



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIII - Nº 637

Bogotá, D. C., lunes, 20 de octubre de 2014

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
 www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 36 DE 2014 SENADO

*por la cual se estatuyen las vacaciones individuales de la Rama Judicial.*

Bogotá, D. C., 30 de septiembre de 2014

Doctor

EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA

Presidente Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 36 de 2014 Senado**, por la cual se estatuyen las vacaciones individuales de la Rama Judicial.

Señor Presidente:

En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación hecha por la Mesa Directiva como ponentes de esta iniciativa, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 36 de 2014 Senado**, por la cual se estatuyen las vacaciones individuales de la Rama Judicial, en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes
2. Objeto y justificación del proyecto
3. Contenido del proyecto de ley
4. Marco legal y jurisprudencial
5. Pliego de modificaciones
6. Proposición

#### 1. ANTECEDENTES

La presente iniciativa legislativa fue presentada a consideración del Congreso de la República, fue remitida a la Comisión Séptima del Senado de la República, fueron designados ponentes de la misma los honorables Senadores Mauricio Ospina y Édison Delgado,

respecto de la misma fue presentada ponencia positiva para primer debate, pero la misma fue archivada por vencimiento de términos.

Esta iniciativa es de autoría del honorable Senador Carlos Enrique Soto Jaramillo, Manuel Enríquez, Jimmy Chamorro, Milton Rodríguez, Mauricio Lizcano, y Maritza Martínez, siendo radicado el día 30 de julio de 2014 durante la Legislatura 2014-2015 y para conocimiento de la Comisión Séptima Constitucional del Senado el 6 de agosto del presente año, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 393 de 2014.

Se asignaron como ponentes para primer debate a los honorables Senadores Sofía Gaviria Correa, en calidad de Coordinadora y Édinson Delgado Ruiz.

El proyecto de ley cumple con los requisitos contemplados en los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia a la iniciativa legislativa, unidad de materia y título de la ley respectivamente.

#### 2. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Esta iniciativa tiene como fin garantizar la eficiencia en el acceso al derecho fundamental y permanente de los colombianos de acceder a la Administración de Justicia, como función Pública Estatal de naturaleza esencial, mediante la permanencia ininterrumpida del servicio de justicia, eliminando la vacancia judicial y estableciendo las vacaciones individuales de los funcionarios de la Rama Judicial, como un avance en las prácticas administrativas y de gestión.

La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura tiene las funciones administrativas de la Rama Judicial conforme a lo prescrito en el artículo 85, Ley 270 de 1996, y le compete la designación de los periodos de vacaciones de todos sus funcionarios.

Si bien Colombia no aparece con un gasto excesivo en el sector justicia, frente a patrones de la región, lo que es evidente es que su asignación no es eficiente. La iniciativa legislativa tiene un valor muy importante de reflexión alrededor de lo que significa la eficien-

cia de la administración judicial, de la planificación del presupuesto de la rama, del manejo del talento humano, suficiente y bien focalizado en lo concerniente a la gestión del acceso al derecho fundamental y permanente de los colombianos a la Administración de Justicia, como función pública estatal de naturaleza esencial. Para ilustrar este punto, a continuación analizaremos la eficiencia del sector a través de: i) el inventario acumulado de procesos; ii) los tiempos de evacuación, y iii) la distribución de las cargas de los funcionarios judiciales.

De conformidad con el informe de ANIF 2011, "El sector judicial colombiano enfrenta una elevada carga por cuenta del alto grado de conflicto social del país, un problema de carácter estructural. Ello se ve agravado por fallas en su regulación, donde los códigos de procedimiento continúan siendo complejos y de difícil evacuación, a pesar de las continuas reformas a los mismos. Además, el uso indiscriminado de las tutelas contra sentencias judiciales ha venido a entorpecer aún más la situación. Según el Conpes 3559 de 2008, el inventario de procesos por evacuar ascendía a 2.5 millones en 2000. Sin embargo, según el informe del CSJ (2001-2002) al Congreso, dicho dato era de 3.6 millones de procesos pendientes. De forma similar, las cifras de entradas y salidas de dichos procesos no coinciden, todo lo cual hace difícil realizar un inventario juicioso de la situación.

(...) cerca del 94% del movimiento (entradas salidas) de los procesos del periodo 1994- 2010 se explican por la jurisdicción ordinaria, siendo mínima la participación de los administrativos (5%), disciplinarios (1%) o los de carácter constitucional.

Durante 1998-2001 hubo una importante acumulación de inventarios, donde las entradas superaban las salidas en 90.000 procesos por año (en promedio), ver gráfico 13. En esta tendencia coinciden las cifras del DNP y del CSJ. Durante el periodo 2002-2003 se observó una evacuación neta de procesos, a razón de unas 30.000 salidas, superando las entradas (en promedio anual). Las cifras del DNP y del CSJ coinciden en el efecto neto, pero difieren en las cifras de entradas y salidas.

Por último, durante 2004-2007 (cifras del DNP) las entradas nuevamente superaron las salidas en cerca de 93.000 procesos año. En cambio, el CSJ reporta una desacumulación de procesos, por ejemplo en 2006 (ver Informe al Congreso 2009- 2010). Al analizar el stock de inventarios se evidencia que los procesos pendientes de evacuación han fluctuado entre 2-3 millones, dejando clara la ineficiencia que continúa afectando al sector justicia en Colombia.

La descomposición de casos al interior de la jurisdicción ordinaria (94% del total) durante 1994-2010. El área civil explica un 57% del inventario existente, siguiéndole la penal (15%), familia (9%) y laboral (6%).

Al cierre de 1994 se tenían 2.5 millones de procesos pendientes de evacuación donde la jurisdicción ordinaria explicaba el 98% de ellos. La mayor presión provenía del área civil (donde las entradas superaban en más de un 50% las salidas) y de familia (entradas superando a las salidas en un 64%). En cambio, en el área penal se había avanzado, pues las salidas superaban en un 22% las entradas de procesos.

Al finalizar el año 2000, los procesos pendientes de evacuación seguían en los mismos 2.5 millones. Si bien se aceleraron las salidas, las entradas habían pasado de 1 a 1.5 millones. Se habían logrado progresos en las áreas penal y de familia, pero la civil y la laboral continuaron rezagadas. Al finalizar el año 2005, los procesos pendientes habían llegado a 2.6 millones. El grueso del incremento ocurrió en la jurisdicción civil, pero también sufrieron deterioro las áreas penal y de familia. Tan solo se vieron progresos significativos en la jurisdicción disciplinaria.

Por último, al cierre de 2009 (inventario inicial de 2010) el sistema judicial mostraba 2.9 millones de procesos acumulados. La jurisdicción ordinaria evacuó 153.000 procesos en exceso frente a los de entrada, lográndose avances en la parte civil y de familia<sup>1</sup>.

En el Tablero de Indicadores Generales de la Justicia en Colombia, publicado por la Corporación Excelencia de la Justicia<sup>2</sup>, se observa una tendencia a la disminución de la litigiosidad en el país en todas las jurisdicciones en general de conformidad con el cuadro siguiente:

Jurisdicción/Especialidad a nivel nacional	2000	2001	2002	Primer semestre 2013	
Demanda de justicia formal	Total de jurisdicciones				
	2,112,007	2,090,024	1,994,274	1,960,294	
Número de casos ingresados por año en cada jurisdicción <sup>1</sup>	Contencioso Administrativo	118,590	126,455	142,132	127,002
	Constitucional (Corte Constitucional) <sup>2</sup>	1,179	981	692	162
Especialidad	Disciplinaria/Disciplinaria <sup>3</sup>	39,072	40,524	34,592	22,961
	Civil	675,592	655,712	572,482	522,212
Cálculos CEI con información del Consejo Superior de la Judicatura	Familia	121,057	127,761	122,762	92,897
	Laboral	228,472	226,452	229,992	121,472
	Penal Adversarial <sup>4</sup>	25,200	30,120	32,328	22,067
	Penal <sup>5</sup>	244,242	225,664	202,122	142,652
	Ordinaria <sup>6</sup>	268,200	224,744	227,222	224,972

Sin embargo, en la misma publicación de indicadores se evidencia una disminución en la eficiencia de la justicia, por la tendencia de una baja tasa de productividad en el número de procesos solucionados en todas las jurisdicciones, lo cual es preocupante, como se puede observar en los siguientes cuadros:

Productividad por juez	Total Nacional	2000	2001	2002	Primer semestre 2013
Cálculos CEI con información del Consejo Superior de la Judicatura	Egreso efectivo <sup>1</sup> por juez a nivel nacional				
		500	500	450	214

Productividad por fiscal	Total Nacional	2000	2001	2002
Cálculos CEI con información de la Fiscalía General de la Nación	Egreso por fiscal			
		275	222	102

Tasa de productividad	Total Nacional	2000	2001	2002	2013
Número de egresos efectivos por cada 100.000 habitantes	Cálculos CEI con información del Consejo Superior de la Judicatura y GANE				
	4,782	4,876	4,723	2,294	
Contencioso Administrativo		389	464	482	218
	Constitucional (Corte Constitucional) <sup>2</sup>	2	2	1	0
Disciplinaria <sup>3</sup>		70	70	68	42
	Civil	2,709	2,704	2,712	1,226
Familia	240	224	206	92	
Laboral	464	530	425	200	
Penal Adversarial <sup>4</sup>	50	60	67	38	
Penal <sup>5</sup>	789	762	725	338	
Ordinaria <sup>6</sup>	754	650	627	220	

A primer semestre de 2013, la cantidad de procesos en inventario sin resolver estaban a 1.662.434 procesos de todas las jurisdicciones, y que el índice general de evacuación de procesos descendió de un 59% en 2012 a 39% en 2013, como lo ilustran los cuadros de indicadores de la misma publicación.

1 <http://anif.co/sites/default/files/uploads/LIBROJUSTICIA-11.pdf>  
 2 <https://docs.google.com/spreadsheets/pub?key=0A-YNTxfQDzAMdDQ5Y2pKb3hGNkcxZWNvcHFwCF9xYIE&output=html>

Cantidad de procesos en inventario en la Justicia formal	Jurisdicción/Especialidad a nivel nacional	
	2012	Primer semestre 2013
Inventario de procesos con trámite por año en cada Jurisdicción/Especialidad	Todas las jurisdicciones	1.699.983
	Contencioso Administrativo	224.382
Situales (C3) con información del Consejo Superior de la Judicatura	Constitucional (Corte Constitucional) <sup>1</sup>	386
	Disciplinaria/Disciplinaria <sup>2</sup>	38.704
Cálculos (C3) con información del Consejo Superior de la Judicatura	Civil	600.966
	Familia	65.879
Índice de evasión total en la Justicia formal	Laboral	129.252
	Penal Adolescente <sup>3</sup>	6.341
Relación entre Egresos y Carga Laboral (Ingreso-Inventario) por año en cada Jurisdicción/Especialidad	Penal <sup>4</sup>	101.892
	Ordinaria <sup>5</sup> Promiscua <sup>6</sup>	178.336
Índice de evasión total en la Justicia formal	Todas las jurisdicciones	59%
	Contencioso Administrativo	44%
Relación entre Egresos y Carga Laboral (Ingreso-Inventario) por año en cada Jurisdicción/Especialidad	Constitucional (Corte Constitucional) <sup>1</sup>	56%
	Disciplinaria/Disciplinaria <sup>2</sup>	43%
Cálculos (C3) con información del Consejo Superior de la Judicatura	Civil	69%
	Familia	49%
Relación entre Egresos y Carga Laboral (Ingreso-Inventario) por año en cada Jurisdicción/Especialidad	Laboral	54%
	Penal Adolescente <sup>3</sup>	82%
Cálculos (C3) con información del Consejo Superior de la Judicatura	Penal <sup>4</sup>	87%
	Ordinaria <sup>5</sup> Promiscua <sup>6</sup>	73%

El indicador de tiempos procesales de cada expediente es alarmante, como se evidencia en el siguiente cuadro:

Tiempos procesales** Tiempo promedio por especialidad en días Según estudio de ANAC para el Consejo Superior de la Judicatura	Jurisdicción/Especialidad/Instancia Medición en Juzgados de 10 ciudades del país Último dato disponible - 2011	
	Ordinaria	Contencioso Administrativo
Tiempos procesales** Tiempo promedio por especialidad en días Según estudio de ANAC para el Consejo Superior de la Judicatura	Civil - Única instancia	562,2
	Civil - Primera instancia	613,3
	Civil - Segunda instancia	1.172,3
	Civil - Terminación por auto	394,2
	Civil - Promedio General	638,2
	Familia - Primera instancia	438,0
	Familia - Segunda instancia	1.082,0
	Familia - Terminación por auto	394,8
	Familia - Promedio General	493,7
	Laboral - Única instancia	292,2
	Laboral - Primera instancia	449,5
	Laboral - Segunda instancia	888,8
Laboral - Terminación por auto	517,0	
Laboral - Promedio General	621,1	
Contencioso Administrativo	Primera instancia	1.136,5
	Segunda instancia	1.279,9
	Terminación por auto	371,8
	Promedio General	1.143,0
Disciplinaria	Primera instancia	389,0
	Segunda instancia	1.269,1
	Terminación por auto	512,2
	Clasificación: Termina Proceso	406,9
Promedio General	419	

Estos indicadores evidencian la necesidad de esforzarse integralmente por aumentar la eficiencia de la administración de justicia y facilitar, desde el legislativo, todos los medios e instrumentos jurídicos que permitan el logro de este fin esencial del Estado, que es el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia y a que la misma se cumpla prontitud, sin dilación.

Definitivamente la tardanza en los trámites y la decisión de los procesos judiciales es la principal causa de incertidumbre legal y no permite valorar por la ciudadanía los avances en materia de descongestión judicial que se ha implementado en los años recientes.

En relación al tema de la eficiencia es importante resaltar que según el Informe 2011 del CSJ al Congreso de la República, el presupuesto asignado en cada vigencia arrastra un déficit del 17% en promedio desde el 2001, principalmente en la cuenta de Gastos de Inversión con un rezago del 57%. Y la Judicatura ha indicado que el 2014 presenta un déficit de 2 billones de pesos para infraestructura, proyectos inversión, tecnología, planta física, entre otros, el Gobierno nacional comprometió 330.000 millones de pesos en el presupuesto para la vigencia 2014 cuando se requerían 700.000, lo mismo que la descongestión también presenta un déficit presupuestal.

Para el presupuesto de 2015 lo proyectado son 2.9 billones, 400.000 millones más para la Rama Judicial,

los recursos requeridos por la Rama Judicial para la modernización, implementación de los nuevos códigos, el código disciplinario en curso, los programas de descongestión y la extinción de dominio exigen un presupuesto de 5 billones de pesos, quedando en evidencia un déficit general de la Rama que exige ser más eficientes con el limitado personal y recursos con que se cuenta, al igual que el aprovechamiento máximo del tiempo judicial, lo cual es la causa.

### 3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley consta de 6 artículos.

Artículo 1°. *Objeto.* Establecer las vacaciones individuales para lograr eficiencia en la administración de justicia.

Artículo 2°. *Descanso remunerado por vacaciones.* Por el término de quince (15) días hábiles por cada año de servicio.

Artículo 3°. *Encargo por vacaciones,* a la persona que ocupe el primer puesto de la lista de elegibles, o al funcionario que cumpla el perfil del cargo a encargar, o establecer la provisionalidad de sus reemplazos.

Artículo 4°. *Planificación y gestión del descanso por vacaciones,* para la no continuidad de la prestación del servicio público de Administración de Justicia.

Artículo 5°. *Régimen de transición.*

Artículo 6°. *Vigencia.*

### 4. MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

El proyecto de ley está en consonancia con los artículos 29, 150, 152, 154, 157, 158 de la Constitución Política referentes a su origen, competencia, formalidades de publicidad y unidad de materia.

El artículo 204[5][5] de la Ley 270 de 1996 consagra que hasta tanto se expida la ley ordinaria que regule la carrera judicial y establezca el régimen para las situaciones laborales administrativas de los funcionarios y empleados judiciales, continuarán vigentes, en lo pertinente el Decreto-ley 052 de 1987 y Decreto número 1660 de 1978, siempre que sus (las) disposiciones (que) no sean contrarias a la Constitución Política y a la presente ley.

De igual manera de conformidad con la jurisprudencia constitucional[6][6] que afirma que en lo concerniente a la estructura y principios sustanciales y procesales de la Administración de Justicia se deben regular a través de ley estatutaria, mientras que para los demás asuntos, el legislador ordinario conserva su competencia. La Corte Constitucional mediante la Sentencia C-037-96 de 5 de febrero de 1996, revisó la exequibilidad del Proyecto de ley número 58 de 1994 Senado y 264 de 1995 Cámara, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 153 de la Constitución Política, y declaró CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE el artículo 204 del mismo, bajo las condiciones previstas en esta providencia.

Expresa la Corte en la providencia:

“De acuerdo con los artículos 125 y 150-23, le corresponde al legislador, a través de disposiciones de carácter ordinario, regular los aspectos propios del régimen de carrera en sus diferentes modalidades: administrativa, judicial, diplomática, etc. En lo que atañe a la carrera judicial, la Corte ha sostenido en la presente providencia que es propio de una ley estatutaria sobre administración de justicia encargarse de regular algunos aspectos básicos de dicho régimen, principal-

mente en lo que se refiere a los principios y criterios que deben imperar respecto de la vinculación, ascenso y retiro de funcionarios y empleados de la Rama Judicial. Con todo, lo anterior no significa, ni puede significar, que sea el proyecto bajo examen el encargado de regular en forma íntegra todos los aspectos del sistema de carrera, pues para ello el Constituyente ha delegado esa responsabilidad en el legislador ordinario (artículos 125 y 150-23 C. P.). Significa lo expuesto, entonces, que para esta Corporación el Congreso de la República sí puede expedir una ley ordinaria sobre carrera judicial que se ocupe de los aspectos que no fueron regulados en la ley estatutaria sobre administración de justicia, aunque, atendiendo el régimen jerárquico de las leyes, las disposiciones ordinarias que se expidan no podrán modificar, adicionar, reemplazar o derogar las normas contenidas en esta ley estatutaria, pues para ello deberá someterse la respectiva ley al trámite previsto en los artículos 152 y 153 de la Carta Política.

De otra parte, estima la Corte que la alusión que el artículo hace a los Decretos números 052 de 1987 y 1660 de 1978, “los cuales deberán aplicarse únicamente en lo pertinente”, no significa per se que esas normas se encuentren derogadas a la luz del artículo transitorio 21 de la Carta Política. Para llegar a la anterior conclusión, sería necesario analizar la normatividad existente sobre carrera judicial y advertir si las nuevas disposiciones han derogado las citadas normas. Esa labor, como es natural, no responde a las atribuciones propias de la Corte Constitucional y deberá ser realizada por las autoridades competentes, dentro del estudio de cada caso en concreto. Con todo, conviene advertir, el hecho de que la norma bajo examen haga alusión a decretos de carácter reglamentario “como el 1660 de 1978”, no significa por ese solo motivo que se cambie o se modifique la naturaleza jurídica del mismo.

### 2.1. El acceso a la Justicia

2.2. El Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos considera “que la libertad, **la justicia** y la paz en el mundo tienen por base *el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana*”.

Artículo 8°. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley.

De una manera más precisa la Convención Americana de Derechos Humanos[7][7] en sus artículos 8° (Garantías Judiciales), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) consagran lo siguiente respectivamente:

*Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o autoridad competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.*

Es claro que los Estados no deben obstaculizar el acceso de las personas a la justicia, cualquier medida

de tipo estatal que este caso de tipo administrativo se considera contraria a la norma.

Acerca de la igualdad y los recursos consagra lo siguiente:

### Artículo 24. Igualdad ante la ley.

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

### Artículo 25. Protección Judicial.

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

En el Plano Estatal, nuestra Constitución Política es **muy clara** en sus órdenes.

**Artículo 93.** Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por Colombia.

<Incisos 3° y 4° adicionados por el artículo 1° del Acto Legislativo número 2 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:>

El Estado colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución.

La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.

**Artículo 116[8][8].** <Artículo modificado por el artículo 1° del Acto Legislativo número 3 de 2002> La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.

**Artículo 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

**Artículo 228.** *La Administración de Justicia es función pública.* Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.

**Artículo 229.** Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la Administración de Justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado.

**Artículo 365.** 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.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, 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. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de Los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

**Artículo 366.** El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

Los mandatos de la Constitución Política han sido reiterados por las siguientes leyes:

#### **Ley 270 de 1996 Ley Estatutaria de la Administración de Justicia**

**Artículo 4°.** *Celeridad y oralidad.* <Artículo modificado por el artículo 1° de la Ley 1285 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:>

<Incisos 1° y 2° **CONDICIONALMENTE** exequibles> La Administración de Justicia debe ser pronta, cumplida y eficaz en la solución de fondo de los asuntos que se sometan a su conocimiento. Los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales. Su violación injustificada constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar. Lo mismo se aplicará respecto de los titulares de la función disciplinaria.

Las actuaciones que se realicen en los procesos judiciales deberán ser orales con las excepciones que establezca la ley. Esta adoptará nuevos estatutos pro-

cesales con diligencias orales y por audiencias, en procura de la unificación de los procedimientos judiciales, y tendrá en cuenta los nuevos avances tecnológicos.

Parágrafo transitorio. <Parágrafo **CONDICIONALMENTE** exequible> Autorízase al Gobierno Nacional para que durante los próximos cuatro años incluya en el presupuesto de rentas y gastos una partida equivalente hasta el 0.5% del Producto Interno Bruto de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gastos, para desarrollar gradualmente la oralidad en todos los procesos judiciales que determine la ley y para la ejecución de los planes de descongestión.

**Artículo 5°.** *Autonomía e independencia de la Rama Judicial.* La Rama Judicial es independiente y autónoma en el ejercicio de su función constitucional y legal de administrar justicia.

Ningún superior jerárquico en el orden administrativo o jurisdiccional podrá insinuar, exigir, determinar o aconsejar a un funcionario judicial para imponerle las decisiones o criterios que deba adoptar en sus providencias.

**Artículo 12.** *Delejecicio de la función jurisdiccional por la Rama Judicial.* <Artículo modificado por el artículo 5° de la Ley 1285 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> La función jurisdiccional se ejerce como propia y habitual y de manera permanente por las corporaciones y personas dotadas de investidura legal para hacerlo, según se precisa en la Constitución Política y en la presente Ley Estatutaria.

**Artículo 125.** *De los servidores de la Rama Judicial según la naturaleza de sus funciones.* Tienen la calidad de **funcionarios los Magistrados de las Corporaciones Judiciales, los Jueces de la República y los Fiscales.** Son **empleados** las demás personas que ocupen cargos en las Corporaciones y Despachos Judiciales y en los órganos y entidades administrativas de la Rama Judicial.

#### **La administración de justicia es un servicio público esencial**

**Artículo 146.** *Vacaciones.* Las vacaciones de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial serán colectivas, salvo las de los de la Sala Administrativa de los Consejos Superiores y Seccionales de la Judicatura, las de los Tribunal Nacional, las de los Juzgados Regionales mientras existan, de Menores, Promiscuos de Familia, Penales Municipales y de Ejecución de Penas; y las de los de la Fiscalía y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Las vacaciones individuales serán concedidas de acuerdo con las necesidades del servicio por la Sala Administrativa del Consejo Superior y Seccionales de la Judicatura por la Sala de Gobierno del respectivo Tribunal a los Jueces y por el respectivo nominador en los demás casos, por un término de veintidós días continuos por cada año de servicio.

Decreto número 1400 de 1970. Por los cuales se expide el Código de Procedimiento Civil.

**Artículo 121.** *Términos de días, meses y años.* <Artículo modificado por el artículo 1°, numeral 65 del Decreto número 2282 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:> En los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial, ni aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el despacho.

Los términos de meses y de años se contarán conforme al calendario.

**Ley 1095 de 2006**, por la cual se reglamenta el artículo 30 de la Constitución Política.

**Artículo 1°.** *Definición.* <Artículo CONDICIONALMENTE exequible> El Hábeas Corpus es un derecho fundamental y, a la vez, una acción constitucional que tutela la libertad personal cuando alguien es privado de la libertad con violación de las garantías constitucionales o legales, o esta se prolongue ilegalmente. Esta acción únicamente podrá invocarse o incoarse por una sola vez y para su decisión se aplicará el principio *pro homine*. El Hábeas Corpus no se suspenderá, aun en los Estados de Excepción.

**Artículo 3°.** *Garantías para el ejercicio de la acción constitucional de Hábeas Corpus.* Quien estuviera ilegalmente privado de su libertad tiene derecho a las siguientes garantías:

1. Invocar ante cualquier autoridad judicial competente el Hábeas Corpus para que este sea resuelto *en un término de treinta y seis (36) horas*.
2. A que la acción pueda ser invocada por terceros en su nombre, sin necesidad de mandato alguno.
3. A que la acción pueda ser invocada en cualquier tiempo, mientras que la violación persista.

Para ello, dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Consejo Superior de la Judicatura reglamentará un sistema de turnos judiciales para la atención de las solicitudes de Hábeas Corpus en el país, *durante las veinticuatro (24) horas del día, los días feriados y las épocas de vacancia judicial*.

4. *A que la actuación no se suspenda o aplase por la interposición de días festivos o de vacancia judicial.*

La jurisprudencia hace una detallada filigrana de la interpretación de las normas, para lo cual citamos esta sentencia que a nuestra consideración resume con claridad el conflicto entre la continuidad del servicio y la garantía de la prestación del servicio esencial y acceso a la administración de justicia y la vacancia judicial.

#### **Sentencia T-1165 de 2003[9][9]**

##### **Acceso a la Administración de Justicia-Continuidad en la prestación**

*El artículo 228 de la Carta Fundamental obliga a que el ejercicio de la función pública de administrar justicia y, por lo mismo, las distintas actuaciones que sean indispensables para cumplir con su finalidad de preservar el orden económico y social justo, deben ajustarse al principio de continuidad, es decir, exigen de los funcionarios vinculados a la Rama Judicial la obligación de prestar el servicio de justicia en forma permanente y regular, sin interrupciones en el tiempo ni en el espacio, salvo las excepciones que establezca la ley. Así, por ejemplo, el derecho procesal crea la figura del juez natural, como una garantía constitucional de la jurisdicción (artículo 29) destinada a asegurar que cualquier conflicto que se presente dentro de la sociedad, tendrá siempre dispuesta una autoridad judicial para su solución. No sobra advertir, entonces, que el artículo 16 del Código de Procedimiento Civil, en desarrollo del citado principio, le otorga a los Jueces Civiles del Circuito en primera instancia, una*

*competencia residual, en virtud de la cual conoce de “los demás procesos que no estén atribuidos a otro juez”. Esa obligación de mantener la permanencia de la jurisdicción como medio preponderante dentro del Estado de Derecho, para garantizar el cumplimiento de los fines esenciales que le competen a dicha organización política (artículo 2° Superior), reclama, adicionalmente, la adopción de otras medidas por parte del Constituyente y del legislador, en aras de velar por la efectiva continuidad en su prestación.*

La jurisprudencia constitucional también ha sido enfática en sostener que, en todo caso, la competencia asignada a las autoridades judiciales para *interpretar y aplicar* las normas jurídicas, fundada en el principio de autonomía e independencia judicial, no es en ningún caso absoluta. Por tratarse de una atribución reglada, emanada de la función pública de administrar justicia, la misma se encuentra limitada por el orden jurídico preestablecido y, principalmente, por los valores, principios, derechos y garantías que identifican al actual Estado Social de Derecho.

Así, a manera de ejemplo, en Sentencia SU-1185 de 2001 (M. P. Rodrigo Escobar Gil), esta Corporación manifestó:

*Los mandatos contenidos en los artículos 228 y 230 del Estatuto Superior, en los que se dispone que la administración de justicia es autónoma y que los jueces, en sus providencias, solo están sometidos al imperio de la ley, deben ser armonizados y conciliados con el artículo 1° de la Carta que propugna por la promoción y protección de la dignidad humana, con el artículo 2° del mismo ordenamiento que le impone a todos los órganos del Estado, incluidas las autoridades judiciales, la obligación de garantizar los derechos, deberes y libertades de todas las personas residentes en Colombia, y con el artículo 13 Superior que consagra, entre los presupuestos de aplicación material del derecho a la igualdad, la igualdad frente a la ley y la igualdad de protección y trato por parte de las autoridades públicas...*

En consecuencia, la autonomía en la interpretación judicial adquiere legitimidad en el ámbito de un Estado Social de Derecho, cuando se ajusta a los cánones previamente expuestos, y en últimas, permite el logro eficaz de los fines propios de la organización estatal, entre los cuales se destacan la efectividad de los principios y derechos consagrados en la Constitución, la vigencia de un orden justo y el respeto de la dignidad humana (artículo 2° C. P.). Razón por la cual, esta Corte ha sostenido que si bien (...) *es cierto que los jueces son independientes, (...) su independencia es para aplicar las normas, no para dejar de aplicar la Constitución (artículo 230 de la C. P.). Un juez no puede invocar su independencia para eludir el imperio de la ley, y mucho menos para no aplicar la ley de leyes, la norma suprema que es la Constitución...*

#### **5. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

De acuerdo al estudio realizado y acorde con el articulado propuesto, se tomaron algunas sugerencias en consideración a que algunos de los Senadores, las cuales se encuentran inmersas en el articulado que se propone.

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO
<p><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 36 DE 2014 SENADO</b></p> <p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto regular el disfrute del derecho al descanso remunerado de los funcionarios y empleados públicos de la Rama Judicial, con el fin de mejorar la eficiencia del servicio público y garantizar el acceso permanente y efectivo al servicio público esencial de los colombianos a la administración de Justicia.</p> <p>Artículo 2°. <i>Descanso remunerado por vacaciones.</i> Los funcionarios y empleados de la Rama Judicial tienen derecho al descanso remunerado por el término de quince (15) días hábiles consecutivos de vacaciones individuales, por cada año de servicio.</p> <p>Artículo 3°. <i>Encargo por vacaciones.</i> Las vacaciones de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial se designarán por encargo a la persona que ocupe el primer puesto de la lista de elegibles, o al funcionario o empleado que cumpla efectivamente con los requisitos del cargo del correspondiente despacho judicial. Cuando no sea posible designar en encargo a alguien del correspondiente despacho judicial y no se cuente con una lista de elegibles se realizará una certificación previa al Consejo Seccional de la Judicatura y Sala Administrativa de la situación, para que la respectiva Dirección Seccional incluya dentro del proyecto de presupuesto del año siguiente, la asignación de recursos que permitan efectuar el nombramiento en provisionalidad de sus reemplazos.</p> <p>Artículo 4°. <i>Planificación y gestión del descanso por vacaciones.</i> Las vacaciones deberán concederse de oficio o a petición del interesado por el Consejo Seccional de la Judicatura del respectivo distrito judicial el cual realizará la programación de turnos de vacaciones teniendo como prioridad la de los funcionarios judiciales que tienen mayor número de periodos acumulados de vacaciones sin afectar la continuidad de la prestación del servicio público de Administración de Justicia.</p> <p>Los funcionarios y empleados de la Rama Judicial deberán hasta el primer día hábil del mes de febrero de cada año, reportar la programación de vacaciones correspondientes al siguiente año ante el Consejo Seccional de la Judicatura, Sala Administrativa y Dirección Seccional del respectivo distrito judicial. Una vez concedidas y reconocidas las vacaciones a los funcionarios y empleados públicos de la Rama Judicial no habrá lugar a su aplazamiento.</p> <p>Artículo 5°. <i>Régimen de transición.</i> Las vacaciones de los empleados y funcionarios de la Rama Judicial que se vienen desempeñando en el cargo, seguirán siendo reconocidas en la forma en que se viene haciendo hasta el 10 de enero de 2013.</p> <p>Artículo 6°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 36 DE 2014 SENADO</b></p> <p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto regular el disfrute del derecho al descanso remunerado de los funcionarios y empleados judiciales de la Rama Judicial, con el fin de mejorar la eficiencia del servicio público y garantizar el acceso permanente y efectivo al servicio público esencial de los colombianos a la administración de Justicia.</p> <p>Artículo 2°. <i>Descanso remunerado por vacaciones.</i> Los funcionarios y empleados de la Rama Judicial tienen derecho al descanso remunerado por el término de quince (15) días hábiles consecutivos de vacaciones individuales, por cada año de servicio.</p> <p>Artículo 3°. <i>Encargo por vacaciones.</i> Las vacaciones de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial se designarán por encargo a la persona que ocupe el primer puesto de la lista de elegibles, o al funcionario o empleado que cumpla efectivamente con los requisitos del cargo del correspondiente despacho judicial. Cuando no sea posible designar en encargo a alguien del correspondiente despacho judicial y no se cuente con una lista de elegibles se realizará una certificación previa al Consejo Seccional de la Judicatura y Sala Administrativa <u>o quien haga sus veces</u> de la situación, para que la respectiva Dirección Seccional incluya dentro del proyecto de presupuesto del año siguiente, la asignación de recursos que permitan efectuar el nombramiento en provisionalidad de sus reemplazos.</p> <p>Artículo 4°. <i>Planificación y gestión del descanso por vacaciones.</i> Las vacaciones deberán concederse de oficio o a petición del interesado por el Consejo Seccional de la Judicatura <u>o quien haga sus veces</u> del respectivo distrito judicial el cual realizará la programación de turnos de vacaciones sin afectar la continuidad de la prestación del servicio público de Administración de Justicia.</p> <p>Los funcionarios y empleados de la Rama Judicial deberán hasta el primer día hábil del mes de febrero de cada año, reportar la programación de vacaciones correspondientes al siguiente año ante el Consejo Seccional de la Judicatura, Sala Administrativa y Dirección Seccional del respectivo distrito judicial <u>o quien haga sus veces</u>. Una vez concedidas y reconocidas las vacaciones a los funcionarios y empleados públicos de la Rama Judicial no habrá lugar a su aplazamiento.</p> <p>Artículo 5°. <i>Régimen de transición.</i> Las vacaciones de los empleados y funcionarios de la Rama Judicial que se vienen desempeñando en el cargo, seguirán siendo reconocidas en la forma en que se viene haciendo hasta el 10 de enero de 2015.</p> <p>Artículo 6°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, <u>especialmente las</u> contenidas en el artículo 240 de la Ley 270 de 1996.</p>

## 6. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto solicitamos a la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional permanente del Senado dar primer debate al **Proyecto de ley número 36 de 2014 Senado**, por la cual se estatuyen las vacaciones individuales de la Rama Judicial, con el texto propuesto a continuación.




SOFÍA ALEJANDRA GAVIRIA CORREA  
 Senadora de la República

EDINSON DELGADO RUIZ  
 Senador de la República

## TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 36 DE 2014 SENADO

por la cual se estatuyen las vacaciones individuales de la Rama Judicial.

El Congreso de Colombia

LEGISLA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto regular el disfrute del derecho al descanso remunerado de los funcionarios y empleados judiciales de la Rama Judicial, con el fin de mejorar la eficiencia del servicio público y garantizar el acceso permanente y efectivo al servicio público esencial de los colombianos a la administración de Justicia.

Artículo 2°. *Descanso remunerado por vacaciones.* Los funcionarios y empleados de la Rama Judicial tienen derecho al descanso remunerado por el término de

quince (15) días hábiles consecutivos de vacaciones individuales, por cada año de servicio.

Artículo 3°. *Encargo por vacaciones.* Las vacaciones de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial se designarán por encargo a la persona que ocupe el primer puesto de la lista de elegibles, o al funcionario o empleado que cumpla efectivamente con los requisitos del cargo del correspondiente despacho judicial.

Cuando no sea posible designar en encargo a alguien del correspondiente despacho judicial y no se cuente con una lista de elegibles se realizará una certificación previa al Consejo Seccional de la Judicatura y Sala Administrativa o quien haga sus veces de la situación, para que la respectiva Dirección Seccional incluya dentro del proyecto de presupuesto del año siguiente, la asignación de recursos que permitan efectuar el nombramiento en provisionalidad de sus reemplazos.

Artículo 4°. *Planificación y gestión del descanso por vacaciones.* Las vacaciones deberán concederse de oficio o a petición del interesado por el Consejo Seccional de la Judicatura o quien haga sus veces del respectivo distrito judicial el cual realizará la programación de turnos de vacaciones sin afectar la continuidad de la prestación del servicio público de Administración de Justicia.

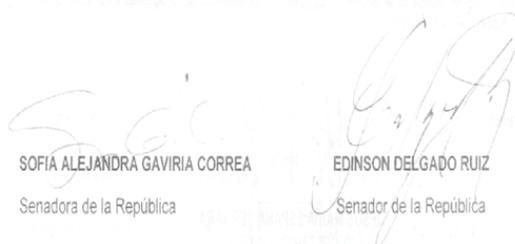
Los funcionarios y empleados de la Rama Judicial deberán hasta el primer día hábil del mes de febrero de cada año, reportar la programación de vacaciones correspondientes al siguiente año ante el Consejo Seccional de la Judicatura, Sala Administrativa y Dirección Seccional del respectivo distrito judicial o quien haga sus veces.

Una vez concedidas y reconocidas las vacaciones a los funcionarios y empleados públicos de la Rama Judicial no habrá lugar a su aplazamiento.

Artículo 5°. *Régimen de transición.* Las vacaciones de los empleados y funcionarios de la Rama Judicial que se vienen desempeñando en el cargo, seguirán siendo reconocidas en la forma en que se viene haciendo hasta el 10 de enero de 2015.

Artículo 6°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, especialmente las contenidas en el artículo 240 de la Ley 270 de 1996.

Cordialmente,



SOFÍA ALEJANDRA GAVIRIA CORREA  
Senadora de la República

EDINSON DELGADO RUIZ  
Senador de la República

**COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA**

Bogotá D. C., a los dieciséis (16) días del mes de octubre año dos mil catorce (2014)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en *Gaceta del Congreso***, el informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate, en

veintiún (21) folios, **al Proyecto de ley número 36 de 2014 Senado**, por la cual se estatuyen las vacaciones individuales de la Rama Judicial.

Autoría de los honorables Congresistas: honorables Senadores *Jimmy Chamorro Cruz, Maritza Martínez, Carlos Soto, Manuel Enríquez, Mauricio Lizcano, Milton Rodríguez.*

El presente texto se publica en la *Gaceta del Congreso*, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

\*\*\*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO  
101 DE 2014 SENADO**

*por medio de la cual se establece la red para la superación de la pobreza extrema – Red Unidos y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D. C., octubre de 2014

Doctor

EDUARDO PULGAR DAZA

Presidente Comisión Séptima

Honorable Senado de la República

Ciudad

En cumplimiento del honroso encargo que me impartió la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República, me permito presentar **informe favorable de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 101 de 2014 Senado**, por medio de la cual se establece la red para la superación de la pobreza extrema – Red Unidos y se dictan otras disposiciones.

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

- I. Trámite
- II. Objetivo y contenido del proyecto de ley
- III. Justificación de la iniciativa
- IV. Modificaciones
- V. Pliego de modificaciones

**I. TRÁMITE**

El proyecto de ley objeto de estudio fue presentado por el honorable Senador Óscar Mauricio Lizcano y los honorables Representantes Luz Adriana Moreno Marmolejo y Juan Felipe Lemus el pasado 1° de octubre de 2014 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 570 de 2014.

## II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El objeto del Proyecto de ley número 101 de 2014 es establecer la red para la superación de la pobreza extrema – Red Unidos, para así mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de pobreza extrema y buscar que las mismas dejen atrás esa condición.

El Proyecto busca asegurar que los esfuerzos por reducir la pobreza extrema sean una política de Estado, garantizando así la continuidad de los programas.

El proyecto de ley consta de veinticinco (25) artículos, incluida su vigencia, así:

El primer artículo del proyecto define el objeto de la ley.

El artículo 2° define que la Red Unidos es el conjunto de factores que contribuyen en la Estrategia de Superación de la Pobreza Extrema. Asimismo señala cuáles son sus integrantes.

El artículo 3° plantea que la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema será la encargada de coordinar la Red Unidos. Esto resulta relevante para que exista direccionamiento de la red de forma que pueda alcanzar sus objetivos, los cuales son explicados en el artículo 4°.

El artículo 4° precisa los objetivos específicos para lograr mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de pobreza extrema. Se resalta la necesidad de que el Estado mejore la provisión de servicios sociales y que garantice el acceso a los mismos por parte de la población en extrema pobreza. El artículo también destaca que las necesidades de esta población son distintas y por ende requieren que la oferta institucional se adapte, desde los enfoques diferenciales, para atenderlos. Se reconoce que la pobreza extrema es una situación que afecta a las distintas regiones del país y por esta razón el artículo prioriza la gestión regional de los servicios del Estado. El artículo establece que es necesario aumentar la eficiencia del gasto público para combatir la pobreza extrema y por esto plantea como objetivo la focalización del gasto y la administración de un sistema de información que permita hacer seguimiento a las diferentes políticas y en específico a los resultados de las mismas. Por último, el artículo reconoce que la cooperación del sector privado e internacional es crucial para la lograr la reducción de la pobreza extrema y por lo tanto la Red Unidos tiene por objetivo promover la inversión social privada para complementar los servicios sociales del Estado, y promover la innovación tanto del sector público como privado de proyectos sociales para beneficiar a hogares en condición de pobreza extrema.

El artículo 5° define como beneficiarios de la Red Unidos a todos los hogares en condición de pobreza extrema, de acuerdo a los criterios de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, los cuales incluyen tanto los ingresos de los hogares como indicadores multidimensionales de la pobreza. Además se articulan a la Red Unidos los demás beneficiarios de programas del Gobierno nacional dirigidos a la población en pobreza extrema, de forma que se complementen las políticas existentes. Por su parte, el artículo incluye como beneficiarios a la población en condición de pobreza extrema de las comunidades indígenas. Al respecto, permite que las comunidades

indígenas utilicen sus propios criterios de pobreza extrema para hacerse parte de la Red Unidos, teniendo en cuenta que la perspectiva cultural particular de cada comunidad indígena puede diferir de los criterios de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema. El artículo también tiene en cuenta como beneficiarios a los hogares víctimas del conflicto armado en condición de pobreza extrema de forma que se focalice el gasto en esta población.

El artículo 6° y 7° determinan la creación de la Comisión Intersectorial para la Superación de la Pobreza y su conformación. Esta Comisión es de la mayor importancia pues es el instrumento para lograr que los esfuerzos por reducir la pobreza extrema sean articulados, mancomunados y eficientes. También es un instrumento para poder realizar seguimiento a las acciones e intervenciones de las entidades que la conforman, de tal manera que se pueda evaluar y procurar por los mejores resultados para la población en pobreza extrema. El artículo 7° contempla las entidades que son necesarias para que la Comisión sea efectiva en el planteamiento y seguimiento de acciones e intervenciones para el tratamiento integral del problema de la pobreza extrema. Es importante que la Comisión se reúna cada dos meses lo cual permite hacer un seguimiento continuo de la evolución y resultado de las estrategias implementadas.

El artículo 8° reconoce la importancia de abordar regionalmente planes de acción para superar la pobreza extrema. En este sentido, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema podrá convocar a la Comisión Intersectorial para sesionar en cualquier región, buscando que exista coordinación entre la Comisión y las autoridades locales. En estas reuniones se concertarán Planes de Acción para la superación de la pobreza extrema, los cuales serán seguidos por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema.

El artículo 9° garantiza que la población en pobreza extrema tendrá acceso preferente a la oferta de los servicios sociales del Estado de las entidades territoriales. Teniendo en cuenta que la pobreza se concentra en las regiones, por fuera de las cabeceras, este artículo adquiere especial relevancia. De igual forma, los párrafos del artículo establecen formas en las cuales las regiones se coordinarán con la Nación en pro de reducir la pobreza extrema. La Agencia Nacional para la Superación de Pobreza Extrema será la entidad encargada de coordinar y articular la Nación y las regiones, y como elemento significativo adicional la Agencia tiene encomendada prestar asistencia técnica a las regiones para que los proyectos lleguen a buen término.

El artículo 10 define qué es la Oferta de Servicios Sociales del Estado o la Oferta Pública, y le da una dimensión integral a la misma al atarlo al Índice de Pobreza Multidimensional que incluye factores de calidad de vida, bienestar social, educación, asistencia sanitaria y salud.

El artículo 11, al igual que el artículo 9°, garantiza acceso preferente de la población en pobreza extrema a la oferta de servicios sociales por parte de las entidades del nivel nacional, departamental, distrital y municipal.

El artículo 12 le otorga a la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, como entidad idónea, la labor de definir mediante lineamientos téc-

nicos la operación del acompañamiento familiar y la organización territorial en la que desarrollará su objeto misional.

El artículo 13 crea un sistema de información que es útil para poder dirigir las políticas sociales hacia la población de extrema pobreza, mediante la caracterización y seguimiento de la población beneficiaria. Asimismo se establece que se reglamentarán las condiciones en las que dará el acceso de la información a las Entidades de la Red Unidos, de forma que no existan vacíos de información y la red pueda funcionar de manera coordinada.

El artículo 14 permite subsanar una dificultad que poseen algunas políticas sociales. Este artículo establece que existirán condiciones de salida de la Red Unidos, es decir, si una persona supera la pobreza extrema de forma estable al salir del programa dará la oportunidad de que se destinen los recursos a quienes aún los necesitan. La salida de la red implica la terminación del acompañamiento familiar y comunitario y el acceso preferente a nuevos programas sociales que gestione la Agencia Nacional para la Superación de Pobreza Extrema, sin embargo no implica la salida de los programas sociales a los que accedió cuando pertenecía a la Red, pues los programas sociales tienen la facultad de definir sus propias condiciones de salida.

El artículo 15 sustenta que la focalización del gasto es una herramienta útil para atacar los problemas de pobreza extrema. Por esta razón, el artículo establece que la Agencia Nacional para la Superación de Pobreza Extrema priorizará la cobertura geográfica del acompañamiento familiar y comunitario.

El artículo 16 expone la viabilidad financiera del acompañamiento familiar y comunitario de los hogares beneficiarios y el mantenimiento del sistema de información. Para hacer viable estas políticas que son de vital importancia, el artículo establece que es obligación del Gobierno nacional proveer anualmente los recursos requeridos, siempre dentro del marco fiscal de mediano plazo de tal manera que se tenga en cuenta la estabilidad fiscal del país.

El artículo 17, 18 y 22 generan que exista la política de lucha contra la extrema pobreza se enmarque en el mediano plazo de tal forma en que se vuelva una política de Estado y promoviendo la planeación de las entidades en el marco nacional y regional.

El artículo 19 expone que todos los programas oferta de servicios sociales del Estado deben tener la certificación de Calidad buscando la mejora continua de los programas.

El artículo 20 busca coordinar la Red Unidos con la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, vigente y por desarrollar, pues el componente alimentario es vital para la reducción de la pobreza extrema.

El artículo 21 establece como prohibición de participar en política y usar los bienes a su cargo para este fin, a los profesionales y técnicos que lleven a cabo acompañamiento familiar y comunitario a los hogares en pobreza extrema.

El artículo 24 establece el plazo de un (1) año para la reglamentación de la presente ley por parte del Gobierno nacional.

El artículo 25 establece la vigencia.

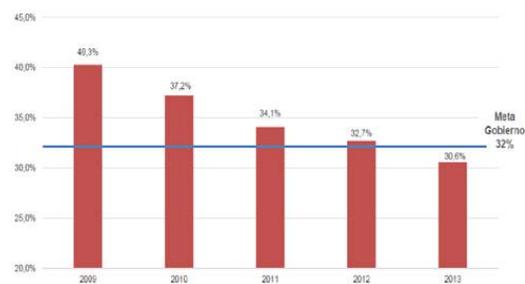
### III. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

Como establece la exposición de motivos del proyecto, el propósito es elevar a rango legal la red para la superación de la pobreza extrema –Red Unidos– de tal forma que se mejoren las condiciones de vida de las familias en situación de pobreza extrema y propender que las mismas salgan de esa condición. Regulando la red mediante una ley, se logrará que los esfuerzos por reducir la pobreza extrema sean una política de Estado, para que se garantice la continuidad de los programas.

Entre junio de 2010 y junio de 2014 la tasa de pobreza monetaria se redujo hasta el 29.3% de la población, es decir, 7.9 puntos porcentuales menos. La pobreza extrema, entre junio de 2010 y junio de 2014, se redujo 3.9 puntos porcentuales de 12.3% de la población a 8.4%<sup>1</sup>. Estos avances son producto de las estrategias adoptadas para enfrentar esta condición, en donde se destaca el papel de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema. Sin embargo, es necesario consolidarlas de tal manera que los avances alcanzados sean sostenibles en el tiempo y permitan que se siga reduciendo los índices anteriormente mencionados. A continuación se muestran en las Gráficas 1 y 2 los resultados anuales de pobreza y pobreza extrema.

Gráfica 1.

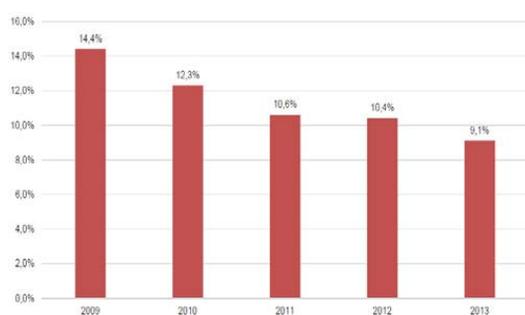
Pobreza Nacional (2009 – 2013)



Fuente: DANE

Gráfica 2.

Pobreza Extrema Nacional (2009 – 2013)



Fuente: DANE

En el 2006 se suponía que con la implementación de la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza (del Conpes Social 102) en 2010 la pobreza y la pobreza extrema alcanzaban niveles cercanos a 39% y 7.2% respectivamente. Se espera también que la pobreza alcance el 20% y la pobreza extrema 4,8% para el 2019.

<sup>1</sup> Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2014)

El Gobierno nacional ha conseguido mediante sus actuaciones aproximarse a las metas en pobreza, sin embargo aún se necesita un mayor impulso a las políticas de pobreza extrema para consolidar la reducción que se ha conquistado y para conseguir las metas que se ha propuesto el Estado.

La tendencia decreciente se vislumbra al comparar a otros países de América Latina y el Caribe con Colombia. Colombia según la CEPAL es el 7° país con menor nivel de pobreza extrema dentro de un grupo de 18 países en América Latina y el Caribe, lo cual es un progreso con respecto al 2008 cuando se ubicaba en el puesto 11°.²

Frecuentemente se afirma que el principal mecanismo para reducir la pobreza en un país es el crecimiento económico, aunque esto es parcialmente cierto, también la distribución de la riqueza y la eficacia de los programas de protección social y asistencia social son vitales para obtener logros significativos en materia de pobreza.

En este sentido, se debe destacar que el avance en la reducción de la pobreza extrema se ha estado acompañando con mayor igualdad en la distribución de la riqueza. La CEPAL muestra que Colombia, comparado con 18 países de América Latina y el Caribe, avanzó desde el puesto 16 en 2008 con un coeficiente GINI de 0.562 hasta el puesto 11 con un GINI de 0.545 en el año 2011.³ (El GINI se encuentra mejor aún en el 2013 con un valor de 0.539).

Lo anterior indica el compromiso que se ha asumido con políticas que reducen la pobreza extrema y las cuales deben tener continuidad en el tiempo. Sin embargo, para lograr mantener los avances mencionados anteriormente se deben fortalecer dos aspectos cruciales:

1. Teniendo en cuenta las brechas existentes en pobreza y desigualdad entre las zonas centrales y las periferias, se requiere diseñar estrategias territoriales para la superación de la pobreza extrema, en donde los gobiernos regionales y locales deben tener un papel protagónico.

2. Se debe desarrollar un marco normativo, en el cual se establezca competencias y responsabilidades de las entidades vinculadas a la red de protección social, que facilite la coordinación entre las distintas entidades y delimite los lineamientos estratégicos.

La estrategia Unidos ha planteado 9 aspectos indispensables para mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de pobreza extrema, estas son:

1. Identificación
2. Ingresos y trabajo
3. Educación y capacitación
4. Salud
5. Nutrición
6. Habitabilidad

<sup>2</sup> Juan Alberto Fuentes Knight (ed.), "Inestabilidad y desigualdad: la vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe", Libros de la CEPAL, N.º 128 (LC/G.2618-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014. Pág. 151, datos con corte a 2011.

<sup>3</sup> *Ibidem* pág. 158.

7. Dinámica familiar
8. Bancarización y ahorro
9. Acceso a la justicia

Esa definición está en línea con una definición de la pobreza que tiene en cuenta, además de los ingresos de una familia, las condiciones de vida que requiere una persona para poder desarrollarse libremente y por ende superar las situaciones de pobreza extrema. A continuación se realiza una conceptualización sobre la pobreza. Los resultados y políticas que se han expuesto se deben mantener en el tiempo y esta es justificación suficiente para que la Red Unidos sea una ley, de tal forma que se encuentre reglada en sus alcances, conformación, financiación de sus actividades, que son de vital importancia para acabar con el flagelo de la pobreza extrema.

#### IV. MODIFICACIONES

El actual proyecto de ley requiere de pocas modificaciones pues enfrenta de forma adecuada el problema de pobreza extrema. Sin embargo, presenta algunos errores de digitación que requieren ser modificados.

• De otro lado se elimina el artículo 21 que establece restricciones de participar en política en razón a las disposiciones Constitucionales y legales que se enuncian a continuación:

**Constitución Política de Colombia: artículos 110, 126 y 127. En especial la prohibición:** "La utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta".

**Ley 1475**, artículo 27 numerales 6 y 7.

**Ley 734 de 2002**, artículo 40 que establece:

"Utilizar el empleo para presionar a particulares o subalternos a respaldar una causa o campaña política o influir en procesos electorales de carácter político partidista".

**Ley 1474 de 2011**, artículo 2°.

En caso de que se hiciera referencia a que los funcionarios enunciados sean contratistas, el legislador no puede imponerles una prohibición de tal magnitud dado que no son servidores públicos.

• Se modifica especialmente el parágrafo 1° del artículo 22 que originalmente disponía que "para el cumplimiento del objeto contractual las empresas que tengan contratos con cualquier entidad estatal del país, deberá invertir no menos del diez por ciento (10%) de sus suministros dentro del mismo municipio o departamento donde se ejecute el contrato y priorizar la inclusión en la ejecución contractual de mano de obra el personal que se encuentre en extrema pobreza" con el fin de elevar el porcentaje al **50%** respecto de la inversión en insumos y en la contratación de mano de obra de personas que se encuentren en estado de pobreza extrema excepto cuando se requiera de personal con conocimientos técnicos o especializados, así como cuando los insumos requeridos no se consigan en las entidades territoriales mencionadas.

#### V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

De acuerdo a lo anterior, sugiero realizar las siguientes modificaciones, en forma que se detalla a continuación. El aparte que se subraya con negrilla, es la propuesta de modificación para primer debate.

TEXTO RADICADO EL 30 DE JULIO DE 2014	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN QUINTA DEL SENADO
<p>Artículo 5°. <i>Focalización de beneficiarios.</i> Harán parte de la Red Unidos y serán beneficiarios del acompañamiento familiar y comunitario:                      Parágrafo 2°. Los hogares en condición de pobreza extrema a que hace referencia el numeral 1 del presente artículo se identificarán a través del Sistema de Información de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales del Estado, denominado Sisbén, o el instrumento de focalización que haga sus veces, de acuerdo con el puntaje que para tal fin defina la Comisión Intersectorial de la Red Unidos.</p>	<p>Artículo 5°. <i>Focalización de beneficiarios.</i> Harán parte de la Red Unidos y serán beneficiarios del acompañamiento familiar y comunitario:                      Parágrafo 2°. Los hogares en condición de pobreza extrema a que hace referencia el <b>literal a)</b> del presente artículo se identificarán a través del Sistema de Información de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales del Estado, denominado Sisbén, o el instrumento de focalización que haga sus veces, de acuerdo con el puntaje que para tal fin defina la Comisión Intersectorial de la Red Unidos.</p>
<p>Artículo 9°. <i>Competencias de las entidades territoriales.</i> Para el adecuado funcionamiento de la Red Unidos las alcaldías, distritos y/o gobernaciones garantizarán el acceso preferente a la oferta en lo de su competencia.                      Parágrafo 1°...</p>	<p>Artículo 9°. <i>Competencias de las entidades territoriales.</i> Para el adecuado funcionamiento de la Red Unidos las alcaldías, distritos y/o gobernaciones garantizarán el acceso preferente a la <b>Oferta de Servicios Sociales del Estado u Oferta Pública</b> en lo de su competencia.                      Parágrafo 1°...</p>
<p>Artículo 7°. <i>Integrantes de la Comisión Intersectorial de la Red Unidos.</i> Hacen parte de la Comisión Intersectorial para la Superación de la Pobreza Extrema, Red Unidos:                      t) El Defensor (a) del Pueblo quien podrá delegar en la primera Adjunta o en una de las Defensorías Adjuntas.</p>	<p>Artículo 7°. <i>Integrantes de la Comisión Intersectorial de la Red Unidos.</i> Hacen parte de la Comisión Intersectorial para la Superación de la Pobreza Extrema, Red Unidos:                      t) El Defensor (a) del Pueblo quien podrá delegar en el <b>Vicedefensor o en una de las defensorías delegadas.</b></p>
<p>Artículo 18. <i>Marco de lucha contra la pobreza extrema para las entidades territoriales en el mediano plazo.</i> Anualmente y a partir de la vigencia de la presente ley, los departamentos, los distritos y los municipios de categoría especial 1 y 2 y a partir de la vigencia 2013, los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 deberán presentar a la respectiva Asamblea o Concejo Municipal, a título informativo, un documento en el cual se consigne el Marco de Lucha contra la Pobreza extrema en el mediano plazo del respectivo ente territorial.                      ...</p>	<p>Artículo 18. <i>Marco de lucha contra la pobreza extrema para las entidades territoriales en el mediano plazo.</i> Anualmente y a partir de la vigencia de la presente ley, los departamentos, los distritos y los municipios de categoría especial 1 y 2 y a partir de la vigencia <b>2016</b>, los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 deberán presentar a la respectiva Asamblea o Concejo Municipal, a título informativo, un documento en el cual se consigne el Marco de lucha contra la pobreza extrema en el mediano plazo del respectivo ente territorial.                      ...</p>
<p>Artículo 21. <i>Participación Política.</i> A los profesionales y técnicos que realicen el acompañamiento familiar y comunitario a los hogares en pobreza extrema, les estará prohibido usar su oficio o los bienes a su cargo, en actividades políticas partidistas o en cualesquiera otras acciones ajenas a las previstas en esta ley.</p>	<p>Se elimina y se reorganiza la numeración del articulado.</p>
<p>Artículo 22.                      Parágrafo 1°. Para el cumplimiento del objeto contractual las empresas que tengan contratos con cualquier entidad estatal del país, deberá invertir no menos del diez por ciento (10%) de sus suministros dentro del mismo municipio o departamento donde se ejecute el contrato y priorizar la inclusión en la ejecución contractual de mano de obra del personal que se encuentre en extrema pobreza.</p>	<p>Artículo 22.                      Parágrafo 1°. Para el cumplimiento del objeto contractual, las empresas que tengan contratos con cualquier entidad estatal del país, <b>deberán</b> invertir dentro del mismo <b>municipio, departamento o distrito</b> donde se ejecute el contrato no menos <b>del cincuenta por ciento (50%) de sus suministros y de la mano de obra de personas que se encuentren en pobreza extrema, excepto cuando se requiera de personal con conocimientos técnicos o especializados, así como cuando los insumos requeridos no se consigan en las entidades territoriales mencionadas.</b></p>

**PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicito a la Comisión Séptima del Senado de la República, dar primer debate al **Proyecto de ley número 101 de 2014 Senado**, por medio de la cual se establece la red para la superación de la pobreza extrema – Red Unidos y se dictan otras disposiciones, junto con el pliego de modificaciones propuesto.

Cordialmente,



**CARLOS ENRIQUE SOTO JARAMILLO**  
 Senador Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 101 DE 2014 SENADO**

*por medio de la cual se establece la red para la superación de la pobreza extrema – Red Unidos y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto establecer la Red para la superación de la pobreza extrema, denominada Red Unidos.

Artículo 2°. *Definición.* La Red Unidos es el conjunto de actores que contribuyen en la Estrategia de Superación de la Pobreza Extrema.

La Red Unidos está conformada por las entidades del Estado que presten servicios sociales dirigidos a la población en pobreza extrema, alcaldías y gobernaciones, el sector privado y organizaciones de la sociedad

civil, y los hogares beneficiarios del acompañamiento familiar y comunitario de acuerdo con el artículo 5° de la presente ley.

Artículo 3°. *Coordinación Nacional.* La Red Unidos desarrollará sus acciones bajo la coordinación de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema que pertenece al Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación, sector que dirige el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Artículo 4°. *Objetivos específicos.* Serán objetivos específicos de la Red Unidos:

a) Ampliar y mejorar la provisión de servicios sociales del Estado, bajo una acción coordinada y articulada de las entidades nacionales y regionales responsables de proveer estos servicios;

b) Ofrecer acompañamiento familiar y comunitario a las familias en pobreza extrema;

c) Garantizar acceso preferente de los hogares en condición de pobreza extrema a la oferta de servicios sociales del Estado;

d) Administrar un sistema de información que permita realizar seguimiento de las condiciones de la población en pobreza extrema;

e) Propender por la focalización del gasto público social y aumentar su eficiencia para combatir la pobreza extrema;

f) Consolidar un modelo de gestión de los servicios sociales del Estado que fortalezca la institucionalidad regional y local a través de la articulación efectiva de los actores de la Red;

g) Mejorar y adaptar a las demandas de la población en pobreza extrema los servicios sociales del Estado, desde los enfoques diferenciales;

h) Promover y acompañar la inversión social privada, con el fin de complementar los servicios sociales que debe garantizar el Estado para que los hogares en condición de pobreza extrema se puedan beneficiar de los programas e iniciativas adelantados por el Sector Privado, las Organizaciones de la Sociedad Civil y la Cooperación Internacional;

i) Promover a través del sector público y privado la estructuración e implementación de proyectos de innovación social, con el fin de complementar los servicios sociales del Estado que beneficien los hogares en condición de pobreza extrema y permitan trazar rutas de escalonamiento en el marco de la Red Unidos;

Artículo 5°. *Focalización de beneficiarios.* Harán parte de la Red Unidos y serán beneficiarios del acompañamiento familiar y comunitario:

a) Los hogares en condición de pobreza extrema, de acuerdo con los criterios establecidos por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema;

b) Los hogares beneficiarios de los proyectos de vivienda de interés prioritario-subsidio de vivienda urbano en especie, u otros proyectos estratégicos del Gobierno nacional dirigidos a la población en pobreza extrema;

c) Las comunidades indígenas en situación de pobreza extrema de acuerdo con los criterios establecidos por la Red y por las normas que rigen el acceso preferencial de esta población;

d) Los hogares víctimas del conflicto armado que se encuentren en condición de pobreza extrema, de

acuerdo con los criterios establecidos conjuntamente por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, La Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Parágrafo 1°. Para efectos de la presente ley se entiende por población en pobreza extrema aquella que tiene por alcanzar indicadores multidimensionales y un nivel de ingresos de acuerdo con las mediciones oficiales del Gobierno Nacional.

Parágrafo 2°. Los hogares en condición de pobreza extrema a que hace referencia el literal a) del presente artículo se identificarán a través del Sistema de Información de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales del Estado, denominado Sisbén, o el instrumento de focalización que haga sus veces, de acuerdo con el puntaje que para tal fin defina la Comisión Intersectorial de la Red Unidos.

Parágrafo 3°. Los hogares beneficiarios de los proyectos de vivienda de interés prioritario -subsidio de vivienda urbano en especie, serán aquellos certificados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Parágrafo 4°. Para las comunidades indígenas el instrumento de focalización serán los listados censales que por derecho propio tienen los pueblos y comunidades indígenas en todo el territorio nacional y que desde su propia perspectiva cultural, se consideren en condición de pobreza extrema.

Artículo 6°. Comisión Intersectorial de la Red Unidos. Se crea la Comisión Intersectorial para la Superación de la Pobreza Extrema, denominada Red Unidos, que es el espacio de articulación y seguimiento a las acciones e intervenciones dirigidas a la población en pobreza extrema de las entidades que la conforman.

Parágrafo 1°. Las funciones y demás aspectos operativos de la Comisión Intersectorial serán definidos en los decretos reglamentarios de la presente ley de acuerdo con el artículo 24.

Parágrafo 2°. La Comisión Intersectorial se reunirá bimensualmente por convocatoria de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, quien ejercerá la Secretaría Técnica y será Presidente el director(a) del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, quien solo la podrá delegar en el subdirector(a).

Artículo 7°. *Integrantes de la Comisión Intersectorial de la Red Unidos.* Hacen parte de la Comisión Intersectorial para la Superación de la Pobreza Extrema, Red Unidos:

a) El Ministro del Interior, quien podrá delegar a sus Viceministros o un Director Técnico;

b) El Ministro de Defensa Nacional, quien podrá delegar al Director de Reclutamiento del Ministerio;

c) El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, quien podrá delegar a sus Viceministros o un Director Técnico;

d) El Ministro de Salud, quien podrá delegar a sus Viceministros o a un Director Técnico;

e) El Ministro de Trabajo, quien podrá delegar a sus Viceministros o a un Director Técnico;

f) El Ministro de Cultura, quien podrá delegar a su Viceministro(a) o a un Director Técnico;

g) El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, quien podrá delegar en sus Viceministros o a un Director Técnico;

h) El Ministro de Educación Nacional, quien podrá delegar a sus Viceministros(a) o a un Técnico;

i) El Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, quien podrá delegar a sus Viceministros(a) o a un Director(a) Técnico;

j) El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, quien podrá delegar a sus Viceministros(a) o a un Director Técnico;

k) El Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, quien podrá delegar al Subdirector(a) General;

l) El Director del Departamento Nacional de Planeación, quien podrá delegar a Subdirectores(a) o a un Director (a) Técnico;

m) El Director(a) de Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, quien podrá delegar a un Director(a) Técnico;

n) El Director del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), quien podrá delegar a un Director Técnico;

o) El Director(a) del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), quien podrá delegar en el Subdirector(a) General Técnico;

p) El Director(a) de la Unidad Administrativa de Reparación Integral de Víctimas, quien podrá delegar en Subdirector(a) General o en un Director (a);

q) El Director(a) de la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, quien podrá delegar en un Director;

r) El Director(a) de la Unidad Administrativa Especial para las Organizaciones Solidarias, quien podrá delegar en el Subdirector(a) General o en un Director Técnico, el Director de la Unidad de Servicio Público de Empleo, o su delegado de nivel asesor;

s) El Registrador(a) Nacional del Estado Civil, quien podrá delegar en el Registrador (a) Delegado para el Registro Civil y la Identificación;

t) El Defensor(a) del Pueblo quien podrá delegar en el Vicedefensor o en una de las Defensorías Delegadas.

Parágrafo. La Comisión, a fin de alcanzar el cumplimiento de sus objetivos y funciones podrá, en calidad de invitados, convocar a otros Ministerios o funcionarios calificados en representación de las entidades de diferentes ramas del sector público así como a diferentes actores del sector privado y la sociedad civil, si así lo considera pertinente, los cuales podrán participar en las deliberaciones y tendrán voz pero no voto.

Artículo 8°. *Comisiones Intersectoriales Regionales de la Red Unidos.* La Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema podrá convocar al pleno de integrantes de la Comisión Intersectorial de la Red Unidos a sesionar en cualquier región del país en la que se considere necesaria la concertación de Planes de Acción con visión regional entre las autoridades nacionales y las regionales para la superación de la pobreza extrema.

El seguimiento al cumplimiento y ejecución de los Planes de Acción regionales para la superación de la pobreza extrema está a cargo de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, quien de-

berá reportar los avances a la Comisión Intersectorial de la Red Unidos.

Artículo 9°. *Competencias de las Entidades Territoriales.* Para el adecuado funcionamiento de la Red Unidos las Alcaldías, Distritos y/o Gobernaciones garantizarán el acceso preferente a la Oferta de Servicios Sociales del Estado u Oferta Pública en lo de su competencia.

Parágrafo 1°. Las Entidades Territoriales designarán un Secretario de Despacho como delegado permanente ante la Agencia Nacional para la Superación de Pobreza Extrema (ANSPE) para coordinar y articular los temas de que trata la presente ley.

Parágrafo 2°. Las entidades departamentales, distritales y municipales, podrán implementar la Estrategia de Superación de Pobreza Extrema desde su perspectiva regional con la asistencia técnica y acompañamiento de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema. Para el efecto, definirán su propio Plan de Acción en el ámbito de los Consejos de Política Social.

Parágrafo 3°. La Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema podrá asistir a las entidades territoriales en la formulación de proyectos y programas que garanticen oferta de servicios a la población en pobreza extrema.

Artículo 10. *La Oferta de Servicios Sociales del Estado u Oferta Pública.* Los servicios sociales del Estado a que hace referencia la presente ley, son aquellos relacionados de manera directa o indirecta con las dimensiones del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) o el que defina el Gobierno Nacional para tal fin.

Parágrafo. Las dimensiones en el marco del Acompañamiento Familiar y Comunitario de la población en pobreza extrema, serán revisadas y actualizadas cada dos años por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema y serán informadas a la Comisión Intersectorial de la Red Unidos.

Artículo 11. *Acceso preferente.* Las entidades del nivel nacional, departamental, distrital y municipal garantizarán el acceso preferente de la oferta de servicios y programas sociales a los hogares en condición de pobreza extrema beneficiarios de que trata el artículo 5°.

Artículo 12. *Acompañamiento.* El acompañamiento familiar y comunitario definido en el Decreto número 4160 de 2011 es la oferta social propia de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema y en ese orden, es la citada Agencia la que definirá mediante lineamientos técnicos su operación y la organización territorial en la que desarrollará su objeto misional, con el fin de garantizar el acompañamiento familiar y comunitario y el acceso preferente de los servicios sociales del Estado.

Artículo 13. *Sistema de Información.* La Agencia Nacional para la Superación de Pobreza Extrema administrará un sistema de información que permita caracterizar y hacer seguimiento a su población beneficiaria y reglamentará las condiciones en las que dará el acceso de la información a las Entidades de la Red Unidos, para los fines que sean de su competencia.

Artículo 14. *Condiciones de Salida de los beneficiarios de la Red Unidos.* La Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema fijará los criterios

de salida de los beneficiarios de la Red Unidos, lo cual implicará la terminación del acompañamiento familiar y comunitario y el acceso preferente a nuevos programas sociales que gestione la Agencia.

Parágrafo. El egreso de los beneficiarios de la Red Unidos no implica la salida de los programas sociales a los que accedió mientras permanecieron en la Red. Los programas sociales definirán sus propias condiciones de salida.

Artículo 15. *Cobertura geográfica.* El acompañamiento familiar y comunitario se implementará en los departamentos, distritos y municipios así como en los territorios indígenas que defina como prioritarios la Agencia Nacional para la Superación de Pobreza Extrema, teniendo en cuenta los indicadores de pobreza oficiales del Gobierno Nacional.

Artículo 16. *Financiación.* El Gobierno Nacional deberá proveer anualmente los recursos requeridos para garantizar el acompañamiento familiar y comunitario de los hogares beneficiarios y el mantenimiento del sistema de información, de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo.

Artículo 17. *Marco de Lucha contra la Pobreza extrema en el Mediano Plazo.* Durante los primeros quince (15) días del mes de agosto a partir de entrada en vigencia la presente ley, el Gobierno Nacional deberá presentarle al Congreso de la República el Marco de Lucha contra la Pobreza extrema en el Mediano Plazo. Este documento deberá al menos desarrollar los siguientes puntos:

- a) Un programa plurianual de lucha contra la pobreza extrema;
- b) Metas plurianuales de reducción de las cifras de pobreza extrema, tanto por una definición multidimensional que recoja las recomendaciones de la comunidad académica como por ingreso autónomo. Se deberá incorporar el uso del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), para cualquier medición que indague sobre la pobreza extrema de la población;
- c) Mediciones de las cifras de desigualdad, pobreza extrema, que atiendan por una definición multidimensional que recoja las recomendaciones de la comunidad académica como por ingreso autónomo;
- d) Identificación de las metas de cubrimiento de los diversos programas del Sistema de Promoción Social;
- e) Estudio y análisis de los resultados de la lucha contra la pobreza extrema que se hayan generado durante el año anterior a la entrada en vigencia de la presente ley. Lo anterior con miras a determinar las acciones necesarias para intervenir las desviaciones respecto a las metas planteadas;
- f) Una estimación del costo fiscal necesario para que los programas impulsados cumplan con las metas de reducción de la pobreza extrema que se hayan establecido;
- g) Análisis de la evolución de los Logros Básicos de Unidos;
- h) Evaluación de la focalización del gasto público social y de los diversos programas que componen la oferta de servicios sociales del Estado;
- i) Evaluaciones de impacto de los diversos programas que componen la oferta de servicios sociales del Estado provistos por las entidades vinculadas en la presente ley.

Parágrafo 1°. Las mediciones a las que se refiere el inciso “c)” del presente artículo deberán ser realizadas anualmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, estableciendo indicadores homogéneos y comparables en el tiempo, y que sigan las recomendaciones de la comunidad académica.

Parágrafo 2°. Las evaluaciones de impacto a las que se refiere el inciso “j)” del presente artículo, deberán ser contratadas con instituciones autónomas e independientes del gobierno nacional y deberán realizarse con una periodicidad no superior a cinco años para cada programa.

Artículo 18. *Marco de Lucha contra la Pobreza extrema para las Entidades Territoriales en el Mediano Plazo.* Anualmente y a partir de la vigencia de la presente ley, los departamentos, los distritos y los municipios de categoría especial 1 y 2 y a partir de la vigencia 2016, los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 deberán presentar a la respectiva Asamblea o Concejo Municipal, a título informativo, un documento en el cual se consigne el Marco de Lucha contra la Pobreza extrema en el mediano plazo del respectivo ente territorial.

Dicho Marco se presentará antes del quince (15) de junio de cada año y deberá contener como mínimo los siguientes puntos:

- a) Un programa plurianual en el que se consigne la estrategia de lucha contra la pobreza extrema;
- b) Las metas de cubrimiento local para los diversos programas de lucha contra la pobreza extrema;
- c) Estudio y análisis de los resultados de la lucha contra la pobreza extrema que se hayan generado durante el año anterior a la entrada en vigencia de la presente ley;
- d) Una estimación del costo fiscal generado a fin de lograr la cobertura necesaria para cumplir con las metas de reducción de la pobreza extrema que se hayan planteado;

Parágrafo. El Marco de Lucha contra la Pobreza extrema para las Entidades Territoriales en el Mediano Plazo, se realizará siguiendo los lineamientos que determine el Gobierno Nacional mediante el programa de Asistencia Territorial que desarrolla el Título V de la presente ley.

Artículo 19. *Certificado de Calidad.* En un plazo no superior a tres años de entrada en vigencia de la presente ley todos los programas oferta de servicios sociales del Estado deben tener la certificación de Calidad que corresponda.

Artículo 20. *Seguridad Alimentaria y Nutricional.* Es necesario que la estrategia de coordinación para la lucha contra la pobreza extrema se articule con la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional vigente así como con las iniciativas de seguridad alimentaria y nutricional que se lleven a cabo.

Artículo 21. *Programa de Asistencia Territorial.* La Comisión Intersectorial para la Pobreza extrema deberá implementar en un plazo no superior a un (1) año, después de la entrada en vigencia de la presente ley, un programa que asista a las entidades territoriales en la elaboración del Marco de Lucha contra la Pobreza extrema para Entidades Territoriales en el Mediano Plazo, el cual señalará los lineamientos técnicos mínimos que este debe contener, y el diseño de las es-

trategias territoriales para la superación de la pobreza extrema.

Artículo 22. Las entidades estatales tendrán en cuenta los proyectos productivos de familias vulnerables y de los pequeños productores locales dentro de los procesos de adquisición de bienes y servicios, en especial, en proyectos agrícolas y de otros productos alimenticios que se estén desarrollando al interior de las mismas Entidades Territoriales.

Parágrafo 1°. Para el cumplimiento del objeto contractual, las empresas que tengan contratos con cualquier entidad estatal del país, deberán invertir dentro del mismo municipio, departamento o distrito donde se ejecute el contrato no menos del cincuenta por ciento (50%) de sus suministros y de la mano de obra de personas que se encuentren en pobreza extrema, excepto cuando se requiera de personal con conocimientos técnicos o especializados, así como cuando los insumos requeridos no se consigan en las entidades territoriales mencionadas.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional en un término no superior a un (1) año, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará la materia teniendo en cuenta las características de las entidades territoriales.

Artículo 23. *Decretos Reglamentarios.* El Gobierno Nacional en un término no superior a un (1) año, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, deberá expedir los decretos reglamentarios sobre el funcionamiento de la Red, para la Superación de la Pobreza Extrema, Unidos, previa concertación del contenido de dicha reglamentación con la Comisión Intersectorial para la Superación de la Pobreza Extrema.

Artículo 24. Las disposiciones contenidas en la presente ley rigen a partir de su publicación y derogan las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Cordialmente,

  
**CARLOS ENRIQUE SOTO JARAMILLO**  
 Senador Ponente

**COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá D. C., a los diecisiete (17) días del mes de octubre año dos mil catorce (2014).

En la presente fecha se autoriza **la publicación en *Gaceta del Congreso***, el informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate, en treinta y siete (37) folios, **al Proyecto de ley número 101 de 2014 Senado, por medio de la cual se establece la red para la superación de la pobreza extrema – Red Unidos y se dictan otras disposiciones.**

Autoría de los honorables Congresistas *Óscar Mauricio Lizcano*, honorable Representante *Luz Adriana Moreno*.

El presente texto se publica en la *Gaceta del Congreso*, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

  
**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
 SECRETARIO GENERAL  
 Comisión Séptima del H. Senado de la República

**CONTENIDO**

Gaceta número 637 - lunes, 20 de octubre de 2014  
**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
**PONENCIAS** **Págs.**

Informe de Ponencia para primer debate y texto definitivo al Proyecto de ley número 36 de 2014 Senado, por la cual se estatuyen las vacaciones individuales de la Rama Judicial. ....	1
Informe de Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 101 de 2014 Senado, por medio de la cual se establece la red para la superación de la pobreza extrema – Red Unidos y se dictan otras disposiciones. ....	8