrónicamente con sus autoridades públicas.

Artículo 37. *Vigencia.* La presente ley rige a partir del momento de su promulgación. Deróguense las disposiciones que sean contrarias a las establecidas en esta ley.

De los honorables Congresistas, con toda atención,

*John Sudarsky*

Senador de la República

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### I. Objetivos y alcance del proyecto

Este proyecto de ley tiene por objeto desarrollar el contenido del artículo 40 de la Constitución de 1991, esto es, el derecho que le asiste a todo ciudadano “a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”, no solo con el ejercicio de su derecho al sufragio y a elegir y ser elegido, sino específicamente mediante la creación de espacios e instancias que faciliten y promuevan la participación ciudadana durante las diversas etapas de construcción de la decisión pública. Por tratarse de una iniciativa relativa a “instituciones y mecanismos de participación ciudadana”, tiene reserva de ley estatutaria al tenor del artículo 152 literal d) de la Constitución.

Para nadie es un secreto que el método democrático electoral no es suficiente dadas las nuevas condiciones de la ciudadanía. Debido a las limitaciones de la democracia tradicional representativa, el Estado contemporáneo ha hecho el tránsito del voto como única herramienta de materialización de la democracia, hacia la apertura de nuevos espacios donde el ciudadano pueda no solo escoger a través del sufragio a sus gobernantes, o expresar su opinión favorable o negativa frente a una iniciativa específica (mecanismos de democracia directa), sino además contribuir activamente a definir, en cada momento de su proceso de elaboración, la acción estatal.

No fue otra la intención del constituyente del 91 que la de hacer eco de este cambio de paradigma democrático, al incorporar dentro de su catálogo de herramientas de realización de la democracia, además de instrumentos electorales tradicionales de democracia representativa tales como el voto y el derecho a elegir y ser elegido, mecanismos complementarios de democracia directa y participación ciudadana deliberativa en la acción pública.

La expedición de la Ley 134 de 1994, relativa a mecanismos de democracia directa tales como la iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto, supuso un avance importante. Sin embargo, como lo señaló esta misma norma en su artículo primero, su aparición no debía impedir a futuro “el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país ni el ejercicio de otros derechos políticos” allí no mencionados. Otro tanto se consiguió con la Ley 850 de 2003 o régimen de las veedurías ciudadanas, substancial mecanismo de vigilancia y control participativo ciudadano frente a la gestión pública.

Sin embargo, aunque se han dado pasos importantes, aún se advierte en Colombia un **déficit general de política pública en materia de participación ciudadana.**

En primer lugar, el ámbito de la participación ha sido abordado por el ordenamiento jurídico en forma desarticulada: abundan las normas dispersas y de distinto rango, con objetivos muchas veces repetitivos, e incluso contradictorios, que en lugar de facilitar la participación ciudadana terminan por desincentivarla. El diagnóstico general, según los expertos, es desalentador:

“Las normas vigentes no incluyen incentivos ni condiciones que muevan a una ciudadanía tradicionalmente apática a intervenir en los debates y en las decisiones públicas. Por el contrario, tienden a generar un cierto grado de frustración en la medida en que el esfuerzo ciudadano no se ve compensado por la posibilidad real de incidir en las decisiones de los gobernantes en materia de políticas públicas y de asignación de recursos, debido a que el alcance de los dispositivos creados es generalmente consultivo, de iniciativa o de fiscalización, no de concertación o decisión.

Esto ha producido, de una parte, una desconfianza del ciudadano común y corriente en los espacios de participación existentes y, de otra, la apropiación de estos últimos por una élite de la participación, un segmento de líderes sociales que, probablemente con buenas intenciones iniciales, se han aislado de sus bases sociales y se han convertido en intermediarios poco representativos del sentir de la población que pretenden representar.

La experiencia ha mostrado en Colombia que el marco normativo e institucional de la participación no está generando los incentivos ni la motivación suficiente para el ejercicio de la participación. Muchas personas, grupos, redes, organizaciones, instituciones públicas y privadas actúan con la convicción de que la participación es necesaria, pero se encuentran con un marco normativo que, en lugar de facilitarla, la dificulta y desestimula”<sup>1</sup>.

Por otra parte, los fondos destinados a la participación ciudadana (alrededor de 324 mil millones de pesos para el período 2011-2014 según las cifras de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación) se clasifican erróneamente y se invierten en una forma imposible de evaluar. El presupuesto de participación ciudadana se encuentra atomizado y las entidades lo están utilizando para financiar gastos de funcionamiento:

80.4% del presupuesto de inversión que apropia el PND 2011-2014 para los programas de participación ciudadana apalanca *gastos generales*, que equivalen a 260.837 millones de pesos para los cuatro años, situación que redundan en la **inexistencia de un presupuesto efectivo para financiar actividades de participación ciudadana**. Como ejemplo de dichos gastos generales que no tienen relación con la participación ciudadana y se encuentran adscritas se destacan los siguientes:

#### CONGRESO

- Dotación de vehículos para el mejoramiento de las condiciones de seguridad y oportunidad en los desplazamientos de la Cámara de Representantes y el Senado, por un valor de 38.835 millones de pesos.

<sup>1</sup> FABIO VELÁSQUEZ. *Una nueva ley estatutaria de participación*, Boletín Caja de Herramientas número 140, Corporación Viva la Ciudadanía, 2011. <http://www.foro.org.co/textocompopin.shtml?x=1130>

#### REGISTRADURÍA

- Mejoramiento de la infraestructura de la Registraduría, dotación de computadores, mejoramiento de las redes eléctricas, mantenimiento del archivo nacional, adquisición de plataformas tecnológicas, por un valor de 32.090 millones de pesos.

- Compra de predios nuevos a la Registraduría, ampliación de la red corporativa de telecomunicaciones, compra de infraestructura administrativa, mantenimiento y sostenibilidad del sistema de registro civil e identificación, por un valor de 169.298 millones de pesos.

Como se ve, se trata de gastos sin ningún vínculo lógico funcional con la realización del imperativo constitucional de la participación ciudadana. En suma, en términos financieros:

1. Se desconoce el presupuesto de funcionamiento para las actividades de participación ciudadana, lo cual lleva a permitir preocuparse, toda vez que se trata de recursos sin un doliente identificable.

2. Es de anotar que el Ministerio del Interior, quien debería ser el primer llamado a desarrollar la política pública de participación ciudadana, no apropie recursos de inversión para actividades directas que la materialicen, ni rinde cuentas sobre el tema.

En segundo lugar, es un hecho probado el declive general que han venido experimentando los principales indicadores de participación ciudadana durante los últimos tres lustros, así como la ausencia de participación ciudadana que acusan prácticamente todas las etapas de construcción y despliegue de la acción pública.

Para solo mencionar algunos indicadores de participación ciudadana, si tomamos la variable “pertenencia a organizaciones voluntarias seculares” que se utilizó dentro de la medición de capital social que se realizó en los años 1997, 2005 y 2011, se evidencia un declive sostenido en la participación que se puede ilustrar como sigue:

- Entre 1997 y 2005, la pertenencia a organizaciones voluntarias seculares cayó un 34%<sup>2</sup>.
- Entre 2005 y 2011, bajó un 32%<sup>3</sup>.
- Entre 1997 y 2011, experimentó un declive total del 55%<sup>4</sup>.

Un segundo indicador crucial es el “conocimiento y uso de mecanismos de participación” (veedurías ciudadanas, mecanismos de participación en salud, consejos comunitarios y/o de prosperidad, consejos de desarrollo rural, derecho de petición, mecanismos de participación en educación, revocatoria del mandato, tutela, cabildo abierto, consejos territoriales de planeación), el cual también sufrió un deterioro importante:

- Entre 1997 y 2005, aumentó en 31%<sup>5</sup>.
- Entre 2005 y 2011, cayó un 24%<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> JOHN SUDARSKY. *La evolución del capital social en Colombia, 1997-2005*, Bogotá, Fundación Restrepo Barco, 2007, p. 122.

<sup>3</sup> DAVID HURTADO, DIANA GARCÍA Y ANDRÉS COPETE. *Proyecto Tercera Medición de Capital Social, Barcas*, Bogotá, Fundación Restrepo Barco, 2011. Texto en construcción, datos aún no publicados.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> JOHN SUDARSKY (2007), *cit.*, p. 103 y 108.

<sup>6</sup> DAVID HURTADO ET. AL (2011), *cit.*

• En suma, entre 1997 y 2011, el conocimiento y uso de los mecanismos de participación no tuvo cambio neto alguno, evidencia de una falta de oferta articulada de participación.

Esta iniciativa de ley busca superar el déficit general de política pública y suplir todas las deficiencias anteriormente anotadas mediante la creación de una estructura institucional coherente en los niveles nacional, departamental, municipal, distrital y local que articule la oferta estatal de participación ciudadana, así como mediante el diseño de un sistema de financiación nacional unificado, encargado de obtener, canalizar y optimizar los recursos disponibles en materia de participación ciudadana.

## II. Antecedentes y contexto del proyecto

Con el Departamento Nacional de Planeación durante la elaboración de la Ley 1450 de 2011, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Como resultado de este diálogo, se consiguió incluir, como importantes novedades dentro del texto, dos artículos que desarrollan el imperativo constitucional de participación ciudadana:

“Artículo 231. *Promoción de la Participación Ciudadana y el Capital Social.* El Gobierno Nacional promoverá, mediante mecanismos interinstitucionales, una Agenda Nacional de Participación Ciudadana. Dicha Agenda, abordará líneas de acción que permitan a) fortalecer el Sistema Nacional de Planeación, b) apoyar experiencias de planeación y presupuestación participativa, c) adecuar la oferta Institucional de mecanismos, canales e instancias de participación ciudadana, d) fortalecer expresiones asociativas de la sociedad civil, e) implementar estrategias para el desarrollo de la cultura ciudadana y, f) desarrollar un sistema de información y gestión del conocimiento sobre temas afines.

Para el desarrollo de estas acciones, el Gobierno convocará el concurso de la cooperación internacional y la empresa privada. Adicionalmente, adelantará debates amplios a nivel nacional y local sobre dichos temas con la concurrencia de la ciudadanía y sus formas organizativas, y promoverá los desarrollos y ajustes normativos a que haya lugar”.

“Artículo 265. *Promoción de la Participación Ciudadana y el Capital Social.* El Gobierno Nacional deberá expedir un documento CONPES en el que se fije la política pública de participación ciudadana a implementar”.

En consonancia con lo que quedó plasmado en el articulado del Plan de Desarrollo, este proyecto se erige como una herramienta esencial en la definición de la política pública de participación ciudadana, así como complementario al fortalecimiento del Sistema Nacional de Planeación y del documento CONPES de participación próximo a formularse.

Por su parte, dado que en el proyecto de Código Electoral a presentarse este mes por el Ministerio del Interior al Congreso incluye todo lo relativo a los mecanismos directos de participación ciudadana que se ejercen por medio del voto, estos no son materia de desarrollo del presente proyecto.

El texto de la presente ley es entonces una pieza de importancia capital que se inserta en el complejo rompecabezas que el Estado ha venido diseñando para por fin materializar el imperativo constitucional de participación ciudadana en una oferta estatal que resulte idónea y eficiente.

## II. Estructura y contenido del proyecto

El proyecto está estructurado en seis partes:

1. Título I: Objeto, definiciones y principios generales
2. Título II: Diseño institucional para la Participación Ciudadana
3. Título III: De las facultades, responsabilidades y deberes asociados al derecho a la participación ciudadana
4. Título IV: Del Control Social y la Rendición de Cuentas
5. Título V: De la Financiación de la Participación Ciudadana
6. Título VI: Disposiciones Varias

El *primer título* precisa el objeto de la ley, que es promover, proteger y garantizar el derecho a la participación ciudadana de las personas y de sus organizaciones, mediante la definición de una estructura institucional para su fomento, la determinación de las facultades ciudadanas y los deberes de las autoridades públicas relacionados con el desempeño de las instancias deliberativas de participación ciudadana en Colombia y el establecimiento de los criterios generales para financiar el ejercicio público encaminado a su materialización. También define la política pública de participación ciudadana como una política de Estado, en cuyo desarrollo deben colaborar en forma coordinada y armónica todos sus actores. Posteriormente delimita el marco conceptual de la ley con definiciones de nociones clave (participación ciudadana, instancias de participación, mecanismos de participación, oferta participativa estatal y sujetos de la participación) y luego desarrolla los principios que informan la construcción de la política pública de participación ciudadana, a saber: solidaridad, equidad, igualdad, pluralismo, autonomía, transparencia, publicidad, promoción, difusión, buena fe, corresponsabilidad, eficacia, deliberación, concertación, primacía del interés colectivo, economía de espacios, articulación institucional y pedagogía democrática.

El *segundo título* crea el Consejo Nacional de Participación Ciudadana como máximo órgano permanente de carácter decisorio, en materia de participación ciudadana. En el nivel territorial, se crean las Oficinas Departamentales, Municipales y Distritales para la promoción de la Participación Ciudadana, encargadas de avanzar junto con las secretarías del respectivo nivel, el esfuerzo en favor de la participación. El objetivo principal de este nuevo diseño institucional es acabar con la dispersión normativa y articular la oferta estatal de participación en todo el país para generar sinergias que potencialicen la política pública que la desarrolla.

En el *tercer título* se establece un catálogo de derechos y deberes asociados a la participación ciudadana, tanto en cabeza de la sociedad civil en tanto primer protagonista de la participación, como de las autoridades públicas que están llamadas a ser su principal interlocutor.

El *cuarto título* desarrolla todo lo relativo al control social y la rendición de cuentas. El control social es entendido como el derecho y el deber de los ciudadanos, de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, a participar en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados. Se considera que el control social debe ser un elemento transversal y permanente de todo el

ciclo de la política pública y ya no vinculado exclusivamente a la fase final del mismo. Por su parte, la rendición de cuentas se concibe como la obligación de todos los servidores públicos de la rama ejecutiva, elegidos popularmente, de presentar ante la ciudadanía anualmente los resultados de la gestión realizada, obligación cuyo incumplimiento será en adelante considerado falta disciplinaria grave.

En el *quinto título* se concibe el modelo de financiación de la política pública de participación ciudadana y de la estructura institucional llamada a realizarla. El objetivo fundamental es optimizar los recursos destinados a la participación. Para el efecto se crea el Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia, como cuenta fiduciaria destinada a la financiación o cofinanciación de planes, programas y proyectos de participación ciudadana. Además se establece la obligación de afectar el presupuesto destinado a la participación ciudadana a programas y acciones que genuinamente la desarrollen. En adelante, ninguna entidad estatal podrá utilizar, como ha venido ocurriendo, las apropiaciones presupuestales de participación ciudadana en gastos distintos de los contenidos dentro de la definición de “gasto en participación” ciudadana que hace el proyecto y los que apruebe el Consejo Nacional de Participación. Adicionalmente se establece en cabeza del Consejo Nacional de Participación la obligación de identificar y unificar todos los gastos en participación de la Nación que están dispersos, para racionalizarlos y canalizarlos a todas las entidades del Estado según las directrices de la política pública de participación ciudadana. Por último y para asegurar la sostenibilidad de los recursos en la búsqueda de la promoción, protección y garantía del derecho a la participación ciudadana en Colombia, se incluye el rubro de participación ciudadana como gasto social dentro del Presupuesto Nacional.

El *sexto título*, sobre disposiciones varias, hace un reconocimiento y protección especial de los sujetos de la participación, en el sentido de que el Estado debe brindar las garantías a quienes ejercen ese derecho y el respeto por sus libertades de expresión y asociación, así como su vida, honra, bienes, libertad y seguridad. También diseña incentivos simbólicos

a la participación ciudadana, y prohíja el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación como herramienta fundamental para el desarrollo de la participación ciudadana.

De los honorables Congresistas, con toda atención,

*John Sudarsky,*

Senador de la República.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D.C., 8 de septiembre de 2011

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 122 de 2011 Senado *por la cual se desarrollan disposiciones para la promoción, protección y garantía del derecho a la participación ciudadana en Colombia*, 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 REPÚBLICA

Bogotá, D.C., 8 de septiembre de 2011

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el Proyecto de Ley de la referencia a la Comisión Primera constitucional y envié 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,

*Juan Manuel Corzo Román.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

## PONENCIAS

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 54 DE 2011 SENADO

*por la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian y rinden homenaje al municipio de Viterbo, en el departamento de Caldas, con motivo de la conmemoración del primer centenario de su fundación y se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de las obras básicas que el municipio requiere.*

Bogotá, D. C., 6 de septiembre de 2011

Honorable Senadora

ALEXANDRA MORENO PIRAQUIVE

Presidente Comisión Segunda

Senado de la República

Senadores:

Me corresponde el honor por designación de la Mesa Directiva de la Comisión de Relaciones Inter-

nacionales, Comercio Exterior, Defensa y Seguridad Nacional, presentar a consideración la Ponencia para Primer Debate al **Proyecto de ley número 54 de 2011 Senado por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian y rinden homenaje al municipio de Viterbo, en el departamento de Caldas, con motivo de la conmemoración del primer centenario de su fundación y se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de las obras básicas que el municipio requiere.**

#### I. Introducción

El presente proyecto de ley de origen parlamentario fue presentado al honorable Congreso de la República por el Senador Luis Emilio Sierra Grajales, de acuerdo con su exposición de motivos, básicamente de lo que se trata es de resaltar la importancia que tiene el municipio de Viterbo, en el departamento de Caldas, reconociendo su condición de centro del

desarrollo de los municipios del Bajo Occidente Caldense y del Valle del Río Risaralda; adicionalmente, el proyecto busca la materialización de una serie de obras de infraestructura con ocasión de la conmemoración de su primer centenario.

En el Proyecto de ley presentado se hace una breve exposición histórica del municipio indicando que “este se fundó a la orilla del río Risaralda, por parte de monseñor Gregorio Nacienceno Hoyos Arce, primer obispo de la Diócesis de Manizales, quien envió al padre Nazario Restrepo Botero a la localidad de Apía a ejercer el ministerio sacerdotal, con la condición expresa de que promoviera la fundación de un caserío que acortara las distancias entre las vías que comunicaban a Antioquia con el Valle del Cauca y sirviera de centro de comercio en el departamento de Caldas, más hacia la llanura, ya que la vía obligada, aun desde el tiempo de los conquistadores, era la ruta del camino de Belalcázar, llamado el Viejo Camino Real de Medellín a Popayán... Los señores Jesús Constaín, José María Velásquez y Federico Delgado, propietarios de las haciendas de Samaria, La Cecilia y Guayabito, secundaron al padre Nazario Restrepo en su empeño y fue precisamente en la hacienda Santa Cecilia en donde se cumplieron las primeras reuniones para constituir la Junta Poblador. El 19 de abril del año de 1911, fue el día señalado para la inauguración y fundación oficial de Viterbo y la entrega de solares a los nuevos pobladores; para ello, se preparó una fiesta en la cual se cumplió el programa acordado. De esta manera se protocolizó la fundación de la población, en el Alto Palatino, hoy Alto de la Cruz, habiéndose levantado el acta respectiva. En cuanto al nombre del poblado, “El mismo presbítero Nazario Restrepo Botero expresó ante la Junta Pobladora su deseo de que el nombre de la población fuera el de Viterbo, al haberlo propuesto expresamente el señor Delegado Apostólico, y entre otras razones, por ser ese el nombre de la ciudad natal de Monseñor Ragonesse, a quien el padre Restrepo debía grandes muestras de aprecio y especial deferencia. Nos referimos al Viterbo de la República de Italia. Toda la Junta por unanimidad aprobó el nombre de Viterbo...”.

De acuerdo con la exposición de motivos, el municipio se encuentra localizado en las coordenadas 5° 4' de latitud norte y 75° 52' de longitud oeste, con una extensión de 113.8 km<sup>2</sup>, de los cuales 2.42 conforman el área urbana y 111.38 forman parte de la zona rural, alberga una población aproximada de 13.059 habitantes. Su posición astronómica ubica el territorio en una extensa zona plana de baja latitud ecuatorial intertropical, con alturas entre los 1.000 y 1.450 metros sobre el nivel del mar y con temperatura promedio entre los 18 y 24°, razón por la cual existe insolación permanente, que genera un clima cálido y de sol brillante durante todos los meses.

## II. Consideraciones

De acuerdo con el proyecto de ley presentado, se estima que para realizar un sentido homenaje al municipio caldense de Viterbo, el proyecto de ley incluye en su artículo segundo un listado de obras de infraestructura que requiere la municipalidad, de acuerdo con lo establecido y aprobado en el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo Municipal. Igualmente, se incluyen los correspondientes valores

de los presupuestos establecidos, para un monto total de inversión por siete mil trescientos millones de pesos (\$7.300.000.000).

## III. Constitucionalidad y pertinencia del Proyecto

De acuerdo con lo expuesto en el proyecto, considero que se sujeta a la Constitución Política de Colombia en la medida que nuestro Estado se erige como un Estado Social de Derecho que debe velar por el bienestar de los asociados, que entre sus obligaciones se encuentra la de brindar igualdad de oportunidades de desarrollo para sus habitantes y propiciar las condiciones para que estos lleven una vida digna y unas condiciones materiales mínimas de existencia, lo que implica la intervención del Estado ante la sociedad para cumplir con ese objetivo.

De esta manera, el proyecto de ley está ajustado a la Constitución, desarrollando los principios del Estado Social de Derecho, la democracia participativa, el principio de igualdad, solidaridad y concurrencia, entre otros. El proyecto promueve la cultura y el conocimiento de la historia, la literatura y el ancestro caldense, así como la generación de obras que acerquen a la región y a sus habitantes a unas condiciones mínimas de vida, convivencia y proyección de desarrollo.

En relación con la competencia del Legislador para presentar, debatir y aprobar el proyecto de ley, la Constitución, en el artículo 150, permite al Congreso decretar honores que exalten el valioso aporte de los ciudadanos a la construcción de la nacionalidad.

La presente iniciativa cumple con las disposiciones de la Constitución Política y se ajusta a la interpretación que ha hecho la Corte Constitucional, al igual que sigue los lineamientos dados en las Leyes 715 de 2001 y 819 de 2003.

## IV. Conclusiones

En mérito de lo expuesto, consideran la Nación y el Congreso que este municipio merece el reconocimiento del Gobierno Nacional para que en la conmemoración de su primer centenario concurra y sea solidario en su celebración y que de esta manera sean atendidos los requerimientos y necesidades que presenta el municipio de Viterbo.

Pese a lo expuesto previo a la aprobación del proyecto, se solicita a la Comisión Segunda del Congreso se solicite al Gobierno Nacional se certifique la existencia de los recursos necesarios para la aprobación del proyecto de ley.

## Proposición

Previo certificación del Gobierno Nacional de la existencia de los recursos necesarios, **Apruébese** en Primer Debate el Proyecto de ley número 54 de 2011 Senado, *por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian y rinden homenaje al municipio de Viterbo, en el departamento de Caldas, con motivo de la conmemoración del primer centenario de su fundación y se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de las obras básicas que el municipio requiere.*

Marco Aníbal Avirama Avirama,

Senador de la República,

Alianza Social Independiente (ASI).

**TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO  
DE LEY NÚMERO 54 DE 2011 SENADO**

*por la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian y rinden homenaje al municipio de Viterbo, en el departamento de Caldas, con motivo de la conmemoración del primer centenario de su fundación y se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de las obras básicas que el municipio requiere.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación y el Congreso de la República se asocian a la conmemoración y rinden público homenaje al pujante municipio de Viterbo, en el departamento de Caldas, con motivo de la celebración de los primeros cien (100) años de su fundación, a cumplirse el día 19 de abril de 2011. Así mismo, se exalta la memoria de sus fundadores y donantes de las tierras requeridas: presbítero Nazario Restrepo Botero, José María Velásquez, Jesús Constain y Federico Delgado, entre otros.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 150, 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política; de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad establecidos en la Ley 152 de 1994 y de las competencias ordenadas en el Decreto 111 de 1996 y la Ley 715 de 2001, asigne en el Presupuesto General de la Nación, y/o impulse a través del Sistema de Cofinanciación las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar las obras de interés público y de beneficio general requeridas por la comunidad del municipio de Viterbo, en el departamento de Caldas. Dichas obras son las siguientes:

1. Construcción coliseo cubierto.
2. Reforzamiento estructura y adecuación sala de urgencias y laboratorio clínico Hospital San José de Viterbo.
3. Pavimentación de la vía Viterbo-Polideportivo.
4. Construcción de la urbanización Villas del Centenario.
5. Recalzada y remodelación Colegio La Milagrosa.
6. Construcción de bulevares en el parque principal.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno Nacional para efectuar los créditos y contracréditos a que haya lugar, así como los traslados presupuestales que garanticen el cumplimiento de la presente ley.

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

Presentado al honorable Congreso de la República por el honorable Senador *Luis Emilio Sierra Grajales*.

*Marco Anibal Avirama Avirama,*  
Senador de la República,  
Alianza Social Independiente.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 273 DE  
2011 SENADO, 070 DE 2011 CÁMARA**

*por medio de la cual se autoriza a la Asamblea Departamental del Guainía para emitir la estampilla pro Salud Guainía.*

**Objeto del Proyecto ley**

*Según la exposición de motivos, el proyecto de ley tiene por objeto autorizar a la Asamblea Departamental del Guainía para emitir la estampilla pro Salud de Guainía, con el fin de captar recursos que serán destinados a mejorar la red hospitalaria del departamento, la cual carece de recursos técnicos, tecnológicos, humanos y de infraestructura que dificultan una correcta prestación del servicio.*

El objetivo del proyecto es el de obtener los recursos necesarios para la realización de un modelo de salud que integre a la comunidad ubicada tanto en el área urbana como en la rural del departamento, para garantizar el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, como lo contempla el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, además de garantizar la participación de los grupos étnicos en el Sistema General de Seguridad Social en condiciones dignas y apropiadas conforme a la Ley 691 de 2001.

**Marco jurídico**

En el ámbito constitucional:

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

*Artículo 2° C. P.: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución [...]”.*

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

**“Artículo 336. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y agua potable. Para tales efectos, los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier asignación”.** (Negrilla nuestra).

Así mismo, el CAPÍTULO 2 –DE LOS DERECHOS ESPECIALES, ECONÓMICOS Y CULTURALES– en sus artículos 44, 49, 50, 54, 64 reitera la garantía estatal de los servicios de seguridad social integral y la responsabilidad del servicio público en cabeza del Estado.

Y en cuanto al trámite que se adelanta, se atiende lo señalado en el artículo 150 numeral 12, que dispone:



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

[...]

*12. Establecer las contribuciones fiscales y excepcionalmente contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”.*

Así mismo, la Ley 5ª de 1992 o Reglamento del Congreso en su capítulo VI, artículos 139 y siguientes, señala el trámite legislativo ordinario.

En el ámbito legal:

Ley 225 de 1995, por la cual se modifica la ley orgánica de presupuesto.

*Artículo 2º. El artículo 12 de la Ley 179 de 1994 quedará así:*

*Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utiliza para beneficio del propio sector.*

*El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente como lo estipula la ley que los crea, y se destinarán únicamente al objeto previsto en ella; igualmente, ocurre con los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.*

Además, la Corte Constitucional en Sentencia C-538-2002 señala:

Si bien que en relación con los tributos nacionales el legislador debe fijar todos los elementos, esto es, sujeto activo, sujeto pasivo, hechos y bases gravables y tarifas; también lo es que frente a los tributos territoriales el Congreso no puede fijar todos sus elementos porque estaría invadiendo la autonomía de las entidades territoriales. De este modo, la fijación de los parámetros básicos implica reconocer que ese elemento mínimo es la autorización que el legislador da a las entidades territoriales para la creación del tributo. (Texto subrayado por nosotros).

Y complementa en materia de autonomía del órgano legislativo:

*“[...] hace parte de la autonomía y de la libertad de configuración del órgano legislativo, la fijación, dentro de cada una de las emisiones de estampillas y que en consecuencia no es necesario exhortar al Congreso; mucho más cuando que el Congreso puede, por leyes posteriores, modificar o inclusive derogar las ya existentes sobre estampillas [...]”.* (Texto subrayado por nosotros).

#### **La salud en Guainía**

En la actualidad el departamento está conformado por solo un municipio, su capital (Inírida) y ocho corregimientos departamentales (Barrancominas, Puerto Colombia, Morichal Nuevo, San Felipe, La Guadalupe, Cacahual, Pan Pana y Mapiropina), con una población de 37.705 habitantes según el Censo del DANE 2005 para el año 2009, en donde el 49% de la población reside en el municipio de Inírida, y el 51% restante está ubicada en los diferentes corregimientos.

El grupo más significativo de la población es de 0 a 19 años, que registra un porcentaje del 51% de la población, se trata de un grupo de primera infancia y adolescencia; un 23,5% de la población total corresponde a las mujeres en edad fértil, lo que nos indica un alto porcentaje prioritario para las activi-

dades de salud pública. Adicionalmente, la mayoría de su población se encuentra residiendo en el área rural, que cuenta con una deficiente infraestructura vial, que dificulta el acceso a la salud de la mayoría de sus habitantes.

Igualmente, el departamento no cuenta con una infraestructura que cumpla con los requisitos mínimos para la prestación del servicio; solo cuenta con 29 puestos de salud, de los cuales 13 funcionan en las viviendas de los capitanes de indígenas y 16 no reúnen las condiciones mínimas para la prestación del servicio. En igual situación se encuentran los tres hospitales, y hay corregimientos que no cuentan con centros hospitalarios o de salud, como lo son Pana Pana y Cacahual.

Para concluir, el departamento presta un deficiente servicio de salud, ya que sólo ofrece un 10% del total de la oferta, sin cumplir los requerimientos mínimos de calidad, y un 90% con baja calidad, sin mencionar sobrecostos por traslados de pacientes a las ciudades de Villavicencio y Bogotá, los que deben ser por vía aérea obligatoriamente, por la deficiencia vial que presenta el departamento.

Así, mediante el presente Proyecto de ley se busca obtener los recursos necesarios para el mejoramiento de las condiciones de salud pública del departamento, en concordancia con nuestro marco constitucional en defensa de los derechos y libertades que deben tener todos los habitantes del territorio colombiano sin ningún tipo de discriminación.

#### **Aspectos económicos y jurídicos**

En cuanto a la conveniencia de carácter económico del proyecto de ley, es importante precisar que en este departamento se tienen estampillas por los siguientes conceptos:

Estampilla pro Cultura, 2%, establecida por la Ordenanza 049 del 2009.

Estampilla pro Desarrollo Fronterizo, 4%, establecida por la Ordenanza 053 de 2009.

Estampilla pro Desarrollo, 2%, establecida por la Ordenanza 054 de 2009.

Estas ordenanzas fueron ratificadas por el Estatuto de Rentas Departamentales, Ordenanza 055 de 2009.

De acuerdo a lo anterior, se puede establecer que en el departamento no existe una alta carga impositiva, lo que significa que de ser aprobado el proyecto de ley, se lograría un beneficio social sin crear un perjuicio económico en este territorio.

#### **Contenido del Proyecto de ley**

Este Proyecto de ley busca autorizar a la Asamblea del departamento del Guainía para que ordenen la emisión de la estampilla pro Salud Guainía, con el fin de captar recursos que serán destinados a mejorar la red hospitalaria, la cual carece de recursos técnicos, tecnológicos, humanos y adecuadas plantas físicas que permitan el correcto funcionamiento.

El proyecto autoriza a la Asamblea del departamento del Guainía para que determine las características, hechos económicos, tarifas, actos administrativos u objetos de gravamen, excepciones y los demás aspectos derivados del uso obligatorio de la estampilla.

También establece el texto que los recaudos de la estampilla se manejarán a través de la Secretaría

de Hacienda Departamental, para lo cual se crearán cuentas presupuestales de destinación específica, dirigidas a la inversión en el mismo departamento en que se originaron; una vez estos recursos sean captados se realizará el giro a la Secretaría de Salud Departamental, entidad que tendrá a su cargo la distribución equitativa de estos recursos.

#### Antecedentes

El Proyecto de ley 070 de 2010 de Cámara fue presentado ante la Secretaría de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes a través del honorable Representante Eduardo José Castañeda Murillo, con fecha de radicación del 6 de septiembre del 2010, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 585 del 2010.

Con fecha para la ponencia en primer debate el 6 de octubre del 2010, en donde se presentaron las siguientes modificaciones:

##### 1. Artículo 1°

El artículo 1° autoriza a la Asamblea Departamental del Guainía y a los corregimientos en la jurisdicción de sus respectivos territorios, para que ordenen la emisión de la estampilla pro Salud Guainía.

*No es competencia de los corregimientos ordenar la emisión de estampillas departamentales, competencia dada a la Asamblea Departamental, de acuerdo a lo establecido en el artículo 300 de la Constitución Política. Modificado por el artículo 2° del A. L. 1 de 1996. "Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: [...] 4. Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales".*

En consecuencia, el artículo 1° del proyecto de ley será:

Artículo 1°. Autorízase a la Asamblea Departamental del Guainía para que ordene la emisión de la estampilla pro Salud Guainía.

##### 2. Artículo 2°:

*Si se efectúa una proyección con el valor recaudado por la estampilla pro Desarrollo cuya base gravable del 2% se alcanzaría un valor promedio de 368 millones anuales. Teniendo en cuenta estas consideraciones se propone se autorice la emisión de la estampilla pro Salud Guainía hasta la suma de quince mil millones de pesos (\$15.000.000.000). Con esta cifra estimamos se supere la crisis presupuestal en el sistema de salud y creen mecanismos para el fortalecimiento del mismo.*

El artículo 2° quedará así:

Artículo 2°. La estampilla pro Salud Guainía, cuya emisión se autoriza, será hasta por la suma de quince mil millones de pesos (\$15.000.000.000), a precios constantes de 2010.

##### 3. Artículo 4°

*El párrafo del artículo 4° se debe ajustar teniendo en consideración que el porcentaje del valor del hecho generador no puede exceder el 2%.*

*El texto propuesto es:*

Artículo 4°. Autorízase a la Asamblea del departamento del Guainía para que determine las características, hechos económicos, tarifas, actos administrativos u objetos de gravamen, excepciones y todos los demás asuntos pertinentes al uso obligatorio de

la estampilla en las operaciones que se realizan en el departamento y en los corregimientos del mismo.

Parágrafo. El porcentaje del valor del hecho generador u objeto del gravamen será determinado por la Asamblea Departamental del Guainía, pero en todo caso la tarifa no podrá exceder del 2%.

##### 4. Artículo 7°

De acuerdo al Manual de Funciones de la Secretaría de Hacienda Departamental del Guainía, esta oficina tiene asignadas las siguientes competencias:

1. *Garantizar la conformación del sistema de información fiscal y financiera del departamento, atendiendo a los requerimientos de oportunidad, calidad, utilidad y legalidad de los datos presupuestales, contables, financieros y fiscales en general, así como de la información requerida para el diseño de los diferentes indicadores hacendísticos del nivel departamental.*

2. *Coordinar la preparación del presupuesto anual de ingresos y gastos para el departamento con base en los cálculos de recaudo y en los requerimientos solicitados por las distintas dependencias departamentales, integrando el plan operativo anual de inversiones, elaborado por la Secretaría de Planeación, ajustarlo y someterlo a consideración del Comité de Hacienda previa a proceso de concertación ciudadana.*

3. *Seguimiento y evaluación del plan anual mensualizado de caja y sus modificaciones de conformidad con las disposiciones establecidas.*

4. *Dirigir la preparación, hacer el seguimiento y evaluación de la ejecución del presupuesto general del presupuesto.*

5. *Conceptuar acerca de la conveniencia de las modificaciones al presupuesto general del presupuesto, sin perjuicio de los conceptos dados por la Secretaría de Planeación en lo que corresponde a inversión.*

6. *Presentar al Gobernador y a la Asamblea Departamental sobre las actividades propias de la Secretaría.*

7. *Expedir los actos administrativos que le correspondan de acuerdo con las normas legales y decidir sobre los recursos que sobre ella le interpongan.*

8. *Asesorar al Gobernador en el diseño de la política y la gestión fiscal y financiera del departamento.*

9. *Prestar en coordinación con la Secretaría de Planeación la asistencia técnica en materia financiera a los municipios cuando estos lo soliciten o las necesidades del servicio así lo exijan con base en los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.*

10. *Diseñar, coordinar y controlar las estrategias que permitan optimizar el recaudo de ingresos al tesoro departamental.*

11. *Verificar el pago oportuno de compromisos suscritos por la Administración departamental, previa expedición de la disponibilidad reserva presupuestal cuidando el lleno de los requisitos exigidos por la ley.*

12. *Supervisar y controlar las actividades relacionadas con el recaudo de los ingresos, pagos y en general todo lo tendiente al manejo del tesoro del departamento, informar a los contribuyentes acerca del estado de sus relaciones con el fisco.*

13. Adelantar estudios acerca de las finanzas públicas departamentales, su evolución, comportamiento y perspectivas en coordinación con la Secretaría de Planeación.

14. Dar cumplimiento al reglamento de seguridad industrial y prevención de accidentes.

15. Cumplir con el reglamento interno y disciplinario y demás normas que imparta la Administración departamental.

16. Las demás funciones que le sean asignadas y las que se den por necesidad del servicio, acordes con la naturaleza del cargo.

De conformidad con lo anterior, el artículo 7° quedará así:

Artículo 7°. Los recursos captados por la Secretaría de Hacienda Departamental por concepto de la estampilla que se autoriza en la presente ley serán distribuidos oportunamente y en forma equitativa por la Secretaría de Hacienda Departamental, de acuerdo a las necesidades de los centros asistenciales del departamento.

5. Artículos 8° y 9°

Se efectuó corrección en la numeración de los artículos.

Artículo 8°. La Contraloría Departamental ejercerá el control y vigilancia fiscal de los recursos provenientes de la estampilla autorizada.

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

#### Proposición

Con base en las consideraciones que anteceden, me permito proponer a los honorables Senadores de la Comisión Tercera dar trámite al **proyecto de ley para primer debate, 273 de 2011 Senado, 070 de 2011 Cámara**, por la cual se autoriza a la Asamblea Departamental del Guainía para emitir la estampilla pro Salud Guainía.

Cordialmente,

*Bernabé Celis Carrillo,*  
Senador de la República,  
Ponente Primer Debate.

#### ARTICULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 273 DE 2011 SENADO

*por medio de la cual se autoriza a la Asamblea Departamental del Guainía para emitir la estampilla pro Salud Guainía.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Créese la estampilla pro Salud del Guainía.

Parágrafo. Autorizarse a la Asamblea Departamental del Guainía para que ordene la emisión de "La estampilla pro Salud Guainía".

Artículo 2°. La estampilla pro Salud Guainía, cuya emisión se autoriza, será hasta por la suma de quince mil millones de pesos (\$15.000.000.000) a precios constantes de 2010.

Artículo 3°. El producto de los recursos provenientes de la estampilla pro Salud Guainía se destinará para las siguientes inversiones de las instituciones de salud del departamento del Guainía: el desarrollo,

modernización y adquisición de nuevas tecnologías en las áreas de laboratorio, centros de diagnósticos, informáticas y comunicaciones, mantenimiento, reparación de equipos de las distintas unidades de los centros asistenciales; para la dotación de instrumentos, para la compra de medicamentos, para la renovación del campo automotor y actividades de investigación y capacitación.

Artículo 4°. Autorízase a la Asamblea del departamento del Guainía para que determine los elementos del gravamen, de conformidad con el artículo 338 de la Constitución Nacional. Establece como hechos gravables o base imponible de la estampilla, que por la presente ley se crea: La contratación que realicen las entidades públicas de orden departamental y municipal; los recintos, constancias, autenticaciones, guías de transporte, títulos académicos, permisos y certificaciones que emita la entidad departamental, las novedades de personal que se produzcan en el departamento a excepción de la nómina o pago mensual de los servidores del departamento.

Artículo 5°. La obligación de adherir y anular la estampilla que se autoriza mediante esta ley estará a cargo de los funcionarios del orden departamental que intervengan en los actos o hechos sujetos a gravamen estipulados por la Asamblea mediante ordenanza.

Artículo 6°. Los recaudos provenientes de la estampilla estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental, recaudos que serán manejados en cuentas presupuestales de destinación específica dirigidas a la inversión en el mismo departamento en que se originaron.

Artículo 7°. Los recursos captados por la Secretaría de Hacienda Departamental por concepto de la estampilla que se autoriza en la presente ley serán distribuidos oportunamente y en forma equitativa por la Secretaría de Hacienda Departamental, de acuerdo a las necesidades de los centros asistenciales del departamento.

Artículo 8°. La Contraloría Departamental ejercerá el control y vigilancia fiscal de los recursos provenientes de la estampilla autorizada.

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

Cordialmente,

*Bernabé Celis Carrillo,*  
Senador de la República,  
Ponente Primer Debate.

Bogotá, D. C., 8 de septiembre de 2011

En la fecha se recibió Ponencia y Texto Propuesto para Primer Debate del Proyecto de ley número 273 de 2011 Senado, 070 de 2011 Cámara, *por medio de la cual se autoriza a la Asamblea Departamental del Guainía para emitir la estampilla pro salud Guainía.*

El Secretario General,

*Rafael Oyola Ordosgoitia*

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia y Texto Propuesto para Primer Debate, consta de trece (13) folios.

El Secretario General,

*Rafael Oyola Ordosgoitia*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 066  
DE 2010 CÁMARA, 280 DE 2011 SENADO**

*por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones.*

*Bogotá, D. C., 8 de septiembre de 2011  
Doctor*

**BERNARDO MIGUEL ELÍAS VIDAL**  
Presidente Comisión Tercera  
Senado de la República  
Colombia  
Ciudad

**Referencia:** Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 066 de 2010 Cámara, 280 de 2011 Senado, *por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones.*

*Honorables Senadores de la República:*

En cumplimiento a la designación realizada por la honorable Mesa Directiva y de conformidad con lo establecido en los artículos 150 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los honorables Senadores de la República el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 066 de 2010 Cámara, 280 de 2011 Senado, por medio de la cual se establece un marco general para la Libranza o Descuento Directo y se dictan otras disposiciones.**

**1. Antecedentes del proyecto**

El Proyecto de ley número 066 de 2010 Cámara, por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones, de autoría del Representante Simón Gaviria y otros coautores que lo suscriben, fue presentado el 26 de agosto de 2010 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 555 de agosto 27 de 2010.

Como Ponentes para primer y segundo debate fueron designados los Representantes José Joaquín Camelo, Mónica del Carmen Anaya, Hernando José Padaui, Felipe Fabián Orozco, Gerardo Tamayo Tamayo y Simón Gaviria Muñoz.

El proyecto fue aprobado en primer debate por la Comisión Tercera de la Cámara el 9 de noviembre de 2010 y en segundo debate por la misma Comisión el 16 de junio de 2011.

**2. Contenido del proyecto**

El proyecto en estudio consta de trece (13) artículos, incluido el que se refiere a la vigencia y derogatorias, con los cuales se pretende establecer un marco legal para la modalidad de libranza, esto es, el descuento que en forma directa un empleador puede efectuar sobre la nómina de un trabajador, siempre y cuando cuente con su autorización expresa, con el objetivo de pagar un crédito, un bien o servicio.

Para el caso que nos ocupa se trata de dinamizar y masificar el acceso a este tipo de crédito, de tal suerte que cualquier persona natural asalariada, contratada por prestación de servicios, asociada a una cooperativa o precooperativa, afiliada a un fondo administrador de cesantías o pensionada, pueda adquirir productos y servicios financieros o bienes y servicios de cualquier naturaleza, acreditando el pago del precio de estos con su salario, sus pagos u honorarios, sus prestaciones sociales de carácter económico, sus aportes o su pensión.

**3. Consideración General**

Varios aspectos propios de los beneficios del crédito de libranza conllevaron a los autores a presentar esta iniciativa, entre ellos la posibilidad real de dinamizar en Colombia el mercado de alquiler y adquisición de vivienda y el acceso a créditos educativos y bienes de consumo básico, entre ellos planes complementarios de salud, educación, auxilios funerarios, electrodomésticos, vehículos, viajes, etc., a través de la masificación de este tipo de crédito que otorga la posibilidad real no solo a los trabajadores asalariados, sino a los pensionados a adquirir bienes y servicios respaldados por su salario, sus prestaciones sociales o su pensión, dentro de los parámetros que sobre el particular ha fijado la Corte Constitucional.

Vale mencionar que esta propuesta surgió luego de conocer la exitosa experiencia que produjo la reglamentación del crédito de libranza tanto en Brasil<sup>[1]</sup>, donde se le conoce como ley de Crédito Consignado o Crédito Inmobiliario Consignado, en donde fue tal el auge en ese país, que según el Informe Anual de Sustentabilidad 2008 del Banco Itaú de Brasil, a finales de 2008 representaba el 55% del total de crédito personal concedido en el sistema financiero y a manera de ejemplo, tan solo durante ese año la cartera del Banco Itaú creció 59%<sup>[2]</sup>.

En similar sentido, en Panamá se implementó el descuento directo mediante la ley de descuento directo<sup>[3]</sup> o Ley 9ª del 25 de enero de 1973, consistente en poder ordenar el descuento por concepto de hipotecas y/o por canon de arrendamiento mediante la libranza suscrita por un trabajador o servidor público, previa solicitud del arrendador, vendedor o acreedor hipotecario, mediante un acto administrativo expedido por el Ministerio de Vivienda mediante una resolución en la que avala de conformidad con la Ley 97 de 4 de octubre de 1973, Ley 55 de 7 de septiembre de 1976 y Ley 1ª de 16 de enero de 1980 de la República de Panamá<sup>[4]</sup>.

Para el caso colombiano la experiencia con la libranza no es menos importante, según concepto emitido por la Superintendencia Financiera de Colombia, mediante comunicación radicada bajo el número 2604 del 5 de octubre de 2010, el señor Superintendente manifiesta que el segmento de libranza representa, a junio de 2010, el 31% del total de la cartera de consumo de nuestro sistema financiero, siendo el más importante dentro de la cartera de consumo, incluso sobre el de tarjetas de crédito. Y señala que en el último año el saldo en billones de la cartera de libranza aumentó de 10 billones de pesos a trece billones y medio de pesos aproximadamente, lo que equivale a una variación del 35%. Lo anterior ha sido acompañado de un importante grado de estabilidad en la calidad de esta cartera de consumo total cuyo promedio fue de 7.29%. Es decir, que el segmento de

<sup>1</sup> Para ver más, se puede consultar la siguiente página web: [http://www.brazil.gov.br/sobre/economia-1/financiacion/credito-consignado/br\\_model1?set\\_language=es](http://www.brazil.gov.br/sobre/economia-1/financiacion/credito-consignado/br_model1?set_language=es)

<sup>2</sup> Para ver más, se puede consultar la siguiente página web: <http://www.itaunibanco.com.br/relatoriodesustentabilidade/es/negocios/>.

<sup>3</sup> Para ver más, se puede consultar la siguiente página web: [http://www.panamatramita.gob.pa/tramite\\_req.php?id\\_tram=2396](http://www.panamatramita.gob.pa/tramite_req.php?id_tram=2396).

<sup>4</sup> Sobre el particular se pueden consultar las siguientes direcciones electrónicas: <http://www.mivi.gob.pa/>; <http://www.panamatramita.gob.pa>

libranza tiene un indicador de calidad tres veces mejor que el de las tarjetas de crédito o el de la cartera de consumo total. Así las cosas, el panorama para la implementación y eficacia de este proyecto objeto de estudio no podría ser mejor desde el punto de vista crediticio y de potencial consumo masivo.

#### 4. Marco constitucional y legal

##### 4.1. Constitución Política

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

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

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

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

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

a) Organizar el crédito público;

d) Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público;

(...)”.

##### 4.2. Ley 3ª de 1992

“Artículo 2°. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referentes a los asuntos de su competencia.

*Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete a saber:*

(...)

*Comisión Tercera.*

*Compuesta de quince (15) miembros en el Senado y veintinueve (29) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de Hacienda y Crédito Público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República, Sistema de Banca Central; Leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios; actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.*

(...)”.

#### 5. Pliego de Modificaciones

En el texto aprobado en el segundo debate en la Cámara se incluyó al Proyecto de ley número 066 de 2010, un artículo nuevo, según el cual “*El beneficiario tiene derecho de escoger libre y gratuitamente cualquier entidad para el pago de su nómina, salvo que el empleador tenga un convenio con una entidad financiera para el pago de la nómina, caso en el cual, para este único efecto, dicho convenio continuará vigente. En todo caso, el empleador no podrá obligar al beneficiario a efectuar el descuento de libranza con la entidad financiera con quien tiene convenio el pago de nómina.*” (Se Subraya).

En nuestro concepto, la salvedad que se hace de los convenios de nómina vigentes, coarta la libertad que debe tener todo beneficiario de escoger libremente la entidad a través de la cual se le debe pagar su salario, así como la libre escogencia de la entidad operadora a quien le otorga la libranza.

*Por lo anterior, proponemos la modificación del referido artículo nuevo, en los siguientes término*

Texto aprobado segundo debate Cámara	Propuesta de modificación
Artículo Nuevo. El beneficiario tiene derecho de escoger libre y gratuitamente cualquier entidad para el pago de su nómina, salvo que el empleador tenga un convenio con una entidad financiera para el pago de la nómina, caso en el cual, para este único efecto, dicho convenio continuará vigente. En todo caso, el empleador no podrá obligar al beneficiario a efectuar el descuento de libranza con la entidad financiera con quien tiene convenio el pago de nómina.	Artículo Modificado. El beneficiario tiene derecho de escoger libre y gratuitamente cualquier entidad para el pago de su nómina. El empleador no podrá obligar al beneficiario a efectuar libranza con la entidad financiera con quien este tenga convenio para el pago de nómina.

#### 6. Proposición

Con base en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos del artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, como de los plazos señalados en el artículo 153 de la norma citada, presento ponencia favorable y en consecuencia solicito, muy atentamente, a los señores miembros de la Comisión Tercera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de ley número 066 de 2010 Cámara, 280 de 2011 Senado, *por medio de la cual se establece un marco general para la Libranza o Descuento Directo y se dictan otras disposiciones*, con el pliego de modificaciones a que se refiere la presente ponencia.

#### 7. PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 066 DE 2010 CÁMARA 280 DE 2011 SENADO

*por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la libranza o descuento directo.* Cualquier persona natural asalariada, contratada por prestación de servicios, asociada a una cooperativa o precooperativa, afiliada a un fondo ad-

ministrador de cesantías, fondo de empleados o pensionada, podrá adquirir productos y servicios financieros o bienes y servicios de cualquier naturaleza, acreditados con su salario, sus pagos u honorarios, sus prestaciones sociales de carácter económico, sus aportes o su pensión, siempre que medie autorización expresa de descuento dada al empleador o entidad pagadora, quien en virtud de la suscripción de la libranza o descuento directo otorgada por el asalariado, contratista o pensionado, estará obligado a girar los recursos directamente a la entidad operadora.

Parágrafo. La posibilidad de adquirir productos y servicios financieros o bienes y servicios de cualquier naturaleza a través de libranza no constituye necesariamente, a cargo del operador la obligación de otorgarlos, sino que estarán sujetos a la capacidad de endeudamiento del solicitante y a las políticas comerciales del operador.

Artículo 2°. *Definiciones aplicables a los productos y servicios financieros adquiridos mediante libranza o descuento directo.* Las siguientes definiciones se observarán para los efectos de aplicación de la presente ley:

**a) Libranza o descuento directo.** Es la autorización dada por el asalariado o pensionado, al empleador o entidad pagadora, según sea el caso, para que realice el descuento del salario, prestaciones sociales de carácter económico o pensión disponibles por el empleado o pensionado, con el objeto de que sean giradas a favor de las entidades operadoras para atender los productos, bienes y servicios objeto de libranza.

**b) Empleador o entidad pagadora.** Es la persona natural o jurídica, de naturaleza pública o privada que tiene a su cargo la obligación del pago del salario, cualquiera que sea la denominación de la remuneración, en razón de la ejecución de un trabajo, o porque tiene a su cargo administrar las prestaciones sociales de carácter económico del asalariado o porque tiene a su cargo el pago de pensiones en calidad de administrador de fondos de cesantías y pensiones.

**c) Entidad operadora.** Es la persona jurídica que realiza operaciones de libranza o descuento directo, por estar autorizada legalmente para el manejo del ahorro del público o para el manejo de los aportes o ahorros de sus asociados, o aquella que, sin estarlo, realiza dichas operaciones disponiendo de sus propios recursos o a través de mecanismos de financiamiento autorizados por la ley. En estos casos deberá estar organizada como Instituto de Fomento y Desarrollo INFIS, sociedad comercial, sociedades mutuales, o como cooperativa, y deberá indicar en su objeto social la realización de operaciones de libranza, el origen lícito de sus recursos y cumplir con las demás exigencias legales vigentes para ejercer la actividad comercial. Estas entidades operadoras estarán sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades.

**d) Beneficiario.** Es la persona empleada o pensionada, titular de un producto, bien o servicio que se obliga a atender a través de la modalidad de libranza o descuento directo.

Parágrafo 1°. Para efectos de la presente ley, se entiende como asalariado aquel que tenga un contrato laboral vigente suscrito entre el deudor que autoriza los descuentos y la entidad pagadora, como contratista aquel que tenga un contrato u orden de

prestación de servicios vigente, como asociado aquel que se encuentre vinculado a una cooperativa o pre-cooperativa, como afiliado aquel que se encuentre vinculado a un fondo administrador de cesantías y como pensionado aquel que tenga la calidad de beneficiario de una mesada o asignación pensional.

**Parágrafo 2°.** En los casos en los que la persona jurídica realice operaciones de libranza con cargo a recursos propios, o a través de mecanismos de financiamiento autorizados por la ley las Superintendencias Financiera, Solidaria y de Sociedades deberán diseñar mecanismos idóneos y suficientes para controlar el origen lícito de los recursos.

**Parágrafo 3°.** Se encuentran expresamente excluidas del ámbito de aplicación de la presente ley, las cooperativas de trabajo asociado y sus trabajadores asociados.

Artículo 3°. *Condiciones del crédito a través de libranza o descuento directo.* Para poder acceder a cualquier tipo de producto, bien o servicio a través de la modalidad de libranza o descuento directo se deben cumplir las siguientes condiciones:

1. Que exista autorización expresa e irrevocable por parte del beneficiario del crédito a la entidad pagadora de efectuar la libranza o descuento respectivo de conformidad con lo establecido en la presente ley.

2. Que en ningún caso la tasa de interés correspondiente a los productos y servicios objeto de libranza, supere la tasa máxima permitida legalmente.

3. Que la tasa de interés pactada inicialmente sólo sea modificada en los eventos de novación, refinanciación o cambios en la situación laboral del deudor beneficiario, con su expresa autorización.

4. Que para adquirir o alquilar vivienda, el deudor beneficiario podrá tomar un seguro de desempleo, contra el cual eventualmente podrá repetir la entidad operadora en los casos de incumplimiento.

5. Que la libranza o descuento directo se efectúe, siempre y cuando el asalariado o pensionado no reciba menos del cincuenta por ciento (50%) del neto de su salario o pensión, después de los descuentos de ley. Las deducciones o retenciones que realice el empleador o entidad pagadora, que tengan por objeto operaciones de libranza o descuento directo, quedarán exceptuadas de la restricción contemplada en el numeral segundo del artículo 149 del Código Sustantivo del Trabajo.

Parágrafo 1°. La cesión de créditos objeto de libranza otorgados por las entidades operadoras implicará por ministerio de la ley y sin necesidad de requisito adicional la transferencia de la libranza o autorización de descuento directo en cabeza del cesionario. En caso de que tales créditos se vinculen a procesos de titularización, el descuento directo será realizado por la entidad legalmente facultada para realizar dichas operaciones que directamente ostente la condición de cesionario o por conducto del administrador de los créditos designados por tales entidades.

Parágrafo 2°. En los casos en que el monto a pagar por concepto de los productos objeto de libranza para descuento directo esté estipulado en modalidad determinable con referencia a un índice o unidad de valor constante, el beneficiario podrá autorizar el descuento directo por una cuantía mínima mensual definida de común acuerdo con la entidad operadora.

Artículo 4°. *Derechos del beneficiario.* En cualquier caso el beneficiario tiene derecho de escoger libre y gratuitamente cualquier entidad operadora para efectuar operaciones de libranza, así como aquella a través de la cual se realiza el pago de su nómina, honorarios, prestaciones sociales económicas o pensión.

Así mismo tiene derecho a solicitar que los recursos descontados de su salario, pagos u honorarios, prestación social económica, aporte, o pensión sean destinados a una cuenta AFC o a otra de igual naturaleza.

En ningún caso el empleador o entidad pagadora podrá cobrar o descontar cuota de administración, comisión o suma alguna por realizar el descuento o el giro de los recursos, so pena de ser objeto de una sanción pecuniaria equivalente al doble del valor total descontado por la libranza el cual le será aplicado por la autoridad correspondiente.

Cuando el beneficiario tenga la calidad de consumidor financiero estará amparado por el título I de la Ley 1328 de 2009, los demás consumidores estarán amparados por el Estatuto de Protección al Consumidor y las normas que lo modifiquen y adicionen.

Artículo 5°. *Obligaciones de la entidad operadora.* Sin perjuicio de las responsabilidades que le asisten por mandato legal y reglamentario, la entidad operadora tiene el deber de dejar a disposición de los beneficiarios de sus productos, bienes y servicios a través de la modalidad de libranza, el extracto periódico de su crédito con una descripción detallada del mismo, indicando un número de teléfono y dirección electrónica en caso de dudas o reclamos, así mismo deberá reportar la suscripción de la libranza a los bancos de datos de información financiera, crediticia, comercial y de servicios, para lo cual deberá cumplir a cabalidad con los requisitos establecidos por estos en sus reglamentos y lo contemplado en la Ley 1266 de 2008 y demás normas que la modifiquen, adicionen o reglamenten.

Artículo 6°. *Obligaciones del empleador o entidad pagadora.* Todo empleador o entidad pagadora estará obligada a deducir, retener y girar de las sumas de dinero que haya de pagar a sus asalariados, contratistas, afiliados o pensionados, los valores que estos adeuden a la entidad operadora para ser depositados a órdenes de esta, previo consentimiento expreso, escrito e irrevocable del asalariado, contratista, afiliado o pensionado en los términos técnicos establecidos en el acuerdo que deberá constituirse con la entidad operadora, en virtud a la voluntad y decisión que toma el beneficiario al momento de escoger libremente su operadora de libranza y en el cual se establecerán las condiciones técnicas y operativas necesarias para la transferencia de los descuentos. El empleador o entidad pagadora no podrá negarse injustificadamente a la suscripción de dicho acuerdo.

La entidad pagadora deberá efectuar las libranzas o descuentos autorizados de la nómina, pagos u honorarios, aportes, prestaciones sociales económicas o pensión de los beneficiarios de los créditos y trasladar dichas cuotas a las entidades operadoras correspondientes, dentro de los tres días hábiles siguientes de haber efectuado el pago al asalariado, contratista, afiliado, asociado o pensionado en el mismo orden cronológico en que haya recibido la libranza o autorización de descuento directo.

Igualmente el empleador o entidad pagadora tendrá la obligación de exigir en todos los casos a la

entidad operadora, documento emitido por la Superintendencia correspondiente que acredite la inspección, vigilancia y control estatal de la que es objeto.

Parágrafo 1°. Si el empleador o entidad pagadora no cumple con la obligación señalada en el presente artículo por motivos que le sean imputables, será solidariamente responsable por el pago de la obligación adquirida por el beneficiario del crédito.

Parágrafo 2°. En caso de desconocerse el orden de giro estipulado en este artículo, el empleador o entidad pagadora será responsable por los valores dejados de descontar al asalariado, asociado, afiliado o pensionado por los perjuicios que le sean imputables por su descuido.

Artículo 7°. *Continuidad de la autorización de descuento.* En los eventos en que el beneficiario cambie de empleador o entidad pagadora, tendrá la obligación de informar de dicha situación a las entidades operadoras con quienes tenga libranza, sin perjuicio de que la simple autorización de descuento suscrita por parte del beneficiario, faculte a las entidades operadoras para solicitar a cualquier empleador o entidad pagadora el giro correspondiente de los recursos a que tenga derecho, para la debida atención de las obligaciones adquiridas bajo la modalidad de libranza o descuento directo. En caso que el beneficiario cambie de empleador o entidad pagadora, para efectos de determinar la prelación si se presentan varias libranzas, la fecha de recibo de la libranza será la de empleador o entidad pagadora original.

Artículo 8°. *Intercambio de información.* Para dar cumplimiento al artículo anterior, las entidades operadoras podrán solicitar información a las entidades que manejan los sistemas de información de salud, pensiones y/o cesantías, que para el efecto autorice o administre el Ministerio de la Protección Social o quien haga sus veces, exclusivamente con el fin de establecer la localización de beneficiarios y empleadores o entidades pagadoras autorizadas previamente, mediante libranza o descuento directo.

Artículo 9°. *Portales de información sobre libranza.* Las Superintendencias Financieras, de Sociedades y de Economía Solidaria dispondrán cada una de un portal de información en internet en sus páginas institucionales publicadas en la web, que permita a los usuarios comparar las tasas de financiamiento de aquellas entidades operadoras que ofrezcan créditos para vivienda, planes complementarios de salud y/o educación a través de libranza. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público publicará igualmente a diario en su página web institucional el Registro Nacional de las Personas Jurídicas inscritas para efectuar operaciones de libranza, así como un vínculo de acceso a las tasas comparativas publicadas por las Superintendencias.

Para dar cumplimiento a lo establecido en este inciso, las entidades operadoras estarán obligadas a registrarse ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, acompañando para ello el certificado de la Superintendencia que ejerce inspección, vigilancia y control sobre la entidad operadora.

Artículo 10. *Inspección, vigilancia y control.* Para efectos de la presente ley, la entidad operadora de acuerdo a su naturaleza, será objeto de inspección, vigilancia y control por parte de la Superintendencia Financiera, de Economía Solidaria o de Sociedades, según sea el caso.

Artículo 11. *Divulgación.* El Gobierno Nacional a través de sus programas institucionales de televisión y de las páginas web oficiales de las entidades públicas que lo integran, divulgará permanentemente y a partir de su entrada en vigencia, los beneficios de la presente ley.

Artículo 12. *Libre escogencia de la entidad operadora:* El beneficiario tiene derecho de escoger libre y gratuitamente cualquier entidad para el pago de su nómina. El empleador no podrá obligar al beneficiario a efectuar libranza con la entidad financiera con quien este tenga convenio para el pago de nómina.

Artículo 13. *Vigencia.* La presente ley tiene vigencia a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores,

*Bernardo Miguel Elías, Gabriel Zapata Correa,*  
Ponentes.

Bogotá, D. C., 8 de septiembre de 2011

En la fecha se recibió Ponencia y Texto propuesto para Primer Debate del Proyecto de ley números 280 de 2011 Senado, 066 de 2010 Cámara, *por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones.*

El Secretario General,

*Rafael Oyola Ordosgoitia.*

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia y Texto Propuesto para Primer Debate, consta de once (11) folios.

El Secretario General,

*Rafael Oyola Ordosgoitia.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 673 - Jueves, 8 de septiembre de 2011  
SENADO DE LA REPÚBLICA

	<b>Págs.</b>
Proyecto de ley número 121 de 2011 Senado, por medio de la cual se establecen los derechos y deberes de las partes que intervienen en la prestación del servicio público esencial de transporte aéreo y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley estatutaria número 122 de 2011 Senado, por la cual se desarrollan disposiciones para la promoción, protección y garantía del derecho a la participación ciudadana en Colombia .....	11
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate y exto definitivo al Proyecto de ley número 54 de 2011 Senado, por la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian y rinden homenaje al municipio de Viterbo, en el departamento de Caldas, con motivo de la conmemoración del primer centenario de su fundación y se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de las obras básicas que el municipio requiere. ....	22
Ponencia para primer debate y articulado propuesto al Proyecto de ley número 273 de 2011 Senado, 070 de 2011 Cámara, por medio de la cual se autoriza a la Asamblea Departamental del Guainía para emitir la estampilla pro Salud Guainía. ....	24
Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 066 de 2010 Cámara, 280 de 2011 Senado, por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones. ....	28