



# 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° 810

Bogotá, D. C., viernes, 16 de noviembre de 2012

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
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

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 209 CÁMARA

*por medio de la cual la Nación se vincula y asocia a la celebración de los 50 años de la Institución Educativa “Fernando Vélez” en el municipio de Bello, departamento de Antioquia, se autorizan apropiaciones presupuestales y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Institución Educativa “Fernando Vélez”, en el municipio de Bello, departamento de Antioquia, y rinde un sentido homenaje a su primer rector Don Guillermo Sierra Niño y a toda su comunidad educativa.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 228, 334, 341, 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus Decretos Reglamentarios teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestales a mediano plazo, incorpórese dentro del Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones necesarias que permitan ejecutar y entregar al servicio de la comunidad educativa de la Institución Educativa “Fernando Vélez”, en el municipio de Bello, departamento de Antioquia, las siguientes obras de infraestructura:

- Construcción y dotación del Aula Máxima “Guillermo Sierra Niño”;
- Construcción y dotación del aula de tecnologías con 100 computadores;
- Dotación de tableros electrónicos para las 45 aulas de clase;
- Modernización y dotación de los laboratorios de Química, Biología y Física;

e) Adecuación de las baterías sanitarias de la institución.

Artículo 3°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, podrán celebrarse convenios interadministrativos, entre la Nación, el municipio de Bello y el departamento de Antioquia.

Artículo 4°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno Nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en los presupuestos Generales de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, de acuerdo con las disposiciones que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 5°. Para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias en cumplimiento de la presente ley, se deberá realizar la inscripción previa de los proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión Pública del Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción, promulgación y publicación en el *Diario Oficial*.

*John Jairo Roldán Avendaño,*

Representante a la Cámara departamento de Antioquia.

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### 1. Objeto del Proyecto

El presente proyecto de ley pretende que la Nación se asocie a la celebración de los 50 años de la Institución Educativa “Fernando Vélez”, en el municipio de Bello, departamento de Antioquia, autorizando las apropiaciones presupuestales que sean necesarias, a fin de cofinanciar y concurrir en obras y actividades que redunden en el mejo-

ramiento de la planta física de la institución con el propósito de seguir educando y formando a nuestros jóvenes de la comunidad bellanita.

## **2. De la Facultad de los congresistas en la presentación de este tipo de iniciativas legislativas**

En materia Constitucional, los artículos 150, 154, 334, 341 y 359 numeral 3, nos hacen referencia a la competencia por parte del Congreso de la República para interpretar, reformar y derogar las leyes; a la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas para presentar proyectos de ley y/o de Actos Legislativos; la facultad por parte del Gobierno Nacional en la dirección de la economía nacional; 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 previstas en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 359 de la Constitución Nacional.

Adicionalmente, la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), en su artículo 140 en concordancia con la Constitución Política de Colombia, establece quiénes pueden presentar proyectos de ley, así: numeral 1. “*Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas*”, entre otros.

Razones por las cuales esta iniciativa no invade las órbitas, ni las competencias de las otras ramas del poder público, en especial las correspondientes al Ejecutivo en cabeza del Gobierno Nacional.

## **3. Fundamentos Constitucionales y Legales frente a la viabilidad jurídica del proyecto**

En materia Constitucional, se sustenta esta iniciativa en los artículos 150, numeral 3, el cual establece que *le corresponde al Congreso hacer las leyes y por medio de ellas ejercer funciones como la de aprobar el 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*. En este mismo sentido, el numeral 11, prevé que otra de las funciones del Congreso es *la de establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de administración*; en concordancia con el artículo 345 ibídem, el cual establece que *no se podrá hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos*.

De igual forma, el artículo 44 de la Constitución, enfoca esta iniciativa respecto de la función estatal de garantizar como derecho fundamental de los niños, la educación y la cultura, entre otros aspectos, y en este mismo sentido el artículo 45 establece que *“el adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral*.

*El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud*”, razones por

las cuales la Institución Educativa Fernando Vélez, requiere del apoyo del Estado como institución pública para seguir prestando sus servicios y formando hombres de bien.

Pero continuando con este mismo orden de ideas, la educación es un derecho y un servicio público, nuestra carta magna, establece a través del artículo 365 que *“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional*.

*“(…) podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios (…)”*.

Adicionalmente, se le reconoce a la educación su condición de servicio público que, como bien lo define la Ley 80 de 1993, en el numeral 3 del artículo 2º, *“es aquel destinado a satisfacer necesidades colectivas en forma general, permanente y continua, bajo la dirección, regulación y control del Estado, así como aquellos mediante los cuales el Estado busca preservar el orden y asegurar el cumplimiento de sus fines”*, definición esta plenamente concordante con lo preceptuado por la Constitución Política en su artículo 365.

Y en materia educativa, en particular el artículo 67 de la Constitución Política dispuso que: *“La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, y a los demás bienes y valores de la cultura”*.

(...)

En armonía con los artículos 67 y 68 de la Constitución Política, el servicio público de la educación es prestado tanto por el Estado como por los particulares quienes tienen la posibilidad de fundar establecimientos de carácter educativo acordes con el mandato Constitucional y legal tal como lo prevén las Leyes 115 de 1994 y 715 de 2002 y sus distintas normas reglamentarias y complementarias, para las instituciones de educación formal en los niveles de preescolar, básica y media.

Adicionalmente, se establece la participación de las entidades territoriales en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales. La inspección y vigilancia de la educación le corresponde al Estado, con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos.

Pero es necesario resaltar que, nuestra Constitución adoptó, otras medidas de carácter fundamental frente a la educación como un servicio público y derecho fundamental para que tuviesen un sentido armónico, las que a continuación me permito relacionar:

a) El reconocimiento por parte del Estado de la primacía de los derechos inalienables de la per-

sona, sin discriminación alguna y el amparo de la familia como institución básica de la sociedad (artículo 5°);

b) El goce de los mismos derechos, libertades y oportunidades de todas las personas, sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica (artículo 13);

c) La garantía por parte del Estado de las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra (artículo 27);

d) La corresponsabilidad del Estado, la Sociedad y la Familia en su ofrecimiento (art 67), y de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos (artículo 44);

e) La obligatoriedad que todos los niños reciban educación entre los cinco y los quince años, con una escolaridad mínima de un año de preescolar y nueve de educación básica (artículo 67);

f) La participación de la comunidad educativa en la dirección de las instituciones educativas (artículo 68);

g) La prevalencia del interés público o social sobre el interés particular cuando surjan conflictos de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social (artículo 85);

h) El reconocimiento de que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado (artículo 366).

Por su parte el artículo 339 de la Constitución Política, establece que el Plan Nacional de Desarrollo estará conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional el cual contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, base que sustenta el fin primordial de esta iniciativa en la búsqueda de hacer explícita la necesidad de inversión en un ente territorial específico, análisis que considerará la administración central.

En este mismo orden de ideas, el artículo 341 de la Constitución Política, establece que el Gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo.

Razón por la cual, las normas de orden constitucional anteriormente citadas demandan el análisis económico frente a la participación de los entes territoriales y las competencias en la elaboración de la inversión y el gasto público por parte del Gobierno Nacional en las regiones, fin primordial de esta iniciativa.

Ahora bien, en el año 2003, la Defensoría del Pueblo en documento titulado “*El Derecho a la Educación, en la Constitución, la Jurisprudencia y los Instrumentos Internacionales*”, resaltó frente al tema de las obligaciones del Estado en Materia Educativa:

“*A la luz de los instrumentos internacionales ratificados por Colombia, la Constitución Política de 1991, y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es posible presentar una dogmática de las obligaciones del Estado colombiano en relación con los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en particular, con el derecho a la educación. Como se ha visto, existe una primera clasificación basada en la tesis de subsidiariedad, que distingue entre:*

**a) Obligaciones de no hacer o de respeto**, consistentes en la no interferencia del Estado en la libertad de acción y el uso de los recursos propios de cada individuo o de grupos o colectividades, en aras de autosatisfacer sus necesidades económicas y sociales. Estas obligaciones prohíben al Estado adoptar medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación;

**b) Obligaciones de protección**, consistentes en el resguardo del goce de estos derechos ante afectaciones provenientes de terceros. Imponen al Estado adoptar medidas para evitar que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros;

**c) Obligaciones de dar cumplimiento** (facilitar y proveer), que exigen de los Estados la adopción de medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación y les presten asistencia, y en general, dar cumplimiento al derecho a la educación”<sup>1</sup>.

### 3.1.1. Alcance Jurisprudencial

Por su parte la Corte Constitucional, en reiteradas jurisprudencias ha manifestado que:

**“ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO-**Planta física adecuada y sólida

*El derecho a la educación surge como un servicio público, debe ser prestado en las condiciones adecuadas, para que no afecte otros derechos fundamentales. Al disponerse de planteles educativos para desarrollar la labor de enseñanza, estos deben ser edificaciones acordes a las necesidades en cuestión, garantizando no sólo la posibilidad de impartir clase y de recibirlas, sino a su vez dando la tranquilidad a quienes allí se encuentran de que no corren ningún peligro. De esta manera las escuelas y demás centros educativos deben ser plantas físicas adecuadas y sólidas en la medida en que no presenten inestabilidad o amenacen con derrumbarse.*

*“Ahora bien, la importancia esencial de la educación, radicó en el hecho de ser un derecho instrumental o derecho medio, por cuanto se convierte en la clave del desarrollo de la personalidad y del ejercicio de otros derechos cuya efectividad sería irrealizable sin su mediación. Igualmente, la educación cumple el objetivo constitucional de formar un hombre respetuoso de los derechos humanos, la paz y la democracia, como también receptivo al cumplimiento de los deberes correlativos a los derechos y libertades reconocidos en la Constitución (arts. 67 y 95).*

<sup>1</sup> Defensoría del Pueblo. “El Derecho a la Educación en la Constitución, la Jurisprudencia y los Instrumentos Internacionales” 2003.

*Asimismo, la educación es un servicio público que cumple una función social (art. 67 de la Constitución Política), cuya prestación está a cargo del Estado o de los particulares bajo la permanente inspección y vigilancia del Estado. De su naturaleza de servicio público se deduce que sus fines son el servicio a la comunidad, la búsqueda del bienestar general y la elevación de la calidad de vida de la población”<sup>2</sup>.*

Concluyendo que, para prestar un buen servicio en materia educativa, también se requiere de una planta física acorde con los estándares de calidad, comodidad y accesibilidad que demanda el avance de las tecnologías, entre otros aspectos.

#### **4. Aspectos Generales del Municipio**

*La Institución Educativa ‘Fernando Vélez’, fue creada por la Ordenanza 41 de 1961. Nació el día 7 de febrero de 1963 con el nombre de Liceo Departamental de Bello, en los jardines de la choza de Marco Fidel Suárez, en la biblioteca del mismo nombre, en el salón de sesiones del Concejo Municipal.*

*Inició en garajes particulares, con un recurso humano conformado así: su primer rector, Guillermo Sierra Niño, con una planta de cargos de: 1 secretaria, 9 profesores y 250 alumnos distribuidos en 5 primeros (sextos de la básica secundaria) y un segundo (séptimo de básica secundaria). Don Guillermo Sierra en compañía de algunos ciudadanos de buena voluntad, logró la consecución de una casa para el funcionamiento de las oficinas y una ramada garaje que se acondicionó para el trabajo, aunque no se cumplieran las normas pedagógicas. En 1967 en honor al eminente hijo de Bello, recibe el nombre de Liceo Fernando Vélez y se proclama la primera promoción de bachilleres con 20 alumnos. A partir de 1973, debido a la migración y urbanización que se inicia, se acentúa la demanda educativa en Bello y siendo el Liceo Fernando Vélez, el único liceo oficial de bachillerato de este municipio, era absolutamente insuficiente para albergar esta población pues contaba en 1974 con 2.115 alumnos con 38 grupos y en sedes diferentes como se ha venido mencionando.*

*El 15 de octubre de 1976 se inaugura el actual local abarcando la misma población estudiantil. En 1979 matricula 2.876 alumnos en 56 grupos, contando con 79 profesores. Este aspecto hizo difícil la administración del plantel y se decide mediante procedimiento legal dividir el Liceo Fernando Vélez en los años de 1980 y 1981 de la siguiente manera: Jornada de la mañana Idem Fernando Vélez y jornada de la tarde Idem Carlos Pérez Mejía e Idem Playa Rica. En vista de esta situación, se procede a la apertura de la Sección B, con los grados sextos y séptimos funcionando hasta el momento en la escuela municipal Preciosísima Sangre, incrementando con ello el número de alumnos del Liceo Fernando Vélez en sus dos jornadas.*

*Toma el nombre de Institución Educativa Fernando Vélez, mediante Resolución número 15183 de octubre 30 de 2002 por la cual se fusiona el Liceo Fernando Vélez y la Escuela Preciosísima Sangre. En la actualidad cuenta con dos plantas físicas, distribuidas así: 45 aulas de clase, 2 laboratorios (Química, Biología y Física) Biblioteca, Cafetería, Aula Máxima, Sala de Informática, Internet, Secretaría y 4 salas de profesores todas ellas en buen estado.*

*La planta de cargos actual está conformada así: Una rectora, tres coordinadores, cincuenta y ocho docentes, una bibliotecaria, dos secretarías, dos vigilantes, cuatro empleados de oficios varios y mil ochocientos cincuenta estudiantes, en los niveles preescolar, primaria, secundaria y media.*

*En 2008, cumplió la institución 45 años de formación educativa de la sociedad bellanita; este acontecimiento se celebró con una semana de actividades religiosas, académicas, culturales, y deportivas, en las cuales se dieron cita de encuentro todos los integrantes de la comunidad educativa (padres de familia, estudiantes, docentes que una vez fueron facilitadores del conocimiento en este plantel, egresados, el alcalde del municipio y demás autoridades)”<sup>3</sup>.*

La reseña histórica de la Institución Educativa “Fernando Vélez”, nos permite tener un panorama de su importancia para continuar formando a la comunidad bellanita, a todas esas personitas que harán parte de las generaciones futuras para que cuenten con una infraestructura física, ambiental, acorde con el avance de las tecnologías que les permita obtener una formación con todos los estándares de calidad educativa.

Estas obras de dotación e infraestructura contribuirán sin lugar a dudas en este proceso formativo.

Vale la pena destacar, que la Institución Educativa “Fernando Vélez”, hizo parte de mi formación integral, ya que allí recibí parte de mi formación integral y académica.

Por todos los antecedentes anteriormente expuestos, solicito a los integrantes del Congreso de la República darles los debates pertinentes, para que esta iniciativa legislativa, finalmente se convierta en ley de la República, y contribuya así en la formación y educación de la juventud bellanita.

De los honorables Representantes,

*John Jairo Roldán Avendaño,*

Representante a la Cámara departamento de Antioquia.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 13 de noviembre del año 2012 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 209 con su correspondiente Exposición de Motivos. Por honorable Representante John Jairo Roldán Avendaño.

La Secretaria General,

*Flor Marina Daza.*

<sup>2</sup> Sentencia T-517 de 1997. M.P. Hernando Herrera Vergara.

<sup>3</sup> <http://iefervelez.jimdo.com/inicio/reseña-historica/>

## PONENCIAS

### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 063 DE 2012 CÁMARA, 207 DE 2012 SENADO**

*por la cual se reforma parcialmente la Ley 115 de 1994.*

Bogotá, D. C., noviembre 15 de 2012.

Doctor

SILVIO VÁSQUEZ VILLANUEVA

Presidente Comisión Sexta

Honorable Cámara de Representantes

La Ciudad

**Ref: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 063 de 2012 Cámara, 207 de 2012 Senado, por la cual se reforma parcialmente la Ley 115 de 1994.**

Respetado doctor Vásquez:

Atendiendo la designación efectuada por usted de conformidad con la comunicación del 26 de Septiembre de 2012, Proyecto de ley número 063 de 2012 Cámara, 207 de 2012 Senado *por la cual se reforma parcialmente la Ley 115 de 1994*, con base en lo establecido en los artículos 144, 150, 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para Primer debate al Proyecto de Ley en comentario.

#### **ORIGEN**

La iniciativa de este proyecto de ley fue presentada por la honorable Senadora Nora María García Burgos, el 21 de marzo de 2012 en la Secretaría General del Senado de la República publicada en la *Gaceta del Congreso* número 91 de 2012 y repartido por competencia del asunto a la Comisión Sexta de Senado; contando con aprobación unánime en primer y segundo debate por los honorables Senadores quienes catalogaron el proyecto “de un enorme contenido social, necesario para avanzar en el fortalecimiento de la educación”. Cumpliendo con su trámite reglamentario el proyecto de ley llega a su Tercer Debate en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes.

#### **CONTENIDO DEL PROYECTO**

El proyecto de ley, consta de 3 artículos (incluida la vigencia), organizados de la siguiente manera:

– Artículo 1º, adiciona al artículo 3º de la Ley 115 de 1994, el inciso 3º, el cual prevé la prevalencia del derecho a la educación sobre los derechos económicos de las instituciones educativas.

– Artículo 2º, modifica el artículo 88 de la Ley 115 de 1994 de la siguiente forma:

Se establece que en el marco de las competencias que tienen las instituciones educativas para otorgar títulos que verifiquen, homologuen o convaliden conocimientos, estas deberán sujetar su entrega únicamente al cumplimiento de requisitos de índole académica, según las exigencias de cada institución.

Guardando correspondencia con la modificación anterior se adiciona un párrafo mediante el cual se prohíbe la retención de títulos al egresado por no encontrarse a paz y salvo en sus obligaciones con la institución, presente imposibilidad de pago atribuible a justa causa; y se establecen los requerimientos que debe seguir para solicitar la entrega del título.

– Artículo 3º, se refiere a la vigencia del proyecto.

#### **OBJETO DEL PROYECTO**

El proyecto de ley tiene por objeto avanzar en el fortalecimiento del derecho fundamental a la educación en Colombia, proscribiendo la retención injustificada de los títulos académicos por motivos ajenos al ámbito académico, como los es el atraso en el pago de obligaciones, que impidan al estudiante continuar sus estudios o acceder a una instancia educativa superior.

Ahora bien, el proyecto tiene presente los derechos e intereses que asisten a las instituciones educativas, por lo que se establece que la aplicación de las normas objeto del proyecto está sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos para que la retención del título pueda considerarse como injustificada.

Así mismo, en reciente pronunciamiento la Corte Constitucional estableció que los colegios privados y públicos del país no podrán retener las notas de los estudiantes que se encuentren en mora de pago de la pensión u otros rubros. En la Sentencia T-659 de 2012 con ponencia del saliente Magistrado Humberto Sierra Porto, la Corte indicó que se viola el derecho a la educación al retener la entrega de resultados académicos y certificaciones de los estudiantes.

#### **JUSTIFICACIÓN**

El presente proyecto de ley contiene disposiciones que pretenden hacer frente a una problemática, que aunque no goza de mayor visibilidad, afecta derechos fundamentales de los estudiantes, en especial de niños y jóvenes colombianos que son víctimas de arbitrariedades que les impiden continuar sus procesos de formación académicos y afectan de esta forma todos los ámbitos de su vida.

El derecho a la educación es un derecho fundamental consagrado en la Carta Política de 1991 objeto de protección *per se*, pero que a su vez, guarda estrecha relación con otros derechos fundamentales, como la dignidad humana. El artículo referido establece que “*la Educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura*”.

Tal derecho cobra especial relevancia cuando se entra a la esfera de los derechos de los niños. Así lo ha determinado la Constitución Nacional en el artículo 44 cuando dictamina que “son derechos

fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la **educación** y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión”.

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. “**Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás**” (negrilla y subrayado fuera del texto original).

Dentro del ámbito de protección del derecho a la educación se encuentra el derecho que tiene el estudiante a recibir los títulos académicos, certificados o diplomas que acrediten que ha cursado estudios en una institución académica reconocida y que ha cumplido a satisfacción con las exigencias de la institución. Tales diplomas son la constancia que permitirá al estudiante continuar con sus estudios en la instancia deseada y acceder a un sinnúmero de posibilidades en el futuro que abarcan el ámbito personal, social y profesional, entre otros.

La noción anterior ha sido objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional en sentencia hito, mediante la cual la Sala Plena de esta honorable Corporación ponderó el derecho a la educación de los estudiantes víctimas de retención injustificada de títulos en contraposición a los derechos que tienen las instituciones para percibir el pago de prestaciones. En palabras de la Corte Constitucional en Sentencia T-944 de 2010 con ponencia de la doctora María Victoria Calle Correa, manifestó que

*“La jurisprudencia constitucional ha reiterado en múltiples ocasiones que la retención de los documentos que acreditan la labor realizada por un estudiante, es un límite al derecho a la educación, ya que esos documentos son necesarios para asegurar un cupo en otro establecimiento o para proseguir estudios superiores. En ese orden de ideas, la Corte no desconoce el derecho que le asiste a las instituciones educativas de recibir una remuneración por el servicio que prestan, sin embargo, dicho pago no puede ser ejercido mediante actos de presión, como el retener documentos o calificaciones, entre otros, así lo sostuvo la Sala Plena de esta Corporación en la Sentencia SU-624 de 1999 (M. P. Alejandro Martínez Caballero)”.*

Adicionalmente, la retención injustificada de títulos también va en contravía de preceptos consagrados en normas internacionales. A modo de ejemplo, el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que el acceso a instancias educativas superiores está supeditado al cumplimiento de méritos por parte del estudiante, excluyendo cualquier consideración adicional. A saber, el inciso 1° del artículo referido establece lo siguiente:

*“Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo*

*concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos” (subrayado fuera del texto original).*

Ahora bien, las consecuencias de impedir a un estudiante continuar con sus estudios mediante la retención de títulos académicos o diploma trasciende de la esfera de la formación académica a afectaciones sociales injustificadas, como lo señala la exposición de motivos, toda vez que se le deja expuesto a ser víctima de actos discriminatorios, se le coarta el pleno desarrollo de la personalidad sin más limitaciones que las que le imponen los derechos de los demás y el orden jurídico; se le impide hacer parte de un proceso de formación integral, física, psíquica, intelectual, moral, espiritual, social, afectiva, ética, cívica y demás valores humanos; se le sitúa en plano de desigualdad material para la participación de diversos escenarios como el económico, político, y cultural, dada la falta de formación y ausencia de criterios para la toma de decisiones, obtenidos únicamente, a través de una educación integral y continua; se le impide acceder al mercado laboral, desarrollarse profesionalmente; y se le complica su situación militar, entre otros.

Los efectos nocivos de la violación al derecho a la educación se prolongan en el tiempo y orientan negativamente el plan de vida de las personas, en especial de niños y jóvenes que prematuramente se ven obligados a incursionar el ámbito laboral, sin ningún tipo de proyección. Como bien lo establece el estudio titulado *El Derecho a la Educación, desde el Marco de la Protección Integral de los Derechos de la Niñez y de la Política Educativa* desarrollado en el Programa Nacional de Autoevaluación, Fortalecimiento y Estándares de Calidad de Instituciones de Protección a la Niñez, “el derecho a la educación es, sin duda, uno de los más importantes derechos de la niñez y quizás el más importante de los sociales. Aunque no se puede, en sentido estricto, plantear que existan derechos importantes y otros secundarios, la afirmación anterior se funda en el hecho según el cual es a través en buena medida de la educación en sus distintas formas y modalidades como el ser humano, biológico o específico, deviene en ser social, en persona, en hombre o mujer, y es a través de ella que adquiere las condiciones y capacidades necesarias para vivir en sociedad. En este sentido, la educación en todas sus manifestaciones es la vía por excelencia de la socialización humana, es decir, la vía de su conversión en un ser social”.

Sin consideración a las graves consecuencias que implica el privar a un estudiante de la posibilidad de continuar con sus estudios, son recurrentes los casos en que las instituciones educativas retienen los títulos a los que tiene derecho el estudiante cuando él o aquel que cumpla con el pago de las prestaciones, pensiones o cuotas pactadas para el pago de los servicios educativos, se encuentra

en imposibilidad de dar cumplimiento a las mismas, producto de la ocurrencia de un hecho posterior a la fecha en que se suscribió la obligación. Lo anterior se aprecia en mayor medida frente a la afectación de estudiantes que cursan niveles de educación primaria y media, donde los padres son los encargados de dar cumplimiento al pago de las obligaciones frente a la entidad y un evento, como la pérdida del empleo de los padres, una enfermedad grave o la quiebra, entre otras circunstancias de cuya ocurrencia no está exenta persona alguna, que hacen razonable el atraso en los pagos.

Aunque en la actualidad no existen cifras oficiales que documenten los niveles de afectación producto de la retención injustificada de títulos, esta realidad no puede ser ignorada a la luz del deber de proteger derechos fundamentales y dar cumplimiento a las finalidades del Estado. Lastimosamente, la falta de discriminación de dicha categoría en la recopilación y consolidación de estadísticas en materia educativa, así como la dificultad de registrar los casos, toda vez que por lo general estos casos no son documentados ni reportados por instituciones o autoridades educativas, impide tener a la fecha un consolidado real de la afectación.

No obstante, en algunas ocasiones autoridades judiciales conocen mediante la acción de tutela este tipo de casos, llegando en una serie de casos a instancias de orden nacional. Así las cosas, la Corte Constitucional ha podido examinarlos, procediendo a tutelar el derecho a la educación ante su flagrante violación. Muestra de lo anterior lo dan los fallos de tutela proferidos por dicha Corporación desde la expedición de la Constitución de 1991, teniendo a modo de ejemplo las Sentencias T-235 de 1996, T-760 de 1998, T-378 de 1999, T-837 de 2009, T-426 de 2010, T-944 de 2010.

En este sentido y sin importar la ausencia de estadísticas consolidadas, las numerosas sentencias de la Corte Constitucional dan fe en cierta medida de la magnitud de la problemática, aunque no alcanzan a reflejar los casos que jueces de inferior categoría conocen a lo ancho del territorio nacional y mucho menos aquellos casos que no son reportados ante ninguna autoridad y de los cuales no queda registro alguno.

Su ocurrencia permite apreciar la carencia de mecanismos de protección idóneos en la materia, razón por la cual se hace perentoria la intervención del órgano legislador como autoridad llamada a hacer cumplir los postulados de la Constitución Nacional y estar al día con normas internacionales que regulan la materia.

Ahora bien, proteger el derecho a la educación no implica desatender los intereses de las instituciones educativas a obtener el pago de contraprestaciones por la prestación de sus servicios ya que en ningún momento se está limitando o condicionando los mecanismos legales establecidos para obtener el pago de obligaciones que por regla general en estos casos, es de carácter dinerario.

Adicionalmente, no se limita a las instituciones educativas para hacer efectiva cualquier garantía de pago pactada con el interesado o reformular las condiciones de pago, de modo tal que se puedan conciliar todos los intereses involucrados.

Es claro que los casos en que se proceda a entregar los títulos académicos no extinguen las obligaciones existentes entre las partes involucradas. En consecuencia, la parte interesada sigue teniendo el deber de realizar el pago correspondiente a las cuotas atrasadas.

Por lo tanto, el proyecto de ley también considera los intereses de las instituciones educativas y brinda garantías para que estas puedan obtener el pago de las prestaciones debidas. Dicha protección se manifiesta en la doble exigencia que recae sobre el interesado a la hora de solicitar la entrega del título académico cuando se ha presentado la justa causa que impide el cumplimiento de las obligaciones.

En primer lugar, el interesado se encuentra en la obligación de “*Acreditar a la institución educativa en la cual se encuentra matriculado, las justas causas que imposibilitan el pago de sus obligaciones pecuniarias*”. Con esto se brinda certeza a la institución educativa sobre la ocurrencia real del acontecimiento que ha impedido el pago. Vale aclarar que dicho hecho se ha producido con posterioridad al momento en que se asumió la obligación de pago.

Por otro lado, deberá “*demonstrar que ha adelantado las gestiones necesarias para lograr el cumplimiento de sus obligaciones frente a la respectiva institución*”. Esta segunda constituye una garantía que recae en cabeza de la institución y permite conciliar los intereses en juego. A través de esta exigencia se abre la posibilidad para que las instituciones e interesados lleguen a acuerdos, se planteen posibilidades para reformular planes de pago o se determinen nuevas modalidades. Adicionalmente, la obligación de adelantar gestiones para dar cumplimiento al pago de cuotas impone un deber legal en cabeza del interesado para realizar el pago y lo constituye como requisito indispensable para obtener el diploma. Con esta exigencia se rechaza la cultura del no pago y se desestima de tajo la entrega de los títulos académicos a interesados que pretendan hacer un uso indebido de las protecciones de carácter constitucional o legal, como se pretende en el presente caso, y amparar su incumplimiento en estas.

#### **TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 063 DE 2012 CÁMARA, 207 DE 2012 SENADO**

*por la cual se reforma parcialmente la Ley 115 de 1994.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Modificar el artículo 3° de la Ley 115 de 1994, suprimiendo el inciso 2° y adicionando un nuevo inciso.

En consecuencia, dicho artículo quedará así:

**Artículo 3°. Prestación del servicio educativo.**

El servicio educativo será prestado en las instituciones educativas del Estado. Igualmente los particulares podrán fundar establecimientos educativos en las condiciones que para su creación y gestión establezcan las normas pertinentes y la reglamentación del Gobierno Nacional.

Se reconoce la naturaleza prevalente del derecho a la educación sobre los derechos económicos de las instituciones educativas.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 88 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará de la siguiente forma:

**Artículo 88. Título académico.** El título es el reconocimiento expreso de carácter académico otorgado a una persona natural por haber recibido una formación en la educación por niveles y grados y acumulado los saberes definidos por el Proyecto Educativo Institucional. Tal reconocimiento se hará constar en un diploma.

El otorgamiento de títulos en la educación es de competencia de las instituciones educativas y de las instituciones del Estado señaladas para verificar, homologar o convalidar conocimientos y su entrega estará sujeta, única y exclusivamente, al cumplimiento de los requisitos académicos establecidos por cada institución.

Parágrafo 1°. Se prohíbe la retención de títulos por no encontrarse el interesado a paz y salvo en sus obligaciones con la institución, cuando presente imposibilidad de pago por justa causa. Para esto el interesado deberá:

1. Demostrar que haya ocurrido un hecho que con justa causa afecte económicamente al interesado o a los miembros responsables de su manutención.
2. Probar la ocurrencia del hecho por cualquier medio probatorio, distinto de la confesión, que sea lo suficientemente conducente, adecuada y pertinente.
3. Que el responsable del pago demuestre haber adelantado las gestiones necesarias para lograr el cumplimiento de las obligaciones pendientes con la respectiva institución.

Parágrafo 2°. El centro educativo que infrinja el parágrafo anterior se hará acreedor a sanciones que impondrá el Ministerio de Educación Nacional o las Secretarías de Educación en las que delegue esta facultad, que pueden ir desde multas sucesivas de carácter pecuniario de 50 a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Dichos dineros ingresarán a la Tesorería Nacional, Departamental o Municipal según el caso.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga en lo pertinente las normas que le sean contrarias.

**Proposición**

De conformidad con las anteriores consideraciones, me permito rendir informe de Ponencia

Positiva y respetuosamente solicito a la Comisión Sexta de la honorable Cámara de Representantes, aprobar en primer debate el **Proyecto de ley número 063 de 2012 Cámara, 207 de 2012 Senado, por la cual se reconoce parcialmente la Ley 115 de 1994.**

De los honorables Representantes,

*Juana Carolina Londoño Jaramillo,*

Representante a la Cámara departamento de Caldas,

Ponente.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 063 DE 2012 CÁMARA, 207 DE 2012 SENADO**

*por la cual se reconoce parcialmente la Ley 115 de 1994.*

Artículo 1°. Modificar el artículo 3° de la Ley 115 de 1994, suprimiendo el inciso 2° y adicionando un nuevo inciso.

En consecuencia, dicho artículo quedará así:

**“Artículo 3°. Prestación del servicio educativo.** El servicio educativo será prestado en las instituciones educativas del Estado. Igualmente los particulares podrán fundar establecimientos educativos en las condiciones que para su creación y gestión establezcan las normas pertinentes y la reglamentación del Gobierno Nacional.

Se reconoce la naturaleza prevalente del derecho a la educación sobre los derechos económicos de las instituciones educativas”.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 88 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará de la siguiente forma:

**“Artículo 88. Título académico.** El título es el reconocimiento expreso de carácter académico otorgado a una persona natural por haber recibido una formación en la educación por niveles y grados y acumulado los saberes definidos por el Proyecto Educativo Institucional. Tal reconocimiento se hará constar en un diploma.

El otorgamiento de títulos en la educación es de competencia de las instituciones educativas y de las instituciones del Estado señaladas para verificar, homologar o convalidar conocimientos y su entrega estará sujeta, única y exclusivamente, al cumplimiento de los requisitos académicos establecidos por cada institución.

Parágrafo 1°. Se prohíbe la retención de títulos por no encontrarse el interesado a paz y salvo en sus obligaciones con la institución, cuando presente imposibilidad de pago por justa causa. Para esto el interesado deberá:

1. Demostrar que haya ocurrido un hecho que con justa causa afecte económicamente al interesado o a los miembros responsables de su manutención.
2. Probar la ocurrencia del hecho por cualquier medio probatorio, distinto de la confesión, que sea lo suficientemente conducente, adecuada y pertinente.

3. Que el responsable del pago demuestre haber adelantado las gestiones necesarias para lograr el cumplimiento de las obligaciones pendientes con la respectiva institución.

Parágrafo 2°. El centro educativo que infrinja el parágrafo anterior se hará acreedor a sanciones que impondrá el Ministerio de Educación Nacional o las Secretarías de Educación en las que delegue esta facultad, que pueden ir desde multas sucesivas de carácter pecuniario de 50 a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Dichos dineros ingresarán a la Tesorería Nacional, Departamental o Municipal según el caso”.

Artículo 3°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga en lo pertinente las normas que le sean contrarias.

*Juana Carolina Londoño Jaramillo,*

Representante a la Cámara departamento de Caldas,  
Ponente.

COMISIÓN SEXTA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
SUSTANCIACIÓN  
INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER  
DEBATE

Bogotá, D. C., 15 de noviembre de 2012

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate y el texto que se propone para primer debate al **Proyecto de ley número 063 de 2012 Cámara, 207 de 2012 Senado, por la cual se reforma parcialmente la Ley 115 de 1994.**

Dicha ponencia fue presentada por la honorable Representante Juana Carolina Londoño Jaramillo.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6-051 del 15 de noviembre 2012, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

El Subsecretario,

*Jaime Alberto Sepúlveda Muñetón.*

\* \* \*

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER  
DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE  
LEY 235 DE 2012 CÁMARA, 183 DE 2011  
SENADO

*por medio de la cual se modifica la Ley 1209 de 2008 en relación con la seguridad en piscinas en unidades residenciales.*

Bogotá, D. C., 6 de octubre de 2012

Honorable Representante  
GUSTAVO HERNÁN PUENTES  
Presidente

Comisión Primera Constitucional  
Cámara de Representantes

**Ref:** Informe de ponencia para **Primer Debate en Cámara de Representantes al Proyecto de ley 235 de 2012 Cámara, 183 de 2011 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 1209 de 2008 en relación con la seguridad en piscinas en unidades residenciales.**

Respetado Representante Puentes,

En cumplimiento del honroso encargo hecho por la Mesa Directiva y acatando el Reglamento del Congreso en sus artículos 156, 157 y 158 de la Ley 5ª de 1992 me permito presentar a los miembros de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes, el informe de Ponencia para primer debate en Cámara al **Proyecto de Ley 235 de 2012 Cámara, 183 de 2011 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 1209 de 2008 en relación con la seguridad en piscinas en unidades residenciales**, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones.

### 1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El proyecto de Ley es de origen congresional y fue radicado en el honorable Senado de la República el día diciembre 5 de 2011, por los honorables Senadores Juan Carlos Vélez Uribe, y Karime Mota y Morad. Agotado su trámite legislativo en el honorable Senado de la República fue remitido para continuarlo en la honorable Cámara de Representantes, nombrándose como ponentes para primer debate a los honorables Representantes Carlos Germán Navas Talero, Fernando de la Peña Márquez, Hernando Alfonso Prada Gil, Humphrey Roa Sarmiento, José Rodolfo Pérez Suárez, Miguel Gómez Martínez, Pablo Enrique Salamanca Cortés, Rosmery Martínez Rosales.

### 2. CONTENIDO

El proyecto de ley consta de 2 artículos, incluida la vigencia; en el cuadro que a continuación se presenta se exhibe su contenido modificatorio de manera sintética:

Articulado	Contenido
Artículo 1°	Modifica el artículo 14 de la Ley 1209 de 2008, incluye la obligación de: <b>Parágrafo 1°.</b> Cuando un menor de doce (12) años ingrese a las áreas de piscinas en unidades residenciales, sin la compañía de sus padres o un adulto que se haga responsable de su seguridad, los daños antijurídicos, lesiones o perjuicios que sufiere el menor no se podrán imputar a la unidad residencial siempre y cuando la administración de la misma, cumpla con todas las medidas de seguridad previstas en el Capítulo IV de la presente ley.
Artículo 2°	<i>Vigencia.</i> Rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Es decir, plantea un eximente de responsabilidad exegético, literal en la norma jurídica, que traslada la responsabilidad que estaba en cabeza de los administradores y dueños de las piscinas que no cumplieran con las normas de seguridad, únicamente en cabeza de los padres de los menores que sufran accidentes con lesiones o cualquier otro tipo de perjuicios causados durante el uso de la piscina o similar.

### 3. ANÁLISIS JURÍDICO

Es preciso señalar que en Colombia el sistema jurídico y los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional se han enfocado últimamente hacia un derecho que no sea abiertamente positivista, e involucre la discrecionalidad del juez,

especialmente cuando se enfrente a los llamados “casos difíciles”, a fin de lograr justicia material por encima de otros principios del derecho, es así como la discrecionalidad del juez en el momento de la aplicación de la norma cobra un valor importante, ya que tiene a su alcance el acervo probatorio necesario, vinculante y suficiente que le permitirá fallar de una manera más cercana a la realidad. Claramente no es función del legislador prever todo tipo de situaciones y una respuesta jurídica eficaz, y pertinente, para todos los casos por cuanto la vida es rica y las situaciones que puede plantear son infinitas y es imposible preverlas en su totalidad. En cuanto al derecho nos encontramos frente a una ciencia no causalista de la cual tendremos resultados diversos ante situaciones similares.

Así las cosas, y para el caso en concreto es el juez competente el encargado de determinar si existe o no Responsabilidad Civil Extracontractual por parte de los dueños o administradores de las piscinas o similares, o bien el encargado de determinar si existen causales eximentes de responsabilidad, o causa extraña, según sea el caso, pero definitivamente no es función del legislador resolver por medio de la ley todos los resultados jurídicos de los sucesos que acontecen diariamente. Es el propio juicio del juez (que no es un juicio absolutamente libre sino que debe estar debidamente fundado) quien tiene el poder de decir cuál es y cuál no es el derecho.

Es en el caso concreto donde el derecho se pone a prueba, en el momento en el cual un niño sufre una lesión, en una piscina, el funcionario encargado de determinar quién es el responsable de este hecho, es el juez, mas no el legislador, el legislador dicta la norma, dicta los parámetros, los fundamentos donde el juez se puede mover; pero no plantea todas las causales de exención de responsabilidad precisas, delimitadas y especiales para casos concretos, aun teniendo en cuenta que las situaciones que se pueden presentar en una actividad riesgosa, son diversas. Esta práctica no está acorde con la técnica jurídica y legislativa en Colombia. La hermenéutica jurídica es una labor constante que debe desencadenar en una respuesta coherente, no solo con las reglas o con los valores que defiende el derecho, sino también con el fin social que este persigue. No es permisible que la realidad se adecue a la norma, es la norma la cual debe adecuarse a la realidad.

Es el juez quien debe analizar la existencia de culpa o no, bien sea para un resultado donde se vulnere un bien jurídicamente tutelado en el ámbito del derecho penal o se genere un daño en el ámbito del derecho civil, la graduación de la culpa para este último es distintiva por cuanto puede variar entre negligencia grave o descuido leve, en estos dos casos debe responder el dueño o administrador de la piscina ya que ha creado una fuente de riesgo. Ahora bien, en cuanto a la culpa en la esfera del derecho penal, será necesario que el juez

de conocimiento examine en el caso concreto si se infringió el deber objetivo de cuidado por parte del agente quien debió prever lo previsible, o habiéndolo previsto, confiar en poder evitarlo.

Adicionalmente es necesario analizar las piscinas o similares, como fuente de riesgo creada, que implica que la responsabilidad debe estar en cabeza de quien las construya, al respecto la jurisprudencia ha expresado que en realidad nos encontramos frente a una situación de riesgo creado:

**“RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRACONTRACTUAL POR ACTIVIDADES PELIGROSAS – Piscinas / RIESGO CREADO: El agente explotador debe responder por los riesgos que genera su actividad.**

*Se destaca que por la calidad de tenedora y el indiscutible peligro que genera la acumulación de agua, más aún cuando se explota una piscina para niños, generando un riesgo latente, debe ejercer una acción de guardián sobre el potencial peligro que genera, lo cual implicaba que tomara precauciones máximas para evitar cualquier tipo de daño sobre los usuarios eventuales de la misma, descartando la excepción de ‘ausencia de negligencia o culpa imputable a Hocol S.A.’<sup>1</sup>”.*

No en pocas ocasiones la jurisprudencia también se ha referido a los casos en los cuales una persona bien sea natural o jurídica adquiere la responsabilidad directa de control, cuidado y vigilancia de un bien mueble, adquiriendo la responsabilidad de ser guardián jurídico y de hecho de este bien, el proyecto de ley en mención, en un manifiesto error jurídico e interpretativo de la norma, equivocadamente pretende eliminar la responsabilidad en cabeza de los dueños y administradores de piscinas y así el deber jurídico de cuidado de desarrollar la diligencia necesaria para evitar accidentes mortales de menores de 14 años durante el uso de las piscinas.

Solo mediante la observación y estudio fáctico del caso en concreto, es posible analizar si existe o no responsabilidad del dueño o administrador de la piscina donde suceda el hecho mortal o lesivo, mediante el estudio de un acervo probatorio vinculante, el cual determinará si existen o no causales eximentes de responsabilidad como causa extraña, concurrencia de culpas, culpa exclusiva de la víctima, entre otras. Además del nexo de causalidad entre una conducta y otra determinantes o no del daño.

#### **4. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA Y ESTUDIO FÁCTICO DEL PROYECTO**

El objeto principal del proyecto de ley es eximir de responsabilidad en todos los casos a los dueños de piscinas y administradores de estas cuando los

<sup>1</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Neiva. SC (3850) 2007-00057-01. Neiva, Huila. 2007. disponible en: <http://www.ramajudicialdelhuila.gov.co/tribunalsuperiordeneiva/historicos/2011/PROVIDENCIAS/CIVIL/2007-00057-01.doc>.

menores de 14 años entren a la piscina sin la compañía de sus padres o un adulto responsable, si las lesiones o muerte de un menor se ocasionan en una piscina donde el dueño no hace todo lo pertinente para lograr efectividad en el cumplimiento de las normas de seguridad en piscinas, y no garantiza que se disminuya el riesgo de accidentalidad, entonces quien hizo la piscina y es responsable por está no está llamado a responder. En realidad en el cuidado de las normas de seguridad de una piscina se deben observar las normas con tanta delicadeza y como lo ha llamado la ciencia del derecho desde Roma: como la responsabilidad referida al buen padre de familia, el cual debe ceñirse a un estricto código de conducta, respondiendo hasta por la culpa leve en caso de algún accidente. Artículo 63 del Código Civil Colombiano.

Para el caso de las piscinas es preciso señalar que quien tiene la responsabilidad de hacer cumplir las reglas de seguridad dentro de estas, debe obrar con la diligencia requerida a fin de suprimir la eventualidad de perjuicios causados por el riesgo que estas llevan consigo, a fin de evitar perjuicios mediante sus propias acciones, como así lo señala Domat.

Debe advertirse que los autores que no reconocieron la existencia de la responsabilidad del padre, no justificaron adecuadamente su postura. En este contexto se sitúa Domat, pero si bien este autor no reconoció la existencia de la responsabilidad del cabeza de familia como categoría independiente, al menos sí que se refirió a la responsabilidad por el hecho ajeno y a la presunción de culpa. Así, con relación a la culpa por omisión, señaló que “los que pudiendo impedir un daño, que por algún deber tenían la obligación de prevenir, hubieran faltado, podrían quedar obligados, según las circunstancias” (...)<sup>2</sup>.

La Ley 1209 de 2008 tiene por objetivo, y por ende es el espíritu del legislador, “establecer las normas tendientes a brindar seguridad y adecuar las instalaciones de piscinas con el fin de evitar accidentes, problemas de salud y proteger la vida de los usuarios de estas”<sup>3</sup>. Para poder llevar esto a cabo, a lo largo de toda la ley se desarrollan las condiciones de seguridad que deben tener las piscinas, tanto públicas como privadas, con el fin de preservar la vida de las personas ya que según cifras de Medicina Legal, en el 2011 murieron 585 personas por inmersión o sumersión, lo que equivale al 17% de las muertes accidentales en el país durante ese año<sup>4</sup>, dando cuenta de la peligrosidad del agua y su acumulación, y mostrando la necesidad de la cabalidad en el cumplimiento de la Ley 1209 de 2008.

En especial, las piscinas son un riesgo para los niños; en Chile son la principal causa de muerte accidental en niños mayores de un año<sup>5</sup>, por lo que las medidas que apuntan a mantener la seguridad, especialmente, de los menores de 14 años en las piscinas tanto públicas como privadas requieren de especial atención; y el Proyecto de ley número 235 de 2012 Cámara, 01 de 2011 Senado, atenta contra la seguridad en la piscina, especialmente para los niños, ya que busca cambiar la imposición de la Ley 1209 de 2008 en el párrafo primero del artículo catorce, que obliga a “los conjuntos residenciales de tener en todo caso un salvavidas cuando la piscina sea usada por 10 (diez) o más niños” poniendo en riesgo a los menores que están en la piscina cuando no exista un salvavidas, es decir, cuando no sea fin de semana o temporada de vacaciones o haya un evento en la piscina con niños menores de catorce (14) años.

En Colombia, pero también en todo el mundo, la acumulación de agua y por ende las piscinas, son un **riesgo latente** especialmente para los niños, por lo que es necesario el cumplimiento de todas las medidas de seguridad que estipula la Ley 1209 de 2008 para reducir lo más posible los accidentes que tienen lugar en las piscinas tanto públicas como privadas en el país.

#### Proposición

Por las anteriores consideraciones presentamos a la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes, **ponencia negativa** y solicitamos **archivar el Proyecto de ley número 235 de 2012 Cámara, 183 de 2011 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 1209 de 2008 en relación con la seguridad en piscinas en unidades residenciales.**

De los honorables Representantes,

*Humphrey Roa Sarmiento*, Coordinador Ponente; *Fernando de la Peña*, Ponente.

\*\*\*

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 033 DE 2012 CÁMARA

*por la cual se suprimen y modifican los artículos 100, 118, 121, 122, 123, 124 del Decreto-ley 1421 de 1993, Estatuto Orgánico de Bogotá.*

Bogotá, D. C., noviembre 13 de 2012

Doctor

GUSTAVO HERNÁN PUEENTES DÍAZ

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

La Ciudad.

**Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de ley número 033 de**

<sup>2</sup> RANJARD, Y. *La Reesponsabilite Civile Dans Domat*, Paris, 1943, Lib II, Tit VIII sec IV, VIII. Pág. 75. 6.

<sup>3</sup> Ley 1209 de 2008. *Diario Oficial* número 47.050. Bogotá, Colombia, 14 de julio de 2008.

<sup>4</sup> Moreno, Sandra. “COMPORTAMIENTO DE LA ACCIDENTALIDAD, COLOMBIA, 2011”. Instituto de Medicina Legal, Bogotá, 2011. Pág. 328.

<sup>5</sup> Según estudio de la Policía de Investigación de Chile en el año 2009. Disponible en: <http://www.interior.gob.cl/media/2012/05/CuentaP%C3%BAblicaSectorial2012.pdf>

**2012 Cámara**, por la cual se suprimen y modifican los artículos 100, 118, 121, 122, 123, 124 del Decreto-ley 1421 de 1993, Estatuto Orgánico de Bogotá.

Atendiendo la honrosa designación realizada por la mesa directiva y con base en lo establecido en los artículos 144, 150 y 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley número 033 de 2012 Cámara, por la cual se suprimen y modifican los artículos 100, 118, 121, 122, 123, 124 del Decreto-ley 1421 de 1993, Estatuto Orgánico de Bogotá, en los siguientes términos:

### 1. OBJETO Y GENERALIDADES DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley, es de origen parlamentario, presentado ante el Congreso para su consideración por parte de los Honorables Representantes José Gonzalo Gutiérrez Triviño, Miguel Gómez Martínez y Hernando Alfonso Prada Gil en el inicio de la presente legislatura.

Su objetivo es reformar el Estatuto Orgánico del Distrito Capital, suprimiendo la figura de la Veeduría Distrital, ya que, como se puede concluir de la exposición de motivos, este órgano que fue concebido como la principal figura de autocontrol del Distrito, no ha cumplido con su misión. Sus pobres resultados no justifican los gastos de operación anuales ni su planta de personal. Sumado a esto, se identificaron dentro del Estatuto otras entidades de control que tienen funciones similares a la Veeduría, razones por las cuales se considera que debe ser eliminada.

### 2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Una vez analizada la exposición de motivos presentada por los autores en el proyecto presentado, consideramos, que la misma fue trabajada con gran rigurosidad y claridad, razón por la cual, solo se variará de manera mínima su contenido original.

En el Distrito Capital y gracias a la Constitución de 1991 se creó la figura del Veedor, diseñada para garantizar la vigilancia efectiva, sobre los recursos, actuaciones, políticas y funcionarios del Estado. Esta entidad que es autónoma nace con serias limitaciones para actuar, las cuales han llevado a muchos a cuestionar su existencia como órgano de control y vigilancia de las actuaciones de los funcionarios públicos con asiento en la capital del país.

En el desarrollo de la constituyente se habló mucho del tema de la democratización local y la descentralización en la Capital y para ello, se dijo era necesario crear en primer lugar, “los canales e instrumentos que le permitan a la ciudadanía, en unos casos, a la comunidad... elegir a sus autoridades cercanas y además controlar eficazmente la gestión que otros hacen de sus intereses”<sup>1</sup>. De estos lineamientos iniciales

esbozados en un documento puesto a consideración de la Asamblea Nacional Constituyente surgen mecanismos de participación como los cabildos abiertos y las acciones populares y figuras como la del Veedor.

En efecto, la Veeduría Distrital creada por el artículo 118 del Decreto-ley 1421 de 1993 como un órgano de control y vigilancia de la Administración del Distrito Capital, con autonomía administrativa y presupuestal, se concibió como una entidad que ejercía supervigilancia y control para asegurar el imperio de la legalidad objetiva; que los servidores públicos del Distrito cumplieran los cánones éticos y que desempeñaran sus funciones en forma eficiente, lo cual se debía garantizar a través de exigir a las autoridades competentes los correctivos del caso.

Sin embargo, esta institución creada con buenas intenciones<sup>2</sup> está en crisis, en la última campaña a la Alcaldía de Bogotá fue un punto en el discurso de algunos de los candidatos, así por ejemplo se propuso “crear en ella dos nuevas divisiones: la Unidad de transparencia para trabajar en los estándares de procesos y productos y demás medidas relativas a ese tema, y la unidad antifraude encargada del “control social” (Peñalosa<sup>3</sup>), y el propio creador de la figura, Jaime Castro, advirtió en una entrevista que, para sacar a Bogotá de la crisis se requerían varios cambios institucionales y señaló que “En esta crisis desaparecieron, no intervinieron ni antes, ni durante, ni después. Ninguno intervino y eso agravó la crisis, la Personería y la Veeduría no existieron”<sup>4</sup>.

Igualmente, dos de los candidatos, Gina Parody y David Luna, habían pedido en el pasado la eliminación de la Veeduría: la primera, siendo Representante a la Cámara había presentado un proyecto de ley para eliminar esa entidad y el segundo siendo concejal y en desarrollo de una Reforma Constitucional que se adelantaba en el Congreso, solicitó lo mismo, “suprimir la Veeduría”. Lo anterior, sin contar que algunos sectores políticos

<sup>2</sup> MANRIQUE REYES, Alfredo. “La ciudad que tenemos no es la ciudad que queremos”. Discurso de posesión como primer veedor del Distrito. Cuadernillo La Veeduría Distrital. Fundamentos Conceptuales y legales. Octubre 9 de 1993. Bogotá. Pág. 22. “La institución de la Veeduría es una de las nuevas figuras que contempla el reciente expedido Estatuto Orgánico del Distrito Capital, y se constituye como un importante instrumento de control encaminado a mejorar la capacidad de gestión de las diversas entidades distritales así como a coadyuvar en la tarea de erradicar las prácticas deshonestas dentro de la administración, y con ello, mejorar las condiciones de gobernabilidad de la ciudad”.

<sup>3</sup> VALDIVIESO, Gustavo. “Las propuestas Anticorrupción en Bogotá”. Opinión. Periódico *El Tiempo*. Agosto 29 de 2011.

<sup>4</sup> CASTRO, Jaime. “Jaime Castro: Soy el único candidato que soy Estadista”. Entrevista realizada por Juanita León para el medio interactivo “La Silla Vacía”. Fecha de consulta 6 de Mayo de 2012. <http://www.lasillavacia.com/historia/jaime-castro-soy-el-unico-candidato-que-es-un-verdadero-estadista-27750>. Septiembre 16 de 2011.

<sup>1</sup> CASTRO, Jaime. Bogotá, Distrito Capital. Informe. *Gaceta Constitucional* número 40, lunes 8 de abril de 1991. Pág. 13.

de Bogotá han afirmado que, desde su creación la veeduría sólo había investigado 328 quejas de las 9.167 que había recibido en diez años<sup>5</sup>.

En mayo pasado el propio Alcalde de Bogotá, Gustavo Petro, aceptó bajar el presupuesto asignado a esta entidad dentro del Plan de Desarrollo que se tramita en el Concejo de la ciudad y, en lugar de destinarle 20.000 millones, como estaba previsto, se redujo su presupuesto en un 75%. Es decir, a la Veeduría se le entregaron 5.000 millones de pesos para su funcionamiento. La veeduría quedó en deuda con los bogotanos<sup>6</sup>.

Por el contrario, en el Presupuesto también se refleja el reconocimiento a las otras entidades de control a las que en un principio se les había asignado un presupuesto bajo, pero que con la decisión de la administración y del Concejo volvieron a tener una mejor partida. Por ejemplo la Contraloría que esperaba recibir sólo 7.680 millones, tendrá 30.000 millones y la Personería a la que se le había proyectado 5.200 millones recibirá también 30.000 millones.

Lo anterior, aunado a serias falencias en su configuración que explicaremos a continuación nos han llevado a proponer el presente proyecto de ley para ser considerado por el Congreso de la República, en aras de modificar el Decreto-ley 1421 de 1993, suprimiendo y modificando varios de sus artículos, especialmente los referidos al Capítulo III, Título VII, con el fin de eliminar la Veeduría Distrital. Y contribuir así, con la lucha eficaz contra la corrupción, mediante el fortalecimiento de las instituciones de control y vigilancia del Distrito, es decir, la Contraloría y la Personería de Bogotá que cuentan con herramientas reales para investigar y sancionar todos los delitos que atentan contra las finanzas de la ciudad o contra las malas prácticas de los funcionarios distritales que llevan al detrimento económico, social, patrimonial y ambiental de la capital.

Creemos que hay varios elementos que se deben analizar para dejar en claro por qué se debe eliminar la figura del veedor: Primero, el mecanismo de elección del veedor; segundo, las herramientas de acción con que cuenta la veeduría; tercero, el costo fiscal que representa para la ciudad; cuarto, la duplicidad de funciones que tiene con otras entidades; quinto, los resultados obtenidos desde su creación y, por último, la necesidad de fortalecer las veedurías ciudadanas sin que dependan del Gobierno Distrital.

### 2.1. Elección del Veedor

De acuerdo con el artículo 124 del Decreto número 1421, sobre calidades para ser veedor, se dice

<sup>5</sup> *El Espectador*. “Cuestionan que en 10 años Veeduría haya investigado 328 quejas de las 9.167 que ha recibido”. 28 de enero de 2011.

<sup>6</sup> Colombia. Periódico el tiempo.com. “Veeduría de Bogotá, sin presupuesto para luchar contra la corrupción”. Sección Bogotá. 26 de mayo de 2012. Fecha de consulta 28 de junio de 2012. Autor <http://m.eltiempo.com/colombia/bogota/corrupcin-en-bogot/11886702>.

que “El veedor será nombrado por el Alcalde Mayor para un periodo igual al suyo, o lo que falta de este según el caso”. Jaime Castro quien diseñó el esquema consideró que ese puesto debía ser ocupado por una persona de alto nivel, capaz de hablarle al oído al Alcalde por cuanto su función sería darle a conocer preventivamente al mandatario distrital, que estaba mal en la administración para corregir los desatinos, antes de que la investigación fuera adelantada por los organismos de control. Claro está que también tiene otras funciones como coordinar el control interno distrital, evaluar la gestión, hacer seguimientos contractuales y de gestión, diseñar e implementar herramientas para evitar prácticas contrarias a la legalidad o la integridad, atender las quejas y reclamos ciudadanos y darles trámite, promover el ejercicio calificado del control social y la rendición de cuentas, funciones que evaluaremos más adelante.

Sin embargo, a pesar de lo que se piense el “veedor distrital no es un representante de los ciudadanos ante el alcalde”<sup>7</sup>, por eso será que su función no beneficia en nada al ciudadano. Igualmente, el hecho de que sea el propio alcalde quien lo nombre genera la posibilidad, como ha sucedido desde hace mucho tiempo, que este funcionario sea un funcionario de bolsillo de aquí, que dadas las condiciones del nombramiento, desde el Concejo de Bogotá se han escuchado voces pidiendo que su elección se haga por meritocracia, sin que ello sea la salida al problema.

### 2.2. Herramientas para actuar del Veedor

El artículo 122 del Decreto en comento advierte que las decisiones que adopte la veeduría de Bogotá no son de “carácter disciplinario, correccional o penal” pues esta, sólo puede recomendar, no puede interponerse en las actuaciones de las otras entidades que adelantan las investigaciones fiscales, disciplinarias o penales, tampoco puede dar a conocer el desarrollo de estas porque debe mantener la reserva legal que ampara todas las investigaciones en Colombia y mucho menos puede decidir sobre la suspensión o separación de los funcionarios públicos de sus cargos. Es decir, la capacidad de coerción de la veeduría es nula.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional advirtió que a pesar de que la veeduría está facultada para solicitarle al competente el retiro de un funcionario o el trámite del correspondiente proceso disciplinario, esta no puede imponer ella misma las sanciones disciplinarias, es decir, que las recomendaciones y solicitudes que hace la veeduría, para que se retire del servicio o se investigue disciplinariamente a un funcionario, no constituye el resultado o la conclusión de un proceso disciplinario aunque estas puedan llevar finalmente a un proceso disciplinario<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> DEL RÍO MANTILLA, María Consuelo. Carta enviada a la periodista Juana León de la Silla Vacía. 8 de febrero de 2012.

<sup>8</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Sentencia T-713. 27 septiembre de 1999.

Estas falencias que a simple vista se ven y en las que queda claro que si bien, las actuaciones de la veeduría pueden generar una investigación y una posterior sanción, también permiten concluir que es el ente fiscalizador (Personería o Contraloría) el que en última tiene la palabra para darle trámite al proceso que se debe iniciar.

En efecto, la misma Corte Constitucional nos da la razón, en el sentido de que la veeduría no tiene herramientas que le permitan persuadir a sus vigilados para que cumplan a cabalidad con sus tareas de forma responsable y honesta. Simplemente es un “órgano de control preventivo, único en su categoría en el país”<sup>9</sup>.

### 2.3. Gastos de Funcionamiento de la Veeduría

¿Cuál es el costo fiscal que para el Distrito representa tener una entidad con 74 funcionarios<sup>10</sup> y cuya cabeza gana lo mismo que el Alcalde Mayor?

El cuadro expuesto a continuación permite ver que la partida que se destina para la veeduría no es considerable, pues para el año 2012 el presupuesto para gastos de funcionamiento en el Distrito Capital es de un billón ochocientos mil pesos (16% del total del Presupuesto solicitado al Concejo)<sup>11</sup> y si para la veeduría se destinaron en este mismo año \$10.517.764.000, es decir, no una proporción extraordinaria. Pero, si lo comparamos con el presupuesto de gasto que tienen otras entidades como el Concejo de Bogotá \$22.649 millones para gastos de inversión y la unidad de Catastro Distrital con \$39.007 millones de pesos para gastos de funcionamiento<sup>12</sup>. Entidades que podrían considerarse más eficientes en sus labores que la veeduría, se generan serios cuestionamientos frente a la partida que se le asigna a la veeduría.

Los dineros que se asignan a la Veeduría pueden entregarse a otras entidades como la personería, cuya cabeza ejerce funciones de veedor ciudadano y en desarrollo de estas cumple las mismas que el veedor nombrado por el alcalde, artículo 100 del Decreto-ley 1421 de 1993 y tener mayor compromiso con la ciudad.

<sup>9</sup> DEL RÍO MANTILLA, María Consuelo. La Silla Vacía. Carta de respuesta a la periodista Juana León por una publicación que esta hizo el 8 de febrero del 2012.

<sup>10</sup> COLOMBIA. Bogotá. Acuerdo 207 de 2006, por el cual se modifican la estructura, la planta y se ajusta la nomenclatura y la clasificación de los empleos de la Veeduría Distrital.

<sup>11</sup> Presupuesto General del Distrito Capital solicitado por la Alcaldesa de Bogotá, Clara López Obregón donde hace claridad que tan sólo el 16% del mismo iría a gastos de funcionamiento, 80% con destino a inversión y 4% al servicio de la deuda. Página oficial de la Alcaldía Mayor de Bogotá. [http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/x\\_frame\\_detalle.php?id=47414](http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/x_frame_detalle.php?id=47414).

<sup>12</sup> Concejo cómo Vamos. Página oficial del Concejo de Bogotá. Sección Noticias. Se presentó presupuesto 2012 para el sector Hacienda. Consulta hecha el 7 de mayo de 2012. <http://concejocomovamos.org/scripts/noticias.php?idNot=649>.

AÑO	PRESUPUESTO GASTOS
1994	1.002.191.430
1995	2.064.587.015
1996	3.006.703.218
1997	4.429.761.513
1998	4.079.089.962
1999	5.932.698.000
2000	6.312.000.000
2001	4.755.000.000
2002	5.868.369.792
2003	6.773.155.789
2004	7.141.386.099
2005	9.850.027.002
2006	10.927.434.564
2007	11.661.000.197
2008	9.733.393.000
2009	9.426.992.000
2010	10.268.232.000
2011	10.517.764.000
<b>TOTAL</b>	<b>123.749.785.581</b>

Fuente: Información suministrada por la Veeduría Distrital en desarrollo de cuestionario enviado por el autor de la iniciativa.

### 2.4. Duplicidad de funciones

El Estatuto Orgánico de Bogotá duplicó las funciones del Veedor y se las asignó igualmente a otras tres entidades, también consagradas en la misma normatividad así: **Artículo 100**. Son atribuciones del personero como veedor ciudadano...<sup>13</sup>; artículo 109. Además de las establecidas en las Constitución y la Ley el contralor tendrá las siguientes atribuciones...<sup>14</sup>; Capítulo II del

<sup>13</sup> Bogotá. Decreto número 1421 de 1993. **Artículo 100. Veedor ciudadano.** Son atribuciones del personero como veedor ciudadano: 1ª. Velar por el cumplimiento de la Constitución, las leyes, los acuerdos y las sentencias judiciales. 2ª. Recibir quejas y reclamos sobre el funcionamiento de la administración y procurar la efectividad de los derechos e intereses de los asociados. 3ª. Orientar a los ciudadanos en sus relaciones con la administración, indicándoles la autoridad a la que deben dirigirse para la solución de sus problemas. 4ª. Velar por la efectividad del derecho de petición. Con tal fin, debe instruir debidamente a quienes deseen presentar una petición; escribir las de quienes no pudieren o supieren hacerlo; y recibir y solicitar que se tramiten las peticiones y recursos de que tratan los Títulos I y II del Código Contencioso Administrativo. 5ª. Poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos que considere irregulares, a fin de que sean corregidos y sancionados. 6ª. Velar por la defensa de los bienes del Distrito y demandar de las autoridades competentes las medidas necesarias para impedir la perturbación y ocupación de los bienes fiscales y de uso público. 7ª. Exigir de las autoridades distritales las medidas necesarias para impedir la propagación de epidemias y asegurar la protección de la diversidad e integridad del medio ambiente y la conservación de áreas de especial importancia ecológica. 8ª. Vigilar la conducta oficial de los ediles, empleados y trabajadores del Distrito, verificar que desempeñen cumplidamente sus deberes, adelantar las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones que fueren del caso; todo de conformidad con las disposiciones vigentes. 9ª. Vigilar de oficio o a petición de parte los procesos disciplinarios que se adelanten en las entidades del Distrito, y 10. Procurar la defensa de los derechos e intereses del consumidor.

<sup>14</sup> **Artículo 109. Atribuciones.** Además de las establecidas en la Constitución, el contralor tendrá las siguientes atribuciones: 1ª. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas por parte de los responsables del manejo de fondos o bienes del Distrito e indicar los criterios

Título VII sobre control fiscal, control interno y veeduría artículo 116 sobre funciones de las entidades.

De esta forma, a la Veeduría Distrital mediante el artículo 119 del Decreto en estudio se le asignan dentro de sus funciones, “examinar e investigar las quejas y reclamos que le presente cualquier ciudadano, o las situaciones que por cualquier otro medio lleguen a su conocimiento, con el fin de establecer si la conducta de los funcionarios y trabajadores oficiales es contraria a la probidad, discriminatoria o abiertamente violatoria del ordenamiento jurídico vigente”, no es esta una función similar a la que cumple la Personería cuando se le ordena “vigilar la conducta oficial de los ediles, empleados y trabajadores del Distrito, verificar que desempeñen cumplidamente sus deberes, adelantar las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones que fueren del caso, todo de conformidad con las disposiciones vigentes”?, o cuándo se le pide a la Contraloría que en desarrollo de sus funciones “promueva ante las autoridades competentes, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Distrito, pero además le da la facultad de exigir la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios”?

de evaluación financiera y de resultados que deberán seguirse. 2ª. Revisar y fenecer las cuentas que deben rendir los responsables del erario y determinar el grado de eficacia, economía y eficiencia con que hayan obrado. 3ª. Llevar el registro de la deuda pública del Distrito y sus entidades descentralizadas. 4ª Exigir informes sobre su gestión fiscal a todas las personas o entidades públicas o que administren fondos o bienes del Distrito. 5ª. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso y recaudar su monto, para lo cual podrá ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos. 6ª. Aprobar los planes de cuentas de las entidades sometidas a su control y conceptuar sobre la calidad y eficacia del control interno. 7ª. Informar al concejo y al alcalde mayor sobre el estado de las finanzas del Distrito. 8ª. Presentar anualmente al Concejo un informe evaluativo de la gestión de las entidades descentralizadas y las localidades del Distrito. 9ª. Realizar cualquier examen de auditoría, incluido el de los equipos de cómputo o procesamiento electrónico de datos, respecto de los cuales podrá determinar la confiabilidad y suficiencia de los controles establecidos, examinar las condiciones del procesamiento y el adecuado diseño del soporte lógico. 10. Realizar las visitas, inspecciones e investigaciones que exija el cumplimiento de sus funciones. 11. Evaluar la ejecución de las obras públicas. 12. Auditar los estados financieros y la contabilidad del Distrito y conceptuar sobre su razonabilidad y confiabilidad. 13. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Distrito. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios, y 14. Proveer los empleos de su dependencia, conforme a las disposiciones vigentes.

Es más, en el artículo 24 de la Ley 617 de 2000 a los personeros municipales como veedores del tesoro público se les da la facultad de velar por los objetivos del control interno establecidos en la Ley y en similares condiciones se asigna esta función a la Contraloría cuando en el artículo 109 se dice en el numeral 6 que, “deberá aprobar los planes de cuentas de las entidades sometidas a su control y conceptuar sobre la calidad y eficacia del control interno” e igualmente en el artículo 112 se le permite que “Si finalizadas sus labores de auditoría el contralor encuentra que los sistemas contables, presupuestales o de control interno no cumplen con las exigencias legales y, por lo tanto, no garantizan la debida protección y adecuado manejo de los bienes y fondos públicos, formulará sus reparos y solicitará los correctivos que considere pertinentes en un pliego de observaciones”.

De igual manera, cuando se habla del control interno que las entidades mismas deben ejercer, el artículo 116 del Decreto número 1421 obliga a estas a “investigar las quejas y reclamos que se le formulen contra actos o procedimientos indebidos, mal desempeño de las responsabilidades y, si hay mérito, dar traslado a las autoridades competentes”. Estas funciones son iguales en la veeduría, sólo que las actuaciones que adelantan las oficinas de control interno tienen valor probatorio, las de la veeduría no.

Así mismo, cuando se confieren atribuciones al veedor en desarrollo de sus investigaciones, la norma sólo le permite recomendar en forma reservada, que se retire del servicio a funcionarios no amparados por ningún escalafón o estatuto de carrera, solicitar que contra los empleados de carrera o aquellos designados para período fijo se abra el correspondiente proceso disciplinario. Exhortar a los funcionarios para que cumplan las leyes, decidan los asuntos o negocios a su cargo y resuelvan las solicitudes de los ciudadanos, y recomendar al Concejo o al Alcalde Mayor, según el caso, la adopción de medidas y la expedición de las normas necesarias para corregir las irregularidades que encuentre.

Sólo se necesita leer los artículos 100 y 109 del Estatuto de Bogotá para darse cuenta que estas mismas funciones están contenidas en el catálogo de funciones que se asignan a la Personería de Bogotá, al veedor ciudadano que se crea en la personería y al Contralor distrital.

## 2.5. Resultados obtenidos desde su creación

La veeduría distrital no contó con un sistema efectivo de análisis de objetivos y resultados que dé cuenta del cumplimiento de sus funciones hasta el año 2002; la información anterior, corresponde a las recopilaciones de los documentos y soportes físicos desde 1995 y no se encuentra clasificada.

Desde enero de 1995 hasta febrero de 2012, la veeduría distrital ha atendido 16.713<sup>15</sup> reque-

<sup>15</sup> Información suministrada por la Veeduría Distrital en desarrollo de cuestionario enviado por los autores.

rimientos entre quejas, reclamos/ solicitudes e investigaciones; de los cuales, 16.004 casos que constituyen el 95,76% se distribuye de la siguiente manera:

1. 7.860 Casos no clasificados entre quejas, reclamos y solicitudes recibidos desde enero de 1995 hasta diciembre de 2001, lo que corresponde al 47%.

2. 4.086 Quejas recibidas entre enero de 2002 hasta febrero de 2012, correspondiente al 24,46%.

3. 4.058 Reclamos y/o solicitudes recibidas entre enero de 2002 hasta febrero de 2012, es decir, el 24,3%.

El porcentaje restante 4,24% corresponden a investigaciones, es decir, que solo 709 de los requerimientos totales recibidos por la veeduría en 18 años tienen una clasificación específica, aunque no se puede determinar el estado de estas investigaciones, ni el porcentaje de las mismas que fue archivado o transferido a otras entidades. Esta incertidumbre se debe a la falta de rigurosidad en el análisis, sistematización y clasificación de los datos con los que se cuenta. No es posible determinar los resultados reales de las acciones de la veeduría sobre las solicitudes presentadas por los ciudadanos, ya que no cuentan con información que permita aclarar esas dudas.

De acuerdo al protocolo interno de la Veeduría para la atención de quejas y reclamos, todos los

procesos son transferidos a las entidades correspondientes y controlados mediante seguimiento para verificar la respuesta pronta y oportuna, infortunadamente no existe información sobre el resultado del trámite de las acciones remitidas ni sobre las conclusiones de las mismas.

Es importante tener en cuenta que 11.846 (70,87%) de los trámites se surtieron en el periodo comprendido entre 1995 y 2005, lo que muestra que en los últimos siete años la Veeduría solo ha atendido 4.867 casos, un promedio de 695,2 por año y ello representa una disminución en su labor del 41,30%. Lo anterior no puede atribuirse a una causa específica, aunque puede relacionarse con la entrada en funcionamiento del Sistema Distrital de Quejas y Soluciones, con el fortalecimiento de las oficinas de atención al ciudadano de las entidades distritales y con el desencanto de la ciudadanía frente a la administración distrital.

Es importante recalcar que las investigaciones de la veeduría distrital no repercuten en acciones penales o disciplinarias y que la acción fundamental de la veeduría frente a los recursos interpuestos por la ciudadanía consiste en trasladarlos. Las investigaciones pueden ser remitidas a la Personería, a la Contraloría y a la Fiscalía o archivadas. El siguiente cuadro muestra los traslados realizados a las entidades de control y vigilancia desde el año 2003, hasta el año 2011.

	Corresponden a Investigaciones	Investigaciones de casos					
		Remitidas a Contraloría	Remitidas a Personería	Remitidas a Fiscalía	Remitidas a Procuraduría	Control Interno	Representante de la Entidad
2003	63	6	7	2	4	4	3
2004	42	3	1	2	3	4	11
2005	35	2	7	2	1	1	5
2006	73	3	1	6	3	0	7
2007	30	1	6	-	-	2	2
2008	11	1	9	1	1	2	1
2009	19	-	2	2	2	3	1
2010	29	2	3	4	4	4	1
2011	22	1	1	4	-	4	0
	324	19	37	23	18	24	31

Fuente: Información suministrada por la Veeduría Distrital en desarrollo de cuestionario enviado por el autor de la iniciativa.

Como se puede observar en el cuadro, de las 324 investigaciones iniciadas, solo 152 fueron remitidas a los organismos de control, oficinas de control interno o representantes de las entidades, lo que representa el 46.9% del total de las investigaciones, de las cuales se transfirieron el 12.5% a la Contraloría, el 24.34% a la Personería, el 15.13% a la Fiscalía, el 11.84% a la Procuraduría, el 15.78% a las oficinas de control interno y el 20.39% a los despachos de los representantes de las entidades.

La información suministrada no permite esclarecer qué porcentaje de las investigaciones se archivaron o repercutieron en acciones de tipo penal o disciplinario, por el contrario abre el interrogante sobre las 172 investigaciones cuya información es omitida en el cuadro proporcionado por la Veeduría Distrital.

De esta forma, la entidad no cuenta con información sobre el trámite que se le da a las remisiones una vez estas salen de la veeduría, pese a ello a continuación se relaciona la información que extrajimos de los informes de gestión sobre el traslado de los procesos durante los años 2010 y 2011.

Según el informe de gestión del año 2010 "(...) se realizaron 353 traslados de quejas y/o reclamos a entidades distritales, con recomendaciones para mejorar su atención y gestión (...) "<sup>16</sup>, de acuerdo con el mismo informe solo en el 58.66% de los casos se tramitó el requerimiento, en el 23.85% fueron casos exitosos y en el 7.15% se inició proceso contra la entidad. Las anteriores cifras muestran que más del 40% de los casos no tienen ningún trámite aunque a

<sup>16</sup> INFORME DE GESTIÓN Y RESULTADOS AÑO 2010. Veeduría Distrital. 2011. Pág. 43.

pesar de nuestra insistencia por aclarar el tema nunca se pudo explicar la razón de esta depuración, qué sucede al interior de la entidad con estos procesos o, con las investigaciones iniciadas.

Por otro lado, de acuerdo con el informe de gestión<sup>17</sup> correspondiente al año 2011 presen-

tado al Concejo de Bogotá, “(...) se recibieron 772 requerimientos de los cuales 22 se registraron inicialmente como investigaciones, 481 son quejas, de estas, 448 fueron trasladadas al competente, 269 reclamos que fueron atendidos oportunamente y 106 requerimientos se encontraban en trámite”.

<sup>17</sup> INFORME DE GESTIÓN Y RESULTADOS AÑO 2010. Veeduría Distrital. 2011. Pág. 44.

Q-R-I de Casos y Traslados	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Total
Investigaciones	2	4	3	0	1	0	4	2	3	1	2	0	22
Quejas	2	3	15	3	0	4	1	3	2	0	0	0	33
TQuejas	19	54	40	38	50	50	28	36	30	29	40	34	448
TReclamos	17	17	21	18	20	15	27	41	17	26	32	18	269
	40	78	79	59	71	69	60	82	52	56	74	52	772

Fuente: INFORME DE GESTIÓN Y RESULTADOS AÑO 2011, Veeduría Distrital. 2012.

La información contenida en el cuadro anterior resulta insuficiente para analizar la eficiencia de las actuaciones de la veeduría, ya que no arroja información concluyente sobre el estado y respuesta de las quejas y reclamos, porque como dijimos anteriormente a pesar de la insistencia para que nos enviaran la información, esta no fue suministrada por la entidad.

Fuera de esto, otro hecho desalentador de la gestión de la veeduría radica en la falta de seguimiento y control frente a las recomendaciones que realizan a las entidades distritales, incluido el despacho del Alcalde; de acuerdo a la información suministrada por la veeduría no existe ningún documento o base de datos en el que se encuentren consignadas en su totalidad las recomendaciones, lo que impide que se pueda determinar en qué grado estas son tenidas en cuenta por las distintas administraciones distritales y sus funcionarios. Lo anterior, hace imposible realizar un diagnóstico acertado sobre la gestión de la veeduría distrital, soportado por cifras, datos estadísticos o resultados concluyentes.

Los anteriores planteamientos son producto de un estudio juicioso adelantado con el ánimo de generar una administración eficiente, efectiva y ágil por el bien de los bogotanos.

### 3. Aspectos de índole jurisprudencial

Este acápite aclara si es procedente que a través de una ley se modifique un Decreto-ley como el 1421 de 1993. Al respecto cabe señalar que estos son textos normativos, con fuerza material de ley, dictados con base en una ley de facultades extraordinarias, en este caso el artículo transitorio 41 de la Constitución Política de 1991. Por lo tanto, son una clase especial de ley, mediante la cual el Congreso se despoja de su facultad legislativa para habilitar al Presidente de la República y en la mayoría de las veces, por solicitud de este, para legislar por una sola vez mediante dichos decretos.

La Corte Constitucional en Sentencia C-510 de 1992 asegura que:

*“La función de modificar los decretos leyes se ha asignado al Congreso; luego de dictados, así no haya transcurrido todo el término de las facultades, el Gobierno ya cumplida su misión, carece de competencia para hacerlo. No es posible imaginar que después de dictados -y no habiéndose vencido el término legal- para su modificación concurren dos poderes y que, inclusive, pueda el Gobierno, justo antes de clausurarse el período de habilitación, alegando un supuesto status de legislador temporal, derogar leyes que a su turno hayan podido modificar decretos leyes previamente expedidos en uso de las mismas facultades extraordinarias”.*

Por lo tanto, no hay duda de que el Congreso está habilitado para modificar las normas contenidas en el Decreto-ley 1421 de 1993, por medio del cual se expidió el Estatuto Orgánico de Bogotá.

### 4. Consideraciones de los ponentes

Luego de analizar el articulado y la exposición de motivos, consideramos que el proyecto persigue un fin conveniente: eliminar la Veeduría Distrital, un órgano que históricamente ha demostrado ser ineficiente y cuyos recursos podrían ser mejor asignados y así cumplir con los principios de la función pública, especialmente el de economía.

Si bien, la figura la Veeduría Distrital en su diseño original se encuentra justificada, los resultados arrojados durante los últimos años no señalan lo mismo. A nuestro juicio, es una entidad sin oficio y costosa. Razón por la cual, consideramos que otros entes de control como la Personería y la Contraloría, que gozan de poder sancionatorio, son quienes deberían asumir sus funciones.

Con la aprobación de la iniciativa, quedará en manos del Alcalde Distrital y del Concejo, hacer

uso adecuado de los recursos que se destinaban a la Veeduría, por ejemplo, fortaleciendo como lo propuso la actual administración la Personería y la Contraloría Distrital.

También, será un reto para la administración distrital y para la ciudadanía en general, fomentar los instrumentos consagrados en otras leyes, como la 850 de 2003 que regula las Veedurías Ciudadanas, para que en aras de garantizar una administración transparente, eficiente y eficaz, que trabaje de manera responsable, siempre con el debido control y vigilancia de los organismos de control estatales y ciudadanos.

Es preciso mencionar, que previamente a la elaboración de la presente ponencia, se realizó un foro en el recinto de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, llevado a cabo el 10 de septiembre, donde el Alcalde Mayor y la Veedora Distrital manifestaron su desacuerdo con este. El Alcalde Mayor envió una carta donde señaló que considera que la Veeduría es una institución importante, considerada la piedra angular en la recuperación de la credibilidad del Distrito y Fundamental en el control previo, que si bien no ha sido siempre diligente en el desempeño de sus funciones, esta no es justificación suficiente para liquidarla, sino por el contrario de fortalecer sus componentes misionales, de gestión y de fortalecimiento económico.

Por su parte, la Veedora Distrital Adriana Córdoba señaló que la Veeduría es la institución encargada de hacer las alertas tempranas y actuar antes de que se produzca el daño, es un organismo endógeno a la administración distrital y es imposible por la naturaleza de los organismos de control transferir sus funciones, por lo que propone no liquidar la veeduría, sino revisar la veeduría.

Posteriormente, a solicitud ciudadana, se celebró audiencia pública el día 29 de octubre de 2012, donde se resaltan las siguientes intervenciones:

- El ciudadano Mario Gómez, de la Fundación Barco Gómez, expresa que la veeduría es una guardiana de las relaciones electores-elegido, por lo que defiende la veeduría, mencionando que es la entidad guardiana del plan de desarrollo distrital.
- El ciudadano Alfredo Manrique, primer veedor distrital, defiende la figura, de la misma

manera que en su intervención en el Foro del 10 septiembre, manifestando principalmente que nunca sobrarán controles al ejercicio del poder en una democracia, y reconociendo la importancia de la apertura de este debate que abre el autor de la iniciativa. Expresa también, que los ojos del alcalde no le alcanzan para ver todo el andamiaje distrital, por ello, cumple una función sui géneris y defiende la figura.

- El veedor ciudadano Fernando Vargas, al igual que en su intervención en el Foro, considera que el dinero del presupuesto de la veeduría estaría mejor invertido en otros rubros, y que observa que la veeduría es muy débil, mencionando que como quedó creada es muy limitada. Por ello, busca la desaparición de la misma y busca el fomento de las veedurías ciudadanas.

- La honorable Representante Ángela Robledo intervino defendiendo la veeduría, resaltando que en lugar de eliminar la figura, se debe fortalecer la institución y menciona que mientras en otras grandes ciudades se está fortaleciendo el control preventivo que pone límites, no entiende cómo en Bogotá lo van a terminar.

- El honorable Representante José Gonzalo Gutiérrez Triviño, autor de la iniciativa, interviene argumentando a favor de la eliminación de la veeduría distrital, reiterando lo contenido en la exposición de motivos de la iniciativa, manifestando que no está juzgando la actual administración de la veeduría, sino que definitivamente por lo inoperante que es la figura y por la duplicidad de funciones que tiene con la Personería y la Contraloría, la entidad debe suprimirse.

- El honorable Representante Alfonso Prada interviene resaltando la importancia que tiene la participación ciudadana en la labor legislativa, a través de los mecanismos como las audiencias públicas.

- La doctora Adriana Córdoba, actual Veedora Distrital, participó en la audiencia en los mismos términos que lo hizo en el foro, defendiendo la figura de la veeduría distrital.

Por lo tanto, de acuerdo a lo enunciado a lo largo de este escrito, luego de escuchar a la población civil, y teniendo en cuenta los estudios enunciados en la exposición de motivos, se considera que el proyecto es conveniente. No obstante, se estima necesario presentar pliego de modificaciones que se explica más adelante.

#### 4. Pliego de modificaciones

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO O PLIEGO DE MODIFICACIONES	JUSTIFICACIÓN
“por la cual se suprimen y modifican los artículos 100, 118, 121, 122, 123, 124 del Decreto-ley 1421 de 1993 Estatuto Orgánico de Bogotá”.	“Por la cual se suprime la Veeduría Distrital, prevista en el Capítulo III, del Título VII del Decreto-ley 1421 de 1993”.	Para que sea consecuente con el articulado y con el objeto del proyecto se modifica el título del mismo.

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO O PLIEGO DE MODIFICACIONES	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> El objeto de la presente norma es lograr una efectiva veeduría por parte de la administración, a partir de la entrega de estas funciones a otra entidad distrital que realiza el trabajo con mayor eficiencia y que además cuenta con las herramientas jurídicas suficientes para adelantar una labor que genere resultados y corrija las deficiencias que se detecten frente a actuaciones de las entidades y de los mismos funcionarios.</p>	<p><b>Artículo 1º. Objeto. El objeto de la presente norma es suprimir, disolver y autorizar la liquidación de la Veeduría Distrital, prevista en el Capítulo III, del Título VII del Decreto-ley 1421 de 1993, por considerarse que la misma no ha cumplido cabalmente con sus propósitos, y por encontrarse una duplicidad de funciones entre el órgano que se pretende suprimir y la Personería y Contraloría Distrital.</b></p>	<p><i>Se modifica el objeto del proyecto, ya que se considera que el objeto real del proyecto es la supresión de la veeduría por ser una institución inoperante y que no cumple con sus funciones.</i></p>
<p><b>Artículo 2º. Principios.</b> El examen e investigación de las quejas y reclamos y de las situaciones irregulares se adelantará con sujeción a los principios de economía, celeridad, transparencia, eficiencia y eficacia.</p>	<p><b><u>Se elimina el artículo.</u></b></p>	<p><i>No es necesario establecer esta clase de principios, ya que estos principios permean e inspiran a todas las autoridades, que serían los mismos establecidos en el Código Contencioso Administrativo, por lo que no se considera necesario preverlos.</i></p>
<p><b>Artículo 3º. Compromisos de la administración distrital.</b> Para adelantar las actuaciones como Veedora la Administración Distrital a través de las entidades encargadas de adelantar los procesos deberá:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prestar las mismas de forma gratuitas, se surten por escrito u oralmente y no requieren intervención de apoderado.</li> <li>2. Para esclarecer la conducta de los funcionarios y trabajadores, podrá solicitar a ellos o a sus superiores el envío de los documentos, informes y datos que fueren necesarios.</li> <li>3. Con el mismo fin, se pueden pedir explicaciones o aclaraciones verbales al funcionario o trabajador y a las demás personas que se considere conveniente oír, y realizar visitas de inspección a las entidades y sus dependencias.</li> <li>4. No se dará publicidad a las actuaciones. En consecuencia, no se suministrará copia de los documentos que formen parte del proceso o de los informes que se hayan recibido. Por solicitud del interesado, o porque así se considere conveniente, deberá mantenerse en reserva el nombre de quien formule la queja o reclamo, y</li> <li>5. Las recomendaciones y solicitudes del funcionario que actúe dentro de un proceso de veeduría serán formuladas verdad sabida y buena fe guardada.</li> <li>6. Los procesos adelantados bajo el esquema de veeduría podrán ser asumidos por la entidad fiscalizadora, Personería Distrital o Contraloría Distrital, quienes si así lo requieren podrán solicitar más pruebas o iniciar acciones con las que tengan.</li> </ol>	<p><b><u>Se elimina el artículo.</u></b></p>	<p><i>Como se ha manifestado, la Personería y la Contraloría dentro de sus funciones abarcan las de la Veeduría, razón por la cual no tiene que establecerse un procedimiento o unas pautas al momento de ejercer la función, ya que estas entidades ya cuentan con ellos.</i></p>

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO O PLIEGO DE MODIFICACIONES	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Artículo 4°.</b> El artículo 5° inciso 2° del Decreto-ley 1421 de 1993 quedará así:</p> <p>Artículo 5°. <i>Autoridades.</i> El gobierno y la administración del Distrito Capital están a cargo de:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Concejo Distrital.</li> <li>2. El Alcalde Mayor.</li> <li>3. Las Juntas Administradoras Locales.</li> <li>4. Los alcaldes y demás autoridades locales.</li> <li>5. Las entidades que el Concejo, a iniciativa del alcalde mayor, cree y organice.</li> </ol> <p>Son organismos de control y vigilancia la Personería y la Contraloría.</p> <p>Con sujeción a las disposiciones de la ley y los acuerdos distritales y locales, la ciudadanía y la comunidad organizada cumplirán funciones administrativas y vigilarán y controlarán el ejercicio que otros hagan de ellas.</p>	<p><b>Artículo 2°.</b> El artículo 5° inciso 2° del Decreto-ley 1421 de 1993 quedará así:</p> <p>Artículo 5°. <i>Autoridades.</i> El gobierno y la administración del Distrito Capital están a cargo de:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Concejo Distrital.</li> <li>2. El Alcalde Mayor.</li> <li>3. Las Juntas Administradoras Locales.</li> <li>4. Los alcaldes y demás autoridades locales.</li> <li>5. Las entidades que el Concejo, a iniciativa del alcalde mayor, cree y organice.</li> </ol> <p>Son organismos de control y vigilancia la Personería y la Contraloría.</p> <p>Con sujeción a las disposiciones de la ley y los acuerdos distritales y locales, la ciudadanía y la comunidad organizada cumplirán funciones administrativas y vigilarán y controlarán el ejercicio que otros hagan de ellas.</p>	<p><i>Se conserva la redacción original, por considerarlo ajustado al proyecto.</i></p>
<p><b>Artículo 6°. Eliminación de la Veeduría Distrital.</b> Elimínese la Veeduría Distrital, creada por el artículo 118 del Decreto-ley 1421 de 1993.</p>	<p><b>Artículo 3°. Eliminación de la Veeduría Distrital. Deróguese el Capítulo III, del Título VII, del Decreto-ley 1421 de 1993, donde se encuentran los artículos que consagran la creación y el desarrollo de la figura de la veeduría distrital.</b></p>	<p><i>Se considera apropiado la derogación de la totalidad del capítulo donde se encuentra consagrada la figura de la veeduría distrital, ya que las funciones ejercidas por esta se encuentran abarcadas dentro del marco de acción de la Personería y la Contraloría Distrital de acuerdo a lo previsto en el Decreto-ley 1421 de 1993.</i></p>
<p><b>Artículo 7°. Disolución y liquidación.</b> Autorícese la disolución y liquidación de la Veeduría Distrital. El veedor, o la persona que designe el Alcalde Mayor de Bogotá actuará como Liquidador. La Liquidación tendrá una duración máxima de dos años, contados a partir de la publicación de la presente ley. Todos los activos que no se vendan o que no se aporten a otra entidad distrital, pasarán a ser de propiedad del Distrito por obra de esta ley.</p>	<p><b>Artículo 4°. Supresión y disolución. Se suprime y se declara disuelta la Veeduría Distrital, consagrada en el Capítulo III, del Título VII del Decreto-ley 1421 de 1993.</b></p>	<p><i>De acuerdo al procedimiento aplicable para la supresión, disolución y liquidación de las entidades nacionales, régimen que se extiende a las entidades territoriales, adaptándose a las calidades propias de la entidad, consideramos que debe adoptarse el texto propuesto que va en línea con el Decreto número 254 de 2000 y la Ley 1105 de 2006, actual marco normativo para esta clase de procesos.</i></p> <p><i>La supresión y disolución debe ordenarse a través de la ley, ya que como la Veeduría Distrital es de creación legal, por lo que no puede autorizarse al Alcalde para ello.</i></p>
<p><b>No fue previsto.</b></p>	<p><b>Artículo 5°. Autorización de liquidación. Autorícese al Alcalde Mayor del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, para expedir el acto de liquidación, donde se establezca el régimen que determinará ese procedimiento, acto que deberá guardar concordancia con el Decreto número 254 de 2000, reformado parcialmente por la Ley 1105 de 2006.</b></p> <p><b>En virtud de la anterior autorización, exhórtese al Alcalde Mayor del Distrito Capital de Santafé de Bogotá para que en el término de tres (3) meses expida el acto de liquidación.</b></p>	<p><i>Consecuentemente con el artículo anterior, la liquidación que es un acto distinto debe realizarse por parte de acto administrativo por parte del Alcalde, razón por la cual, se autoriza al mismo para proferir el acto de liquidación, donde se defina el régimen que debe aplicarse en concordancia con el marco normativo enunciado.</i></p> <p><i>A su vez se exhorta al mismo mandatario para que profiera el acto administrativo de la liquidación.</i></p>

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO O PLIEGO DE MODIFICACIONES	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Artículo 8°.</b> Las funciones contenidas en el artículo 119 del Decreto-ley 1421 de 1993 pasan a ser ejercidas por competencia, por el Veedor ciudadano de la Personería Distrital creado en el artículo 100 de la misma norma y contenido en el artículo 3° del Acuerdo 34 de 1993 del Concejo de Bogotá o por la dependencia de la Contraloría Distrital que sea competente para ello.</p>	<p><u>Se elimina el artículo.</u></p>	<p><i>En concordancia con el artículo 5° del pliego de modificaciones, al ser derogado el capítulo, también se encuentra el artículo 119. Esto se estima consecuente, ya que dentro de las funciones de la Personería y de la Contraloría Distrital, se encuentran las que habían sido asignadas a la veeduría.</i></p>
<p><b>Artículo 9°. Procesos en curso.</b> Los procesos, las quejas, los reclamos, las peticiones y todas aquellas actuaciones que le hayan sido asignadas al órgano que desaparece y que estén en curso, serán asumidas por competencia por la Personería Distrital y la Contraloría Distrital.</p> <p>Parágrafo. La Administración Distrital realizará los traslados presupuestales necesarios a fin de que los rubros que se entregaban al ente que desaparece sean trasladados a la Personería Distrital, que será la entidad encargada de asumir las funciones.</p>	<p><b>Artículo 6°. Procesos en curso.</b> Los procesos, las quejas, los reclamos, las peticiones y todas aquellas actuaciones que le hayan sido asignadas al órgano que desaparece y que estén en curso, serán asumidas de acuerdo a <u>su</u> competencia por la personería distrital y la contraloría distrital.</p> <p><u>Parágrafo. La Administración Distrital realizará los traslados presupuestales necesarios a fin de que los rubros que se entregaban al ente que desaparece sean trasladados a la Personería Distrital, que será la entidad encargada de asumir las funciones.</u></p>	<p><i>Se elimina el parágrafo donde se dispone la obligación de la administración de realizar los traslados presupuestales que correspondían a la Veeduría, para entregarlos a la Personería que es la entidad encargada de asumir las funciones, ya que de acuerdo a lo establecido en los artículos 150, 298, 300 #5, 305, 339, 345 de la Constitución y a lo previsto en los artículos 7 y 12 # 2 y 4 del Decreto-ley 1421 de 1993, se considera que el Congreso no puede legislar, determinando los gastos o inversiones a realizar por parte de la Administración Distrital.</i></p>
<p><b>Artículo 10. Derogatorias.</b> Deróganse los artículos 118, 119, 121, 122, 123, 124 de la Ley 1421 de 1993.</p>	<p><u>Se elimina el artículo.</u></p>	<p><i>Se suprime el artículo, debido a que ya fueron consagradas las derogatorias expresas en el artículo 5°.</i></p>
<p><b>Artículo 11. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 7°. Vigencia. El artículo 5° de la presente ley regirá a partir de su promulgación.</b></p> <p><u>Las demás disposiciones, entrarán en vigencia dentro de los (3) meses posteriores a partir de su promulgación y derogan todas las normas que le sean contrarias.</u></p>	<p><i>De acuerdo a lo establecido en la Ley 4ª de 1913, en su artículo 52. La ley no obliga sino en virtud de su promulgación.</i></p> <p><i>La promulgación consiste en insertar la ley en el periódico oficial, y se entiende consumada en la fecha del número en que termine la inserción.</i></p> <p><i>Por lo tanto, en aras de ajustar al ordenamiento jurídico la iniciativa y no generar confusiones, se suprime la palabra “publicación”.</i></p> <p><i>Adicionalmente, se debe establecer que la vigencia de los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 6° y 7° empieza a regir tres meses después de la promulgación de la misma, debido a que en ese lapso de tiempo, debe expedirse el acto de liquidación por parte del Alcalde Mayor, para no generar conflictos jurídicos.</i></p> <p><i>Consecuentemente, se debe consagrar que el artículo 5°, entrará a regir a partir de la promulgación de la ley, ya que este artículo contiene la autorización para la expedición del acto, razón por la cual si no se encuentra vigente la autorización prevista en el artículo mencionado, el mandatario no tendría competencia para expedir el acto que se exhorta a proferir.</i></p>

## 5. PROPOSICIÓN

Désele primer debate ante la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y apruébese el texto propuesto del **Proyecto de ley número 033 de 2012 Cámara**, por la cual se suprimen y modifican los artículos 100, 118, 121, 122, 123, 124 del Decreto-ley 1421 de 1993 Estatuto Orgánico de Bogotá.

Los honorables Representantes,

*Efraín Torres Monsalvo, Germán Varón Cotrino, Coordinadores Ponentes; Miguel Gómez Martínez, Orlando Velandia Sepúlveda, Henry Arcila Moncada, Juan Carlos Salazar Uribe, Alfonso Prada Gil, German Navas Talero, José Rodolfo Pérez Suárez, Ponentes.*

## 6. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 033 DE 2012 CÁMARA

por la cual se suprime la veeduría distrital, prevista en el Capítulo III, del Título VII del Decreto-ley 1421 de 1993.

**Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente norma es suprimir, disolver y autorizar la liquidación de la Veeduría Distrital, prevista en el Capítulo III, del Título VII del Decreto-ley 1421 de 1993, por considerarse que la misma no ha cumplido cabalmente con sus propósitos, y por encontrarse una duplicidad de funciones entre el órgano que se pretende suprimir y la Personería y Contraloría Distrital.**

**Artículo 2°.** El artículo 5° inciso 2° del Decreto-ley 1421 de 1993 quedará así:

**Artículo 5°. Autoridades.** El gobierno y la administración del Distrito Capital están a cargo de:

1. El Concejo Distrital.
2. El Alcalde Mayor.
3. Las Juntas Administradoras Locales.
4. Los alcaldes y demás autoridades locales.
5. Las entidades que el Concejo, a iniciativa del Alcalde Mayor, cree y organice.

Son organismos de control y vigilancia la Personería y la Contraloría.

Con sujeción a las disposiciones de la ley y los acuerdos distritales y locales, la ciuda-

danía y la comunidad organizada cumplirán funciones administrativas y vigilarán y controlarán el ejercicio que otros hagan de ellas.

**Artículo 3°. Eliminación de la Veeduría Distrital. Deróguese el Capítulo III, del Título VII, del Decreto-ley 1421 de 1993, donde se encuentran los artículos que consagran la creación y el desarrollo de la figura de la veeduría distrital.**

**Artículo 4°. Supresión y disolución. Se suprime y se declara disuelta la Veeduría Distrital, consagrada en el Capítulo III, del Título VII del Decreto-ley 1421 de 1993.**

**Artículo 5°. Autorización de liquidación. Autorícese al Alcalde Mayor del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, para expedir el acto de liquidación, donde se establezca el régimen que determinará ese procedimiento, acto que deberá guardar concordancia con el Decreto número 254 de 2000, reformado parcialmente por la Ley 1105 de 2006.**

**En virtud de la anterior autorización, exhórtese al Alcalde Mayor del Distrito Capital de Santafé de Bogotá para que en el término de tres (3) meses expida el acto de liquidación.**

**Artículo 6°. Procesos en curso.** Los procesos, las quejas, los reclamos, las peticiones y todas aquellas actuaciones que le hayan sido asignadas al órgano que desaparece y que estén en curso, serán asumidas de acuerdo a su competencia por la personería distrital y la contraloría distrital.

**Artículo 7°. Vigencia. El artículo 5° de la presente ley regirá a partir de su promulgación.**

**Las demás disposiciones, entrarán en vigencia dentro de los (3) meses posteriores a partir de su promulgación y derogan todas las normas que le sean contrarias.**

Los honorables Representantes,

*Efraín Torres Monsalvo, Germán Varón Cotrino, Coordinadores Ponentes; Miguel Gómez Martínez, Orlando Velandia Sepúlveda, Henry Arcila Moncada, Juan Carlos Salazar Uribe, Alfonso Prada Gil, Germán Navas Talero, José Rodolfo Pérez Suárez, Ponentes.*

## CARTA DE COMENTARIOS

### **CARTA DE COMENTARIO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 158 DE 2012 CÁMARA, 130 DE 2012 SENADO**

*por la cual se decreta el Presupuesto de Ingresos y Gastos del Sistema General de Regalías para el bienio 2013-2014.*

Bogotá, D. C., noviembre 1° de 2012

D.E.4337-12

Doctor

AUGUSTO POSADA SÁNCHEZ

Honorable Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto:** Presupuesto del Sistema General de Regalías 2013-2014

Respetado Presidente:

Reciba un cordial saludo en nombre de los Alcaldes y Alcaldesas de Colombia y deseos, así como de éxito en la gestión que lidera en el Congreso de la República.

La Federación Colombiana de Municipios en su calidad de representante de los intereses colectivos de los gobiernos locales se permite presentar a Su Señoría la preocupación de los 57 municipios y distritos del país que en el marco de la reforma al régimen de regalías no lograron obtener asignaciones para proyectos de impacto local previstas por el artículo 24 de la Ley 1530 de 2012.

De estos, 20 son ciudades capitales y 37 son municipios intermedios que en conjunto concentran un poco más de 25 millones de habitantes y que presentan en promedio un índice de NBI de 12%. Ello equivale aproximadamente a tres millones y medio de colombianos y colombianas que habitan en esos municipios y padecen de una o más necesidades básicas insatisfechas.

Honorable Presidente, el propósito de la equidad con la que se promovió la reforma a las regalías abrió en todos los municipios del país una enorme expectativa. Este propósito solo estará completo cuando se garantice a los habitantes de estas ciudades capitales e intermedias la posibilidad de acceder a recursos frescos a través de regalías para financiar proyectos que contribuyan en la lucha contra la pobreza y la construcción de la competitividad de estas administraciones.

Es por ello, que ponemos a su consideración la siguiente propuesta de inclusión de un artículo nuevo en el **Proyecto de ley número 158 de 2012 Cámara, 130 de 2012 Senado,**

*por la cual se decreta el Presupuesto de Ingresos y Gastos del Sistema General de Regalías para el bienio 2013-2014.*

**Artículo Nuevo. Los órganos colegiados de administración y ... departamentales orientarán por lo menos el 40% del monto asignado a través del Fondo de Desarrollo Regional a proyectos presentados por la ciudad capital y de los municipios de categorías especial, dos y tres que presentan un índice de NBI inferior al 35%.**

De esta manera un monto de aproximadamente un billón de pesos para los próximos dos años, equivalentes a un poco menos del 6% de la totalidad de los recursos del sistema, serían invertidos para satisfacer las necesidades e impulsar el desarrollo de estas entidades territoriales.

Sea esta la oportunidad para agradecer su voluntad de adelantar un diálogo constructivo con los Alcaldes y Alcaldesas en favor de la construcción de la paz, el desarrollo y la prosperidad desde lo local en nuestro país.

El Director Ejecutivo,

*Gilberto Toro Giraldo.*

### CONTENIDO

Gaceta número 810 - Viernes, 16 de noviembre de 2012	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	
	Págs.
Proyecto de ley número 209 Cámara, por medio de la cual la Nación se vincula y asocia a la celebración de los 50 años de la Institución Educativa "Fernando Vélez" en el municipio de Bello, departamento de Antioquia, se autorizan apropiaciones presupuestales y se dictan otras disposiciones. ....	1
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate, Texto aprobado en la plenaria del Senado y Texto propuesto al Proyecto de ley número 063 de 2012 Cámara, 207 de 2012 Senado, por la cual se reforma parcialmente la Ley 115 de 1994. ....	5
Informe de ponencia para primer debate en Cámara, al Proyecto de ley 235 de 2012 Cámara, 183 de 2011 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 1209 de 2008 en relación con la seguridad en piscinas en unidades residenciales. ....	9
Informe de ponencia para primer debate, Pliego de modificaciones y Texto propuesto al Proyecto de ley número 033 de 2012 Cámara, por la cual se suprimen y modifican los artículos 100, 118, 121, 122, 123, 124 del Decreto-ley 1421 de 1993 Estatuto Orgánico de Bogotá. ....	11
CARTA DE COMENTARIOS	
Carta de comentario al Proyecto de ley número 158 de 2012 Cámara, 130 de 2012 Senado, por la cual se decreta el Presupuesto de Ingresos y Gastos del Sistema General de Regalías para el bienio 2013-2014. ....	23

