



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXI - N° 196

Bogotá, D. C., jueves, 3 de mayo de 2012

EDICIÓN DE 24 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 190 DE 2012

por el cual se modifican los artículos 265 y 266 de la Constitución Política de Colombia.

Bogotá, D. C., 2 de mayo de 2012

Doctora

ADRIANA FRANCO

Presidenta

Comisión Primera Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate en Cámara al Proyecto de Acto Legislativo número 190 de 2012, por el cual se modifican los artículos 265 y 266 de la Constitución Política de Colombia.

Respetada doctora:

En cumplimiento a la honrosa designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional permanente de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir ponencia favorable para segundo debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 190 de 2012 Cámara**, por el cual se modifican los artículos 265 y 266 de la Constitución Política de Colombia; presentado por el presidente del Consejo Nacional Electoral, doctor José Joaquín Plata Albarracín, y el Vicepresidente, doctor Pablo Guillermo Gil de la Hoz.

Alejandro

ALFREDO DELUQUE ZULETA
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara

RUBEN RODRIGUEZ GONGORA
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara

GERMAN NAVAS TALERO
Representante a la Cámara

JUAN CARLOS SALAZAR URIBE
Representante a la Cámara

PEDRITO PEREIRA CABALLERO
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara

ALFONSO PRADA GIL
Representante a la Cámara

JOSE RODOLFO PEREZ SUAREZ
Representante a la Cámara

JORGE ENRIQUE ROZO
Representante a la Cámara

TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Gubernamental

Autores: JOSÉ JOAQUÍN PLATA ALBARRACÍN, Presidente Consejo Nacional Electoral

PABLO GUILLERMO GIL DE LA HOZ, Vicepresidente Consejo Nacional Electoral

Publicado en la Gaceta del Congreso número 70 de 2012

Ponencia para primer debate *Gaceta del Congreso* número 161 de 2012

ESTRUCTURA DEL PROYECTO

La iniciativa presenta los siguientes temas esenciales:

El proyecto de acto legislativo está compuesto por dos artículos: El primero adiciona un numeral a las atribuciones especiales consagradas en el artículo 265, y el segundo adiciona un párrafo al mismo canon constitucional, así:

En el numeral que se propone adicionar, se faculta para “*determinar la estructura y planta de personal del Consejo Nacional Electoral*”.

El párrafo que se propone establece que “*Ade más de sus Magistrados, el Consejo Nacional Electoral estará conformado por servidores públicos que pertenecerán a una carrera administrativa especial, a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos y que preverá el retiro flexible de conformidad con las necesidades del servicio. En todo caso, los cargos de responsabilidad administrativa serán de libre nombramiento y remoción, de conformidad con la ley*”.

ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El presente proyecto de acto legislativo fue presentado a consideración del Congreso de la República por el Consejo Nacional Electoral a través del Presidente y Vicepresidente del Órgano Electoral, en ejercicio de la facultad establecida en el numeral 5

del artículo 265 de la Constitución Política y radicada en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, el día 22 de marzo de 2012.

El Proyecto tiene por objeto adicionar el artículo 265 de la Constitución Política, con el propósito de incluir un numeral y un párrafo que permitan al Consejo Nacional Electoral contar con instrumentos propios para desarrollar el postulado Superior en cuanto a su autonomía administrativa y financiera, de la cual fue dotada mediante el Acto Reformatorio Constitucional 01 de 2009.

Se presenta lo sustentado por el Consejo Nacional Electoral en la argumentación del proyecto de Acto Legislativo, en los siguientes términos:

ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y CONCEPTUALES DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

El establecimiento del modelo democrático como el indicado para la selección de los gobernantes trajo como una de sus consecuencias el surgimiento de una nueva función para el Estado, la de organizar, declarar y administrar los actos electorales; nueva función que requirió de entidades especializadas con “responsabilidades específicas para su manejo”¹, estas entidades serán las autoridades electorales.

En relación con este tipo de autoridades, no será unánime, ni en el tiempo ni en el espacio, la concepción que de ellas se tengan, en especial, en cuanto tiene que ver con su ubicación dentro de la Estructura del Estado, es así como en un principio, y aun en la actualidad en muchos países europeos, ellas estarán ubicadas dentro de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

En época más reciente, y principalmente en las democracias jóvenes de Latinoamérica, África y Asia, la tendencia será a crear un órgano especializado independiente del Gobierno encargado del ejercicio de estas funciones, con lo que se dará lugar a un modelo de autoridades electorales autónomas e independientes.

A la par de los dos anteriores modelos, existirá un tercer esquema, llamado mixto o francés, que los combinará, de tal manera que existirán autoridades administrativas dentro del Gobierno encargadas de la organización de las elecciones, pero sometidas a la vigilancia de un órgano externo, ajeno a Ejecutivo.

Sin embargo, no será solo desde el plano de su ubicación dentro del Estado que se presentarán diferencias en cuanto a la concepción acerca de estas autoridades, también las habrá en relación con el tipo de funciones que desarrollen, distinguiéndose entre las llamadas funciones clásicas o esenciales, referidas a la organización de las elecciones, su escrutinio y declaración de resultados; además de las cuales existirán nuevas funciones denominadas complementarias, y referidas a la fiscalización de actores políticos y electorales, en nuestro medio inspección, vigilancia y control, e, incluso, de solución de controversias entre los mismos.

¹ INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL IDEA INTERNACIONAL. Diseño de Administraciones Electorales. Avance del Manual de IDEA Internacional. IDEA INTERNACIONAL. Estocolmo. 2006. p. 4. ISBN 91-85391-83-2.

En Colombia, la Carta de 1991 adoptará de manera explícita el modelo de autoridades electorales autónomas e independientes de acuerdo a lo previsto en los artículos 113 y 120 Superiores, al indicarse que la Organización Electoral, integrada principalmente por la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral, serán órganos de esta naturaleza.

Sin embargo, es importante señalar que no será este el origen de estas autoridades en nuestro medio, comoquiera que desde el inicio mismo de nuestra vida republicana, luego de la independencia en 1810, diferentes Carta Constitucionales consagrarán autoridades de carácter electoral, las que, sin embargo, tendrán un carácter solo local, hasta que la Ley 7ª de 1887 creara el Gran Consejo Electoral, el que constituirá la primera gran autoridad de cobertura nacional en esta materia.

Este Gran Consejo Electoral tendría por función el efectuar los escrutinios de las elecciones nacionales, presidente y vicepresidente, así como declarar la nulidad de los votos depositados a favor de candidatos inelegibles².

Más adelante, la Ley 7ª de 1932 restringirá las funciones de este organismo, limitándolas a las escrutadoras y declarativas, en el entendido que estas autoridades “... no pueden entrar en apreciaciones de derecho, las cuales corresponden privativamente a los Tribunales... de lo Contencioso Administrativo y al Consejo de Estado. Solo podrán declarar nulidad por alteraciones manifiestas de los registros, por errores aritméticos, por falsificaciones de los documentos electorales, es decir, cuestiones de hecho que no admiten interpretaciones en uno u otro sentido”³.

Este organismo, salvo el lapso entre 1905 y 1910, continuará su vida institucional hasta la expedición de la Ley 89 de 1948, la que creó la Organización Electoral, conformada por la Corte Electoral, reemplazo de la institución precedente, y por el Registrador Nacional del Estado Civil.

Esta Corte Electoral continuará con la competencia de escrutar las elecciones nacionales, presidente, Congreso e incluso asambleas, y declarar sus resultados, más la elección del registrador y la de “ordenar las investigaciones y visitas que tenga a bien para vigilar el correcto funcionamiento de los organismos electorales”, atribución que será complementada con la Ley 28 de 1979, la que la investirá de “la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral ... , [y de ser] cuerpo consultivo del Gobierno en materia electoral”⁴.

² República de Colombia, Consejo Nacional Legislativo. Ley 7ª de 1888. Artículo 150.

³ LÓPEZ PUMAREJO, Alfonso. Objeciones al Proyecto de ley por la cual se dictan algunas disposiciones electorales. Citado por MAYORGA GARCÍA, Fernando. La construcción de la organización electoral en una época de cambios en la vida colombiana. El Gran Consejo Electoral entre 1930 y 1948. En RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. Editor Académico. El Derecho Administrativo en los albores del siglo XXI. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario. 1ª edición. 2007. P. 696.

⁴ República de Colombia, Congreso de la República. Ley 28 de 1979. Artículos 12 y 19.

Años más tarde, la Ley 96 de 1985 sustituirá la denominación de Corte Electoral de este organismo, nombre por algunos considerado “pomposo” en tanto “que no administra justicia, ni ejerce funciones judiciales. Su rango... es del campo administrativo y sus decisiones no son sentencias ni autos, sino actos administrativos de carácter electoral”⁵; disposición a partir de la cual adquirirá la actual denominación de Consejo Nacional Electoral.

Con el Decreto 2241 de 1986, se establecerán las funciones clásicas del Consejo Nacional Electoral, las que serán de tres tipos, a saber: escrutadora-declarativa de las elecciones, de inspección y vigilancia de la organización electoral y administradoras, estas últimas referidas a la elección del Registrador Nacional del Estado Civil y a la aprobación de algunos de sus actos (de nominación y presupuestales), todo lo cual enmarcado dentro de las funciones clásicas o esenciales de este tipo de autoridades.

Durante los debates en la Asamblea Nacional Constituyente, que llevarían a la expedición de la Constitución de 1991, se avocaría el tema de la estructura del Estado y del papel que órganos y funciones del Estado distintos a las tres ramas tradicionales del Poder Público, dentro de aquellos lo referente a lo electoral tendría, planteándose que

“El Estado, en la práctica y no en sus textos, en cuanto se refiere a su organización y funciones, ha rebasado las doctrinas tradicionales y ha evolucionado... como se verá, hay órganos que no encuadran en ninguna de las tres ramas del poder público, porque sus funciones ni son legislativas, ni administrativas, ni judiciales. Sus instituciones ejercen primordialmente unas funciones propias específicas y distintas y, por lo mismo, no encajan dentro de la simplista y elemental teoría tripartita por lo que... hay necesidad de hacer una enumeración adicional... a pesar de estos, sistemas como el colombiano la mantienen, formalmente al menos, con desconocimiento de la realidad estructural del Estado, adscribiendo impropriamente a uno de los tres órganos clásicos del poder, funciones nuevas que exigen organismos especializados, o, por el contrario, han creado otros pero sin encuadrarlos dentro del orden institucional”... quiere ello decir que la estructura del Estado... se quedó ahí mientras que otros acontecimientos han venido transcurriendo y nuevas concepciones, principios e instituciones se proponen para movilizar, para poner de nuevo al Estado a tono con los tiempos actuales, para desfoliar la desueta y caduca estructura, renovando sus funciones, creando otras instituciones y eliminando algunas inservibles... han recogido y sistematizado instituciones que, a pesar de existir hace muchos siglos, como por ejemplo las encargadas de desarrollar la función electoral, no tuvieron en su momento... la importancia que sí revistieron las clásicas funciones de expedir la ley, ejecutarla y aplicarla judicialmente... hay órganos que no encuadran en ninguna de las tres ramas clásicas... Así,... La función electoral que tiene por objeto obtener la pura, seria y genuina expresión de la voluntad general de la opinión pública... es otra función pública

que requiere ser regulada de forma autónoma e independiente, no solo porque lógica y materialmente no encuadra dentro de la clásica teoría tripartita, sino porque debe garantizarse la pureza y autenticidad de esa expresión popular, alejándola de cualquier indebida intromisión...”⁶.

Planteamientos con los que retoma una vieja discusión en torno al lugar que corresponde a las autoridades electorales dentro del Estado⁷, optando por separarlas de las ramas tradicionales del poder.

Al respecto, la Corte Constitucional diría:

“... la Carta de 1991 le asignó a esta nuevas competencias, como la posibilidad de presentar directamente proyectos de ley y actos legislativos (y no solamente efectuar recomendaciones al Gobierno), así como una serie de funciones relativas a los partidos y movimientos políticos, como velar por el cumplimiento de las normas en esta materia, distribuir aportes, colaborar en las consultas internas de los partidos y reglamentar su participación en los medios de comunicación del Estado.

Estas nuevas competencias, así como su consagración constitucional, modifican en parte la naturaleza jurídica del Consejo Nacional Electoral y, en especial, la libertad del Legislador para regular la materia. En efecto, con la Constitución actual, esta entidad no solo conserva las competencias que se le atribuían desde antes de la reforma constitucional de 1991, que incluso se ven en parte fortalecidas, sino que además, aumenta su importancia como órgano autónomo del Estado, por cuanto adquiere jerarquía constitucional, y unas funciones y responsabilidades más complejas, como la vigilancia permanente del cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos en el marco de una democracia participativa (C.P. artículos 108 y siguientes), y velar por el respeto y la garantía de los procesos electorales (C.P. artículo 265 ord. 5°)”⁸.

⁶ Colombia, Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional No. 59. Informe a la Comisión Tercera de la Asamblea Nacional Constituyente. Tema Estructura del Estado. 1991. Pp. 4-15 (en línea). www.elabedul.net/documentos/temas/Asamblea-Constituyente/Gacetas/Gacetas_51-100/Gaceta-059.php. Última visita 07/06/2010.

⁷ Al respecto ver: SANTOS, Eduardo. Mensaje del 24 de octubre de 1940 del Presidente de la República al Congreso. Citado por MAYORGA GARCÍA, Fernando. Ob. cit. P. 696.

República de Colombia, Gobierno Nacional. Exposición de Motivos Proyecto de Ley 35 de 1985 Cámara de Representantes. En MAYORGA GARCÍA, Fernando. De la Corte Electoral al Consejo Nacional Electoral. La Organización Electoral moderna en Colombia (1948-2006). P. 223.

República de Colombia, Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia del 31 de mayo de 1984. Citada por IBÁÑEZ NAJAR, Jorge Enrique. Estudios de derecho constitucional y administrativo. Bogotá D.C.: Editorial Legis - Universidad Sergio Arboleda - Justicia y Desarrollo Sostenible. 2ª edición. 2007. P. 76.

Sentencia del 10 de marzo de 1988. Citada por IBÁÑEZ NAJAR, Jorge Enrique. Ob. cit. SÁCHICA, Luis Carlos. Constitucionalismo colombiano. Bogotá: Editorial Temis. Séptima edición actualizada. 1983. Pp. 134-136.

⁸ Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-055/98. 4 de marzo de 1998. Expediente 0-1746. Magistrados Ponentes: Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO, Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

⁵ VIVES ECHEVERRÍA, José Ignacio. Tratado de Derecho Electoral Colombiano. Bogotá: Editorial Temis. 1984. P. 96.

Más adelante, con la expedición del Acto Legislativo 01 de 2003, el que les da a sus integrantes la calidad de servidores públicos de tiempo completo, con las mismas “calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia”, el que le asignará la elección del Registrador Nacional del Estado Civil a los presidentes de “la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos”, creándose una carrera administrativa especial para los servidores de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Con la promulgación del Acto Legislativo 01 de 2009, se reiterará la autonomía e independencia del Consejo Nacional Electoral, las que se dan incluso en relación con la Registraduría Nacional del Estado Civil de acuerdo a lo previsto en la Sentencia C-230 A de 2008, de acuerdo a la cual

“... la configuración constitucional de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Consejo Nacional Electoral fue modificada mediante el Acto Legislativo 01 de 2003, en cuyo proceso de discusión y aprobación se alcanza a advertir la intención de preservar la conformación plural de la organización electoral, pero también el propósito de asignar a cada uno de sus principales órganos funciones distintas y separadas.

...

La independencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil respecto del Consejo Nacional Electoral en la reforma constitucional de 2003 se planteó a partir del origen, de la fuente de cada uno de los órganos y, por ello, con el propósito de afirmar desde el principio esa recíproca autonomía, se le eliminó al Consejo Nacional Electoral la facultad para elegir el Registrador Nacional del Estado Civil. Sin embargo, la independencia de la Registraduría no reposa tan solo en el sistema de elección del Registrador, puesto que también se proyecta hacia el funcionamiento de la entidad...

Como se observa, las funciones correspondientes a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Consejo Nacional Electoral son complementarias, aunque separadas, lo cual indica que cada órgano hace lo que le atañe y que ninguna de las funciones que se les han asignado da margen para la interferencia o intervención de alguno de ellos en los asuntos confiados al otro.

... la Constitución ha radicado la inspección y vigilancia en cabeza del Consejo Nacional Electoral, la ha calificado de suprema, ha señalado que se ejerce sobre la organización electoral en su conjunto y, aun cuando a la vez, ha diseñado un modelo de organización electoral integrado por dos órganos autónomos, es menester puntualizar que tal autonomía no excluye la coordinación entre ambos...

No hay, por consiguiente, afectación de la autonomía de la Registraduría Nacional del Estado Civil so pretexto del ejercicio de inspección y vigilancia atribuida al Consejo Nacional Electoral, como, por lo demás, se había entendido antes de la reforma constitucional de 2003, pues ya se señalaba que el Consejo no ejercía ‘control jerárquico sobre el Registrador Nacional del Estado Civil, pues en sentido

estricto aquel Consejo no es superior de este funcionario, ni este le está subordinado, ya que en el ejercicio de sus funciones actúa con autonomía, al estilo de un gerente técnico⁹”.

Otro de los aspectos relevantes del Acto Legislativo 01 de 2009 será el ahondar en la transformación funcional del Consejo Nacional Electoral, al dotarlo de más de las nuevas funciones de tipo complementario, es así como a partir de esta reforma se le dará a este organismo el carácter de ente regulador de toda la actividad electoral de los actores políticos, respecto de quienes, públicos y privados; además, ejercerá la inspección, vigilancia y control de aquellos y de la organización electoral, la que ahora se extiende a los procesos electorales, a través, de los procesos de revisión y examen de escrutinios, este como requisito de procedibilidad para concurrir ante lo contencioso administrativo. Además tendrá la posibilidad de revocar las inscripciones de candidatos inhabilitados, incluso de abstenerse de declarar su elección, siempre que exista plena prueba al respecto.

Por otra parte, encontramos que la Ley 1475 de 2011 revistió de nuevas competencias a esta entidad, con lo que junto a la reforma Constitucional antes señalada, encontramos que tales funciones son, entre otras, las de

a) Dejar sin efecto la inscripción de los candidatos que en una consulta popular lo hagan por otro partido o movimiento en el mismo proceso electoral;

b) Decisión sobre la revocatoria de inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de Elección Popular, cuando exista prueba suficiente sobre su inhabilidad;

c) Imposición de multas, devolución de los recursos, cancelación de personería jurídica por las causales previstas en el artículo 107 recientemente reformado de la Constitución Política;

d) Rendición de informes públicos de los Partidos, Movimientos, Grupos Significativos de Ciudadanos y candidatos sobre el volumen y origen de sus ingresos;

e) Autorización para que el Estado entregue anticipadamente los recursos de financiación de campañas a los partidos y movimientos políticos;

f) De oficio, o por solicitud, revisar escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados;

g) Adelantar la tramitación del requisito de procedibilidad, previo a que los ciudadanos ejerzan la acción Contencioso Electoral ante la Jurisdicción Administrativa contra el acto de elección de carácter popular, cuando la demanda se fundamente en causales de nulidad por irregularidades en el proceso de votación y en el escrutinio. Es necesario en estos casos como requisito de procedibilidad, someterlas antes de la declaratoria de elección a examen

⁹ Colombia, Corte Constitucional. Sentencia No. C-230 AJ08 de 6 de marzo de 2008. Expediente 0-6899. Magistrado Ponente: RODRIGO ESCOBAR GIL.

de la autoridad administrativa correspondiente, que encabeza el Consejo Nacional Electoral.

Con lo cual, el Consejo Nacional Electoral ejerce cinco grandes tipos de funciones, a saber: las referidas a escrutinio y declaración de elecciones; las de inspección, vigilancia y control; las de garante de los procesos electorales, las de resolución de conflictos y la normativa (regulación y reglamentación).

En este nuevo contexto histórico, el Consejo Nacional Electoral verá multiplicada su carga de trabajo, sus responsabilidades institucionales, sin que de manera paralela, su estructura administrativa y organizacional se hubiere visto actualizada a la par, presentándose hoy un fuerte rezago entre las competencias que ostenta y las herramientas institucionales con que cuenta para realizarlas, el que es menester superar.

Un primer antecedente, en el propósito de compactar la estructura organizacional de este organismo con su nueva misión institucional lo constituyó el Proyecto de Ley número 149 de 2009 Senado, al que solo le faltó un debate, a través del cual se pretendía darle facultades al Presidente de la República a fin de que la adoptase.

Al no haberse concretado tal iniciativa, y teniendo que desde la presentación de tal iniciativa se han elaborado estudios encaminados a proponer como debe ser tal estructura, se promueve una nueva iniciativa, la que recoge toda esta experiencia y propone a consideración del Congreso de la República, la visión que se tiene de lo que debe ser el nuevo Consejo Nacional Electoral.

Mientras tanto, el Consejo Nacional Electoral ha mantenido, tal y como se afirmaba antes, una estructura y planta de cargos elementales, dependientes de la Registraduría Nacional del Estado Civil hasta para sus más elementales necesidades, lo que dificulta cumplir eficaz y eficientemente la misión institucional de la Corporación que la Constitución le asigna en esta nueva etapa.

Es así como encontramos que la planta de personal de este organismo se encuentra consagrada en el artículo 2° del Decreto 1012 de 2000, expedido en virtud de las facultades otorgadas al Presidente de la República mediante Ley 573 de 2000, y que es la siguiente:

“Artículo 2°. Planta de personal. Las funciones propias de la Registraduría Nacional del Estado Civil serán cumplidas por la planta de personal que se establece a continuación.

**CONSEJO NACIONAL ELECTORAL
DESPACHO DEL PRESIDENTE**

NÚMERO	DENOMINACIÓN DEL EMPLEO	CÓDIGO	GRADO
Tres (3)	Asesor	1020	04
Uno (1)	Secretario Ejecutivo	5040	09
Uno (1)	Secretario	5140	06
Uno (1)	Conductor mecánico	5310	06
DESPACHO DE LOS CONSEJEROS			
Cuatro (4)	Asesor	1020	04
Nueve (9)	Auxiliar Administrativo	5120	07

NÚMERO	DENOMINACIÓN DEL EMPLEO	CÓDIGO	GRADO
Nueve (9)	Secretario Ejecutivo	5040	09
Nueve (9)	Conductor Mecánico	5310	06

Es evidente que dicha estructura es insuficiente, más aún cuando las normas sobre modernización del Estado exigen que los entes públicos incorporen criterios de eficiencia y eficacia en la gestión pública, así como políticas de autocontrol que demandan contar con áreas responsables de estos procesos.

Una primera aproximación a la solución de este problema, dentro del marco de las funciones tradicionales, se evidenció con el hecho de que en la actualidad la Registraduría Nacional del Estado Civil ha debido facilitar a la Corporación en comisión varios de sus funcionarios para poder cumplir con sus competencias constitucionales y legales.

De lo expuesto se deriva la necesidad de fijar una Organización y Estructura, que permitan un mejor funcionamiento de la institución, a efectos de que pueda cumplir a cabalidad con la misión asignada, por tal motivo se hace necesario adicionar el artículo 265, en cuanto a que sea el Consejo Nacional Electoral quien deba adoptar su nueva estructura, crear, suprimir y fusionar los empleos que requiera para su funcionamiento de acuerdo a su nueva misión institucional y, por supuesto, designar a sus propios funcionarios.

El anterior aspecto es jurídicamente posible en el contexto de autonomía e independencia de la organización electoral y del mismo Consejo Nacional Electoral que inspiraron la expedición de la Carta de 1991 y su enmienda de 2009, en tanto que la “autonomía es una cualidad que distingue a quien es capaz de decidir por sí mismo y se predica de la persona individualmente considerada y también de las entidades u organismos públicos. Una de las principales características inherentes a la autonomía es la facultad de autogobierno, de la cual hace parte la autodeterminación administrativa, jurídica y presupuestal que les procure a las entidades autónomas la consecución de los altos objetivos que les ha trazado el constituyente¹⁰”.

Vale la pena destacar, que este desarrollo de la autonomía encuentra precedentes en la propia Constitución, cuando en el marco de la autonomía que les concede a las entidades territoriales, las faculta para adoptar su propia estructura, razón por la cual nada impide que se extienda a órganos que ella misma ha indicado que son autónomos e independientes, cuya característica relevante, insistimos, es “su pertenencia al Estado pero sin depender de ninguno de los tres grandes poderes”¹¹.

Lo que es ratificado por la definición que el Diccionario de la Real Academia Española, trae de estos términos, así encontramos que autonomía es la “potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para re-

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-402 de 2001. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹¹ CABALLERO OCHOA, José Luis. LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS: MÁS ALLÁ DE LA DIVISIÓN DE PODERES. En Universidad Latina de América. Revista Jurídica IUS. México D.F.

girse mediante normas y órganos propios” (Se destaca), lo que implica cierto poder para expedir las normas que gobernarán sus actos, para lo cual “no depende de nadie”. Por su parte, lo independiente es entendido, como sinónimo de lo anterior, en cuanto se predica de quien “no depende de otro”.

DEL CONTROL DE ADVERTENCIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

se considera oportuno destacar cómo la falta de desarrollo de este carácter autónomo e independiente del Consejo Nacional Electoral, ha empezado a tener consecuencias en su institucionalidad, lo que a su vez ha tenido repercusiones frente a los organismos de control, ejemplo de ello es el control de advertencia proferido por la Contraloría General de la República en relación con este asunto, es así como tenemos que este órgano de Control Fiscal ha manifestado, mediante Oficio número 2012EE4567, lo siguiente:

“No obstante, que para llevar a cabo dichas funciones, el Consejo Nacional Electoral no cuenta con autonomía presupuestal, ya que los recursos que le son asignados se encuentran dentro del presupuesto de la Registraduría Nacional como “Unidad Consejo Nacional Electoral”. Esta situación determina que la adquisición de bienes y Servicios así como la administración del recurso humano del Consejo Nacional Electoral deben ser avaladas por el Registrador Nacional, como ordenador del gasto.

Durante la vigencia 2011, el presupuesto de la Registraduría Nacional del Estado Civil ascendió a \$608.077,4 millones y el Consejo a \$20.788,9 millones que representan el 3.42%. Para la vigencia 2012 el presupuesto de la Registraduría asciende a \$349.665,3 millones, de los cuales \$6.013,3 millones, que equivalen a 1,72%, pertenecen al Consejo Nacional Electoral.

Es destacable que actualmente el Consejo Nacional Electoral para cumplir con las responsabilidades asignadas con la reforma constitucional y sus demás funciones institucionales, no cuenta con planta de personal propia que las ejerza, ni con un sistema de control interno.

Las principales instituciones democráticas que detentan el Estado Social de Derecho Colombiano tienen su fundamento en el desarrollo de un Proceso Electoral transparente y garantista, el cual se logra con organismos dotados con una estructura administrativa y presupuestal adecuada y con mecanismos de control acordes a las realidades que exige nuestra Nación. Dichos organismos deben ser lo suficientemente robustos administrativa y financieramente para atender las funciones y objetivos misionales que demande el Proceso Electoral”.

Con fundamento en lo anterior la Contraloría General de la República advierte a las autoridades que lideran la Organización Electoral que si no se toman medidas prontas y efectivas para dar cumplimiento al artículo 265 de la Constitución, dándole plena autonomía administrativa y presupuestal al Consejo Nacional Electoral, en su calidad de suprema autoridad en materia electoral, se ponen en riesgo la eficiente, eficaz, y oportuna gestión de los recursos económicos que el Estado debe destinar para la fi-

nanciación de los partidos y movimientos políticos, además de los destinados para la planeación, ejecución y cierre de los eventos electorales que se celebren en el país, en la medida en que la realización de las actividades presupuestales, administrativas y financieras las realiza quien está institucionalmente sometido a su regulación, vigilancia y control...” (Subraya fuera de texto original)”.

FINALIDAD DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El proyecto de acto legislativo faculta al Consejo Nacional Electoral para la creación de su estructura y su propia planta de personal.

Esta atribución constituye una lógica consecuencia de la necesidad de desarrollar a cabalidad y con la debida oportunidad, las competencias que, a lo largo de las distintas modificaciones del artículo 265 Superior y su desarrollo legislativo, le han sido adjudicadas.

Como lo señaló el Consejo Nacional Electoral, el exiguo número de funcionarios asignados por la Registraduría Nacional del Estado Civil hace imposible el desarrollo de sus objetivos misionales con eficiencia y eficacia, obligando al continuo requerimiento de apoyo humano y logístico que en ocasiones se ve truncado por la coincidencia de eventos que exigen tanto del Consejo Nacional Electoral como de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el máximo de sus capacidades.

Ahora bien, la competencia del Consejo Nacional Electoral para designar y remover funcionarios no es novedosa, ya había sido prevista en el Código Electoral vigente¹²; sin embargo, la falta de sustento constitucional como el que propone han hecho materialmente imposible su ejercicio.

Finalmente se propone que sea el mismo Consejo Nacional Electoral el ente que determine su estructura y planta de personal al ser él mismo el que, al ejercer sus competencias, ha dimensionado sus fallencias en estos aspectos y por lo tanto sus reales necesidades.

CARRERA ADMINISTRATIVA ESPECIAL

El párrafo propuesto como adición al artículo 265 de la Constitución consagra de manera especial la carrera administrativa especial, acorde con las exigencias señaladas en el artículo 125 Superior¹³.

Concuerda igualmente con la implementación de la carrera administrativa especial prevista en la Carta

¹² Código Electoral. Artículo 12. El Consejo Nacional Electoral ejercerá las siguientes funciones:
(...)

11. Nombrar y remover sus propios empleados.

¹³ Artículo 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

Política y desarrollada para la Registraduría Nacional del Estado Civil mediante la Ley 1350 de 2009.

Por su parte, la excepción de los funcionarios propuestos se fundamenta en que “*el régimen general de carrera administrativa admite excepciones, puesto que determinados cargos requieren flexibilidad, en razón de las funciones de dirección, confianza, de ejecución de políticas de la administración o de autoridad electoral. Por ende, “la excepción a la regla general, esto es, que existen cargos que no son de carrera no deviene en inconstitucional, toda vez que el marco constitucional lo permite. Ahora bien, no se puede perder de vista que el hecho que un régimen de carrera sea general, específico o especial de origen constitucional o legal no determina la naturaleza de los empleos. || Es decir, el hecho que la Registraduría Nacional del Estado Civil cuente con un régimen de carrera especial de origen constitucional, no significa que la totalidad de los empleos sean de carrera. Tal apreciación haría inoperante la función pública asignada a la Entidad y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado”*¹⁴.

MARCO CONSTITUCIONAL Y JURISPRUDENCIAL

El Código Electoral¹⁵ ha facultado al Consejo Nacional Electoral para presentar a consideración del Congreso de la República proyectos de Actos Legislativos, facultad que fue luego elevada a rango constitucional con la promulgación de la Constitución de 1991 y preservada en la reciente reforma contenida en el Acto Legislativo 01 de 2009 así:

“*Artículo 265. El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa. Tendrá las siguientes atribuciones especiales: (...)*

5. Servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto. (...)”.

Una vez estudiada la anterior sustentación de la iniciativa puesta a consideración del Honorable Congreso de la República, los ponentes estiman en relación con el mismo lo siguiente:

CONSIDERACIONES Y DERECHO COMPARTADO

Con la expedición de la Carta Política de 1991 se produjo un cambio significativo en la concepción que sobre la estructura del Estado se tenía en nuestro ordenamiento constitucional, el que abandonó la consideración unicéntrica del Poder Público, para comprender que más allá de las tres ramas tradicionales de este y de las funciones clásicas que le corresponde ejercer de preferencia, existen otras

instancias de decisión de lo público, que ejercen de manera autónoma, independiente, es decir, sin sujeción jerárquica a ninguna otra autoridad, funciones adicionales.

En palabras del tratadista QUINCHE RAMÍREZ, los Constituyentes de 1991 abandonaron “*la estrecha comprensión de la estructura del Estado, como dispuesta en tres poderes*” al “*adoptarse una nueva estructura del Estado Colombiano compuesta por las tres grandes Ramas Poder Público (artículo 113), y, además, por la organización Fiscalizadora o de control (artículos 113, 117-119), la organización Electoral (artículos 113, 120), el Banco de la República (artículos 371 a 373) y la Comisión Nacional de Televisión (artículos 75 y 76)*...”¹⁶.

Esta situación conllevaría a que investigadores como Ileana Marlitt Melo Salcedo llegaran a afirmar que “*la Constitución Política colombiana abandonó la desueta estructura tripartita del poder concebida desde los albores del Estado moderno, y ha dado un paso más allá, para crear nuevas organizaciones y nuevos órganos –autónomos e independientes– que se encarguen del cumplimiento de otras funciones del Estado... Su campo de acción se enmarca básicamente en áreas sensibles a la intromisión de las Ramas del Poder Público o de los principales sectores económicos de la comunidad (...)*”¹⁷.

Lo que llevó a una nueva concepción policéntrica del Poder, la que reconoce que hay más Estado que administración, la que de alguna manera proviene de la institución originaria del Derecho Público de los Estados Unidos de las agencias independientes¹⁸, que a su vez se encuentran inmersas en la corriente que ha promovido el tránsito del Estado prestador de servicios al Estado regulador y garante de la prestación de los mismos.

En este orden de ideas, encontramos que en su origen, estas agencias son entidades por fuera de la administración, por lo que no dependen jerárquicamente de la Rama Ejecutiva, ni de ninguna otra, encontrándose provistas de los recursos, facultades y capacidad de decisión suficientes, y principalmente de potestad reguladora, de control y sancionadora en relación con sectores estratégicos, en especial, de la actividad económica y de las libertades públicas, para lo cual cuentan un elevado nivel de autonomía y organizadas de manera colegiada.

Este tipo de instituciones con el tiempo, luego de su origen en el siglo XIX, serían exportadas al derecho público de otras naciones, es así como en Inglaterra, serían creados los *Quasi autonomus non governmental organisations (Quangos)*¹⁹, para ser luego adoptadas incluso por el derecho público con-

¹⁶ QUINCHE RAMÍREZ, Manuel Fernando. Ob. CC pp. 348, 350.

¹⁷ MELO SALCEDO, Ileana Marlitt. *Los órganos autónomos e independientes*. En Universidad Sergio Arboleda. Revista Civilizar N° 5, diciembre de 2003. [en línea] http://usergioarboleda.edu.co/civilizar/organos_autonomos_independientes.htm.

¹⁸ *Independent Agencies*.

¹⁹ Clasificadas en las *Next Steps Agencies (NSA)* y los *Non – Departmental Public Bodies (NPDB)*.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción. (...)

¹⁴ Corte Constitucional – C-553 de 2010.

¹⁵ Decreto 2241 de 1986, artículo 13.

tinental europeo, de tal suerte que en Francia funcionarán las *autorités administratives indépendantes*, y en España encontraremos las *Administraciones Independientes*.

Una vez establecido lo anterior, es menester concluir que al hacer parte el Consejo Nacional Electoral, de la Organización Electoral, la que es un órgano constitucional autónomo e independiente, y al estar revestido también aquel, tanto por la jurisprudencia²⁰ como por la misma Constitución²¹, de estos atributos de autonomía e independencia, incluso en relación con su compañera la Registraduría Nacional del Estado Civil, se hace necesario precisar que conlleva esta autonomía.

Un estudio de derecho comparado refleja que en América Latina, la mayoría de los países han optado por este modelo de autoridad electoral, con las excepciones de Argentina y Cuba, tendencia que se replica a nivel global, toda vez que de acuerdo a estudio realizado por Idea Internacional en 2005, de 214 países y territorios en todo el planeta, el 55% han adoptado modelos independientes de autoridades electorales, mientras que el 26% han optado por organismo de tipo gubernamental y otro 15% han optado por autoridades de carácter mixto²².

En cuanto a las características que estos órganos independientes deben tener, se resaltan las siguientes²³:

Partamos de señalar que el término autonomía tiene sus orígenes en vocablos griegos que significan mismo y ley, por lo que es la potestad de darse leyes a sí mismo o dictarse sus propias normas, también entendida como la capacidad de mando propio, lo que equivale a “*cierto poder de autonormación y autogobierno*”²⁴.

Independencia de los poderes, es decir, no subordinados al Ejecutivo, Legislativo o Judicial.

Autonomía, la que se refleja en “*la previsión directa en el propio texto constitucional, del que derivan su particular naturaleza jurídica, ya que “tienen funciones independientes, reconocidas y garantizadas en la Constitución y son capaces de emitir actos definitivos”, lo que los sitúa como “verdaderos poderes del Estado”, independencia presupuestaria, Independencia orgánica.*

Encontrándose dentro de los distintos criterios de independencia los referidos a “*la ‘autonomía interna’ del OE, es decir a la capacidad de gestionar sus propios recursos materiales y humanos en el desarrollo de sus funciones e ‘independencia’ en la forma más amplia del término, en un continuum que va de alta independencia que corresponde al Modelo Independiente de OE, caracterizado por funcionar sin interferencia de cualquier órgano de cualquiera*

de las dos principales ramas del poder (legislativo y ejecutivo), una autonomía en la toma de decisiones sobre el proceso electoral y al cual las leyes le reconocen como la máxima autoridad en la materia”²⁵.

Criterios en relación con los cuales es forzoso concluir que la facultad de darse su propia estructura organizacional y con ella el adoptar su planta de personal es una de las características intrínsecas a la autonomía e independencia que la Constitución le ha otorgado a este tipo de autoridades, lo que conlleva que el proyecto se encuentre sujeto al propósito y texto Constitucionales, lo que conlleva estar de acuerdo con el contenido del mismo.

Por lo expuesto, el presente proyecto acoge en su integridad la disposición constitucional que regula la materia, y se encuentra procedente dentro de la hermenéutica sistemática que se propone.

MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN PRIMER DEBATE

Durante el primer debate, llevado a cabo el 17 de abril de 2012 en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, se aprobó el texto en conjunto; sin embargo, se dejó constancia de que el texto iba a ser modificado para el segundo debate por cuanto el objeto de la reforma constitucional se puede consagrar en el mismo artículo que regula la planta de personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Lo anterior por cuanto se considera necesario conservar una adecuada estructura constitucional evitando todo tipo de redundancias.

En este sentido, se adiciona el artículo 266 de la Constitución incluyendo “y el Consejo Nacional Electoral”; por consiguiente, el título del proyecto de acto legislativo también cambia.

PROPOSICIÓN

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir ponencia para segundo debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 190 de 2012**, por el cual se modifican los artículos 265 y 266 de la Constitución Política.

En virtud de lo anterior atentamente solicitamos a la Plenaria de la Cámara de Representantes se apruebe en segundo debate el Proyecto de Acto Legislativo número 190 de 2012 Cámara, con el siguiente articulado:

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 190 DE 2012 CÁMARA

por el cual se modifican los artículos 265 y 266 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

²⁰ Sentencia Corte Constitucional C-230 A de 2008.

²¹ Artículo 265.

²² International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. Stockholm. 2006. Págs. 304-323.

²³ José Luis Caballero Ochoa. LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS: MÁS ALLÁ DE LA DIVISIÓN DE PODERES.

²⁴

²⁵ BARRIENTOS DEL MONTE, FERNANDO. *ORGANISMOS ELECTORALES Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: UN ESQUEMA DE ANÁLISIS*. Paper preparado para en el Workshop del European Network on Latin American Politics “The changing nature of democratization in Latin America: rights, politics and development”. Nuffield College, Oxford 26-28 March, 2008.

DECRETA:

“**Artículo 1°.** Adiciónase el siguiente numeral al artículo 265 de la Constitución Política:

14. Determinar la estructura y la planta de personal del Consejo Nacional Electoral.

El actual numeral 14 del artículo 265 pasará a ser el numeral 15.

“**Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 266 de la Constitución Política así:

Artículo 266. El Registrador Nacional del Estado Civil será escogido por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según la ley. Su período será de cuatro (4) años, deberá reunir las mismas calidades que exige la Constitución Política para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no haber ejercido funciones en cargos directivos en partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente anterior a su elección.

Podrá ser reelegido por una sola vez y ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella disponga.

La Registraduría Nacional y **el Consejo Nacional Electoral** estarán conformados por servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa especial a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos y que preverá el retiro flexible de conformidad con las necesidades del servicio. En todo caso, los cargos de responsabilidad administrativa o electoral serán de libre nombramiento y remoción, de conformidad con la ley.

Artículo 3°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación”.

Cordialmente,


ALFREDO DELUQUE ZULETA
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara


RUBEN RODRIGUEZ GONGORA
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara


PEDRITO PEREIRA CABALLERO
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara


ALFONSO PRADA GIL
Representante a la Cámara

GERMAN NAVAS TALERO
Representante a la Cámara

JOSE RODOLFO PEREZ SUAREZ
Representante a la Cámara

JUAN CARLOS SALAZAR URIBE
Representante a la Cámara

JORGE ENRIQUE ROZO
Representante a la Cámara

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE (PRIMERA VUELTA) EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 190 DE 2012 CÁMARA

por el cual se adicionan el artículos 265 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónase el siguiente numeral al artículo 265 de la Constitución Política:

14. Determinar la estructura y la planta de personal.

El actual numeral 14 del artículo 265 pasará a ser el numeral 15.

Artículo 2°. Adiciónase el siguiente párrafo al artículo 265 de la Constitución Política:

Parágrafo. Además de sus Magistrados, el Consejo Nacional Electoral estará conformado por servidores públicos que pertenecerán a una carrera administrativa especial, a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos y que preverá el retiro flexible de conformidad con las necesidades del servicio. En todo caso, los cargos de responsabilidad administrativa serán de libre nombramiento y remoción, de conformidad con la ley”.

Artículo 3°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

El presente acto legislativo fue aprobado sin modificaciones, según consta en el Acta número 35 del día 25 de abril de 2012; así mismo, fue anunciado entre otras fechas el día 24 de abril de 2012, según consta en el Acta número 34 de esa misma fecha.

El Secretario Comisión Primera Constitucional,

Emiliano Rivera Bravo

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 145 DE 2011 CÁMARA, 220 DE 2011 SENADO

por medio de la cual se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción.

Bogotá, D. C., abril de 2012

Doctor

DÍDIER BURGOS RAMÍREZ

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

En cumplimiento del honroso encargo que me hiciera la mesa directiva de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes y en cumplimiento de lo establecido en la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 220 de 2011 Senado, 145 de 2011 Cámara, por medio de la cual se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción**, en los siguientes términos:

ANTECEDENTES

El día 18 del mes de febrero del año 2011, el honorable Senador Juan Lozano Ramírez radicó, ante la Secretaría General del Senado de la República, el proyecto de ley objeto de estudio, publicado en la **Gaceta del Congreso** de 2011, enviado a la Comisión Séptima de Senado, donde fue aprobado y publicado en las respectivas Gacetas, posteriormente aprobado en la Plenaria de Senado, fue enviado por su objeto a la Comisión Séptima de Cámara donde fueron designados Ponentes para primer debates los honorables Representantes Pablo Sierra León, Marta Cecilia Ramírez Orrego y Víctor Raúl Yepes Flórez, donde fue aprobado con las respectivas proposiciones ratificadas y avalas por el Gobierno Nacional como lo indica el informe de la Subcomisión Accidental de fecha 10 de abril de 2012, en cuya conciliación y elaboración estuvieron presentes los copponentes honora-

bles Representantes Alba Luz Pinilla Pedraza, Gloria Stella Díaz Ortiz, Juan Manuel Valdés Barcha, Pablo Sierra León y Marta Cecilia Ramírez Orrego, para su respectiva aprobación en la Comisión Séptima de Cámara.

Desde el año 1997 se han implementado en más de 30 países experiencias de transferencias monetarias condicionadas, generalmente auspiciadas por la banca multilateral (BM y BID). Estas experiencias organizadas en programas consistentes en otorgar pequeñas sumas de dinero a familias pobres como incentivo al cumplimiento de compromisos, como la asistencia regular de los niños a la escuela y mantenimiento de niveles nutricionales a los cuales se les hace seguimiento en los centros de salud.

En Colombia el Programa nace en el año 2000, y mediante varios documentos CONPES se autoriza su creación, sus objetivos y características generales así como las fuentes de recursos para su financiación, enmarcado en el contexto de la descentralización y el cambio de modelo público de oferta subsidiada de servicios, por uno de libre competencia regulada, con subsidios a la demanda y como mecanismo de protección directa a la población más pobre.

Entonces el programa se inicia bajo los conceptos de solidaridad y equidad, con transferencias condicionadas, contribuyendo así a la formación de capital humano en las familias en extrema pobreza, en cabeza de la Agencia Presidencial para la Acción social y la Cooperación Internacional, Acción Social.

MARCO JURÍDICO Y LEGAL

El Proyecto de ley número 145 de 2011 Cámara, y 220 de 2011 Senado, a que se refiere la presente ponencia cumple en todo con lo que establece el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992.

Cumple además con los artículos 154, 157, 158 de la Constitución Política, en lo que con su origen, publicidad y unidad de materia se obliga. Así mismo cumple con el artículo 150 de la Constitución Política, pues se encuentra enmarcado dentro de las funciones otorgadas al Congreso como es en particular la de hacer las leyes.

OBJETO DEL PROYECTO

El objeto del presente proyecto es reglamentar y elevar a rango legal el Programa Familias en Acción, para con ello evitar que desaparezca del contexto nacional, ante cualquier contingencia, lo que dejaría sin subsidios y sin este mecanismo de protección directa, a la población más pobre de nuestro país.

JUSTIFICACIÓN

La importancia de garantizar la existencia de este programa en el tiempo, radica en que el Programa Familias en Acción es una alternativa para la superación de la pobreza, debido, entre otros factores a su contribución en la disminución tanto de la deserción escolar como de la desnutrición infantil, además de reportar un claro y real avance en la formación de capital humano y de desarrollo desde la familia como núcleo esencial de la sociedad.

En la actualidad el Programa Familias en Acción, no cuenta con una reglamentación en términos formales de manera que fortalezca instrumentalmente su sostenibilidad en el tiempo; así es preciso otorgar

esta herramienta para lograr su accionar efectivo, y poder afianzar su transversalidad con otras entidades del Estado, dedicadas a lo social como es el caso del ICBF.

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Nuestra Constitución Política en su artículo 1º, consagra a Colombia como un Estado Social de Derecho, obligado a garantizar los derechos y deberes de la sociedad, además de determinar que el aparato de Estado está dirigido en este mismo sentido.

En el artículo 42 de la Carta se establece la familia como núcleo fundamental de la sociedad, además en su artículo 44 inciso 2º, la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.

Como ya se mencionó, en varios documentos Conpes se autoriza la creación, se fijan los objetivos y características generales así como las fuentes de recursos para la financiación del Programa Familias en Acción.

El documento Conpes 3075 de 2000, reconoce la RAS (Red de Apoyo Social) de la cual es parte Familias en Acción, como estrategia del Plan Colombia.

- **Conpes 3081 de 2000**, aprueba la creación de Familias en Acción y jóvenes en acción, además se definieron los objetivos, el esquema de ejecución, las condiciones de pago, la focalización, el costo y las fuentes de recursos para los dos programas.

- **Conpes 3359 de 2005**, autoriza al Gobierno Nacional la contratación de un crédito externo para financiación y extensión del programa como un mecanismo de protección social.

- **Conpes 3472 de 2007**, que autoriza la ampliación de la cobertura de zonas marginales, se amplió la meta de familias, se definieron criterios de ajustes para incorporar en el manual operativo del programa. La focalización determinó nuevos criterios, se incluyeron a las comunidades indígenas como beneficiarias y se autorizó al Gobierno Nacional para contratar un crédito externo para financiar hasta el 2010.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA T-25

Si bien el programa fue concebido inicialmente para población vulnerable, la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, exigió a las entidades encargadas de atender a los más de 3 millones de víctimas del desplazamiento forzado interno en Colombia, reformular la política pública y velar por su efectivo cumplimiento. En tal sentido, el Gobierno Nacional adoptó una serie de medidas entre las cuales se contempló la ampliación del programa Familias en Acción como una forma de atender a la población desplazada por la violencia.

La Corte mediante la Sentencia T-025 de 2004, expone un caso más de constatación de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada, lo cual trae como consecuencia al igual que los otros seis casos, la obligación para el Estado colombiano, de diseñar y poner en marcha, planes y programas que estén dirigidos a restablecer y subsanar la compleja situación de la población desplazada.

La primera vez que la Corte se manifestó en relación al estado de cosas inconstitucional, lo hizo ante la omisión de dos municipios en afiliar a los docentes a su cargo al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a pesar de que se les hacían los descuentos para pensiones y prestaciones sociales previsto en la ley. Con posterioridad a esa sentencia, la Corte ha declarado un estado de cosas inconstitucional en seis ocasiones más:

1. Por la situación de violación continua de los derechos de sindicados y procesados detenidos en las distintas cárceles del país.

2. Debido a la falta de un sistema de seguridad social en salud para los sindicatos y reclusos.

3. Por la mora habitual en el pago de mesadas pensionales, durante un período prolongado de tiempo, en los departamentos de Bolívar, y

4. De Chocó.

5. Por omisiones en la protección de la vida de defensores de Derechos Humanos, y

6. Por la omisión en la convocatoria de un concurso de méritos para el nombramiento de notarios.

Como consecuencia de lo anterior, la Corte ha venido ordenando entre otras cosas y, según el caso, que (i) se diseñen y pongan en marcha las políticas, planes y programas que garanticen de manera adecuada los derechos fundamentales cuyo goce efectivo depende de la superación del estado de cosas inconstitucional; (ii) se apropien los recursos necesarios para garantizar la efectividad de tales derechos; (iii) se modifiquen las prácticas, las fallas de organización y de procedimiento que resultan violatorias de la Constitución; (iv) se reforme el marco jurídico cuyas falencias han contribuido al estado de cosas inconstitucional; y (v) se realicen los trámites administrativos, presupuestales y de contratación que sean indispensables para superar la vulneración de los derechos.

En este sentido, la Corte manifestó en esta Sentencia T-025 de 2004 que en relación al Estado, se derivan dos clases de deberes: *“Por una parte, debe adoptar e implementar las políticas, programas o medidas positivas para lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades entre los asociados y al hacerlo, dar cumplimiento a sus obligaciones constitucionales de satisfacción progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales básicos de la población -en aplicación de lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado ‘cláusula de erradicación de las Injusticias presentes’. Y, por otra, debe abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a agravar la situación de injusticia, de exclusión o de marginación que se pretende corregir, sin que ello impida avanzar gradual y progresivamente hacia el pleno goce de tales derechos”*.

En virtud de lo anterior, el Gobierno Nacional, con el fin de cumplir con lo ordenado por la Corte, se propuso a restablecer el estado de las cosas, que por una situación fuera de su control, como es la violencia generalizada, vulneró al extremo los derechos fundamentales de las familias desplazadas. De esta

manera, la sentencia de la Corte contribuyó a que en el programa Familias en Acción, quedaran incluidas las familias desplazadas por la violencia, otorgando, a su vez, herramientas al Gobierno Nacional para cumplir con el mencionado fallo.

MARCO CONCEPTUAL

Familias en Acción es un programa de transferencias condicionadas, orientado a contribuir a la formación de capital humano en las familias en extrema pobreza, con subsidios a la demanda como mecanismo de protección directa a la población más pobre, bajo los conceptos de solidaridad y equidad.

El programa acciona básicamente sobre tres componentes así:

El Estado (que asigna recursos para el programa) Familias Pobres (reciben los recursos en contraprestación, deben cumplir compromisos).

Gobiernos Locales (Garantes de la operación local del programa).

Es precisamente en la corresponsabilidad de sus actores y en el cumplimiento de compromisos en donde se rompe el asistencialismo, destacando que a través de este hecho se ha conseguido: la formación de capital humano, el logro de la permanencia en el sistema escolar y mejoramiento de los niveles de nutrición, empoderamiento de las madres frente a proyectos productivos, participación de las familias en los procesos de toma de decisiones, redes de madres para compartir experiencias, formulación de proyectos productivos y capacitación en temas relacionados con el programa y el desarrollo local.

Para aquellos detractores, que señalan el programa de asistencialista y generador de dependencia por parte de los beneficiarios, les podemos brindar las siguientes cifras al respecto.

En el transcurso del programa se han beneficiado con subsidios más de 2.8 millones de familias, 86% pertenecientes al nivel 1 del Sisbén, 12% en situación de desplazamiento y 2% indígenas.

Además podemos observar algunos resultados

Familias en Acción ha beneficiado a 6 millones de menores de 18 años, alcanzando en el 2009 el 83.7% del nivel 1 del Sisbén, 13.5% de familias en situación de desplazamiento y 2.8% de familias indígenas.¹[1]

Dentro de los logros podemos afirmar que en cuestiones de nutrición se han beneficiado más de 3 millones de niños, con las consecuencias evidentes que este hecho trae en su desarrollo físico y mental.²[2]

En cuanto al subsidio educativo se han beneficiado alrededor de 4 millones de menores de los cuales el 48% está cursando primaria y el 52% secunda-

¹ [1][1] **El Camino Recorrido Diez Años Familias en Acción**. Presidencia de la República, Agencia Presidencial para la Acción Social y la cooperación Internacional, Departamento Nacional de Planeación. Septiembre de 2010. página 249.

² [2][2] **El Camino Recorrido Diez Años Familias en Acción**. Presidencia de la República, Agencia Presidencial para la Acción Social y la cooperación Internacional, Departamento Nacional de Planeación. Septiembre de 2010. página 250.

ria.^{3[3]} Cuando los jóvenes cumplen 18 años de edad, se puede afirmar que por cumplimiento de este criterio se han suspendido beneficios a 543.591 estudiantes desde 2002.

Se ha hecho fortalecimiento institucional, pues desde un principio se ha tenido en cuenta la importancia de entregar capacidades adicionales a los recursos monetarios.

De otra parte el programa estructuró un *sistema de gestión*, el cual incluye los diferentes niveles territoriales y la articulación de la demanda de la población con la oferta institucional.

Dentro de la estructura de gestión participan las familias en la toma de decisiones, existen redes de madres para compartir experiencias, de formulación de proyectos productivos, se imparte capacitación en temas relacionados con el programa y el desarrollo local y regional.

Así se debe concebir de acuerdo con la realidad en un SISTEMA DE FAMILIAS EN ACCIÓN, en cabeza del **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL**, que además se apoya en el SIFA (Sistema de Información del Programa), para el seguimiento interno en el que se:

- Analiza y evalúa el desempeño de los equipos de trabajo
- Obtención de metas
- Obtención de resultados
- Grado de compromiso de los diferentes actores (familias, entes territoriales y entidades de apoyo en salud y educación, etc.).

El hecho de que las familias han constituido redes, ingrediente necesario para crear institucionalidad y fortalecer la comunidad como constructora de tejido social.

En la medida que no esté reglamentado y se siga denominando PROGRAMA, atendiendo las decisiones contingentes de los Conpes y a la gestión coyuntural para ser incluido anualmente dentro de la ley de presupuesto, como un ingrediente dentro del **PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES (POAI)**, quedará al vaivén de las voluntades del momento, pues no tiene soporte legal.

CONSIDERACIONES DEL PROYECTO DE LEY

Una vez radicada ponencia para primer debate en la Comisión Séptima fue puesto en consideración, donde fueron presentadas, varias proposiciones por los honorables Representantes con el ánimo de fortalecer el proyecto en búsqueda de elaborar una ley que busque los fines estatales esto es la protección de los mas débiles en nuestro Estado Social y de Derecho, proposiciones que fueron acogidas en su gran mayoría y avalas por el Gobierno, con el único fin de buscar consenso en relación con el proyecto en beneficio de las familias contenidas en el mismo.

De conformidad con el artículo segundo de la Carta Política de 1991, aparece la referencia a los

fines esenciales del Estado. Dicha norma enumera una cantidad importante, que se reproducen a continuación: servir a la comunidad, promover la prosperidad general, **garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes** (que aparecen en la Carta), facilitar la participación de todos los miembros de la comunidad colombiana en los asuntos que le competen (económicos, políticos, administrativos y culturales), defender la independencia nacional, mantener su integridad territorial, asegurar la convivencia pacífica y asegurar la vigencia de un orden justo. Los enunciados mismos son demasiado contundentes y claros. No obstante aparecen otros fines en toda la Carta que son integrables a las finalidades del Estado, tales los fines sociales y los expresados en el preámbulo, y otros más que aparecen en el recorrido por la preceptiva constitucional, inciso 2° del artículo 334.

Esta disposición y las concordantes pueden presentarse de una manera bastante sugestiva, a través de una pregunta, asumiendo la segunda parte del artículo que dice que las autoridades en Colombia están para proteger a todos los residentes en el país en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y **para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales**. La pregunta podría ir transformándose para el efecto. Comenzaría por preguntarse ¿para qué son las autoridades?, pasaría a preguntarse ¿para qué es el Estado? Y terminaría cuestionando ¿para qué es el poder en Colombia? Bien, el poder en Colombia, el Estado, las autoridades están para hacer cumplir y cumplir todos los fines del Estado. Es interesante en cuanto cuando se formula la pregunta por el poder la respuesta es pesimista, alterada, dado que se comparte más bien una idea bien peyorativa, bien negativa del poder. Pues, bien, el poder en esta nueva Colombia debe ser para cumplir esos enunciados que referimos como finalidades o propósitos del poder, del Estado. Todos esos fines dan a la propuesta un aspecto absolutamente humanista y respetuoso de la **dignidad de la persona humana** pero de sentido de la integridad social. A su vez dan contenido a la misión del Estado Social y Democrático de Derecho.

De esta forma, el principio de Estado Social de Derecho contrasta con el Estado de Derecho liberal en cuanto a sus fines: el Estado Social de Derecho ya no se limita solamente a asegurar la vida, la propiedad y la libertad mediante la protección contra el fraude, el hurto, el incumplimiento contractual o los daños ocasionados por terceros, funciones típicas del Estado gendarme.

Sus fines tienen mayor alcance e incluyen, entre otros, promover la prosperidad general; 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; y asegurar la vigencia de un orden justo (artículo 2° de la C. P.). Para ello, el Estado cuenta con facultades amplias de intervención en la economía, las cuales han de estar orientadas a lograr los fines generales del Estado y los fines especiales de la intervención económica enunciados principalmente en el artículo 334 de la Constitución.

³ [3][3] **El Camino Recorrido Diez Años Familias en Acción**. Presidencia de la República, Agencia Presidencial para la Acción Social y la cooperación Internacional, Departamento Nacional de Planeación. Septiembre de 2010. página 252.

Entre estos fines especiales se destacan el de “asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos” (artículo 334 de la C. P., inciso 2°).

PROPOSICIÓN

Bajo las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 174 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de **ponencia favorable** para segundo debate ante la honorable Plenaria de la Cámara de Representantes, y respetuosamente sugerimos a los y las honorables Representantes, que se apruebe la siguiente proposición:

Dese segundo debate en la plenaria de la Cámara al **Proyecto de ley número 145 de 2011 Cámara, 220 de 2011 Senado, por medio de la cual se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción**. De acuerdo con el texto propuesto que se adjunta, y que fue aprobado en la respectiva comisión.

De los y las Honorables Congressistas,

MARTA CECILIA RAMÍREZ
Representante a la Cámara Antioquia

PABLO SIERRA LEÓN
Representante a la Cámara Boyacá

VICTOR RAUL YEPES FLOREZ
Representante a la Cámara Antioquia

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 220 DE 2011 SENADO, 145 DE 2011

*por medio de la cual se adoptan unas medidas
de política y se regula el funcionamiento
del Programa Familias en Acción.*

El Congreso de Colombia

LEGISLA:

Artículo 1°. El Programa Familias en Acción desarrollará sus acciones bajo la dirección y coordinación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social entidad encargada de regular, ejecutar, vigilar y realizar el respectivo seguimiento de las acciones, planes y mecanismos implementados en el marco de este Programa.

Artículo 2°. *Definición*. Programa Familias en Acción: Consiste en la entrega, condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa para complementar el ingreso y mejorar la salud y, educación de los menores de 18 años de las familias que se encuentran en condición de pobreza, y vulnerabilidad. Se podrán incorporar las demás transferencias que el sistema de promoción social genere en el tiempo para estas familias.

Artículo 3°. *Objetivos*. Contribuir a la superación y prevención de la pobreza y la formación de capital humano, mediante el apoyo monetario directo a la familia beneficiaria.

Artículo 4°. *Beneficiarios*. Serán beneficiarios de los subsidios condicionados de Familias en Acción:

i) Las familias en situación de pobreza, de acuerdo con los criterios establecidos por el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo

para la Prosperidad Social, en concordancia con lo establecido en los artículos 1°, 2°, 3° de la presente ley.

ii) Las familias en situación de desplazamiento;

iii) Las familias indígenas en situación de pobreza de acuerdo con los procedimientos de consulta previa y focalización establecidos por el programa y además las familias afrodescendientes en pobreza extrema de acuerdo con el instrumento validado para tal efecto.

Parágrafo 1°. El 100% de las familias que cumplan con lo establecido en el presente artículo, podrán ser beneficiarias del Programa Familias en Acción.

Parágrafo 2°. Las familias beneficiarias del Programa Familias en Acción, con menores de 18 años, que sean desescolarizados, explotados laboralmente, muestren desnutrición, sean víctimas de maltrato físico y/o sexual, abandono o negligencia en su atención, que sean notificados por el ICBF perderán los derechos a ser beneficiados por Programa Familias en Acción.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, reglamentará la materia, para que en todo caso los menores de edad que sean beneficiarios del programa no sean excluidos y que dichas ayudas sean otorgadas a los adultos pertenecientes al núcleo familiar del menor que no estén comprometidos en la vulneración sus derechos.

Parágrafo 3°. Para las comunidades indígenas no es aplicable el Sisbén; quienes para efecto de sus beneficiarios, serán validados los listados censales avalados por el gobernador de su respectivo cabildo indígena registrado en Asuntos Étnicos del Ministerio del Interior.

Parágrafo 4°. Para el caso de población indígena víctima del desplazamiento, que no estén acreditadas bajo la condición de desplazadas deberán ser acompañadas por las autoridades locales, organizaciones y/o cabildos indígenas urbanos, para que con la mayor diligencia, se haga el trámite de ingreso al Registro Único de Población Desplazada (RUPD), ante El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social de manera prioritaria. Será obligación del Estado la inclusión y atención con enfoque diferencial, al Programa Familias en Acción.

Artículo 5°. *Cobertura geográfica*. El programa de subsidios condicionados, Familias en Acción, se implementará en todos los departamentos municipios, distritos y cabildos indígenas de todo el territorio nacional. Para el caso de los cabildos y resguardos indígenas, previo proceso de consulta.

Artículo 6°. *Tipos de subsidios*. El Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Departamento Nacional de Planeación, definirán los tipos de subsidios condicionados y los montos, de acuerdo con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos en términos de superación de pobreza.

Cada año el Programa realizará una revisión de los criterios de los subsidios y de los montos, en todo caso el reajuste no podrá ser menor al IPC de ingresos bajos.

Parágrafo 1°. Créase el Sistema de Información de Subsidios monetarios, cuyo fin es:

1. Sistematizar y automatizar la información sobre las familias beneficiarias de los programas de transferencia monetaria.

2. Garantizar la publicidad de las condiciones de acceso, criterios de elegibilidad, criterios de priorización, autoridades competentes para su otorgamiento, plazos y procedimientos de postulación.

3. Estimular la Veeduría Ciudadana y de las autoridades públicas de control, sobre las actuaciones de los funcionarios competentes para el otorgamiento de dichos subsidios.

Artículo 7°. *Mecanismos de verificación.* La entrega del apoyo monetario estará condicionada a la verificación del cumplimiento de un conjunto de compromisos de corresponsabilidad.

El Programa establecerá condicionalidades diferenciadas según los tipos de subsidios, que se verificarán de manera previa a los momentos de pago.

Parágrafo. El Programa establecerá un mecanismo especial para hacer seguimiento a las familias que durante dos periodos de pago, incumplan las obligaciones que adquirieron, con el fin de verificar las causas que lo originan.

Cuando las causas no sean imputables a todo el núcleo familiar se propenderá por un seguimiento para evitar la suspensión de estas familias.

Artículo 8°. *Financiación.* El Gobierno Nacional propenderá por proveer anualmente los recursos para atender el pago de los subsidios, de la totalidad de las familias beneficiarias y su operación, de acuerdo al marco fiscal de mediano plazo.

Artículo 9°. *Competencias de las entidades territoriales.* Para el adecuado funcionamiento del Programa Familias en Acción, se podrán suscribir convenios con las alcaldías municipales, distritales y/o gobernaciones con el fin de garantizar la oferta asociada a los objetivos del programa en lo de su competencia, incluidos los servicios de salud y educación. Para el caso de los entes territoriales municipales certificados en salud y educación solo será necesaria la firma del acuerdo entre el Programa Familias en Acción y el respectivo alcalde municipal o distrital.

De requerirse para el desarrollo de condicionalidades en el Programa, se podrán firmar convenios con otras entidades de orden nacional o territorial.

Parágrafo 1°. Los cabildos indígenas suscribirán junto con el respectivo municipio y El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, los convenios para el funcionamiento de Programas de Familias en Acción. Su ejecución y beneficiarios, se determinarán de acuerdo a sus usos y costumbres.

Parágrafo 2°. Enlace y/o representante beneficiarios indígenas. El enlace indígena, debe ser elegido por la asamblea general de la comunidad, conforme a sus usos y costumbres, siempre de una terna que provenga de la misma. En aquellos pueblos donde se hable lengua propia, será obligatorio que el enlace indígena domine el idioma autóctono.

Artículo 10. *Periodicidad y forma de pago.* Los pagos a las familias se efectuarán cada dos meses,

en las condiciones estipuladas por El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. No obstante lo anterior en relación con emergencias de orden social o económicas esta periodicidad puede ser modificada.

Parágrafo 1°. El Programa utilizará como mecanismo de pago en la medida en que sea posible, cualquier producto financiero transaccional, a fin de lograr mecanismos de bancarización e inclusión financiera. Las comisiones que se reconozcan a las entidades financieras, por el servicio de pago de los subsidios en cualquier esquema, serán pagadas directamente con recursos del programa y en ningún caso serán asumidas por las familias beneficiarias.

Parágrafo 2°. El programa privilegiará el pago de los subsidios a las mujeres del hogar, como una medida de discriminación positiva y de empoderamiento del rol de la mujer al interior de la familia.

Parágrafo 3°. No se podrán hacer afiliaciones al Programa en Familias en Acción durante los noventa (90) días, previos a una contienda electoral de cualquier circunscripción. Con excepción de las familias desplazadas.

Parágrafo 4°. El Gobierno Nacional evaluará y/o diseñará una estrategia para la inclusión dentro del subsidio de las Familias en Acción a las familias con miembros discapacitados.

Artículo 11. *Sistema de evaluación.* El Programa establecerá un esquema de Seguimiento y monitoreo tendiente a identificar fallas en el diseño y la implementación. Adicionalmente se contará con mecanismos de evaluación de impacto para establecer la efectividad de los subsidios. Los resultados de esta evaluación de impacto serán presentados al Congreso de la República.

Parágrafo. El programa definirá los mecanismos de evaluación periódicos, con el fin de reducir los errores de inclusión y exclusión al programa.

Artículo 12. *De las novedades, quejas y reclamos.* El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social a través del Programa Familias en Acción, garantizará los mecanismos idóneos y expeditos para atender peticiones, quejas y reclamos.

El análisis sistemático de las novedades, quejas y reclamos derivará en ajustes al programa o en acciones tendientes a corregir fallas estructurales de la oferta de servicios asociada a las condicionalidades.

Artículo 13. *De la estructura funcional.* El Gobierno Nacional garantizará la estructura necesaria para el buen funcionamiento del Programa Familias en Acción.

Artículo 14. *Condiciones de salida.* El programa fijará los criterios e indicadores de salida de los beneficiarios, los cuales pueden ser operativos o por cumplimiento de metas. Estos criterios deben ser establecidos dentro de un plazo no superior a los seis (6) meses siguientes a la aprobación de esta ley.

En todo caso, hasta tanto no se completen los ciclos de educación y salud iniciados con los miembros de una determinada familia beneficiada, esta no podrá ser retirada del programa, salvo que se demuestre:

1. Que exista información confiable que indique que ha mejorado la condición social y económica de la familia; este umbral será determinado por el Programa Familias en Acción.

2. Se demuestre la existencia de las faltas contempladas en el parágrafo 2°, artículo 4° y el artículo 7° de esta ley, o

3. Que la familia beneficiaria haya suministrado información falsa para acceder al programa.

Artículo 15. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los Honorables Representantes,

MARTA CECILIA RAMÍREZ
Representante Cámara Antioquia

PABLO SIERRA LEÓN
Representante Cámara Boyacá

VÍCTOR RAÚL YEPES.
Representante Cámara Antioquia

TEXTO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 220 DE 2011 SENADO, 145 DE 2011 CÁMARA

(Aprobado en la Sesión del día 10 de abril de 2011
en la Comisión Séptima de la honorable Cámara
de Representantes),

*por medio de la cual se adoptan unas medidas de
política y se regula el funcionamiento del Programa
Familias en Acción.*

El Congreso de Colombia
LEGISLA:

Artículo 1°. El Programa Familias en Acción desarrollará sus acciones bajo la dirección y coordinación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social entidad encargada de regular, ejecutar, vigilar y realizar el respectivo seguimiento de las acciones, planes y mecanismos implementados en el marco de este Programa.

Artículo 2°. Definición. Programa Familias en Acción: Consiste en la entrega, condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa para complementar el ingreso y mejorar la salud y, educación de los menores de 18 años de las familias que se encuentran en condición de pobreza, y vulnerabilidad. Se podrán incorporar las demás transferencias que el sistema de promoción social genere en el tiempo para estas familias.

Artículo 3°. Objetivos. Contribuir a la superación y prevención de la pobreza y la formación de capital humano, mediante el apoyo monetario directo a la familia beneficiaria.

Artículo 4°. Beneficiarios. Serán beneficiarios de los subsidios condicionados de Familias en Acción:

i) Las familias en situación de pobreza, de acuerdo con los criterios establecidos por el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en concordancia con lo establecido en los artículos 1°, 2°, 3° de la presente ley;

ii) Las familias en situación de desplazamiento;

iii) Las familias indígenas en situación de pobreza de acuerdo con los procedimientos de consulta

previa y focalización establecidos por el programa y además las familias afrodescendientes en pobreza extrema de acuerdo con el instrumento validado para tal efecto.

Parágrafo 1°. El 100% de las familias que cumplan con lo establecido en el presente artículo, podrán ser beneficiarias del Programa Familias en Acción.

Parágrafo 2°. Las familias beneficiarias del Programa Familias en Acción, con menores de 18 años, que sean desescolarizados, explotados laboralmente, muestren desnutrición, sean víctimas de maltrato físico y/o sexual, abandono o negligencia en su atención, que sean notificados por el ICBF perderán los derechos a ser beneficiados por Programa Familias en Acción. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, reglamentará la materia, para que en todo caso los menores de edad que sean beneficiarios del programa no sean excluidos y que dichas ayudas sean otorgadas a los adultos pertenecientes al núcleo familiar del menor que no estén comprometidos en la vulneración sus derechos.

Parágrafo 3°. Para las comunidades indígenas no es aplicable el Sisbén; quienes para efecto de sus beneficiarios, serán validados los listados censales avalados por el gobernador de su respectivo cabildo indígena registrado en Asuntos Étnicos del Ministerio del Interior.

Parágrafo 4°. Para el caso de población indígena víctima del desplazamiento, que no estén acreditadas bajo la condición de desplazadas, deberán ser acompañadas por las autoridades locales, organizaciones y/o cabildos indígenas urbanos, para que con la mayor diligencia, se haga el trámite de ingreso al Registro Único de Población Desplazada, (RUPD), ante El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social de manera prioritaria. Será obligación del Estado la inclusión y atención con enfoque diferencial, al Programa Familias en Acción.

Artículo 5°. Cobertura geográfica. El programa de subsidios condicionados, Familias en Acción, se implementará en todos los departamentos municipales, distritos y cabildos indígenas de todo el territorio nacional. Para el caso de los cabildos y resguardos indígenas, previo proceso de consulta.

Artículo 6°. Tipos de subsidios. El Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Departamento Nacional de Planeación, definirán los tipos de subsidios condicionados y los montos, de acuerdo con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos en términos de superación de pobreza.

Cada año el Programa realizará una revisión de los criterios de los subsidios y de los montos, en todo caso el reajuste no podrá ser menor al IPC, de ingresos bajos.

Parágrafo 1°. Créase el Sistema de Información de Subsidios monetarios, cuyo fin es:

1. Sistematizar y automatizar la información sobre las familias beneficiarias de los programas de transferencia monetaria.

2. Garantizar la publicidad de las condiciones de acceso, criterios de elegibilidad, criterios de priorización, autoridades competentes para su otorgamiento, plazos y procedimientos de postulación.

3. Estimular la Veeduría Ciudadana y de las autoridades públicas de control, sobre las actuaciones de los funcionarios competentes para el otorgamiento de dichos subsidios.

Artículo 7°. Mecanismos de verificación. La entrega del apoyo monetario estará condicionada a la verificación del cumplimiento de un conjunto de compromisos de corresponsabilidad.

El programa establecerá condicionalidades diferenciadas según los tipos de subsidios, que se verificarán de manera previa a los momentos de pago.

Parágrafo. El programa establecerá un mecanismo especial para hacer seguimiento a las familias que durante dos periodos de pago, incumplan las obligaciones que adquirieron, con el fin de verificar las causas que lo originan.

Cuando las causas no sean imputables a todo el núcleo familiar se **propenderá por un seguimiento** para evitar la suspensión de estas familias.

Artículo 8°. Financiación. El Gobierno Nacional propenderá **por proveer** anualmente **los recursos para** atender el **pago de los subsidios, de la totalidad de** las familias beneficiarias **y su operación,** de acuerdo al marco fiscal de mediano plazo.

Artículo 9°. Competencias de las entidades territoriales. Para el adecuado funcionamiento del Programa Familias en Acción, **se podrán suscribir** convenios con las alcaldías municipales, distritales y/o gobernaciones con el fin de garantizar la oferta **asociada a los objetivos del programa** en lo de su competencia, **incluidos** los servicios de salud y educación. Para el caso de los entes territoriales municipales certificados en salud y educación solo será necesaria la firma del acuerdo entre el Programa Familias en Acción y el respectivo alcalde municipal o distrital.

De requerirse para el desarrollo de condicionalidades en el Programa, se podrán firmar convenios con otras entidades de orden nacional o territorial.

Parágrafo 1°. Los cabildos indígenas suscribirán junto con el respectivo municipio y **el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social,** los convenios para el funcionamiento de Programas de Familias en Acción. Su ejecución y beneficiarios, se determinarán de acuerdo a sus usos y costumbres.

Parágrafo 2°. Enlace y/o representante beneficiarios indígenas. El enlace indígena, debe ser elegido por la asamblea general de la comunidad, conforme a sus usos y costumbres, siempre de una terna que provenga de la misma. En aquellos pueblos donde se hable lengua propia, será obligatorio que el enlace indígena domine el idioma autóctono.

Artículo 10. Periodicidad y forma de pago. Los pagos a las familias se efectuarán cada dos meses, en las condiciones estipuladas por **El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.** No obstante lo anterior en relación con emergencias de orden social o económicas esta periodicidad puede ser modificada.

Parágrafo 1°. El programa utilizará como mecanismo de pago en la medida en que sea posible, cualquier producto financiero transaccional, a fin de lograr mecanismos de bancarización e inclusión

financiera. Las Comisiones que se reconozcan a las entidades financieras, por el servicio de pago de los subsidios en cualquier esquema, **serán pagadas directamente con recursos del programa** y en ningún caso serán asumidas por las familias beneficiarias.

Parágrafo 2°. El programa privilegiará el pago de los subsidios a las mujeres del hogar, como una medida de discriminación positiva y de empoderamiento del rol de la mujer al interior de la familia.

Parágrafo 3°. No se podrán hacer afiliaciones al Programa en Familias en Acción durante los noventa (90) días, previos a una contienda electoral de cualquier circunscripción. **Con excepción de las familias desplazadas.**

Parágrafo 4°. El Gobierno Nacional evaluará y/o diseñará una estrategia para la inclusión dentro del subsidio de las familias en acción a las familias con miembros discapacitados.

Artículo 11. Sistema de evaluación. El programa establecerá un esquema de Seguimiento y monitoreo tendiente a identificar fallas en el diseño y la implementación. Adicionalmente se contará con mecanismos de evaluación de impacto para establecer la efectividad de los subsidios. Los resultados de esta evaluación de impacto serán presentados al Congreso de la República.

Parágrafo. El programa definirá los mecanismos de evaluación periódicos, con el fin de reducir los errores de inclusión y exclusión al programa.

Artículo 12. De las novedades, quejas y reclamos. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social a través del Programa Familias en Acción, garantizará los mecanismos idóneos y expeditos para atender peticiones, quejas y reclamos.

El análisis sistemático de las novedades, quejas y reclamos derivará en ajustes al programa o en acciones tendientes a corregir fallas estructurales de la oferta de servicios asociada a las condicionalidades.

Artículo 13. De la estructura funcional. El Gobierno Nacional garantizará la estructura necesaria para el buen funcionamiento del Programa Familias en Acción.

Artículo 14. Condiciones de salida. El programa fijará los criterios e indicadores de salida de los beneficiarios, los cuales pueden ser operativos o por cumplimiento de metas. Estos criterios deben ser establecidos dentro de un plazo no superior a os seis (6) meses siguientes a la aprobación de esta ley.

En todo caso, hasta tanto no se completen los ciclos de educación y salud iniciados con los miembros de una determinada familia beneficiada, esta no podrá ser retirada del programa, salvo que se demuestre:

1. Que exista información confiable que indique que ha mejorado la condición social y económica de la familia; **este umbral será determinado por el Programa Familias en Acción.**

2. Se demuestre la existencia de las faltas contempladas en el parágrafo 2°, artículo 4° y el artículo 7° de esta ley, o

3. Que la familia beneficiaria haya suministrado información falsa para acceder al programa.

Artículo 15. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los Honorables Representantes,

PABLO SIERRA LEÓN
Representante Ponente

MARTHA CECILIA RAMÍREZ
Representante Ponente

VÍCTOR RAÚL YEPES
Representante Ponente

SUSTANCIACIÓN

PROYECTO DE LEY NÚMERO 220 DE 2011 SENADO, 145 DE 2011 CÁMARA

por medio de la cual se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción.

El Proyecto de ley número 220 de 2011 Senado, 145 de 2011 Cámara fue radicado en la Comisión el día de 2011. La Mesa Directiva de esta Comisión designó como ponentes para primer debate del proyecto de ley en mención a los honorables Representantes Víctor Yepes Flórez, Pablo A. Sierra León y Martha Cecilia Ramírez Orrego.

El proyecto en mención fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 069 de 2011 y la ponencia para primer debate de Cámara, en la *Gaceta del Congreso* número 888 de 2011. El Proyecto de ley número 220 de 2011 Senado, 145 de 2011 Cámara fue anunciado en la sesión del día 28 de marzo de 2012 Acta número 24.

En la Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes del día 10 de abril de 2012, de conformidad con las prescripciones constitucionales y legales, especialmente las contenidas en la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), se dio inicio a la discusión del proyecto de ley *por medio de la cual se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción*. Autor: Bancada del Partido de la U. En esta sesión, por unanimidad, es aprobada la proposición con que termina el informe de ponencia. Igualmente, es aprobada por unanimidad la votación en bloque.

En la sesión del día 10 de abril de 2012 la Presidencia de la Comisión somete a consideración y aprobación el articulado del Proyecto de ley número 220 de 2011 Senado, 145 de 2011 Cámara, que consta de quince (15) artículos. Es aprobado por unanimidad nombrar una subcomisión accidental de conciliación, conformada por los honorables Representantes Martha Cecilia Ramírez O., Pablo A. Sierra León y Víctor Raúl Yepes F., quienes presentan un texto propuesto para primer debate de 15 artículos.

La honorable Representante Marta C. Ramírez O. presenta una proposición modificativa a los artículos 1°, 4°, 6°, 9°, 12 y 14 que contengan la expresión “de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) o la entidad que haga sus veces o que la Presidencia de la República determine” por la expresión Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

El honorable Representante Pablo Sierra L. presenta una proposición aditiva al artículo 3°, quedando de la siguiente manera:

Artículo 3°. Objetivos. Contribuir a la superación y prevención de la pobreza extrema y la formación de capital humano, mediante el apoyo monetario directo a la familia beneficiaria.

La honorable Representante Marta Cecilia Ramírez O. y el honorable Representante Pablo Sierra L. presentan una proposición modificativa del artículo 4°, quedando de la siguiente manera:

Artículo 4°. Beneficiarios. Serán beneficiarios de los subsidios condicionados de Familias en Acción:

i) Las familias en situación de pobreza de acuerdo con los criterios establecidos por el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en concordancia con lo establecido en los artículos 1°, 2°, 3° de la presente ley;

ii) Las familias en situación de desplazamiento;

iii) Las familias indígenas en situación de pobreza de acuerdo con los procedimientos de consulta previa y focalización establecidos por el programa y además las familias afrodescendientes en pobreza de acuerdo con el instrumento validado para tal efecto.

Parágrafo 1°. El 100% de las familias que cumplan con lo establecido en el presente artículo podrán ser beneficiarias del Programa Familias en Acción.

La honorable Representante Marta Cecilia Ramírez O. presenta una proposición modificativa al parágrafo 2° del artículo 4°, quedando de la siguiente manera:

Parágrafo 2°. Las familias beneficiarias del Programa Familias en Acción, con menores de 18 años, que sean desescolarizados, explotados laboralmente, muestren desnutrición, sean víctimas de maltrato físico y/o sexual, abandono o negligencia en su atención perderán los derechos a ser beneficiados por Programa Familias en Acción. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social reglamentará la materia para que en todo caso los menores de edad que sean beneficiarios del programa no sean excluidos y que dichas ayudas sean otorgadas a los adultos pertenecientes al núcleo familiar del menor que no estén comprometidos en la vulneración de sus derechos.

La honorable Representante Lina María Barrera R. presenta una proposición modificativa del artículo 5°, quedando de la siguiente manera:

Artículo 5°. Cobertura geográfica. El programa de subsidios condicionados, Familias en Acción, se implementará en todos los departamentos, municipios, distritos y cabildos indígenas de todo el territorio nacional. Para el caso de los cabildos y resguardos indígenas, previo proceso de consulta.

La honorable Representante Gloria Stella Díaz O. y el honorable Representante Juan Valdés presentan una proposición modificativa al artículo 6° y creando un parágrafo nuevo, quedando de la siguiente manera:

Artículo 6°. Tipos de subsidios. El Gobierno Nacional a través de Acción Social y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y el Departamento Nacional de Planeación, definirán

los tipos de subsidios condicionados y los montos, de acuerdo con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos en términos de superación de pobreza.

Cada año el Programa realizará una revisión de los criterios de los subsidios y de los montos, en todo caso el reajuste no podrá ser menor al IPC. **De ingresos bajos.**

Parágrafo nuevo. Créase el Sistema de Información de Subsidios monetarios, cuyo fin es

1. Sistematizar y automatizar la información sobre las familias beneficiarias de los programas de transferencia monetaria.

2. Garantizar la publicidad de las condiciones de acceso, criterios de elegibilidad, criterios de priorización, autoridades competentes para su otorgamiento, plazos y procedimientos de postulación.

3. Estimular la Veeduría Ciudadana y de las autoridades públicas de control, sobre las actuaciones de los funcionarios competentes para el otorgamiento de dichos subsidios.

El honorable Representante Pablo Sierra León presenta una proposición al artículo 7° quedando de la siguiente manera:

Artículo 7°. Mecanismos de verificación. La entrega del apoyo monetario estará condicionada a la verificación del cumplimiento de un conjunto de compromisos de corresponsabilidad.

El programa establecerá condicionalidades diferenciadas según los tipos de subsidios, que se verificarán de manera previa a los momentos de pago.

Parágrafo. El programa establecerá un mecanismo especial para hacer seguimiento a las familias que durante dos periodos de pago incumplan las obligaciones que adquirieron, con el fin de verificar las causas que lo originan.

Cuando las causas no sean imputables a todo el núcleo familiar se **propenderá a un seguimiento** para evitar la suspensión de estas familias.

La honorable Representante Marta Cecilia Ramírez O. presenta una proposición modificativa al parágrafo 8°, quedando de la siguiente manera:

Artículo 8°. Financiación. El Gobierno Nacional **garantizará por proveer** anualmente **los recursos para atender el pago de los subsidios, de la totalidad de las familias beneficiarias y su operación,** de acuerdo al marco fiscal de mediano plazo.

El honorable Representante Pablo A. Sierra León presenta una proposición al artículo 9°, quedando de la siguiente manera:

Artículo 9°. Competencias de las entidades territoriales. Para el adecuado funcionamiento del Programa Familias en Acción **se podrán suscribir** convenios con las alcaldías municipales, distritales y/o gobernaciones con el fin de garantizar la oferta **asociada a los objetivos del programa** en lo de su competencia, **incluidos** los servicios de salud y educación. Para el caso de los entes territoriales municipales certificados en salud y educación solo será necesaria la firma del acuerdo entre el Programa Familias en Acción y el respectivo alcalde municipal o distrital.

De requerirse para el desarrollo de condicionalidades en el Programa, se podrán firmar convenios con otras entidades de orden nacional o territorial.

Parágrafo 1°. Los cabildos indígenas suscribirán junto con el respectivo municipio y **el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social,** los convenios para el funcionamiento de Programas de Familias en Acción. Su ejecución y beneficiarios se **determinarán** de acuerdo a sus usos y costumbres.

Parágrafo 2°. Enlace y/o representante beneficiarios indígenas. El enlace indígena debe ser elegido por la asamblea general de la comunidad, conforme a sus usos y costumbres, siempre de una terna que provenga de la misma. En aquellos pueblos donde se hable lengua propia, será obligatorio que el enlace indígena domine el idioma autóctono.

El honorable Representante Pablo A. Sierra León presenta una proposición al artículo 10 de eliminación.

Artículo 10. Periodicidad y forma de pago. Los pagos a las familias se efectuarán cada dos meses, en las condiciones estipuladas por **el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.** No obstante lo anterior en relación con emergencias de orden social o económicas, esta periodicidad puede ser modificada.

Parágrafo 1°. El programa utilizará como mecanismo de pago, en la medida en que sea posible, **cualquier producto financiero transaccional, a fin de lograr mecanismos de bancarización e inclusión financiera.** Las comisiones que se reconozcan a las entidades financieras, por el servicio de pago de los subsidios en cualquier esquema, **serán pagadas directamente con recursos del programa y** en ningún caso serán asumidas por las familias beneficiarias.

Parágrafo 2°. El programa privilegiará el pago de los subsidios a las mujeres del hogar, como una medida de discriminación positiva y de empoderamiento del rol de la mujer al interior de la familia.

Parágrafo 3°. No se podrán **hacer afiliaciones al** Programa en Familias en Acción durante los noventa (90) días previos a una contienda electoral de cualquier circunscripción. **Con excepción de las familias desplazadas.**

Parágrafo 4°. El Gobierno Nacional evaluará y/o diseñará una estrategia para la inclusión dentro del subsidio de las familias en acción a **las familias con miembros discapacitados.**

La honorable Representante Marta Cecilia Ramírez O. presenta una proposición de eliminación del artículo 11. Texto del Senado.

El honorable Representante Pablo Sierra León O. presenta una proposición de modificación al artículo 12 del texto de Senado, quedando de la siguiente manera:

Artículo 12. Periodicidad y forma de pago. Los pagos a las familias se efectuarán cada dos meses, en las condiciones estipuladas por **el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.** No obstante lo anterior en relación con emergencias de orden social o económicas esta periodicidad puede ser modificada.

Parágrafo 1°. El programa utilizará como mecanismo de pago en la medida en que sea posible, cualquier producto financiero transaccional, a fin de lograr mecanismos de bancarización e inclusión financiera. Las comisiones que se reconozcan a las entidades financieras, por el servicio de pago de los subsidios en cualquier esquema, serán pagadas directamente con recursos del programa y en ningún caso serán asumidas por las familias beneficiarias cuentas de bajo monto a fin de lograr mecanismos de bancarización e inclusión financiera. Las comisiones que se reconozcan a las entidades financieras, por el servicio de pago de los subsidios en cualquier esquema, en ningún caso serán asumidas por las familias beneficiarias.

Parágrafo 2°. El programa privilegiará el pago de los subsidios a las mujeres del hogar, como una medida de discriminación positiva y de empoderamiento del rol de la mujer al interior de la familia.

Parágrafo 3°. No se podrán hacer afiliaciones al Programa en Familias en Acción durante los noventa (90) días previos a una contienda electoral de cualquier circunscripción. Con excepción de las familias desplazadas.

Parágrafo 4°. El Gobierno Nacional evaluará y/o diseñará una estrategia para la inclusión dentro del subsidio de las familias en acción a las familias con miembros discapacitados.

El honorable Representante Pablo Sierra León O. presenta una proposición de modificación al artículo 16, el cual quedará así:

Artículo 16. Condiciones de salida. El programa fijará los criterios e indicadores de salida de los beneficiarios, los cuales pueden ser operativos o por cumplimiento de metas. Estos criterios deben ser establecidos dentro de un plazo no superior a los seis (6) meses siguientes a la aprobación de esta ley.

En todo caso, hasta tanto no se completen los ciclos de educación y salud iniciados con los miembros de una determinada familia beneficiada, esta no podrá ser retirada del programa, salvo que se demuestre:

1. Que exista información confiable que indique que ha mejorado la condición social y económica de la familia; este umbral será determinado por el Programa Familias en Acción.

2. Se demuestre la existencia de las faltas contempladas en el parágrafo 2°, artículo 4° y el artículo 7° de esta ley, o

3. Que la familia beneficiaria haya suministrado información falsa para acceder al programa.

La honorable Representante Marta Cecilia Ramírez O. presenta una proposición de eliminación del artículo 17.

Posteriormente se somete a consideración el título de la iniciativa, el cual fue aprobado de la siguiente manera: *por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción*, con votación positiva de los honorables Representantes. Igualmente, el Presidente pregunta a los honorables Representantes si quieren que este proyecto de ley tenga segundo debate y contestan afirmativamente siendo designados

como ponentes para segundo debate los honorables Representantes *Víctor Yepes Flórez, Pablo A. Sierra León y Marta Cecilia Ramírez Orrego.*

La Secretaría deja constancia de que este proyecto de ley fue votado por la mayoría que la ley establece. La relación completa de la aprobación en primer debate del Proyecto de ley número 220 de 2011 Senado, 145 de 2011 Cámara, *por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción*, consta en el Acta número 25 del 10-04-2012, diez de abril de 2012, de la Sesión Ordinaria del Segundo Periodo de la Legislatura 2011-2012.

El Presidente,

Dídier Burgos Ramírez.

La Vicepresidente,

Yolanda Duque Naranjo.

El Secretario General Comisión Séptima,

Rigo Armando Rosero Alvear.

Bogotá, D. C., a los diez días del mes de abril del año dos mil doce (10-04-2012) fue aprobado el Proyecto de ley número 220 de 2011 Senado, 145 de 2011 Cámara, *por medio de la cual se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción.* Autor: Bancada Partido de la U, con sus quince (15) artículos.

El Presidente,

Dídier Burgos Ramírez.

La Vicepresidente,

Yolanda Duque Naranjo.

El Secretario Comisión Séptima,

Rigo Armando Rosero Alvear.

* * *

Bogotá, D. C., abril 17 de 2012.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 120 DE 2011 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 150 años de la fundación del municipio de Pradera, en el departamento del Valle del Cauca, y se dictan otras disposiciones.

Doctor

CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ LÓPEZ

Presidente

Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate Cámara al Proyecto de ley número 120 de 2011 Cámara.

Respetado señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992 y en cumplimiento de la designación encomendada por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente, presento el informe para segundo debate del Proyecto de ley número 120 de 2011 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 150 años de la fundación del municipio de Pradera, en el departamento del Valle del Cauca, y se dictan otras disposiciones*, ponencia que se sustenta en los siguientes términos:

1. Objeto del proyecto

El presente proyecto pretende que la Nación se asocie a los 150 años de la fundación del municipio de Pradera (Valle), autorizando las apropiaciones presupuestales que sean necesarias para cofinanciar y concurrir en obras y actividades que redunden en el desarrollo cultural, de interés social y utilidad pública para el municipio, tales como:

1. Pavimentación vías urbanas y ampliación calle 7 del municipio.
2. Construcción bloque de aulas y bloque de laboratorios de química y física de la institución educativa Francisco Antonio Zea.
3. Remodelación y adecuación centro de acopio y galería municipal.
4. Construcción Parque Recreativo El Arado.
5. Remodelación del Estadio Municipal Salustio Reyes Caicedo.
6. Construcción de la sede Jardín Social del municipio de Pradera.

2. Justificación del proyecto

La iniciativa legislativa en estudio fue presentada a consideración del Congreso de la República por el honorable Representante Jairo Ortega Samboni y la honorable Senadora Dilian Francisca Toro Torres, cuya finalidad está encaminada a que este proyecto que aspira a convertirse en ley de la República sea más que un sentido homenaje a un municipio pujante del Valle del Cauca que conmemora los ciento cincuenta años de su fundación, motivo por el cual se pide la vinculación del Gobierno Nacional y del Congreso de la República.

No sería el presente proyecto un verdadero motivo de exaltación al municipio de Pradera (V) si no se reconocen sus aspectos característicos y, para ello, se hará una exposición de las generalidades, de los hechos que fueron historia, origen de su nombre y que antecedieron a su fundación.

Pradera es uno de los 42 municipios que conforman el departamento del Valle del Cauca en Colombia, localizado en la región sur del departamento. Ubicado al costado izquierdo de la cordillera Central. Al igual que Florida, son municipios del extremo suroriental del departamento del Valle del Cauca de grandes contrastes geográficos; con extensas y frías cordilleras y praderas sembradas de caña de azúcar junto a ingenios azucareros.

Pradera fue fundada en 1862 a orillas del río Bolo por los señores Rafael González Camacho, Sergio Carvajal, Sixto María Sánchez, Sixto Prado Concha, y Apolinar Obregón. En el siglo XIX el caserío del Bolo dependía de Palmira, su cabecera de Distrito, y para 1.860 se propone elevarla a la categoría de Aldea, sugiriendo varios nombres tales como Mosquera y Nazaret (el primero en relación con Tomás Cipriano de Mosquera, quien en varias ocasiones asumió la Presidencia de la República en la década de 1860 al 70 y finalmente en 1871 cuando fue elegido Presidente del Estado soberano del Cauca).

La economía de Pradera gira en torno al cultivo de la caña de azúcar (el ingenio Central Castilla y los trapiches El Vergel y Santa Helena) y la agricultura en general, destacándose el cultivo de la habichuela. Tiene microempresas de dulces, cueros, artesanías, repuestos, nitrato de plata.

Cuenta con una infraestructura básica de todos los servicios públicos, 7 colegios, 25 escuelas, bancos, hospital, seguro social, estadio, parques e iglesias.

Limita al norte con Palmira, al sur con Florida, al oriente con el departamento del Tolima, al occidente con Candelaria.

Desde la creación del distrito de Pradera, mediante Ordenanza número 1 del 27 de enero de 1871, la base económica del municipio ha sido la agricultura y la ganadería. El comercio se constituye como una actividad de menor escala.

A partir de la década de 1991, debido a la apertura económica y la globalización de la economía, comenzaron a surgir problemas que debilitaron el sector agropecuario, siendo este el principal eje de la economía de este municipio, como consecuencia de lo anterior, ciudades como Cali y Palmira se han constituido en polos de generación de empleo, intensificando las rutas a estas ciudades, lo que en últimas se revierte en una baja participación comunitaria y en la pérdida del sentido de pertenencia a identidad con el municipio.

Con mucha preocupación se ha establecido el paulatino deterioro del tejido social de la población praderense, originado por múltiples razones, entre las cuales se destacan la desafortunada presencia en nuestro territorio de los actores armados y organizaciones delincuenciales, las cuales irrumpen en las áreas urbanas y rurales del municipio con sus perjudiciales acciones y adicionalmente con el reclutamiento de los jóvenes y niños en sus filas, quienes desmotivados por la falta de oportunidad son fácilmente reclutados por esas organizaciones.

El municipio de Pradera, ubicado en la zona suroriental del Valle del Cauca, posee territorios extensos que hacen parte del denominado “corredor estratégico de grupos armados”: En este sentido, buena parte de su área rural, que comprende veredas como Arenillo, La Carbonera, Los Pinos, El Líbano, San Antonio, Bolívar, Vallecito, La Fría y el resguardo kwet wala, han sido escenario de contiendas entre la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc-EP), y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), y hasta por acciones militares del Ejército de Colombia por tomar el control y no dejarlo en manos de estos grupos insurgentes.

La violencia propia del conflicto armado se ha incrementado en Pradera, golpeando fuertemente a la población civil en los últimos años. Muchas personas han sido señaladas de ser colaboradoras tanto de los grupos al margen de la ley como de las fuerzas estatales, trayendo consigo señalamientos que han conllevado asesinatos sistemáticos individuales, coacción de las libertades ciudadanas, desapariciones y desplazamientos forzados.

Cuando se expresa la desmotivación de los jóvenes y la población de praderenses en general, es importante indicar que ello se debe a que desafortunadamente no se ha contado con el respaldo necesario de las entidades gubernamentales de orden nacional y departamental para desarrollar proyectos de envergadura que permitan la integración de esta importante población en desarrollo de nuestro municipio indicando además que esa misma problemática

afecta a la población adulta e infantil, pues desafortunadamente en el área de la educación no se tienen entidades o instituciones de capacitación de carácter técnico o profesional; en el área de salud se adolece de la falta una adecuada infraestructura y ampliación de los servicios para atender en forma adecuada a la extensa población municipal. En cuanto a la recreación y el deporte en el municipio, solamente se cuenta con un estadio municipal en malas condiciones no adecuado para la práctica del deporte y con centros recreativos para el sano esparcimiento de la familia praderense. De la infraestructura y las vías públicas municipales es importante indicar que desafortunadamente por la falta de inversión de la empresa responsable de la prestación de servicio de alcantarillado, el 70% de las vías se encuentran deterioradas y además en atención a la falta de recursos propios desde hace más de 15 años la Administración municipal no ha podido realizar la pavimentación de vías. Es importante igualmente referirse a que por la importante migración de habitantes de la costa pacífica y municipios del norte del Cauca motivados por desplazamiento constante en la municipalidad se han conformado desde hace varios años tres asentamientos subnormales en los cuales habitan en condiciones inhumanas más de 800 familias, convirtiendo además estos asentamientos en focos subversivos y delincuenciales, los cuales producen más del 90% de los delitos que se cometen en el municipio de Pradera, afectando en un gran porcentaje la seguridad y la convivencia de los praderenses haciéndose imperativo el erradicar esos focos de miseria mediante una inversión adecuada que implique la construcción de nuevas viviendas y la prestación de los servicios adecuados para la reivindicación de esas comunidades.

Por lo expuesto, es menester por consiguiente que el Gobierno Nacional con motivo de la celebración de los 150 años del municipio de Pradera se vincule con la ejecución y desarrollo de las obras propuestas en el acápite pertinente, las cuales contribuirían de manera efectiva a la prevención de muchos problemas sociales, entre los cuales se destacan los siguientes:

- a) El deterioro paulatino de la salud de los praderenses;
- b) El gran porcentaje de la deserción escolar;
- c) El crítico problema de inseguridad y orden público que padece el municipio;
- d) La falta de integración familiar por no contar con escenarios adecuados para la práctica del deporte y la recreación;
- e) La poca inversión privada en el municipio motivada por el grave deterioro de la infraestructura y las vías municipales;
- f) La crítica situación económica y financiera tanto de la Administración municipal como de las familias praderenses, originada por la falta de empleo;
- g) La descomposición social que existe en el municipio motivada por la falta de inversión pública en los sectores tan importante como salud, educación, recreación, vivienda, entre otros.

Por estas razones se hace necesaria la ejecución de las obras señaladas en el presente proyecto y así mismo que la Nación se vincule a la celebración de

los ciento cincuenta años de la fundación del municipio de Pradera en el departamento del Valle del Cauca y se asigne por parte del Gobierno Nacional dentro del Presupuesto General de la Nación, o se impulse a través del Sistema Nacional de Cofinanciación las partidas presupuestales necesarias que permitan la financiación y ejecución de las obras de infraestructura de utilidad pública y de interés social que requiere el municipio de Pradera.

El presente proyecto tiene como sustento constitucional y legal lo consagrado en los artículos 150, 334, 339, 341 y 345 de la Constitución Política; también lo consagrado en la Ley 819 de 2003, la Ley 715 de 2001 y la Ley 1176 de 2007.

Es así como en el artículo 150 de la Constitución se establece en su numeral 3 que le corresponde al Congreso hacer las leyes y por medio de ellas ejercer funciones, entre ellas las concernientes a la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos. De igual forma, establece en su numeral 11 que le corresponde al Congreso establecer las rentas nacionales y los gastos de administración; esto en concordancia con el segundo inciso del artículo 345 ibídem, el cual consagra que no se podrá hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle en el presupuesto de gastos.

El artículo 334 de la Constitución orienta la iniciativa en el respeto de la función estatal de la dirección general de la economía y en su intervención por mandato de la ley, con el fin último de promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

El artículo 339 de la Constitución, que establece las consideraciones, contenidos e importancia de la conformación de un Plan Nacional de Desarrollo, el cual se relaciona, ya que este tipo de iniciativas buscan hacer explícito la necesidad de inversión en un ente territorial específico, siendo una herramienta de análisis que contemplará la Administración central.

El artículo 341 de la Constitución exige por parte del Gobierno la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

Es así que de estas normas de orden constitucional se puede establecer la exigencia del análisis económico, la participación de los entes territoriales y las competencias en la elaboración de la inversión y los gastos públicos.

La Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, y se dictan otras disposiciones.

La Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias, de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo número 01 de 2001) de la Constitución Política, en lo que se refiere a la creación del Sistema General de Participaciones, y también se tiene en cuenta el artículo 102 en el sentido de restricciones al presupuesto, cuando afirma que en el Presupuesto General de la Nación no podrán incluirse apropiaciones para los mismos fines de que

trata esta ley, para ser transferidas a las entidades territoriales, diferentes de las participaciones reglamentadas en ellas, sin perjuicio de las apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio de concurrencia y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales.

La Ley 1176 de 2007, ya que esta modifica la conformación del Sistema General de Participación.

Este proyecto de ley es acorde a las normas constitucionales y legales; artículos 150 numeral 19, 151, 154, 287, 288 y 355 superiores; Leyes Orgánicas de Presupuesto.

FACULTAD DE LOS CONGRESISTAS EN LA PRESENTACIÓN DE ESTE TIPO DE INICIATIVA LEGISLATIVA (CONSTITUCIONAL Y LEGAL)

a) ASPECTOS CONSTITUCIONALES

Los artículos 150, 154, 334, 341 y 359 N. 3 superiores se refieren a la competencia por parte del Congreso de la República de interpretar, reformar y derogar las leyes; a la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas de presentar proyectos de ley y/o acto legislativo; lo concerniente a la dirección de la economía por parte del Estado; la obligación del Gobierno Nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; y la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las contempladas en el numeral 3° del artículo 359 constitucional.

b) ASPECTOS LEGALES

La Ley 5ª de 1992 (Reglamento Interno del Congreso) dispone en su artículo 140 que la iniciativa legislativa puede tener su origen en las Cámaras Legislativas, y en tal sentido, el mandato legal dice:

“Artículo 140. *Iniciativa legislativa.* Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas”.

Una vez analizado el marco constitucional y legal de la iniciativa parlamentaria, y llegados a la conclusión de que el Proyecto de ley número 120 de 2011 Cámara se encuentra enmarcado dentro del ámbito de la Constitución y la ley el Congreso de la República, no invade órbitas ni competencias de otras Ramas del Poder Público, en especial las que le corresponden al Ejecutivo en cabeza del Gobierno Nacional, con la única salvedad que se debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL RELACIONADO CON LA INICIATIVA DEL CONGRESO EN EL GASTO

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-441 del 8 de julio de 2009, respecto a la iniciativa que tienen los Congresistas, ha manifestado:

“INICIATIVA LEGISLATIVA EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO-Reiteración de jurisprudencia

La jurisprudencia ha indicado que tanto el Congreso de la República como el Gobierno Nacional

poseen iniciativa en materia de gasto público. El Congreso está facultado para presentar proyectos que comporten gasto público, pero la inclusión de las partidas presupuestales en el presupuesto de gastos es facultad exclusiva del Gobierno. También ha indicado que el legislador puede autorizar al Gobierno Nacional para realizar obras en las entidades territoriales, siempre y cuando en las normas respectivas se establezca que el desembolso procede a través del sistema de cofinanciación.

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-343 de 1995, respecto a la iniciativa que tienen los Congresistas, ha manifestado:

Con Magistrado Ponente doctor Vladimiro Naranjo Mesa, la Corte sostuvo que *“la iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público no conlleva la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual del presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos”*.

En Sentencia C-360 de 1996 en lo que tiene que ver con el principio de la iniciativa parlamentaria en materia de gasto público, la Corte dijo que *“Las leyes que decreten gasto público –de funcionamiento o de inversión– no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por lo tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros, de proponer proyectos sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el proyecto de presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno”*.

Al respecto, es importante determinar la línea jurisprudencial que ha tenido la Corte Constitucional frente al análisis de las leyes de homenaje, honores, conmemoraciones y monumentos, para el tema que nos ocupa se tomó una sentencia reciente, la C-015A de 2009, que realiza un análisis de inconstitucionalidad frente a las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 72 de 2006 Senado, 231 de 2007 Cámara, por la cual la Nación se vincula a la celebración de los treinta (30) años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira y ordena en su homenaje la construcción de algunas obras.

De esta manera, sobre el problema jurídico planteado, la Corte Constitucional sostiene lo siguiente:

“12. Ahora bien, en relación con las leyes que decretan gasto público pese a que el Ejecutivo no estuviere de acuerdo con él, esta Corporación ha concluido que esas iniciativas son compatibles con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y no violan el artículo 151 de la Constitución, cuando consagran autorizaciones de inclusión en el Presupuesto Anual de la Nación o de desembolso a través del sistema de cofinanciación y no se imponen como órdenes imperativas. La Sentencia C-782 de 2001, providencia que en esta oportunidad también se reitera, explicó así el argumento:

“... esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye

o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra “un mandato imperativo dirigido al ejecutivo”, caso en el cual es inexecutable, “o si, por el contrario, se trate de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto”, evento en el cual es perfectamente legítima.

Así, la Ley 609 de 2000 es, entre muchas otras, una norma legal que el Gobierno habrá de tener en cuenta para incluir en futuras vigencias fiscales, dentro del Presupuesto Nacional, los gastos públicos que en ella se autorizan con el propósito de exaltar la memoria del ex General Gustavo Rojas Pinilla. De este modo, “la iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la Nación (...) simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la Ley Anual del Presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos...”. En este orden de ideas, las autorizaciones que allí se hacen a pesar del lenguaje imperativo con el que están redactadas y la alusión a sumas de dinero concretas no dejan de ser disposiciones que entran a formar parte del universo de gastos que ha de tener en cuenta el Gobierno para formular el Proyecto de Presupuesto Anual y, en todo caso, las erogaciones autorizadas que se incorporan al Proyecto Anual del Presupuesto General de la Nación, formarán parte de este ‘de acuerdo con la disponibilidad de los recursos y las prioridades del Gobierno’, siempre de la mano de los principios y objetivos generales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y en las disposiciones que organizan el régimen de ordenamiento territorial repartiendo las competencias entre la Nación y las entidades territoriales”.

ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO PÚBLICO-Importancia

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 prescribe que en los proyectos de ley que decreten gasto público debe establecerse cuál es el costo fiscal de la iniciativa, al igual que la fuente de ingreso para el financiamiento de dicho costo, y también dispuso que el impacto fiscal del proyecto deberá estar en armonía con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, artículo este sobre el cual la Corte fijó su alcance mediante Sentencia C-502 de 2007, precisando que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa e interpretando el

mencionado artículo en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO PÚBLICO-Carga de demostrar incompatibilidad del proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo

En el proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

CONCEPTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO PÚBLICO-Carácter general constituye una omisión del deber de ilustrar al Congreso sobre consecuencias fiscales del proyecto/**CONCEPTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO PÚBLICO**-Omisión no constituye vicio de trámite.

En el presente caso, el escrito del Gobierno Nacional al Congreso de la República se limita a advertir que el proyecto de ley “no es congruente con las perspectivas fiscales que la Nación ha fijado para el próximo cuatrienio” y a solicitarle que analice la pertinencia de la aprobación de la ley, dado que genera “mayores presiones de gasto público”. Como se ha precisado en anteriores ocasiones, ello significa que el Gobierno se restringió a presentar un concepto general sobre los posibles efectos del proyecto, sin cumplir con su obligación de ofrecer a los congresistas elementos técnicos precisos para establecer las consecuencias fiscales del proyecto. De esta manera, el Gobierno desatendió su obligación de ilustrar al Congreso con elementos técnicos precisos sobre las consecuencias fiscales concretas del proyecto. En vista de ello, habrá de concluirse, tal como se ha reiterado en distintas providencias, que “puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente”.

Las razones expuestas en la presente ponencia hacen que la iniciativa legislativa en estudio tenga viabilidad y sea acorde a lo establecido en las normas constitucionales, legales y jurisprudenciales plasmadas por la Corte Constitucional.

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA INICIATIVA EN ESTUDIO

El Proyecto de ley número 120 de 2011 Cámara fue presentado a consideración del Congreso de la República el día 11 de octubre de 2011 por el honorable Representante Jairo Ortega Samboni y la honorable Senadora Dilian Francisca Toro Torres, siguiendo su trámite legislativo de esta manera:

a) Publicación proyecto de ley: *Gaceta del Congreso* de la República número 778 de 2011;

b) Enviado a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente el día 21 de octubre de 2011, conforme a lo establecido en la Ley 3ª de 1992;

c) Mediante Oficio CCCP3.4-0934-11 de fecha 3 de noviembre de 2011, se me designó como ponente para primer debate;

d) Mediante Oficio CCCP3.4-1176-12 de fecha 11 de abril de 2012, se me designó como ponente para segundo debate.

Proposición final

Por las consideraciones plasmadas en la presente ponencia, solicito a los miembros de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes aprobar en segundo debate el Proyecto de ley número 120 de 2011 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 150 años de la fundación del municipio de Pradera en el departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.*

De los honorables Representantes, con atención,

Roberto Ortiz Urueña,

Representante a la Cámara,

Ponente.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 120 DE 2011 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 150 años de la fundación del municipio de Pradera en el departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se vincula a la conmemoración de los ciento cincuenta (150) años de la fundación del municipio de Pradera en el departamento del Valle del Cauca, el 15 de octubre de 1862.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional, de conformidad con los artículos 334, 339, 341 y 345 de la Constitución Política, y las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y 1176 de 2007, se asigne dentro del Presupuesto General de la Nación, y/o impulse a través del Sistema Nacional de Cofinanciación las partidas presupuestales necesarias que permitan la financiación y ejecución de las obras de infraestructura de utilidad pública y de interés social que requiere el municipio de Pradera. Las obras y actividades que se autorizan en la presente ley son:

1. Pavimentación vías urbanas y ampliación calle 7 del municipio.

2. Construcción bloque de aulas y bloque de laboratorios de química y física de la Institución Educativa Francisco Antonio Zea.

3. Remodelación y adecuación centro de acopio y galería municipal.

4. Construcción Parque Recreativo El Arado.

5. Remodelación del Estadio Municipal Salustio Reyes Caicedo.

6. Construcción de la sede Jardín Social del municipio de Pradera.

Artículo 3°. A fin de dar cumplimiento a lo consagrado en la presente ley, se autoriza igualmente la celebración de contratos necesarios, el Sistema de Cofinanciación y la celebración de convenios interadministrativos entre la Nación, el departamento del Valle del Cauca y/o municipio de Pradera.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su sanción y publicación.

Roberto Ortiz Urueña,

Representante a la Cámara.

Bogotá, D. C., 25 de abril de 2012

En la fecha hemos recibido el presente informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 120 de 2011 Cámara, presentado por el honorable Representante *Roberto Ortiz Urueña.*

El Presidente Comisión Cuarta,

Carlos Abraham Jiménez López.

El Secretario Comisión Cuarta,

Jaime Darío Espeleta Herrera.

CONTENIDO

Gaceta número 196 - Jueves, 3 de mayo de 2012

CÁMARA DE REPRESENTANTES Págs.
PONENCIAS

Informe de ponencia, Texto propuesto y Texto aprobado en primer debate (primera vuelta) en la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes para segundo debate en Cámara al Proyecto de Acto Legislativo número 190 de 2012, por el cual se modifican los artículos 265 y 266 de la Constitución Política de Colombia.....	1
Informe de ponencia, Texto propuesto para segundo debate y Texto en primer debate (Aprobado en la Sesión del día 10 de abril de 2011 en la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes) al Proyecto de ley número 145 de 2011 Cámara, 220 de 2011 Senado, por medio de la cual se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción.....	9
Ponencia y Texto propuesto para segundo debate al Proyecto de ley número 120 de 2011 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 150 años de la fundación del municipio de Pradera, en el departamento del Valle del Cauca, y se dictan otras disposiciones.....	19