



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 678

Bogotá, D. C., martes, 4 de noviembre de 2014

EDICIÓN DE 40 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 159 DE 2014 CÁMARA

*por la cual se dictan normas sobre la
responsabilidad de las personas jurídicas por
actos de corrupción transnacional y se dictan
otras disposiciones en materia de lucha contra la
corrupción.*

Bogotá, D. C., 31 de octubre de 2014

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

La Ciudad

Señor Secretario:

El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, conforme al artículo 200, numeral 1, de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con los artículos 140 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, por su digno conducto se permite poner a consideración del Honorable Congreso de la República el siguiente proyecto de ley, *por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción*, para lo cual se presenta la siguiente:

PROYECTO DE LEY NÚMERO 159 DE 2014 CÁMARA

*por la cual se dictan normas sobre la
responsabilidad de las personas jurídicas por
actos de corrupción transnacional y se dictan
otras disposiciones en materia de lucha contra la
corrupción.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Responsabilidad administrativa de las personas jurídicas y naturales por soborno de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales

Artículo 1º. *Responsabilidad administrativa de las personas jurídicas.* Las personas jurídicas serán responsables y serán sancionadas administrativamente cuando por medio de uno o varios de sus empleados o administradores, sean representantes legales o no, indebidamente den, ofrezcan, o prometan, a un servidor público extranjero, en provecho de este o de un tercero, directa o indirectamente, sumas de dinero, cualquier objeto de valor pecuniario u otro beneficio o utilidad a cambio de que este realice, omita o retarde cualquier acto relacionado con el ejercicio de sus funciones y en relación con un negocio o transacción internacional. Las personas jurídicas serán responsables tanto en aquellos casos en que la oferta sea hecha de forma directa, como cuando se presente por conducto de intermediarios, para beneficio de quien ofrece o de un tercero.

Las entidades que tengan la calidad de matrices conforme al régimen previsto en la Ley 222 de 1995, o la norma que la modifique o sustituya, también serán responsables y serán sancionadas, en el evento de que una de sus subordinadas incurra en alguna de las conductas enunciadas anteriormente.

Así mismo, serán responsables y objeto de sanción administrativa las personas naturales que en beneficio de una persona jurídica incurran en las conductas enunciadas anteriormente.

De igual manera, serán responsables y objeto de sanción administrativa las personas naturales o jurídicas que actúen como intermediarios de la persona o personas jurídicas que incurran en las conductas anteriores.

Parágrafo 1°. Para los efectos de lo dispuesto en el presente artículo, se considera servidor público extranjero toda persona que tenga un cargo legislativo, administrativo o judicial en un Estado, sus subdivisiones políticas o autoridades locales, o una jurisdicción extranjera, sin importar si el individuo hubiere sido nombrado o elegido. También se considera servidor público extranjero toda persona que ejerza una función pública para un Estado, sus subdivisiones políticas o autoridades locales, o en una jurisdicción extranjera, sea dentro de un organismo público, o de una empresa del Estado o una entidad cuyo poder de decisión se encuentre sometido a la voluntad del Estado, sus subdivisiones políticas o autoridades locales, o de una jurisdicción extranjera. También se entenderá que ostenta la referida calidad cualquier funcionario o agente de una organización pública internacional.

Parágrafo 2°. Lo previsto en esta ley para las personas jurídicas se extenderá a las sucursales de sociedades que operen en el exterior, así como a las empresas industriales y comerciales del Estado.

Artículo 2°. *Competencia.* Las conductas descritas en el artículo 1° de esta ley serán investigadas y sancionadas por la Superintendencia de Sociedades, a menos que la persona jurídica esté sujeta a la vigilancia de la Superintendencia Financiera, caso en el cual esta última será competente.

Artículo 3°. *No prejudicialidad.* El inicio, impulso y finalización de la investigación administrativa que se adelante respecto de una persona jurídica o natural por las acciones u omisiones enunciadas en la presente ley, no dependerá ni estará condicionado o supeditado a la decisión que haya de adoptarse en otro proceso, cualquiera sea su naturaleza. De la misma manera, la decisión de la actuación administrativa de que trata esta ley, tampoco constituirá prejudicialidad.

CAPÍTULO II

Régimen sancionatorio

Artículo 4°. *Sanciones.* Las autoridades competentes impondrán una o varias de las siguientes sanciones a las personas jurídicas que incurran en las conductas enunciadas en el artículo 1° de esta ley y a las personas naturales que en beneficio de una persona jurídica incurran en las conductas enunciadas en el mencionado artículo, mediante resolución motivada, de acuerdo con los criterios de graduación previstos en el artículo 7° de la presente ley:

1. Multa de hasta 200.000 smmlv. La multa no podrá ser impuesta a personas naturales.

2. Inhabilidad para ejercer el comercio. La inhabilidad será impuesta a las personas jurídicas

y a las personas naturales que, en beneficio de la persona jurídica, incurran en las conductas enunciadas en el artículo 1°.

3. Inhabilidad para contratar con el Estado colombiano por un término de hasta veinte (20) años. La inhabilidad para contratar con el Estado iniciará a partir de la fecha en que la resolución sancionatoria se encuentre ejecutoriada. Esta inhabilidad será impuesta a las personas jurídicas y a las personas naturales.

4. Publicación en medios de amplia circulación y en la página web de la persona jurídica sancionada de un extracto de la decisión administrativa sancionatoria. La persona jurídica sancionada asumirá los costos de esa publicación.

Parágrafo. El acto administrativo por medio del cual se impongan las sanciones de que trata esta ley, una vez ejecutoriada, estará sujeto a inscripción en el registro mercantil. La autoridad competente remitirá tal acto administrativo a la Cámara de Comercio del domicilio de la persona jurídica sancionada, para su inscripción en el registro correspondiente.

En el caso de las personas que no tienen la obligación de inscribir la inhabilidad para ejercer el comercio o para contratar con el Estado en el registro mercantil que llevan las Cámaras de Comercio, el acto administrativo sancionatorio se remitirá al ente de control que los supervisa o vigila, con el fin de que lo publique en su página web, en un aparte que se destine exclusivamente a la publicación de los nombres y número de identificación tributaria de las personas que hayan sido sancionadas de conformidad con esta ley.

Artículo 5°. *Sanciones en caso de reformas estatutarias.* En aquellos casos en que una persona jurídica que hubiere incurrido en la conducta descrita en el artículo 1°, reforme o cambie su naturaleza antes de la expedición del acto administrativo sancionatorio, se seguirán las siguientes reglas:

1. En aquellos casos en que una sociedad, que hubiere incurrido en alguna de las conductas señaladas en el artículo 1° de esta ley, se extinguiere por efecto de una fusión, la sociedad absorbente o de nueva creación se hará acreedora de la sanción señalada en esta ley.

2. En el evento de que una sociedad incurra en alguna de las conductas señaladas en el artículo 1° de esta ley y posteriormente se escinda, todas las sociedades que hayan participado en el proceso de escisión, bien como escidente o beneficiaria estarán sujetas a las sanciones de que trata esta ley.

3. En los casos de transferencia de control sobre una sociedad que hubiere incurrido en alguna de las conductas señaladas en el artículo 1° de esta ley, el sujeto adquirente del control estará sujeto a las sanciones de que trata esta ley.

4. Las reglas precedentes también serán aplicables a todas las formas asociativas diferentes de las sociedades.

Parágrafo. Este artículo se aplicará sin perjuicio de lo dispuesto en el Código de Comercio y la Ley 222 de 1995 en relación con la transmisión de derechos y obligaciones en fusiones y escisiones, en los casos en que exista un acto administrativo ejecutoriado imponiendo una sanción a la persona jurídica objeto de la reforma estatutaria.

Artículo 6°. *Caducidad de la facultad sancionatoria.* La facultad sancionatoria establecida en esta ley tiene una caducidad de diez (10) años.

La caducidad se interrumpirá con la formulación del pliego de cargos. A partir de ese momento comenzará a correr de nuevo por diez (10) años.

Artículo 7°. *Graduación de las sanciones.* La gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por las infracciones a la presente ley se graduarán atendiendo a los siguientes criterios:

1. El beneficio económico obtenido o pretendido por el infractor con la conducta.
2. El patrimonio del infractor.
3. La reiteración de conductas.
4. La resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión y la conducta procesal del investigado.
5. La utilización de medios o de persona interpuesta para ocultar la infracción o sus efectos.
6. El reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas.
7. La existencia, ejecución y efectividad de programas de transparencia y ética empresarial o de mecanismos internos anticorrupción al interior de la empresa, conforme a lo previsto en el artículo 20 de esta ley.
8. El grado de cumplimiento de las medidas cautelares.
9. Haber puesto en conocimiento de las autoridades mencionadas en la presente ley la comisión de las conductas enunciadas en el artículo 1° por parte de empleados, representante legal o accionistas, conforme a lo previsto en el artículo 19 de esta ley.

CAPÍTULO III

Disposiciones procedimentales

Artículo 8°. *Principios de la actuación administrativa.* La autoridad competente deberá interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos previstos en esta ley a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la primera parte de la Ley 1437 de 2011 y, en especial de los principios de debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, respon-

sabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

Artículo 9°. *Normas aplicables.* Las actuaciones administrativas de las autoridades competentes tendientes a determinar la responsabilidad de las personas jurídicas por la conducta prevista en el artículo 1° de esta ley se regirán por las disposiciones especiales del presente capítulo. En lo no previsto por la presente ley se aplicarán las disposiciones de la parte primera de la Ley 1437 de 2011, o las normas que la modifiquen.

Artículo 10. *Formas de iniciar la actuación administrativa.* Las actuaciones administrativas de las autoridades competentes tendientes a determinar la responsabilidad de las personas jurídicas por las infracciones a esta ley podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona.

Artículo 11. *Indagación preliminar.* Una vez iniciada la actuación administrativa, la autoridad competente iniciará una indagación preliminar para determinar alguna conducta de las señaladas en el artículo 1° de esta ley. La indagación preliminar tendrá una duración máxima de un (1) año y culminará con el archivo o con la formulación de cargos contra las personas jurídicas y/o naturales investigadas. El término para la indagación podrá ser prorrogado cuando se requiera ayuda jurídica recíproca, por el tiempo que duren estos procedimientos.

Artículo 12. *Pliego de cargos.* En el evento de determinarse la existencia de una posible infracción, la autoridad competente procederá a la formulación de cargos mediante acto administrativo en el que se señalarán, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones precedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra el acto administrativo de formulación de cargos no procede recurso alguno.

Artículo 13. *Medidas cautelares.* En el pliego de cargos o en cualquier etapa posterior de la actuación administrativa, la autoridad competente podrá ordenar medidas cautelares cuando sean necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de una eventual decisión sancionatoria.

Artículo 14. *Descargos.* Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente. La autoridad competente podrá ordenar pruebas de oficio.

Artículo 15. *Período probatorio.* El período probatorio y los alegatos tendrán el término prescrito en el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011. El

período probatorio podrá ser prorrogado una sola vez cuando se requiera ayuda jurídica recíproca, por el tiempo que duren estos procedimientos.

Artículo 16. *Decisión.* Dentro de los sesenta (60) días siguientes a la presentación de los alegatos, la autoridad competente deberá proferir la resolución que determine la existencia de la responsabilidad de las personas jurídicas y/o naturales por las infracciones a esta ley.

Artículo 17. *Vía administrativa.* Contra la resolución que determine la existencia de la responsabilidad de las personas jurídicas y/o naturales por las infracciones a esta ley solo procederá el recurso de reposición.

Artículo 18. *Remisión a otras autoridades.* Si los hechos materia del procedimiento sancionatorio pudieren llegar a ser constitutivos de delito, falta disciplinaria o de otro tipo de infracción administrativa, la autoridad competente pondrá en conocimiento de los hechos a la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación o la entidad que corresponda, y acompañará copia de los documentos pertinentes.

Artículo 19. *Beneficios por colaboración.* La Superintendencia de Sociedades y la Superintendencia Financiera podrán conceder beneficios a las personas naturales o jurídicas que hubieren participado en la conducta descrita en el artículo 1° de esta ley, en caso de que informen a la Superintendencia acerca de la existencia de dicha conducta o colaboren con la entrega de información y de pruebas, incluida la identificación de los demás participantes, aun cuando la Superintendencia ya se encuentre adelantando la correspondiente actuación. Lo anterior, de conformidad con las siguientes reglas:

1. Los beneficios podrán incluir la exoneración total o parcial de la sanción que le sería impuesta.

2. La Superintendencia establecerá si hay lugar a la obtención de beneficios y los determinará en función de la calidad y utilidad de la información que se suministre, teniendo en cuenta los siguientes factores:

a) La eficacia de la colaboración en el esclarecimiento de los hechos y en la represión de las conductas, entendiéndose por colaboración con las autoridades el suministro de información y de pruebas que permitan establecer la existencia, modalidad, duración y efectos de la conducta, así como la identidad de los responsables, su grado de participación y el beneficio obtenido con la conducta ilegal;

b) La oportunidad en que las autoridades recibían la colaboración.

CAPÍTULO IV

Otras disposiciones

Artículo 20. *Programas de ética empresarial.* La Superintendencia de Sociedades promoverá

la adopción de programas de transparencia y ética empresarial o de mecanismos internos anticorrupción por parte de las personas jurídicas para la creación de procedimientos, mecanismos y normas internas de auditoría, promoción de la transparencia y prevención de las conductas señaladas en el artículo 1° de la presente ley. La Superintendencia podrá excluir del régimen pertinente a ciertos sujetos para cuyo efecto se tendrán en cuenta criterios tales como el monto de activos, ingresos, número de empleados, objeto social.

Artículo 21. *Ayuda jurídica recíproca internacional.* Para efecto del desarrollo de las actuaciones administrativas previstas en la presente ley, las Superintendencias de Sociedades y Financiera podrán acudir a los mecanismos de ayuda jurídica recíproca internacional previstos en el artículo 9° de la “Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales”, aprobada por la Ley 1573 de 2012.

Para esos efectos podrán solicitar a autoridades extranjeras y organismos internacionales, directamente o por los conductos establecidos, cualquier elemento probatorio o la práctica de diligencias que resulten necesarias, dentro del ámbito de sus competencias, para los procesos administrativos sancionatorios establecidos en esta ley.

En la solicitud de asistencia se le informará a la autoridad requerida los datos necesarios para su desarrollo, se precisarán los hechos que motivan la actuación, el objeto, elementos probatorios, las normas presuntamente violadas, la identidad y ubicación de personas o bienes cuando ello fuere necesario, así como las instrucciones que convenga observar por la autoridad extranjera y el término concedido para el diligenciamiento de la petición.

CAPÍTULO V

Disposiciones en materia penal

Artículo 22. Modifica el artículo 30 de la Ley 1474 de 2011, que quedará así:

SOBORNO TRANSNACIONAL. El artículo 433 del Código Penal, quedará así:

El que indebidamente dé, prometa u ofrezca a un servidor público extranjero, en provecho de este o de un tercero, directa o indirectamente, sumas de dinero, cualquier objeto de valor pecuniario u otro beneficio o utilidad a cambio de que este realice, omita o retarde cualquier acto relacionado con el ejercicio de sus funciones y en relación con un negocio o transacción internacional, incurrirá en prisión de nueve (9) a quince (15) años y multa de seiscientos cincuenta (650) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo. Para los efectos de lo dispuesto en el presente artículo, se considera servidor público extranjero toda persona que tenga un cargo legislativo, administrativo o judicial en un Estado, sus

subdivisiones políticas o autoridades locales, o una jurisdicción extranjera, sin importar si el individuo hubiere sido nombrado o elegido. También se considera servidor público extranjero toda persona que ejerza una función pública para un Estado, sus subdivisiones políticas o autoridades locales, o en una jurisdicción extranjera, sea dentro de un organismo público, o de una empresa del Estado o una entidad cuyo poder de decisión se encuentre sometido a la voluntad del Estado, sus subdivisiones políticas o autoridades locales, o de una jurisdicción extranjera. También se entenderá que ostenta la referida calidad cualquier funcionario o agente de una organización pública internacional.

CAPÍTULO VI

Modificaciones a la Ley 1474 de 2011

Artículo 23. *Inhabilidad para contratar.* El artículo 1° de la Ley 1474 de 2011, quedará así:

Artículo 1°. Inhabilidad para contratar de quienes incurran en delitos contra la Administración Pública. El literal j) del numeral 1 del artículo 8° de la Ley 80 de 1993, quedará así:

Las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos contra la Administración Pública o de cualquiera de los delitos o faltas contemplados por la Ley 1474 de 2011 y sus normas modificatorias o de cualquiera de las conductas delictivas contempladas por las convenciones o tratados de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por Colombia, así como las personas jurídicas que hayan sido declaradas responsables administrativamente por la conducta de soborno transnacional.

Esta inhabilidad procederá preventivamente aún en los casos en los que esté pendiente la decisión sobre la impugnación de la sentencia condenatoria.

Asimismo, la inhabilidad se extenderá a las sociedades controladas por tales personas, a sus matrices y a sus subordinadas.

La inhabilidad prevista en este literal se extenderá por un término de veinte (20) años.

Artículo 24. *Prohibición para que ex servidores públicos gestionen intereses privados.* El artículo 3° de la Ley 1474 de 2011, quedará así:

“Artículo 3°. Prohibición para que ex servidores públicos gestionen intereses privados. El numeral 22 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002, quedará así:

Prestar, a particulares a título personal o por interpuesta persona servicios de asistencia, representación o asesoría frente al organismo estatal, entidad o corporación en la cual desempeñó funciones en un cargo de nivel directivo o asesor en asuntos relacionados directamente con las funciones propias del cargo hasta por el término de un (1) año después de la dejación del mismo.

Esta prohibición será indefinida en el tiempo respecto de los asuntos concretos de los cuales el servidor conoció en ejercicio de sus funciones. Se entiende por asuntos concretos de los cuales conoció en ejercicio de sus funciones aquellos de carácter particular y específico durante el ejercicio de sus funciones y de los cuales existen sujetos claramente determinados”.

Artículo 25. *Inhabilidad para contratar con el Estado. Inhabilidad para que ex empleados públicos contraten con el Estado.* El artículo 4° de la Ley 1474 de 2011, quedará así:

Artículo 4°. Inhabilidad para que ex empleados públicos contraten con el Estado. Adiciónese un literal f) al numeral 2 del artículo 8° de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:

Directa o indirectamente, las personas que hayan ejercido cargos en el nivel directivo en entidades del Estado y las sociedades respecto de las cuales estas personas sean administradores, representante legal o sus equivalentes, durante el año siguiente al retiro del cargo público, cuando el objeto que desarrollen tenga relación con las funciones propias del cargo al cual prestaron sus servicios. Esta inhabilidad será extensiva a las sociedades de las cuales estas personas sean socias, distintas de las sociedades anónimas inscritas en bolsa.

Esta incompatibilidad también operará para el cónyuge o compañero permanente y para los parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o civil y el primero afinidad del ex empleado público.

Artículo 26. *Responsabilidad de los revisores fiscales.* El artículo 7° de la Ley 1474 de 2011, quedará así:

Artículo 7°. Responsabilidad de los revisores fiscales. Adiciónese un numeral 5 al artículo 26 de la Ley 43 de 1990, el cual quedará así:

5. Los revisores fiscales tendrán la obligación de denunciar ante las autoridades penales y disciplinarias y de supervisión o ante los fiscales correspondientes, los actos de corrupción y la presunta realización de un delito contra la administración pública o delitos económicos o financieros que hubiere detectado en el ejercicio de su cargo. También deberán poner estos hechos en conocimiento de los órganos sociales y de la administración de la sociedad. Las denuncias correspondientes deberán presentarse dentro de los seis (6) meses siguientes al momento en que el revisor fiscal hubiere tenido conocimiento de los hechos. Para los efectos de este artículo, no será aplicable el régimen de secreto profesional que ampara a los revisores fiscales.

Artículo 27. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1474 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 2°. Inhabilidad para contratar de quienes financien campañas políticas.

El numeral 1 del artículo 8° de la Ley 80 de 1993 tendrá un nuevo literal k), el cual quedará así:

Las personas naturales o jurídicas que hayan financiado campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gobernaciones, a las alcaldías o al Congreso de la República, con aportes superiores al dos por ciento (2.0%) de las sumas máximas a invertir por los candidatos en las campañas electorales en cada circunscripción electoral, quienes no podrán celebrar contratos con las entidades públicas, incluso descentralizadas, del respectivo nivel administrativo para el cual fue elegido el candidato.

La inhabilidad se extenderá por todo el período para el cual el candidato fue elegido. Esta causal también operará para las personas que se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil de la persona que ha financiado la campaña política.

Esta inhabilidad comprenderá también a las personas jurídicas en las cuales el representante legal, los miembros de Junta Directiva o cualquiera de sus socios controlantes hayan financiado directamente o por interpuesta persona campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gobernaciones, las alcaldías o al Congreso de la República.

La inhabilidad contemplada en esta norma no se aplicará respecto de los contratos de prestación de servicios profesionales.

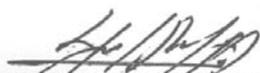
CAPÍTULO VII

Derogatorias y vigencia

Artículo 28. Deróguese el artículo 34 de la Ley 1474 de 2011.

Artículo 29. Transitorio. Las entidades llamadas a instruir procesos administrativos sancionatorios según esta ley tendrán un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley para establecer y poner en funcionamiento la estructura administrativa necesaria para el ejercicio de las competencias aquí previstas y para expedir la reglamentación prevista en el artículo 20.

Artículo 30. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.


YESID REYES ALVÁRADO
Ministro de Justicia y del Derecho

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Introducción

En mayo de 2013 Colombia fue invitada a formar parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esta organización tiene el objetivo de promover políticas

que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo¹. La OCDE está formada actualmente por treinta y cuatro países, entre los cuales el único país suramericano es Chile. La adhesión de Colombia a la Convención de la OCDE le permitirá a Colombia unirse al grupo, donde, en palabras del Presidente de la República, están “los países con las mejores prácticas económicas, sociales y de gobernabilidad del mundo entero”².

Entre el cúmulo de buenas prácticas que Colombia debe implementar antes de unirse a la OCDE, se encuentran aquellas contempladas en la *Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales*. Esta Convención fue adoptada por la OCDE en 1997 y fue objeto de adhesión por la República de Colombia en 2012 por medio de la Ley 1573 de 2011, declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-944 de 2012.

En virtud de lo preceptuado en el artículo 2° de la *Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales* de la OCDE (Convención contra el Cohecho) y en el artículo 26 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), cada uno de los Estados signatarios se compromete a adoptar las medidas que sean necesarias, de conformidad con sus ordenamientos jurídicos, para establecer la responsabilidad de las personas jurídicas por el soborno de servidores públicos extranjeros. La responsabilidad de las personas jurídicas puede ser penal, civil o administrativa³.

El proyecto de ley que hoy se somete a consideración del Congreso tiene como objeto implementar esa convención. Para esos efectos, establece un régimen de responsabilidad administrativa para las personas jurídicas que hayan incurrido en soborno transnacional y modifica el tipo penal de soborno transnacional. Algunas de las normas de este proyecto de ley modifican la Ley 1474 de 2011, también conocida como *Estatuto Anticorrupción*, la cual fue revisada por el Grupo de Trabajo sobre Cohecho de la OCDE. Este Grupo de Trabajo, conformado por países miembros de la OCDE, concluyó que en el Código Penal y en la Ley 1474 de 2011 existían una serie de vacíos que impedían la implementación plena de la Convención⁴.

De esta manera los cambios incluyen i) cambios solicitados por la OCDE al tipo penal de soborno transnacional, así como a la descripción

1 Ver texto de la Convención de la OCDE en <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/convenciondelaoede.htm>

2 Palabras del Presidente Juan Manuel Santos sobre el ingreso de Colombia a la OCDE, 30 de mayo de 2013, http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Mayo/Paginas/20130530_03.aspx

3 http://www.oas.org/juridico/PDFs/enc_compilacion.pdf

4 Ver informe del Grupo de Trabajo en <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ColombiaPhase1ReportEn.pdf>

típica de corrupción para efectos del artículo 7° sobre la labor de denuncia de revisores fiscales, y ii) cambios a la inhabilidad para contratar de quienes incurran en delitos contra la administración pública, en donde la inhabilidad aplica también para las sociedades controladas por tales personas, a sus matrices y a sus subordinadas.

Así mismo, se hace referencia a varias inhabilidades para ex funcionarios públicos, en especial lo relativo a la gestión de intereses privados, la inhabilidad para contratar con el Estado y la inhabilidad para contratar de quienes financien campañas políticas.

Entre las deficiencias específicas mencionadas por la OCDE se encuentran:

- Vacíos en la definición del tipo penal de soborno transnacional, en particular la definición de “servidor público extranjero” y el alcance de la expresión “transacción económica internacional” (párrafos 141-142 del informe).

- Vacíos en el régimen de responsabilidad de personas jurídicas establecido en el artículo 34 de la Ley 1474 de 2011. En particular la inaplicabilidad frente a entidades sin ánimo de lucro (párrafo 143), el hecho de restringirse la responsabilidad patrimonial a los actos consentidos por el representante legal o los administradores (párrafo 144), la posibilidad de prejudicialidad (párrafo 145), el monto bajo de las sanciones pecuniarias (párrafo 146) y la ausencia de definición sobre la competencia territorial de la Superintendencia de Sociedades (párrafo 147).

- Vacíos en el artículo 433 que tipifica como delito el pago de sobornos a cambio de “cualquier acción relacionada con una transacción financiera o comercial”. El Grupo de Trabajo expresa su preocupación por la posibilidad de que algunos sobornos pagados “en la conducción de los negocios internacionales” podría quedar fuera del alcance de las transacciones financieras o comerciales, por lo que sugiere el seguimiento de esta cuestión en la Fase 2.

- Vacíos en la responsabilidad de la persona jurídica por los actos cometidos por funcionarios que no son administradores o representantes legales. Para que una persona jurídica sea responsable bajo la Ley 1474 de 2011, debe demostrarse que un representante legal o administrador cometió, consintió o toleró la comisión del delito de soborno transnacional. Debido a que este asunto es fundamental para cumplir con los estándares de la Convención y las Recomendaciones de 2009, el Grupo de Trabajo deberá hacer seguimiento en este punto para garantizar que las personas jurídicas puedan ser consideradas responsables de los actos de soborno en el extranjero, aun cuando hayan sido cometidos por un empleado de menor nivel.

- Los procedimientos varían dependiendo de si llevan a la cancelación de la personería jurídica o la imposición de sanciones monetarias sobre el

sujeto personificado jurídicamente. En el primer caso, el enjuiciamiento y la condena de una persona natural son necesarias para poder imponer la sanción de suspensión o cancelación de la personería jurídica. La imposición de sanciones pecuniarias a una persona jurídica no requiere, en virtud de la ley, la investigación y el enjuiciamiento de una persona natural. Sin embargo, para imponer esas sanciones, se debe establecer que el acto de corrupción se cometió con el consentimiento o tolerancia de un representante legal o gerente. No está claro hasta qué punto el acto de corrupción de la persona natural tiene que ser demostrado en la práctica en los casos de cohecho transnacional. Debido a la ausencia de casos de cohecho transnacional y las dificultades prácticas para identificar la conducta de un individuo en una estructura corporativa compleja y descentralizada, el Grupo de Trabajo de la OCDE considera que esta cuestión debe ser objeto de cambio en la legislación colombiana.

Este proyecto de ley entonces propone dos grandes ajustes:

(1) Deroga el artículo 34 de la Ley 1474 de 2011 y en su lugar establece un régimen sancionatorio para todas las personas jurídicas, con o sin ánimo de lucro. La aplicación de este régimen sancionatorio está a cargo de la Superintendencia de Sociedades y, en algunos casos, de la Superintendencia Financiera. Las Superintendencias contarán con la competencia para imponer sanciones pecuniarias y de otra índole en casos de soborno transnacional. Los Capítulos I a III de este proyecto de ley desarrollan ese régimen sancionatorio. En la elaboración de estos capítulos el Gobierno nacional ha tenido en cuenta principalmente los artículos 2° a 4° de la convención, junto con los comentarios autorizados de la convención⁵ y las observaciones del Grupo de Trabajo sobre Cohecho.

(2) Ajusta la definición de soborno transnacional en el artículo 433 del Código Penal para evitar vacíos en la aplicación de la convención, en particular el artículo 1 que define las conductas que los Estados se han comprometido a sancionar.

Estos ajustes son una pieza clave en el proceso de adhesión de Colombia a la OCDE. En efecto, constituyen en la *Hoja de Ruta* aprobada el 20 de septiembre de 2013 por la organización⁶. Una vez estos ajustes sean aprobados por el Congreso de la República, Colombia tendrá una mayor probabilidad de ser evaluada favorablemente por la OCDE en su implementación de los compromisos adquiridos.

Además de ser un elemento crucial del proceso de adhesión a la OCDE, este proyecto de ley es un instrumento importante en la lucha contra la corrupción. Con este proyecto de ley, el alcance de la

5 Ver Comentarios en http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf.

6 <http://www.oecd.org/newsroom/oecd-sets-out-road-map-for-colombias-membership.htm>

ley colombiana alcanzará no solo al cohecho que ocurre en Colombia respecto de servidores públicos colombianos, sino también al que ocurre en el extranjero en relación con servidores públicos extranjeros. A la vez, al implementar completamente la convención, Colombia se inserta en una red de colaboración multinacional en aspectos penales que permitirá perseguir el cohecho que se inicia en otros países y se materializa en Colombia. El resultado esperado de este proyecto de ley se reflejará en una mayor transparencia en los sectores público y privado.

Como lo contempló la OEA en el 2012 a raíz de las discusiones en Colombia sobre estos temas:

“La promulgación y aplicación de leyes sobre la responsabilidad de las personas jurídicas siguen planteando a los Estados signatarios de los convenios internacionales contra la corrupción uno de los mayores escollos en el intento de establecer un marco jurídico eficaz para la prevención y sanción de la corrupción. La naciente jurisprudencia en materia de corrupción transfronteriza indica que los entes jurídicos, por ejemplo las sociedades filiales, son con frecuencia utilizados como vehículos para el soborno. También es habitual el uso de complicados marcos financieros y de refinadas técnicas contables con el fin de ocultar las transacciones ilegales. Del mismo modo, las intrincadas estructuras societarias, las operaciones comerciales descentralizadas de alcance global y la multiplicidad de niveles del poder decisorio de gestión hacen que resulte difícil atribuir a una o varias personas en concreto la responsabilidad de las irregularidades”.

Es por estos motivos que el Gobierno nacional propone dar a las Superintendencias la capacidad para sancionar a las personas jurídicas, sin la necesidad de establecer previamente la responsabilidad individual de alguna persona natural.

Explicación por artículos

Artículo 1°. Responsabilidad administrativa de las personas jurídicas. Al ratificar la convención, Colombia se obligó a prohibir y sancionar el soborno transnacional a través de dos clases de responsabilidad: (i) la responsabilidad penal individual, y (ii) la responsabilidad de las personas jurídicas (artículo 2° de la Convención). Esta última puede ser de naturaleza penal o de otra índole. La convención no prescribe el establecimiento de una responsabilidad penal de las personas jurídicas, sino sólo que las sanciones que, en virtud de tal responsabilidad, se les impongan a dichas personas sean “eficaces, proporcionadas y disuasivas”.

De este modo y ante la rapidez, diligencia y el régimen probatorio del derecho administrativo en Colombia, el Gobierno nacional propone optar por una responsabilidad administrativa que imponga multas y sanciones proporcionales y disuasivas. La decisión de no optar en este momento por el establecimiento de una responsabilidad penal de

las personas jurídicas no obedece a la supuesta imposibilidad teórica o jurídica de hacerlo, sino a la complejidad de reformas que ello supondría; en el ámbito procesal, por ejemplo, sería necesario ajustar de manera pormenorizada la normatividad para garantizar la participación de las personas jurídicas en todas las fases procesales, mientras en el campo de la teoría del delito resultaría imprescindible introducir modificaciones en conceptos estructurales de la misma como la acción, el dolo, la imprudencia, la culpabilidad y la misma punibilidad.

Por lo tanto, el Gobierno nacional propone sancionar administrativamente a las personas jurídicas que incurran en soborno transnacional. La conducta que da lugar a la sanción administrativa está descrita en el artículo 1° y coincide con la descripción típica del delito de soborno transnacional que también se propone en este proyecto. No se usa una remisión directa al artículo 433 del Código Penal, para que sea claro que la responsabilidad administrativa no depende de la responsabilidad penal individual. De esta forma, se evita que en el futuro se argumente la prejudicialidad, para evitar las sanciones administrativas.

Este régimen de responsabilidad administrativa cobija a todas las personas jurídicas, tengan o no ánimo de lucro, así como a las personas naturales que incurran en estas conductas o actúen como intermediarias.

Así mismo remplace el establecido en el artículo 34 de la Ley 1474 de 2011, el cual fue considerado insuficiente por el Grupo de Trabajo, a la luz de la Convención por el Grupo de Trabajo sobre Cohecho de la OCDE.

Artículo 2°. Competencia. Este artículo precisa la competencia en cabeza de la Superintendencia de Sociedades y de la Superintendencia Financiera. Establece la competencia sancionatoria en esas dos entidades, con el fin de concentrar toda la capacidad en entidades que sean capaces de adquirir la experiencia en investigar faltas transnacionales así como de desarrollar la capacidad para realizar investigaciones eficientes relativas al marco probatorio y de cooperación judicial internacional. Por ese motivo, no se requiere que las entidades sujetas al proceso sancionatorio estén sujetas a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades. Por ende, la regla general será que la Superintendencia de Sociedades conozca de los procesos sancionatorios contra todas las personas jurídicas. La excepción estará en la Superintendencia Financiera, y se establece para permitir a esta entidad especializada considerar las posibilidades de un riesgo sistémico al decidir sobre la adopción de una medida sancionatoria.

Artículo 3°. No prejudicialidad. La convención trata la responsabilidad penal individual y la responsabilidad de la persona jurídica como dos asuntos separados. La una no debe depender de la otra. Por lo tanto, el Estado colombiano debe desligar el proceso administrativo de responsabilidad

de las personas jurídicas del proceso penal dirigido a establecer las responsabilidades penales de las personas naturales. De esta forma se le da cumplimiento al artículo 2° de la convención.

Artículos 4°, 5° y 7°. Sanciones. Este artículo incluye tres tipos de sanciones. La sanción de multa va hasta cien mil salarios mínimos legales mensuales. El Grupo de Trabajo sobre Cohecho consideró que el monto de la multa establecido en la Ley 1474 de 2011, que tiene un mínimo de quinientos y un máximo de dos mil salarios mínimos, era muy reducido en comparación con los demás países que han establecido sanciones pecuniarias por soborno transnacional, en los cuales las cuantías máximas se han fijado tomando en consideración la magnitud de las ganancias que en forma indebida suele perseguirse con esta clase de comportamiento ilícitos.

En la evaluación de Colombia en la Fase 1 que se realizó en diciembre de 2012, la OCDE estableció lo que se transcribe enseguida:

“Sanciones efectivas, proporcionales y disuasorias para las personas jurídicas: Bajo el régimen de responsabilidad de las personas jurídicas en Colombia, las sociedades están sujetas a sanciones pecuniarias que van desde la COP 283 350 000 y COP 1 133 400 000 (o aproximadamente entre USD 157 500 y 630 000 o EUR 130 000 y 520 000). El Grupo de Trabajo recomienda que Colombia tome los pasos legislativos necesarios para aumentar el nivel de las sanciones financieras disponibles contra las personas jurídicas en casos de cohecho transnacional para asegurar que sean eficaces, proporcionales y disuasorias”.

El artículo 5° regula el caso específico de las reformas estatutarias. Impide que una persona jurídica evada la sanción por medio de una fusión o escisión. El artículo 7°, a su vez, señala los criterios de graduación de la sanción.

Artículo 6°. Caducidad. La caducidad de la facultad sancionatoria es de diez (10) años. Esta caducidad se interrumpe con el pliego de cargos. La caducidad corre por un plazo extenso debido a la complejidad de las investigaciones de soborno transnacional, la manera como se descubren estos casos y, en general, la forma en que se recolectan las pruebas a lo largo del trámite. Una de las grandes críticas de la OCDE a países con alta capacidad de sanción consiste en que el periodo de caducidad es muy corto y por ese motivo las investigaciones corren peligro⁷. En el documento elaborado por la OCDE sobre buenas prácticas para detectar y disminuir el soborno transnacional, se

encuentra un capítulo sobre este asunto⁸. En este documento se establece que “*aparte de la función central de las autoridades competentes que supervisan la investigación y persecución del delito - y como tal pueden determinar la dirección, el ritmo y el resultado de un caso de soborno, los plazos de prescripción pueden mejorar aún más o impedir la efectividad de la acción penal. El uso de facturas falsas, múltiples intermediarios, etc., pueden hacer que sea muy difícil de desenmascarar este tipo de crimen. Los casos, especialmente aquellos que involucran a funcionarios públicos extranjeros, a menudo son complejos y requieren de la obtención de pruebas voluminosas y complicados análisis de contabilidad y financiero, a veces a través de múltiples jurisdicciones. Por todas estas razones, es esencial que el plazo de prescripción sea suficientemente largo para la investigación y persecución de estos delitos*”⁹.

Entre los países de la convención que específicamente establecen un plazo de prescripción para el delito de cohecho extranjero, este varía entre los 3 y los 15 años. En Suiza el plazo de prescripción para el soborno de funcionarios públicos extranjeros es de 15 años, el más largo del grupo y es este país el segundo más efectivo en persecución del soborno transnacional en el mundo, luego de Estados Unidos. El Grupo de Trabajo de la OCDE ha reconocido que tales límites son los más adecuados dada la complejidad de los casos de corrupción. Algunos países de la OCDE, como Canadá y el Reino Unido, ni siquiera consagran una prescripción para el delito de sobornar a un funcionario público extranjero, lo que les permite disponer de tiempo suficiente para la investigación y el enjuiciamiento de los casos complejos que requieren, por ejemplo, la asistencia judicial recíproca de otras Partes¹⁰.

Para efectos de investigaciones administrativas el documento de Transparencia Internacional “*Statute of Limitations and prosecuting corruption in EU countries*” da luces sobre algunos casos. En este documento, Transparencia Internacional afirma lo siguiente:

2. Los plazos de prescripción para los casos graves de corrupción deben ser de 10 años o más.

La orientación que emerge del consenso internacional es que la prescripción debe ser de cinco años o más, tanto para procesos criminales como administrativos. Sin embargo, en particular en los casos de corrupción transnacional y en el contexto de investigaciones complejas, cinco años pueden no ser suficientes. Un período de prescripción de al menos 10 años reduciría el riesgo que los casos

7 “The underlying conduct at issue in the Wal-Mart case—namely the alleged payment of bribes to Mexican government officials and a cursory internal investigation conducted by the company—occurred more than five years ago, which could potentially put the conduct beyond the five-year statute of limitations period applicable to most federal crimes, including the FCPA”. <http://www.bna.com/the-fcpa-statute-of-limitations%E2%80%9494a-way-out-for-wal-mart/>

8 Statutes of limitations: Do investigators and prosecutors have a reasonable amount of time to follow a bribery case? in “Criminalizing bribery and ensuring enforcement”, July 2012.

9 Criminalizing bribery and ensuring enforcement”, OECD, July 2012.

10 <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>

de corrupción más complejos prescriban. En el contexto de procedimientos ineficientes y largos, así como en los casos de corrupción internacional, incluso un plazo de prescripción de 10 años no podría proporcionar el tiempo suficiente.

3. El cálculo de los plazos de prescripción debe reflejar las especificidades de los casos de corrupción.

Muchos casos de corrupción demoran en salir a la luz, por ejemplo, hasta que se produce un cambio de régimen, o cuando un funcionario o empleado deja su puesto en una empresa. Por lo tanto, la prescripción debe comenzar desde el momento en que la última infracción tuvo lugar y en el caso de faltas permanentes debe calcularse a partir de la fecha en que la actividad ilegal cesó.

Prescripción para procesos administrativos de soborno transnacional

“Un procedimiento administrativo es una determinación no judicial de culpa y puede incluir sanciones de varios tipos. Los plazos de prescripción relacionados son de las más variadas formas y vienen bajo diferentes reglamentos. En general, los periodos de prescripción de la esfera administrativa son muy cortos y pueden constituir un obstáculo para la lucha eficaz contra la corrupción, sobre todo en países en los que las personas jurídicas sólo pueden ser sancionadas a través de los procedimientos civiles o administrativos.

También pueden constituir obstáculos para la fiscalía de violaciones de las normas de financiación del partido.”¹¹

Para dar un ejemplo, puede mencionarse el caso relativo a la evaluación de Brasil en la fase 3 de la OCDE. Debido a que este proyecto es muy similar a la sobrerresponsabilidad de personas jurídicas por actos de corrupción de Brasil, resulta importante anotar que al OCDE le realizó los siguientes comentarios:

“Prescripción y plazo de las actuaciones para las personas jurídicas.

La prescripción para las personas jurídicas en el CLL es de 5 años a partir de la fecha en que la autoridad investigadora se dio cuenta de la falta (artículo 25). El plazo de prescripción se interrumpe por el inicio de cualquiera de los procedimientos administrativos o judiciales. Para procedimientos judiciales / civiles, el marco de tiempo 5 años se reiniciará tras la apertura del procedimiento. Esto plantea preocupaciones dada la lentitud e ineficacia de los procedimientos judiciales de Brasil (como se mencionó anteriormente). Es muy poco probable que en un caso tan complejo como el soborno en el extranjero, el procedimiento pudiera ser completado en tan sólo 5 años. Respecto de los procedimientos administrativos, los procedimientos deben celebrarse dentro de los

seis meses de la creación del Comité administrativo que conduce el procedimiento (artículo 10 de la CLL). Este límite de tiempo es extremadamente corto, sobre todo, ya que incluye el tiempo necesario para buscar medidas legales adicionales, tales como la asistencia judicial recíproca o de medidas de investigación específicas”¹².

Artículos 8° a 18. Disposiciones procedimentales. El proceso se rige por los principios del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo y tiene las etapas básicas de cualquier proceso sancionatorio, incluyendo el control de legalidad por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. El artículo 11 referente a la indagación preliminar contiene un periodo amplio, debido a que la investigación necesita asistencias legales mutuas que en promedio demoran 6 meses con el país receptor del cohecho y medidas judiciales de carácter internacional que requieren la cooperación jurídica internacional.

Artículo 19. Este artículo establece un sistema de beneficios por colaboración que permitirá a las Superintendencias incentivar la cooperación para sancionar efectivamente el soborno transnacional. La redacción de este precepto replica lo previsto en artículo 14 de la Ley 1340 de 2009 en materia de normas de competencia, en el que se estableció un régimen de beneficios por colaboración administrado por la Superintendencia de Industria y Comercio.

Artículo 20. Este artículo obliga a la Superintendencia de Sociedades a reglamentar la adopción de programas de transparencia y ética empresarial o de mecanismos internos anticorrupción por parte de las personas jurídicas para la creación de procedimientos, mecanismos y normas internas de auditoría.

Artículo 21. Ayuda jurídica recíproca internacional. Es necesario que para la investigación de delitos transnacionales las Superintendencias tengan facultades para solicitar pruebas internacionales. El artículo precisa esta facultad refiriéndose al artículo 9° de la Convención de la OCDE.

Artículo 22. Modificación del tipo penal de soborno transnacional. En la evaluación de Colombia en la Fase 1 que se realizó en diciembre de 2012, el Grupo de Trabajo de la OCDE expresó lo que a continuación se transcribe:

“El artículo 433 del Código Penal Colombiano tipifica como delito el soborno de funcionarios públicos extranjeros. El Grupo de Trabajo considera que, aparte de su marco para la responsabilidad de las personas jurídicas, la legislación de Colombia aparece generalmente capaz de ajustarse a las normas de la Convención. Sin embargo, el Grupo de Trabajo tiene ciertas reservas, las cuales se indican a continuación:

Definición de funcionario público extranjero

¹¹ http://www.transparency.ee/cm/files/statutes_of_limitation_web_0.pdf

¹² <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/>

3. El artículo 433 del C. P. que define el cohecho de funcionarios públicos extranjeros incluye la definición de “funcionario público extranjero” como cualquier persona con una posición específica o el ejercicio de una función específica en o para un “país extranjero” en una “entidad pública” de ese país. El Grupo de Trabajo le preocupa que “país extranjero” no estar definido en la legislación colombiana así, el delito podría no cubrir los funcionarios públicos de las áreas organizadas extranjeras o entidades extranjeras que no califican o no son reconocidas como Estados, de conformidad con lo establecido en la Convención. Además, la estrecha definición legal en Colombia de empresas con participación del Estado pueden no cubrir toda la gama de “entidades públicas” definidas en el comentario 14 de la Convención. Estas cuestiones deberían ser objeto de seguimiento en la Fase 2.

En la conducción de los negocios internacionales

4. El artículo 433 tipifica como delito el pago de sobornos a cambio de “cualquier acción relacionada con una transacción financiera o comercial”. El Grupo de Trabajo expresa su preocupación por la posibilidad de que algunos sobornos pagados “en la conducción de los negocios internacionales” podría quedar fuera del alcance de las transacciones financieras o comerciales, por lo que sugiere que el seguimiento de esta cuestión en la Fase 2.

Por ello, es fundamental modificar el tipo penal de soborno transnacional en dos partes. En primer lugar, se aclara que la acción solicitada a un servidor público extranjero debe ser indebida. En segundo lugar, el proyecto complementa la definición de “servidor público extranjero” en respuesta a los comentarios hechos por el Grupo de Trabajo de la OCDE. De esta forma se incluye dentro del concepto de “servidor público extranjero” a quien ejerza una función pública en las subdivisiones políticas de los Estados extranjeros así como en cualquier “jurisdicción extranjera”, lo cual incluye entidades que técnicamente no son Estados, como los territorios autónomos y las zonas francas independientes¹³.

Artículos 23 a 28. En el Capítulo VI se introducen algunos cambios al Estatuto Anticorrupción. Entre ellos se extiende la inhabilidad para contratar a las sociedades en las que sean socias las personas halladas responsables de delitos contra la administración pública, a sus matrices y a sus subordinadas; se modifica la prohibición de que ex servidores públicos gestionen intereses privados; se precisa la responsabilidad de los revisores fiscales que conozcan de actos de corrupción; y se crea una inhabilidad para contratar aplicable a quienes financien campañas políticas. Estas modificaciones fortalecen la lucha contra la corrupción.

Artículo 23. Inhabilidad para contratar. La inhabilidad se extiende de acuerdo con los requisitos de la OCDE. Según la nueva versión de este artículo, la inhabilidad se extiende a la comisión de cualquiera de los delitos o faltas contemplados por la Ley 1474 y sus normas modificatorias o de cualquiera de las conductas delictivas contempladas por las convenciones o tratados de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por Colombia. También se extiende a las personas jurídicas que hayan sido declaradas responsables administrativamente por la conducta de soborno transnacional.

Artículo 24. Prohibición de que ex servidores públicos gestionen intereses privados. Se hacen cambios para clarificar la prohibición de que ex servidores públicos gestionen en intereses privados, en la entidad o corporación en la cual se desempeñó por el término de 1 año y para asuntos concretos de los cuales conoció será indefinida. La norma también se cambia para hacerla más flexible, pues en la práctica se ha convertido en una prohibición excesivamente rígida.

Artículo 25. La inhabilidad prevista en el artículo 8° de la Ley 80 de 1993 se establece en un (1) año y también se aclara que solamente operará cuando el objeto que desarrollen las sociedades tenga relación con las funciones propias del cargo al cual las personas que son administradoras prestaron sus servicios.

Artículo 26. Responsabilidad de los revisores fiscales. Se adiciona un párrafo que define los actos de corrupción que los revisores fiscales deben poner en conocimiento de las autoridades.

Artículo 27. Inhabilidad para contratar de quienes financien campañas políticas. En esta norma se precisa que las personas inhabilitadas son personas tanto naturales como jurídicas, se incluye el caso de la financiación de campañas al Congreso y se reduce el mínimo del aporte que activa esta inhabilidad.

Señor Secretario,


YESID REYES ALVARADO
Ministro de Justicia y del Derecho

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 31 de octubre de 2014 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 159 con su correspondiente exposición de motivos, por el Ministro de Justicia, doctor *Yesid Reyes Alvarado*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

¹³ Ver Comentario 18 a la Convención de la OCDE en http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf, página 15.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 163 DE
2014 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen
Alternativas de Financiamiento para la Rama
Judicial.*

Bogotá, D. C., 4 de noviembre de 2014

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

La Ciudad

Señor Secretario:

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, conforme al artículo 200, numeral 1, de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con los artículos 140 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, por su digno conducto se permite poner a consideración del Honorable Congreso de la República el siguiente proyecto de ley, *por medio de la cual se establecen Alternativas de Financiamiento para la Rama Judicial*, para lo cual se presenta la siguiente:

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 163 DE
2014 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen Alternati-
vas de Financiamiento para la Rama Judicial.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley regula nuevos recursos que contribuyan a mejorar el funcionamiento de la Administración de Justicia, complementarios a los asignados anualmente a la Rama Judicial a través de la Ley de Presupuesto.

Los recursos recaudados con ocasión de la presente ley serán administrados por el Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces, a través del Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia, de que trata esta ley.

Artículo 2°. *Destinación.* Los recursos que se obtengan durante los primeros cuatro (4) años de vigencia de esta ley serán destinados prioritariamente a la puesta en marcha del sistema oral establecido en el Código General del Proceso, en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en el Código de Procedimiento Penal. A partir de la quinta anualidad los recursos aquí previstos serán destinados al presupuesto general de inversión y de funcionamiento de la Rama Judicial.

CAPÍTULO I

De los depósitos judiciales

Artículo 3°. *Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración*

de Justicia. El artículo 192 de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 21 de la Ley 1285 de 2009, quedará así:

“Artículo 192. *El Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia será una cuenta adscrita al Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga sus veces, integrada por los siguientes recursos:*

“1. *Los derechos, aranceles, emolumentos y costos que se causen con ocasión de las actuaciones judiciales y sus rendimientos.*

“2. *Los recursos provenientes del pago del Arancel Judicial.*

“3. *Los recursos provenientes del pago de la Contribución Especial Arbitral.*

“4. *El dinero recaudado por la aplicación del artículo 206 del Código General del Proceso, o norma que lo sustituya, adicione y/o complemente.*

“5. *Los recursos provenientes de los depósitos judiciales en condición especial, de que trata el artículo 192A de la Ley 270 de 1996.*

“6. *Los recursos provenientes de los depósitos judiciales no reclamados, de que trata el artículo 192B de la Ley 270 de 1996.*

“7. *El dinero recaudado por concepto de las multas impuestas a las partes, jueces y terceros en el marco de los procesos judiciales y arbitrales de todas las jurisdicciones.*

“8. *Todos los intereses, y en general rendimientos, que se hayan generado y se generen sobre los valores de los depósitos judiciales en condición especial, los depósitos judiciales no reclamados y las multas impuestas a las partes, jueces y terceros en el marco de los procesos judiciales y arbitrales de todas las jurisdicciones, sin perjuicio de la destinación del 30% para el Sistema Carcelario y Penitenciario establecida en el artículo 6° de la Ley 66 de 1993.*

“9. *Los recursos provenientes del impuesto de remate establecido en el artículo 7° de la Ley 11 de 1987, o norma que haga sus veces.*

“10. *Los demás que establezca la ley.*

“Parágrafo 1°. *El Fondo no contará con personal diferente al asignado a la Dirección Ejecutiva y a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga sus veces. Para su operación se podrá contratar a una institución especializada del sector financiero o fiduciario.*

“Parágrafo 2°. *Las personas y particulares que realicen aportes al Fondo a título de donación tendrán los beneficios fiscales que determine la ley.*

“Parágrafo 3°. *Todos los Jueces de la República estarán obligados a reportar al Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga sus veces, dentro de los tres meses siguientes a la vigencia de*

esta ley, y de manera periódica cada semestre, la relación de todos los depósitos judiciales en condición especial y los depósitos judiciales no reclamados, so pena de las sanciones disciplinarias y fiscales a las que haya lugar.

“Parágrafo 4°. El Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga sus veces, deberá cotejar con el Banco Agrario de Colombia, o la entidad bancaria correspondiente, la información entregada por los jueces con el fin de trasladar los recursos de los que hablan los numerales 4, 5, 6 y 7 de este artículo al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia, so pena de las sanciones disciplinarias y fiscales a las que haya lugar por la omisión de esta obligación”.

Artículo 4°. *Depósitos judiciales en condición especial.* Adiciónese el artículo 192A a la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

“Artículo 192A. Se entiende por depósitos judiciales en condición especial los recursos provenientes de los depósitos judiciales que tengan más de diez (10) años de constitución y que:

i) “No puedan ser pagados a su beneficiario por la inexistencia del proceso en el despacho judicial a cuyo cargo están, o de la falta de solicitud para su pago, o de la falta de la petición de otro despacho para proceder a su pago; o,

ii) “Hayan sido consignados en el Banco Agrario, o entidad bancaria correspondiente, o estén a su cargo, sin que se tenga identificado el despacho judicial bajo cuya responsabilidad deberían estar.

“Parágrafo. Antes de trasladar los recursos de los depósitos judiciales en condición especial, el Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga sus veces, publicará por una sola vez en un diario de amplia circulación nacional el listado de todos los depósitos judiciales en condición especial, vigentes a la fecha de publicación, identificando el radicado del proceso –si lo tiene–, sus partes –si las conoce– y la fecha en que fue hecho el depósito, para que en el término de veinte (20) días hábiles, siguientes a la fecha de la publicación, el beneficiario del depósito se presente a realizar las reclamaciones correspondientes ante el Juzgado que conoció del proceso. Si el beneficiario no reclama el depósito, se entenderá que los recursos prescribieron de pleno derecho a favor de la Nación, Rama Judicial, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces, con destino al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia”.

Artículo 5°. *Depósitos judiciales no reclamados.* Adiciónese el artículo 192B de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

“Artículo 192B. *Depósitos judiciales no reclamados.* Los depósitos judiciales que no hayan sido reclamados por su beneficiario dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha de termina-

ción definitiva de cualquier proceso menos el laboral, prescribirán de pleno derecho a favor de la Rama Judicial, Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces, con destino al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia.

“Los depósitos judiciales provenientes de procesos laborales que no hayan sido reclamados por su beneficiario dentro de los tres (3) años siguientes a la fecha del depósito, prescribirán de pleno derecho a favor de la Rama Judicial, Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces, con destino al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia.

“Parágrafo. Antes de trasladar los recursos de los depósitos judiciales no reclamados, el Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga sus veces, publicará por una sola vez en un diario de amplia circulación nacional el listado de todos los depósitos judiciales no reclamados a la fecha de publicación, identificando el radicado del proceso, sus partes y la fecha de la actuación que dio fin al proceso, para que en el término de veinte (20) días hábiles, siguientes a la fecha de la publicación, el beneficiario del depósito se presente a realizar las reclamaciones correspondientes ante el Juzgado que conoció del proceso. Si el beneficiario no reclama el depósito, se entenderá que los recursos prescribieron de pleno derecho a favor de la Nación, Rama Judicial, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces, con destino al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia”.

Artículo 6°. *Destinación.* Modifíquese el artículo 6° de la Ley 66 de 1993, el cual quedará así:

“Artículo 6°. *Destinación.* Los dineros que se reciban por concepto de intereses, y en general rendimientos, que se hayan generado y se generen sobre los valores de los depósitos judiciales en condición especial, los depósitos judiciales no reclamados y las multas impuestas a las partes, jueces y terceros en el marco de los procesos judiciales y arbitrales de todas las jurisdicciones, se distribuirán, en un setenta por ciento (70%) para la Rama Judicial, Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces, con destino al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia, y en un treinta por ciento (30%) para los planes, programas y proyectos de rehabilitación y de construcción, mejoras, adecuación y consecución de los centros carcelarios y penitenciarios”.

Artículo 7°. *Consignación.* Todos los depósitos que a la fecha de entrada en vigencia de esta ley, y conforme a lo establecido por ésta, sean catalogados por los jueces como depósitos judiciales

en condición especial y/o depósitos judiciales no reclamados, previo el trámite dispuesto en los párrafos de los artículos 192A y 192B de la Ley 270 de 1996, deberán ser consignados a favor del Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces, con destino al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia, dentro de los dos meses siguientes a la vigencia de la presente ley.

Del total del valor recaudado por concepto de intereses, y en general rendimientos, que se hayan generado y se generen sobre los valores de los depósitos judiciales en condición especial, los depósitos judiciales no reclamados y las multas impuestas a las partes, jueces y terceros en el marco de los procesos judiciales y arbitrales de todas las jurisdicciones, el Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces, deberá transferir cada semestre el 30% de lo recaudado por este concepto, a favor del Instituto Penitenciario y Carcelario, o quien haga sus veces, para la ejecución de los planes, programas y proyectos de rehabilitación y de construcción, mejoras, adecuación y consecución de los centros carcelarios y penitenciarios, conforme lo establece el artículo 6° de la Ley 66 de 1993.

Artículo 8°. *Consignación, intereses y pago.* El artículo 203 de la Ley 270 de 1996, modificado por el artículo 20 de la Ley 1285 de 2009, quedará así:

“Artículo 203. Los dineros que deban consignarse a órdenes de los despachos de la Rama Judicial de conformidad con lo previsto en la presente ley y en las disposiciones legales vigentes se depositarán en el Banco Agrario de Colombia en razón de las condiciones más favorables en materia de rentabilidad, eficiencia en el recaudo, seguridad y demás beneficios a favor de la rama.

“De la misma manera se procederá respecto de las multas, cauciones y pagos que decreten las autoridades judiciales o de los depósitos que prescriban a favor de la Nación.

“En ningún caso el Banco Agrario de Colombia pagará una tasa inferior a la DTF vigente. Dicho pago se causará por trimestre calendario y deberá pagarse dentro de los diez días siguientes al vencimiento del plazo”.

Artículo 9°. *Derogatorias.* A partir de la vigencia de esta ley quedarán derogados los artículos 9° y 10 de la Ley 66 de 1993.

CAPÍTULO II

De las multas

Artículo 10. *Multas.* Los recursos provenientes de las multas impuestas a las partes, jueces y terceros en el marco de los procesos judiciales y arbitrales de todas las jurisdicciones, serán consignados a favor de la Rama Judicial, Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces,

con destino al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia.

Artículo 11. *Pago.* El obligado a pagar una multa tendrá diez (10) días hábiles, contados desde el día hábil siguiente a la fecha de ejecutoria de la providencia que impone la sanción, para pagar la multa. En caso que la multa no sea pagada dentro de este término, el juez competente, so pena de las sanciones disciplinarias, fiscales y penales a las que haya lugar, deberá enviar al Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga sus veces, dentro de los diez días hábiles siguientes al vencimiento del plazo que tenía el obligado para pagar la multa, la primera copia auténtica de la providencia que impuso la multa y una certificación en la que acredite que esta providencia se encuentra ejecutoriada, la fecha en que esta cobró ejecutoria y la fecha en que se venció el plazo que tenía el obligado para pagar la multa. De lo anterior dejará constancia en el expediente.

Desde el día hábil siguiente al vencimiento del plazo legal establecido para pagar la multa, el sancionado deberá cancelar intereses moratorios. Para estos efectos, la tasa de interés moratorio será una y media veces el interés bancario corriente certificado por la Superintendencia Financiera de Colombia para el respectivo mes de mora.

Artículo 12. *Cobro coactivo.* La Dirección Ejecutiva y las Oficinas de Cobro Coactivo del Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga sus veces, adelantarán el cobro coactivo de las multas, conforme a lo establecido en el artículo 11 anterior, en ejercicio de las facultades otorgadas por el artículo 136 de la Ley 6ª de 1992 y siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 5° de la Ley 1066 de 2006.

Las multas que con anterioridad a la vigencia de esta ley no hayan sido cobradas, deberán ser enviadas por el despacho judicial competente a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial correspondiente, quienes a través de las Oficinas de Cobro Coactivo del Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga sus veces, deberán iniciar el proceso correspondiente.

En el caso en que se inicie el proceso cobro, el juez competente deberá enviar al Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial correspondiente, o quien haga sus veces, la primera copia auténtica de la providencia que impuso la multa y una certificación en la que acredite que esta providencia se encuentra ejecutoriada, la fecha en que ésta cobró ejecutoria y la fecha en que se venció el plazo que tenía el obligado para pagar la multa, de lo cual dejará constancia en el expediente.

CAPÍTULO III

Impuesto del Remate y Adjudicaciones

Artículo 13. *Impuesto de remate.* En adelante, el artículo 7° de la Ley 11 de 1987 quedará así:

“Artículo 7°. *Los adquirentes en remates de bienes muebles e inmuebles que se realicen por el Martillo, los Juzgados Civiles, los Juzgados Laborales y demás entidades de los órdenes nacional, departamental y municipal, pagarán un impuesto del cinco por ciento (5%) sobre el valor final del remate, con destino al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia. Sin el lleno de este requisito no se dará aprobación a la diligencia respectiva.*”

“Parágrafo. *El valor del impuesto de que trata el presente artículo será captado por la entidad rematadora, y entregado mensualmente al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia*”.

CAPÍTULO IV

Modificación al Juramento Estimatorio

Artículo 14. *Modificación al Juramento Estimatorio.* En adelante el inciso 4° y el parágrafo del artículo 206 del Código General del Proceso quedarán así:

“*Si la cantidad estimada excediere en el cincuenta por ciento (50%) la que resulte probada, se condenará a quien la hizo a pagar al Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces, una suma equivalente al diez por ciento (10%) de la diferencia*”.

“*Parágrafo. También habrá lugar a la condena a la que se refiere este artículo a favor del Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces, en los eventos en que se nieguen las pretensiones por falta de demostración de los perjuicios. En este evento, la sanción equivaldrá al cinco por ciento (5%) del valor pretendido en la demanda cuyas pretensiones fueron desestimadas*”.

CAPÍTULO V

Régimen para la compartición de bienes decomisados en otros países

Artículo 15. *Acuerdos para la compartición de bienes.* El Gobierno Nacional y la Fiscalía General de la Nación suscribirán acuerdos con otros Estados por virtud de los cuales el Estado colombiano pueda compartir, con los Estados Parte de estos convenios, los bienes y recursos producto de actividades ilícitas que sean objeto de comiso, decomiso o extinción de dominio, obtenidos como resultado de acciones de cooperación internacional para la persecución del delito.

Estos acuerdos deberán regular, por lo menos: i) qué se entiende por actividad ilícita; ii) qué se entiende por bienes producto de actividades ilícitas, y iii) el régimen de compartición de bienes de nacionales colombianos que estén localizados en Estados diferentes a Colombia y que sean

producto de actividades ilícitas o delitos, según lo defina el respectivo acuerdo.

Los convenios también deberán acordar el régimen de compartición de bienes objeto de sucesión por causa de muerte, que provengan de actividades ilícitas.

Artículo 16. *Destinación.* Todos los bienes y recursos que sean obtenidos a través del cumplimiento de los acuerdos de compartición de bienes que suscriba el Estado colombiano con otros Estados serán destinados, durante los primeros cuatro (4) años de vigencia de esta ley, a la puesta en marcha del sistema oral establecido en el Código General del Proceso y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y deberán ser entregados para su administración y destinación a la Rama Judicial, Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces, con destino al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia. A partir de la quinta anualidad los recursos obtenidos serán destinados al presupuesto de inversión y de funcionamiento de la Rama Judicial.

Artículo 17. *Seguimiento.* Para efectos de dar cumplimiento a lo previamente dispuesto, cada vez que una agencia, entidad, organismo, y en general cualquier autoridad del Estado colombiano, en cumplimiento de cualquier convenio, acuerdo o tratado internacional de cooperación internacional contra el delito, suministre información a las autoridades de otro Estado que permita el comiso, decomiso o la extinción de bienes, deberá informar de manera inmediata a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para que haga seguimiento internacional a los procesos de extinción de dominio, comisos, decomisos, y en general a cualquier procedimiento que lleve a la declaración de titularidad a favor de un Estado de los bienes producto de actividades ilícitas, con el fin de que los bienes y recursos obtenidos sigan el régimen para compartir bienes y sus frutos establecido en los acuerdos de los que trata esta ley, y sean destinados al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia.

CAPÍTULO VI

Contribución Especial Arbitral

Artículo 18. *Naturaleza.* La Contribución Especial Arbitral es una contribución parafiscal a cargo de los centros de arbitraje y de los árbitros, con destino a la Nación – Rama Judicial. En los casos de tribunales arbitrales *ad hoc* la Contribución Especial Arbitral es un aporte parafiscal a cargo de los árbitros.

Artículo 19. *Sujeto activo.* La Contribución Especial Arbitral se causa a favor del Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus ve-

ces, con destino al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia.

Artículo 20. *Sujeto pasivo.* La Contribución Especial Arbitral está a cargo de los Centros de Arbitraje y los árbitros.

Artículo 21. *Hecho generador.* La Contribución Especial Arbitral para los Centros de Arbitraje se genera cuando les sean pagados los gastos fijados en cada proceso y para los árbitros cuando se proferiera el laudo que ponga fin al proceso.

Artículo 22. *Base gravable.* Para los Centros de Arbitraje la base gravable de la Contribución Especial Arbitral será el monto de lo pagado por concepto de gastos de funcionamiento del tribunal arbitral respectivo. Para los árbitros será el monto de los honorarios efectivamente recibidos. Para los tribunales arbitrales *ad hoc* la base gravable estará compuesta por el monto recaudado por concepto de gastos de funcionamiento y honorarios percibidos.

Artículo 23. *Tarifa.* La tarifa para arbitraje institucional será del tres por ciento (3%) de la base gravable para los árbitros y del tres por ciento (3%) para los Centros de Arbitraje. La tarifa para los tribunales *ad hoc* será del uno por ciento (1%).

Artículo 24. *Liquidación y pago.* El Centro de Arbitraje deberá pagar la contribución dentro de los tres (3) días siguientes en que le hayan sido cancelados los gastos de funcionamiento del Tribunal respectivo, mediante consignación realizada a favor del Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces.

El Presidente del Tribunal Arbitral descontará del pago del saldo final de los honorarios, el uno por ciento (1%) del valor total pagado a cada árbitro, y la suma que resulte la consignará inmediatamente a la orden del Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces, con destino al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia.

Artículo 25. *Información y sanción.* Los Centros de Arbitraje deberán enviar semestralmente a la Dirección de Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos del Ministerio de Justicia y del Derecho un informe sobre el monto de las pretensiones, el monto de los costos de funcionamiento, el monto de los honorarios percibidos por los árbitros y el monto correspondiente a las Contribuciones Arbitrales Especiales que sean debidas, en cada uno de los procesos que se adelanten bajo su administración.

Además de las sanciones penales a que haya lugar, el Centro de Arbitraje o árbitro que utilice documentación falsa o adulterada o que a través de cualquier otro medio fraudulento altere la información prevista en el inciso anterior u omita informarla para evadir el pago de esta contribución, deberá pagar a favor de la Rama Judicial, Consejo

Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces, con destino al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia, a título de sanción, una Contribución Arbitral Especial equivalente al triple de la tarifa inicialmente debida, conforme a lo establecido por esta ley, más los intereses moratorios a la máxima tasa legal permitida desde la fecha en que debía haber pagado la Contribución Arbitral Especial y hasta la fecha en que efectivamente se cancele.

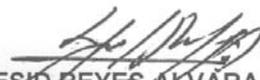
Parágrafo. La Dirección de Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos del Ministerio de Justicia y del Derecho, bajo las reglas del debido proceso y siguiendo el trámite establecido en el Capítulo III del Título III de la Ley 1437 de 2011, determinará la imposición de esta sanción.

Artículo 26. *Vigencia y cobro de la Contribución Especial Arbitral.* La presente ley se aplicará a los procesos arbitrales nacionales e internacionales cuyas demandas se presenten con posterioridad a la vigencia de la misma.

CAPÍTULO VII

Vigencia

Artículo 27. *Derogatorias y vigencia.* Esta ley entrará a regir a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


YESID REYES ALVARADO
Ministro de Justicia y del Derecho

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Introducción

El deber de tener una justicia celer, eficaz y que garantice la protección de los derechos de los ciudadanos, ha contribuido a que, durante los últimos años, se hayan adoptado grandes reformas en materia judicial en Colombia. Todas estas iniciativas han tenido como principal objetivo la puesta en práctica de procesos orales que permitan resolver los conflictos de manera eficiente y en cumplimiento de las garantías del debido proceso. Sin embargo, las limitaciones presupuestales para la puesta en marcha de estos sistemas han impedido una transformación real con efectos prácticos en el día a día de la ciudadanía.

Aunque en los pasados 50 años la demanda de justicia en Colombia ha crecido de manera exponencial, la oferta estatal no se ha incrementado en el mismo ritmo. Parte de esta inconsistencia se debe a problemas de gestión y administración judicial, pero no es posible desconocer que la falta de recursos limita estructuralmente la puesta en práctica de nuevos y mejores sistemas procesales.

En este contexto, el Gobierno Nacional ha realizado grandes esfuerzos para dar a la Rama

Judicial un presupuesto que responda de manera adecuada a las necesidades del sistema de justicia. Sin embargo, se ha detectado la necesidad de proveer a la Rama Judicial de una fuente de recursos adicionales, que no dependa del presupuesto nacional, y que permita financiar la entrada en funcionamiento de los sistemas de oralidad ya previstos en las normas procesales vigentes.

Con ese fin el Gobierno Nacional presenta al Honorable Congreso de la República este proyecto de ley con la propuesta de seis fuentes de financiación para el Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia. Las seis fuentes son:

1. Los depósitos judiciales.
2. Multas impuestas en los procesos judiciales.
3. Impuesto de remate.
4. Sanción por exceso en el juramento estimatorio.

5. Acuerdos de compartición de bienes ilícitos.
6. Contribución especial arbitral.

A continuación se presenta un panorama general de la situación actual de la financiación de la Rama Judicial y se explican las razones por las cuales, a pesar de estar modificando normas de la Ley 270 de 1996 o Ley Estatutaria de Administración de Justicia, este proyecto de ley puede ser tramitado como una ley ordinaria. Posteriormente se explican, una a una, las fuentes de financiación contempladas en el proyecto de ley.

1. Panorama general de la financiación de la Rama Judicial¹

De acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la principal fuente de financiación de la Rama Judicial es el Presupuesto General de la Nación que financia el 90% del gasto, como se detalla en el siguiente cuadro.

Fuentes de ingresos		Monto	Características del recaudo de la fuente financiación
Actuales Rama Judicial	Ley 55/85	105.857	35,1% de los ingresos por derechos de registros de instrumentos públicos y escrituración destinados a supernotarios
	Ley 66/93	47.341	Prescripción de depósitos judiciales, además de multas y causaciones
	Ley 6/92	34.926	Impuesto de remates, el monto es el 3% del valor final de los remates
	Otros	1.799	
	Fondos Especiales	189.923	
	Presupuesto General de la Nación	2.648.196	Impuestos generales del Gobierno Nacional Central y financiación de crédito.
	Arancel Ley 1394/10 SSF	-	1% por terminación anticipada o 2% base gravable al finalizar el proceso
Arancel Ley 1594/13 (Rec 16 SSF)	101.882	Declarado inexecutable. 2014 se programaron \$101mm SSF, de los cuales el recaudo fue de \$50,076 millones en 2013 y \$26,875 en 2014.	
Total fuentes actuales		2.940.000	

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto- Subdirección de Desarrollo Social.

Los recursos para la Rama Judicial han crecido 57,5% entre 2010 y 2015 en términos reales, pasando de \$2,11 billones a \$3,32 billones en la programación 2015. En los siguientes gráficos y cuadros se presentan los valores históricos que se han programado en cada Ley de Presupuesto, a precios constantes de 2015 y corrientes, respectivamente.



Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto - Subdirección de Desarrollo Social.

Histórico de asignaciones presupuestales a la Rama Judicial

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Apropiación	683,5	760,1	790,0	778,8	870,4	1.005,5	1.138,5	1.238,5	1.346,1	1.596,7	1.698,5	1.907,6	2.247,6	2.500,4	2.974,6	2.983,4
Funcionamiento	628,2	675,9	702,7	709,0	813,8	899,7	995,9	1.076,9	1.203,2	1.400,3	1.496,9	1.677,1	1.996,9	2.242,2	2.724,4	2.668,7
Gastos de personal	45,6	51,7	56,9	57,0	62,1	69,6	108,1	108,9	122,3	136,8	161,3	192,6	220,9	251,2	225,8	251,1
Gastos generales	51,5	32,5	30,3	13,0	36,6	42,1	34,1	40,7	33,5	39,6	38,5	37,4	40,8	44,1	47,0	31,6
Transferencias	73,7	47,6	41,7	37,6	67,6	70,0	88,1	92,9	104,0	87,6	136,6	730,4	201,1	338,9	342,0	342,0
Inversión	707,1	807,4	811,7	817,4	1.038,0	1.075,5	1.220,3	1.319,4	1.470,1	1.688,4	1.836,5	2.138,2	2.448,7	2.832,4	2.899,6	3.323,4
Total general	707,1	807,4	811,7	817,4	1.038,0	1.075,5	1.220,3	1.319,4	1.470,1	1.688,4	1.836,5	2.138,2	2.448,7	2.832,4	2.899,6	3.323,4
Varificación	14%	3%	2%	27%	4%	14%	8%	11%	15%	9%	10%	15%	16%	16%	4%	13%

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto - Subdirección de Desarrollo Social.

Los datos no sólo dan cuenta de la tendencia creciente de los recursos asignados a la Rama, sino además de la importante concentración de los mismos en gastos de funcionamiento. Del total del presupuesto 2014 (\$2,94 billones) el funcionamiento representa el 82% (\$2,59 billones). A su vez el primordial rubro a cubrir en funcionamiento son los gastos de personal que para el año 2014 ascienden a \$2,24 billones (78% del total del

¹ Este capítulo de la exposición de motivos fue elaborado a partir de los estudios presentados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

presupuesto de la Rama). Para 2015, el proyecto de ley de presupuesto contempla \$3,32 billones para la Rama, de los cuales \$2,98 billones (89,7%) corresponden a funcionamiento y \$2,66 billones (80%) a gastos de personal.

Las principales preocupaciones presupuestales de la Rama Judicial pueden resumirse así:

a) **Descongestión:** En el presupuesto se conoce como descongestión a los recursos utilizados para contratar personal que permita desacumular procesos en la Rama Judicial. Estos recursos se otorgan desde el año 2007, como se observa en el siguiente gráfico. Se destaca el importante incremento en los últimos tres años, donde los recursos han estado en promedio por encima de los \$500 mil millones. Dado que este gasto se ha vuelto recurrente, desde el 2013 el Ministerio de Hacienda manifestó la necesidad de estudiar con el Consejo Superior de la Judicatura una ampliación de la planta de la Rama y desmontar la descongestión temporal.



Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto - Subdirección de Desarrollo Social.

a) **Bonificación 2013:** La prima otorgada después del paro del año 2012 implica un crecimiento de más de \$1,2 billones adicionales en el presupuesto de la Rama, incorporando \$300 mm cada vigencia, hasta llevar los gastos de personal a niveles de \$2,81 billones en el año 2018;

b) **Implementación del Código General del Proceso:** Según el artículo 627, numeral 6, del Código General del Proceso, este debe implementarse de manera gradual “en la medida en que se hayan ejecutado los programas de formación de funcionarios y empleados y se disponga de la infraestructura física y tecnológica, del número de despachos judiciales requeridos al día, y de los demás elementos necesarios para el funcionamiento del proceso oral y por audiencias, según lo determine el Consejo Superior de la Judicatura, y en un plazo máximo de tres (3) años, al final del cual esta ley entrará en vigencia en todos los distritos judiciales del país”.

El presente proyecto busca aumentar los recursos de la Rama Judicial para lograr la implementación del Código General del Proceso en un periodo inicial de cuatro años y, posteriormente, para contribuir al presupuesto general de inversión y funcionamiento de la Rama.

Con estas fuentes de financiamiento no se sustituye el esfuerzo que han hecho el Gobierno y el Congreso para aumentar la participación de la Rama Judicial en el presupuesto general. Por ese motivo el artículo 1° del proyecto señala que los recursos que se obtengan serán “*complementarios a los asignados anualmente a la Rama Judicial a través de la Ley de Presupuesto*”.

2. Trámite como ley ordinaria

Los artículos 3° a 5° del proyecto modifican y adicionan la Ley 270 de 1996 “*Estatutaria de la Administración de Justicia*”. El proyecto, sin embargo, no requiere el trámite de ley estatutaria señalado en el artículo 153 de la Constitución. Aunque el artículo 192 de la Ley 270 de 1996 haga parte de una ley estatutaria, y los nuevos artículos 192A y 192B también lo harán, estos no tienen materialmente el rango de ley estatutaria.

La Corte Constitucional ha señalado que, dentro de un mismo cuerpo normativo aprobado como ley estatutaria, pueden estar contenidas normas de rango estatutario y normas de rango de ley ordinaria. En la Sentencia C-713 de 2008 la Corte Constitucional examinó el proyecto de ley estatutaria que, entre otras cosas, creó el Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia mediante el artículo 192 de la Ley 270 de 1996, y advirtió que “*algunos de los aspectos regulados en el proyecto objeto de examen pueden ser modificados por una ley ordinaria, pues, se insiste, “no todo aspecto que de una forma u otra se relacione con la Administración de Justicia debe necesariamente hacer parte de una ley estatutaria”*”².

En materia de administración de justicia la reserva de ley estatutaria debe ser leída de manera restrictiva. La jurisprudencia constitucional señala que “*el mandato constitucional en el sentido que la administración de justicia sea desarrollada por el legislador a través de una ley estatutaria no implica que absolutamente todas las situaciones puntuales relacionadas con esa materia deban desarrollarse siguiendo ese procedimiento calificado*”³. Por el contrario, solamente se someten a esa reserva los asuntos relacionados con “*la estructura orgánica esencial de la función pública de administración de justicia y ... sus funciones generales*”⁴.

En este caso los artículos 192, 192A y 192B, que el Gobierno Nacional propone modificar o adicionar por medio de los artículos 3° a 5° del presente proyecto de ley se refieren a los siguientes aspectos: 1. Adicionan la lista de recursos que ingresan al Fondo creado por la Ley 1285 de 2009. 2. Regulan los depósitos judiciales en condición especial, y 3. Establecen la prescripción de

² Sentencia C-713 de 2008, apartado 4.7.1.

³ Sentencia C-162 de 2003.

⁴ Sentencia C-836 de 2002.

pleno derecho, a favor de la Rama Judicial, para los depósitos judiciales no reclamados.

Ninguno de estos tres asuntos constituye una modificación de la estructura orgánica esencial de la función pública de la administración de justicia. Por lo tanto, el presente proyecto puede ser tramitado como ley ordinaria.

3. Fuentes específicas de financiación.

3.1. Depósitos judiciales

El primero de estos recursos que se pretende sea destinado a la modernización, fortalecimiento y bienestar de la Administración de Justicia es el valor de los depósitos judiciales en condición especial y depósitos judiciales que no han sido reclamados.

Los depósitos judiciales en condición especial son las sumas de dinero provenientes de los depósitos judiciales que tienen más de diez (10) años de constitución y que:

i) no pueden ser pagados a su beneficiario por la inexistencia del proceso en el despacho judicial a cuyo cargo están, o por la falta de solicitud para su pago, o por la falta de petición de otro despacho para proceder a su pago, o

ii) han sido consignados en el Banco Agrario, o entidad bancaria correspondiente, o estén a su cargo, sin que se tenga identificado el despacho judicial bajo cuya responsabilidad deberían estar. De acuerdo con cifras del Ministerio de Hacienda el monto total de estos depósitos asciende a los siguientes valores:

RESUMEN PENDIENTE DE PAGO DEPÓSITOS JUDICIALES AL CORTE DE AGOSTO 31 DE 2014				
AÑO	CANTIDAD		ACUMULADOS	
			VALOR	
ATRÁS-1990	481,539	\$3,494,048,699.41	481,539	\$3,494,048,699.41
1991	58,756	\$1,345,694,335.43	540,295	\$4,839,743,034.84
1992	61,586	\$1,699,547,484.39	601,881	\$6,539,290,519.23
1993	62,638	\$2,437,480,747.58	664,519	\$8,976,771,266.81
1994	62,672	\$3,374,782,070.33	727,191	\$12,351,553,337.14
1995	68,976	\$4,540,304,866.24	796,167	\$16,891,858,203.38
1996	76,621	\$6,428,237,554.55	872,788	\$23,320,095,757.93
1997	71,060	\$7,455,935,068.32	943,848	\$30,776,030,826.25
1998	80,952	\$10,525,637,353.05	1,024,800	\$41,301,668,179.30
1999	90,178	\$15,395,578,773.26	1,114,978	\$56,697,246,952.56
2000	110,209	\$21,816,392,509.98	1,225,187	\$78,513,639,462.54
2001	103,067	\$22,190,509,589.08	1,328,254	\$100,704,149,051.62
2002	101,078	\$30,846,238,029.97	1,429,332	\$131,550,387,081.59
2003	130,343	\$35,744,250,801.58	1,559,675	\$167,294,637,883.17
2004	149,479	\$51,982,854,779.79	1,709,154	\$219,277,492,662.96
2005	156,855	\$49,717,756,867.82	1,866,009	\$268,995,249,530.78
2006	176,194	\$76,752,893,192.70	2,042,203	\$345,748,142,723.48
2007	173,846	\$80,732,226,635.88	2,216,049	\$426,480,369,359.36
2008	193,781	\$94,372,959,838.83	2,409,830	\$520,853,329,198.19
2009	221,604	\$143,020,317,473.40	2,631,434	\$663,873,646,671.59
2010	261,969	\$223,030,048,637.14	2,893,403	\$886,903,695,308.73
2011	318,413	\$334,801,337,491.44	3,211,816	\$1,221,705,032,800.17
2012	469,811	\$459,885,501,987.88	3,681,627	\$1,681,590,534,788.05
2013	699,358	\$918,042,804,021.15	4,380,985	\$2,599,633,338,809.20
2014 *	914,544	\$1,442,447,302,058.95	5,295,529	\$4,042,080,640,868.15
TOTAL	5,295,529	\$4,042,080,640,868.15		

* Al corte del 31 de agosto de 2014.

De ser aprobado este proyecto de ley, todos estos recursos pasarían a ser parte del Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia y estarían destinados durante las primeras anualidades a la implementación del sistema oral, para luego estar dirigidos a cubrir los gastos de funcionamiento y costos de inversión de la Rama Judicial.

Por otro lado, entrarían también a ser parte del Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia los

recursos provenientes de los depósitos judiciales que no hayan sido reclamados por su beneficiario dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha de terminación definitiva del correspondiente proceso y tres (3) años en caso de ser un proceso laboral. Estas sumas de dinero prescribirían de pleno derecho a favor de la Rama Judicial, Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces, después de un proceso que permita a los beneficiarios reclamar estas sumas de dinero.

De acuerdo con las cifras del Ministerio de Hacienda, en el primer año tras la expedición de este

cuerpo normativo, se podría apropiar una suma aproximada a los 300 mil millones de pesos.

3.2. Multas

Al modificar el artículo 191 de la Ley 270 de 1996, el artículo 20 de la Ley 1285 de 2009 consagró la regulación sobre el pago de las multas causadas en procesos judiciales:

“**Artículo 191.** Los dineros que deban consignarse a órdenes de los despachos de la rama judicial de conformidad con lo previsto en la presente ley y en las disposiciones legales vigentes se depositarán en el Banco Agrario de Colombia en razón de las condiciones más favorables en materia de rentabilidad, eficiencia en el recaudo, seguridad y demás beneficios a favor de la rama.

“De la misma manera se procederá respecto de las multas, cauciones y pagos que decreten las autoridades judiciales o de los depósitos que prescriban a favor de la Nación.

“En ningún caso el Banco Agrario de Colombia pagará una tasa inferior al promedio de las cinco mejores tasas de intereses en cuenta de ahorros que se ofrezcan en el mercado, certificado por la Superintendencia Financiera.

“Parágrafo. Facúltase al Juez de la causa para que a través del trámite incidental ejecute la multa o caución dentro del mismo proceso”.

Aun así, y aunque la imposición de multas es una práctica reiterada en el desarrollo de los procesos judiciales en Colombia, lo que resulta más escaso es el pago por parte de los obligados y su correspondiente cobro por parte de las autoridades competentes. Por este motivo, el articulado incluido en el segundo capítulo de la ley busca instituir mecanismos y procedimientos que faciliten la materialización de dichas multas. Si estos recursos se pudieran recaudar efectivamente, podrían aportar sustancialmente a los ingresos que recibe la Rama Judicial y que contribuyen a su apropiado mantenimiento. De acuerdo con los cálculos realizados por el Ministerio de Hacienda, tras el primer año de esta regulación, se podrían recaudar 200 mil millones de pesos.

3.3. Impuesto de remate

De ser aprobado este proyecto de ley, el impuesto de remate que actualmente corresponde al tres por ciento (3%) del precio total de los bienes rematados, pasaría al cinco por ciento (5%) de este valor, lo cual en proyecciones, y con base en lo recaudado durante el 2014, llevaría a que el recaudo aumentara a \$21.355.000.000 para el año 2015, recursos que también irían destinados al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia.

RECAUDO						
DETALLE	2010 (3%)	2011 (3%)	2012 (3%)	2013 (3%)	2014 (3%)	2015 (5%)
IMPUESTO DE REMATE	8.688,00	11.934,00	10.216,00	12.203,00	12.813,00	21.355,00

Fuente: Rama Judicial/ Ministerio de Hacienda.

3.4. Juramento estimatorio

El artículo 206 del Código General del Proceso consagra la figura del *Juramento estimatorio*: “Quien pretenda el reconocimiento de una indemnización, compensación o el pago de frutos o mejoras, deberá estimarlo razonadamente bajo juramento en la demanda o petición correspondiente, discriminando cada uno de sus conceptos. Dicho juramento hará prueba de su monto mientras su cuantía no sea objetada por la parte contraria dentro del traslado respectivo. Solo se considerará la objeción que especifique razonadamente la inexactitud que se le atribuya a la estimación.

“Formulada la objeción el juez concederá el término de cinco (5) días a la parte que hizo la estimación, para que aporte o solicite las pruebas pertinentes.

“Aun cuando no se presente objeción de parte, si el juez advierte que la estimación es notoriamente injusta, ilegal o sospeche que haya fraude, colusión o cualquier otra situación similar, deberá decretar de oficio las pruebas que considere necesarias para tasar el valor pretendido.

Si la cantidad estimada excediere en el cincuenta por ciento (50%) la que resulte probada, se condenará a quien la hizo a pagar a la otra parte una suma equivalente al diez por ciento (10%) de la diferencia”.

Con esta institución, el nuevo régimen procesal civil pretende terminar con el uso irresponsable e irreflexivo del derecho de acción. A través del ejercicio del juramento estimatorio las partes se ven obligadas a hacer una exposición razonada y justificada de los perjuicios, delimitando con mayor claridad el ámbito probatorio que se va a discutir en el proceso y por tanto resultando en mayor celeridad y precisión en los fallos judiciales. La falta de observancia de este fundamental ejercicio puede generar el pago de una sanción por cuenta de quien no realizó adecuadamente la estimación, a la otra parte. Aun así, aunque el quebrantamiento del juramento estimatorio afecta negativamente a la contraparte, la peor vulneración es la que se realiza en contra de la administración de justicia, generándole mayores cargas de trabajo innecesarias e infundadas, a raíz de estrategias procesales confusas. Por este motivo, el presente proyecto de

ley propone que dichos recursos sean destinados a la administración de justicia, que es realmente la mayor afectada.

3.5. Compartición de bienes ilícitos

El Capítulo VI crea un régimen de compartición de bienes ilícitos ubicados en el exterior, el cual deberá ser promovido a nivel internacional por el Gobierno Nacional y la Fiscalía General de la Nación. El artículo 14 señala el deber del Estado de suscribir convenios con otros Estados que permitan compartir con ellos los bienes y recursos producto de actividades ilícitas. El artículo 16, además, otorga competencia a la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado para hacer seguimiento a los procesos de persecución de bienes ilícitos, cada vez que el Estado colombiano haya prestado su cooperación en la persecución del delito en el exterior. Con estos dos instrumentos se permite al Estado colombiano obtener una justa contraprestación como consecuencia del resultado de una cooperación judicial exitosa.

Las normas en este capítulo complementan las normas del Código de Extinción de Dominio, en particular el artículo 205 de la Ley 1708 de 2014, que faculta al Fiscal General de la Nación para perseguir activos en el exterior con fines de extinción de dominio. Esa facultad no es afectada por este proyecto de ley.

Este capítulo se ocupa de la compartición de bienes que hayan sido perseguidos en el exterior, por autoridades extranjeras, con la cooperación de las autoridades colombianas. En esta hipótesis, los recursos provenientes de la compartición de bienes no ingresarán al Frisco sino que serán destinados directamente al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia.

3.6. Contribución especial arbitral

El inciso 4° del artículo 116 de la Constitución Política de Colombia, consagra la posibilidad de que, de manera transitoria, los particulares sean investidos de la potestad de administrar justicia: *“Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley”*. Como se deriva del mismo artículo, esta delegación se debe regular por ley, la cual deberá determinar cuáles son los parámetros bajo los cuales los particulares podrán administrar justicia y qué obligaciones les corresponde a raíz de esta delegación. Esta provisión constitucional prevé la libertad de configuración del Legislador para regular la prestación del servicio arbitral de justicia de la manera en que resulte de mayor utilidad social, siempre y cuando respete los límites del orden constitucional.

En vista de que la función de administrar justicia es un poder en cabeza exclusiva y soberana del Estado, su delegación comprende el cumplimiento de obligaciones y deberes por parte de los particulares que la reciben. El cambio introducido en el texto de la Carta de 1991, consagró el arbitraje como una modalidad especial del ejercicio jurisdiccional, a diferencia de lo planteado por la Constitución de 1886 cuyo artículo 60 incluía la expresión: *“y demás Tribunales y Juzgados que establezca la ley”*, en el poder judicial. Este cambio en el texto fundamental y su expresa consagración implicó el reconocimiento de la figura del arbitraje y la apremiante necesidad de regularla en consonancia con el ordenamiento constitucional colombiano.

Tras décadas del ejercicio y puesta en práctica de la justicia arbitral, la misma ha cobrado enorme importancia dentro del sistema global de administración de justicia en Colombia. De acuerdo con la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia, el valor de las pretensiones solicitadas en procesos arbitrales en Colombia, durante el año de 2013 ascendió a los 1.438.351.392.887. Durante esa anualidad, los 484 procesos de arbitraje solicitados en los 22 Centros de Arbitraje registrados en el país, representaron condenas por un valor de 40.074.756.397. Como lo evidencian estas cifras, el ejercicio de la justicia arbitral representa un importante flujo de dinero, tanto para quienes son usuarios de este sistema como para quienes imparten este especial tipo de justicia. En esta tarea, el arbitramento en Colombia se ha fortalecido y se ha convertido en un importante estamento dentro de los métodos alternativos de resolución de conflictos autorizados por nuestro orden constitucional, también en pro de la descongestión del sistema formal de justicia. Por este motivo, y aunque representen formas diametralmente diferentes de administrar justicia, tanto la arbitral como la estatal hacen parte del sistema por medio del cual el Estado le brinda la posibilidad a su ciudadanía de resolver pacíficamente los conflictos. Una aproximación comprensiva del sistema judicial, entiende que, tanto las formas alternativas de resolución de conflictos (por ejemplo el arbitraje), como aquellos mecanismos que impiden la formalización y judicialización de los mismos (por ejemplo la conciliación), hacen parte de un solo sistema y estamento por medio del cual la institucionalidad responde a los conflictos sociales con soluciones pacíficas. Es por esta razón que en el artículo 116 citado previamente se incluye al arbitraje como parte del aparato de justicia.

En virtud de la integralidad del sistema, y de la delegación constitucional previamente mencionada, existe entre todos los actores e instituciones partícipes del sistema de justicia un principio de solidaridad, como ocurre entre todos los estamentos que prestan servicios a la ciudadanía. Como también se mencionó previamente, el ejercicio

del arbitramento ha representado grandes réditos económicos a quienes se han dedicado a este ejercicio. Así las cosas, y siendo uno de los actores más fortalecidos del sistema judicial, tiene el deber constitucional de contribuir al sistema al cual pertenece y cuya delegación le ha representado importantes ingresos. En vista de que la justicia arbitral se ha visto especialmente beneficiada en virtud de la delegación constitucional del artículo 116 y el resto del sistema judicial se encuentra ante una situación de escasez de recursos, resulta conveniente la imposición de obligaciones a cargo de los actores que se benefician en el ejercicio del arbitraje, para contribuir al bienestar de la integridad del sistema. Sólo de esta manera se puede materializar el deber de solidaridad entre todos los actores del sistema judicial.

Por estos motivos, el Ministerio de Justicia y del Derecho presenta esta importante regulación que está encaminada a materializar el deber de solidaridad que existe entre los diversos actores que interactúan con la justicia en Colombia, y que obtienen significativo provecho de naturaleza privada, a raíz de esta relación. De esta manera se encuadra la fundamentación para la Contribución

Arbitral Especial contenida en el presente proyecto de ley. Por medio del pago de esta contribución, tanto los centros de arbitraje como quienes funge como árbitros, retribuyen aquella delegación constitucional en torno a la cual se ha estructurado todo un sistema económico, que les ha permitido obtener importantes réditos económicos.

Señor Secretario,


YESID REYES ALVARADO
 Ministro de Justicia y del Derecho

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 4 de noviembre de 2014 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 163 con su correspondiente exposición de motivos, por doctor *Yesid Reyes Alvarado*, Minjusticia y del Derecho.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 076 DE 2014 CÁMARA ACUMULADO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 079 DE 2014 CÁMARA

por el cual se modifican los artículos 323, 259 y 260 de la Constitución Política de Colombia.

Bogotá, D. C., 4 de noviembre del 2014

Doctor

JAIME BUENAHORA FEBRES

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 076 de 2014 Cámara acumulado al Proyecto de Acto Legislativo número 079 de 2014 Cámara**, por el cual se modifican los artículos 323, 259 y 260 de la Constitución Política de Colombia.

Respetado doctor Jaime Buenahora:

En cumplimiento del encargo impartido, nos permitimos remitir a su Despacho, con el fin de que se ponga a consideración para discusión de la Honorable Plenaria, el informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 076 de 2014 Cámara, acumulado al Proyecto de Acto Legislativo número 079 de 2014 Cámara, por el cual se modifican los artí-**

culos 323, 259 y 260 de la Constitución Política de Colombia.


 CLAFA ROJAS
 Representante a la Cámara. (C)


 JUAN CARLOS LOZADÁ VARGAS
 Representante a la Cámara (C).


 CARLOS ARTURO CORREA MOJICA
 Representante a la Cámara (C).


 EDWAR D. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ.
 Representante a la Cámara.


 OSCAR FERNANDO BRAVO REALPE.
 Representante a la Cámara.


 CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO.
 Representante a la Cámara.


 ANGELICA LIZBETH LOZANO CORREA.
 Representante a la cámara


 JOSÉ RODOLFO PÉREZ SUÁREZ
 Representante a la cámara


 JORGE ENRIQUE ROZO RODRÍGUEZ.
 Representante a la cámara


 JOSÉ EDILBERTO CAICEDO.
 Representante a la Cámara.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y JUSTIFICACIÓN

TRÁMITE DE PRIMER DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA

En la sesión del martes 28 de octubre del 2014 se puso a consideración para discusión y votación de los miembros de la Comisión Primera el proyecto de acto legislativo precitado. En el desarrollo del debate, se escucharon las intervenciones de

los ponentes iniciando por la Representante Clara Rojas en la que expuso las bondades de la elección popular de alcaldes locales para Bogotá, consignadas estas en la exposición de motivos del proyecto y que profundiza en la descentralización y autonomía para darles a las comunidades la opción de escoger sus propias autoridades mediante la participación directa. Acto seguido, hace su intervención el Representante Juan Carlos Lozada Vargas, quien enfatiza en la necesidad conveniente de consagrar la elección popular de alcaldes locales en Bogotá como un mecanismo puro de participación democrática de la comunidad en la toma de sus propias decisiones. También, se escucharon voces positivas en favor de la consagración de esta figura de los Representantes Óscar Bravo (Nariño), Heriberto Sanabria (Valle del Cauca), Edward Rodríguez (Ponente Bogotá), Béner Sambrano (Nariño), Albeiro Vanegas (Arauca); pero también se oyeron voces en contra de la iniciativa como las de los Representantes Rodrigo Lara, Germán Navas, Angélica Lozano y José Edilberto Caicedo.

En la misma sesión se aprobó el proyecto de acto legislativo con la votación requerida por la Constitución Política y la ley, sin modificación al texto propuesto.

1. Competencia

La Comisión Primera del Congreso de la República es competente para conocer del Proyecto de Acto Legislativo número 076 de 2014 Cámara, por el cual se reforma el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia acumulado al Proyecto de Acto Legislativo número 079 de 2014 Cámara, por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política, para consagrar la elección popular de los Alcaldes Locales del Distrito Capital de Bogotá. A este respecto tenemos:

Constitución Política

Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

Ley 5ª de 1992

Artículo 221. *Acto Legislativo*. Las normas expedidas por el Congreso que tengan por objeto modificar, reformar, adicionar o derogar los textos constitucionales, se denominan Actos Legislativos, y deberán cumplir el trámite señalado en la Constitución y en este Reglamento.

Ley 3ª de 1992

Artículo 2º. *Comisión Primera*. Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: **reforma constitucional**; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro;

estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Competencia.
2. Marco constitucional y legal.
3. Objeto del proyecto de acto legislativo.
4. Consideraciones.
5. Conclusiones.
6. Pliego de modificaciones.
7. Proposición.
8. Texto de articulado propuesto para primer debate.

2. Marco constitucional y legal

De República Unitaria a las Localidades

Dentro de los mecanismos de organización administrativa, el constitucionalismo colombiano ha hecho gran esfuerzo por encuadrar la Teoría del Estado y la organización administrativa a la contemporaneidad jurídica colombiana, con el propósito de satisfacer las necesidades de las comunidades locales, y que estas decidan autónomamente sus autoridades, y el desarrollo de su zona en el marco de la participación ciudadana dispuesta por la propia Constitución.

Como se dijo anteriormente, aunque nuestro país es una República Unitaria, nuestra Constitución Política consagra la división territorial y organiza al Estado en entidades territoriales con base en los principios de descentralización y autonomía, y sobre este concepto, destaca la participación ciudadana.

Con base en estos principios de organización territorial, establece un régimen para la capital de la República que a partir del Acto Legislativo número 1 de 2000 le da el carácter de Distrito Capital. Este régimen especial establece principios sui generis resaltando dentro de ellos uno de los más particulares: las Localidades, adoptando por Constitución para ellas las Juntas Administradoras Locales como una de sus autoridades administrativas.

El artículo 41 transitorio facultó al Gobierno Nacional –en caso que el Congreso no lo hiciera– a expedir una norma de carácter especial que regulará el régimen para Bogotá, lo cual hizo a través del Decreto-ley 1421 de 1993.

Así las cosas, las Localidades son una organización político-administrativa dentro del Distrito Capital diseñada para permitirle al ciudadano participar en los asuntos que los afecten directamente con el propósito de determinar la práctica de la

descentralización y la autonomía, pero bajo la égida de un poder administrativo central.

La organización administrativa distrital ha venido evolucionando. Con anterioridad a la Constitución de 1991 y antes de 1905, Bogotá estuvo sometida al régimen municipal ordinario. A partir de este año y por medio de la Ley 17 se organizó a Bogotá como Distrito Capital administrado por el Gobierno Nacional, cuyos gobernantes eran nombrados y removidos por el presidente de la República de forma libre.

En 1908 el Acto Legislativo número 2 señaló que en cada municipio habría un Concejo Municipal y un Alcalde al cual le correspondía la acción administrativa, pero tenía el carácter de agente directo del Ejecutivo Nacional. Mediante Acto Legislativo número 1 de 1945 se consagra que Bogotá se organiza como Distrito Especial, ya no sujeto al régimen municipal ordinario. En 1954 por medio del Acuerdo número 11 se crean las Alcaldías Menores para facilitar la administración debido a la extensión del territorio. En 1973 se divide el territorio del distrito en 16 circuitos llamados Alcaldías menores; en cada uno de estos, existe un Alcalde menor como agente directo del Alcalde de la ciudad. Los Acuerdos números 14 de 1983 y 9 de 1986 completan las 20 zonas en las que está dividida hoy la Capital de la República. Finalmente, el Acto Legislativo número 1 de 1986 estableció la elección popular de Alcaldes en un ejemplo y afán de corregir las fallas en el plano administrativo debido a que el control ejercido por la autoridad central reduce en la práctica la autonomía concedida, ya que los delegados terminan ejerciendo casi en su totalidad las competencias de un orden administrativo.

Constitución Política de Colombia

Preámbulo

Consideramos que el preámbulo de nuestra Carta Fundamental evoca unos presupuestos filosóficos que deberán orientar la actividad de nuestros mandatarios para garantizar que los ciudadanos se sientan profundamente vinculados y se les reconozca por el ordenamiento jurídico su participación activa al Estado colombiano para garantizar que el poder político se genere dentro de un marco jurídico democrático y participativo que brinde un orden político, económico y social justo.

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

Artículo 2°. *Son fines esenciales del Estado.* Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Cons-

titución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

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

Artículo 3°. *La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público.* El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.

Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.

Artículo 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios.

2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales.

4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica.

5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país.

6. Propender al logro y mantenimiento de la paz.

7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia.

8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

Artículo 125. *Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera.* Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

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

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

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

Parágrafo. Adicionado por el Acto Legislativo número 1 de 2003. Los períodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido.

Parágrafo transitorio. Adicionado por el Acto Legislativo número 01 de 2008, así: Durante un tiempo de tres (3) años contados a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la Comisión Nacional del Servicio Civil implementará los mecanismos necesarios para inscribir en carrera administrativa de manera extraordinaria y sin necesidad de concurso público a los servidores que a la fecha de publicación de la Ley 909 del 2004 estuviesen ocupando cargos de carrera vacantes de forma definitiva en calidad de provisionales o de encargados del sistema general de carrera siempre y cuando cumplieran las calidades y requisitos exigidos para su desempeño al momento de comenzar a ejercerlo y que a la fecha de la inscripción extraordinaria continúen desempeñando dichos cargos de carrera. Igual derecho y en las mismas condiciones tendrán los servidores de los sistemas especiales y específicos de la carrera, para lo cual la entidad competente, dentro del mismo término adelantará los trámites respectivos de inscripción.

Mientras se cumpla este procedimiento, se suspenden todos los trámites relacionados con los concursos públicos que actualmente se están adelantando sobre los cargos ocupados por empleados a quienes les asiste el derecho previsto en el presente parágrafo.

La Comisión Nacional del Servicio Civil deberá desarrollar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la publicación del presente acto legislativo, instrumentos de calificación del servicio que midan de manera real el desempeño de los servidores públicos inscritos de manera extraordinaria en carrera administrativa.

Quedan exceptuados de estas normas los procesos de selección que se surtan en desarrollo de lo previsto por el artículo 131 de la Constitución Política y los servidores regidos por el artículo 256 de la Constitución Política, carrera docente y carrera diplomática consular.

NOTA: El Acto Legislativo número 01 de 2008, fue declarado INEXEQUIBLE en su totalidad por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-588 de 2009.

Artículo 184. La pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado de acuerdo con la ley y en un término no mayor de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud

formulada por la mesa directiva de la cámara correspondiente o por cualquier ciudadano.

Artículo 260. Los ciudadanos eligen en forma directa Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Representantes, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales, y en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale.

Artículo 323. Modificado por el Acto Legislativo número 02 de 2002.

Primer Inciso modificado por el Acto Legislativo número 03 de 2007, así:

El Concejo Distrital se compondrá de cuarenta y cinco (45) concejales.

Texto anterior:

El concejo distrital se compondrá de un concejal por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción mayor de setenta y cinco mil que tenga su territorio.

En cada una de las localidades habrá una junta administradora elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el concejo distrital, atendida la población respectiva.

La elección de Alcalde Mayor, de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día por períodos de cuatro (4) años y el alcalde no podrá ser reelegido para el período siguiente.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde mayor para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará alcalde mayor para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

Los alcaldes locales serán designados por el alcalde mayor de terna enviada por la correspondiente junta administradora.

En los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al Alcalde Mayor.

Los concejales y los ediles no podrán hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

Artículo 259. *Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato.* La ley reglamentará el ejercicio del voto programático.

Artículo 260. Los ciudadanos eligen en forma directa Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Representantes, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras

locales, y en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale.

Jurisprudencia

Sentencia Corte Constitucional número 011 de 1994

“Considera la Corte que la anterior disposición es contraria a la normatividad y al espíritu de la Constitución, puesto que con ella se está desvirtuando claramente el propósito que animó al Constituyente a plasmar en la Carta Política la elección popular de los alcaldes, mediante el Acto Legislativo número 1 de 1986 (artículo 3°), y la de los gobernadores, por decisión de la Asamblea Constituyente de 1991. En efecto, la evidente intención del Constituyente al dar estos trascendentales pasos hacia la ampliación de los espacios de participación ciudadana en la elección de sus gobernadores, fue la de extenderla a los mandatarios locales, primero, y seccionales, después. En otras palabras, que unos y otros tuvieran siempre origen en la voluntad popular, expresada en las urnas. Es cierto que el Constituyente de 1991 determinó mantener para Colombia la forma de Estado unitario que la Constitución de 1886 había restablecido, pero atemperada por el principio de la “autonomía de sus entidades territoriales” (artículo 1° de la C. P.). Tal autonomía, que la nueva Carta Política desarrolla, y que es básicamente de carácter administrativo, tiene también un alcance político: la posibilidad de que los ciudadanos elijan en forma directa a sus autoridades tanto departamentales como distritales y municipales (artículo 260 de la C. P.).”

“En otras palabras, al interpretar de manera integral, como son su deber y su potestad, el espíritu de la Constitución Política, para la Corte es claro que al introducir aquella el concepto de democracia participativa (artículo 1°), al atribuirle la soberanía al pueblo (artículo 3°), al otorgarle por consiguiente a este la potestad de revocar el mandato de los elegidos (artículos 40, num. 5 y 103), y en particular el de los gobernadores y los alcaldes (artículo 259), al determinar la responsabilidad política de los elegidos frente a sus electores (artículo 133) y al disponer, en fin, que los ciudadanos eligen en forma directa, entre otros funcionarios a los alcaldes y a los gobernadores (artículos 260, 303 y 314), el objetivo esencial que la Constitución persigue en esta materia es el de que al ejercer el pueblo el derecho a elegir sus gobernantes, lo haga con la plenitud de las consecuencias que este derecho implica y que incluyen la de que, al producirse la manifestación de la voluntad popular en las urnas, quien resulte elegido disponga de la totalidad de las atribuciones y del período que la Constitución asigna al cargo. Como según la Carta Política, la revocación del mandato solo es predicable de los gobernadores y los alcaldes, solo a estos funcionarios se aplicará este principio”.

En el mismo sentido la Corte Constitucional en Sentencia C-448 de 1997 reitera su tesis al afirmar: “El Legislador desconoció entonces el derecho de los ciudadanos a participar en las decisiones que los afectan y a gobernarse por autoridades propias. Además, al otorgar al Presidente de la República o a los gobernadores la facultad de nombrar en propiedad a la primera autoridad municipal, la norma legal establece una sujeción jerárquica de los alcaldes al ejecutivo central, que no está autorizada en nuestro ordenamiento constitucional y que vulnera el contenido esencial de la autonomía de las entidades territoriales”.

3. Objeto del proyecto de acto legislativo

Desarrollar los principios y normas de la Constitución Nacional que garanticen el efectivo cumplimiento de los derechos fundamentales, especialmente, aquellos relacionados con los derechos políticos que permitan a los 7.035.155 millones de habitantes de la ciudad de Bogotá, expresar su voluntad soberana para concretar o cristalizar el eje central del Estado Social y Democrático de Derecho, mediante los mecanismos de participación democrática previstos y planteados como una directriz para que los ciudadanos y las ciudadanas de las veinte localidades de Bogotá, estén posibilitados para elegir popularmente a su Alcalde Local.

En ese orden de ideas, es menester aclarar, que por el clamor de vastos sectores académicos y de organizaciones populares de las localidades y de los barrios bogotanos, se hace necesario profundizar la descentralización administrativa de la ciudad y democratizar la organización político-administrativa de Bogotá, a través de una reforma al Estatuto Orgánico Decreto número 1421 de 1993, pero particularmente poder ejercer su legítimo derecho a elegir y ser elegido con el fin de administrar los destinos de su localidad.

En este sentido la Carta Política de 1991, incluyó el derecho de la ciudadanía a participar con libertad en la conformación y ejercicio del poder político, pero también para ejercer el control social sobre los planes y proyectos que ejecuten las autoridades en su localidad, lo cual se vería concretado con la reforma propuesta.

Para tal efecto, se propone en el proyecto de acto legislativo, modificar solo los incisos 3°, 4° y 6° del artículo 323 de la Constitución Política para adicionar y permitir también la elección de los alcaldes locales y la suspensión o destitución de ellos por el Alcalde Mayor; la reforma del inciso 5° de dicho artículo, en razón a que los alcaldes locales ya no serían nombrados por el Alcalde Mayor y por ende, las Juntas Administradoras Locales no le enviarían las ternas que actualmente elaboran, conservando en rigor la estructura original de la norma así como su conexidad sistémica, teleológica y unidad temática.

También se adicionan los artículos 259 y 260 para incluir en el primero (artículo 259) a los Al-

caldes Locales del Distrito Capital como funcionarios que puedan ser revocados en razón al incumplimiento del programa que presentara al inscribirse como candidato, y en el segundo (artículo 260), a los mismos funcionarios que en Colombia eligen los ciudadanos en forma directa.

4. Consideraciones

Elementos conceptuales

Entendemos la democracia como un régimen político que busca resolver los problemas de legitimidad y legalidad del ejercicio del poder político en una sociedad. Según Norberto Bobbio la legitimidad se relaciona con los orígenes y con el ejercicio del poder¹. En la democracia, a diferencia de otros regímenes políticos, su legitimidad viene dada por el derecho del pueblo y el ciudadano a intervenir en la conformación y en la orientación de los poderes públicos. La legitimidad democrática implica por lo tanto un poder constituido de acuerdo con la voluntad popular o al menos de la mayoría y aceptado libremente.

El tema de la legitimidad en las distintas escuelas de pensamiento filosófico y sociológico se ha centrado en dos modelos de justificación del poder político denominado legitimidad como legalidad formal y legitimidad como legalidad democrática. Los dos modelos hacen de la legalidad el criterio fundamental de la misma, pero se diferencian porque para el primero se trata de un criterio formal que puede ser satisfecho por cualquier tipo de legalidad, mientras que para el segundo modelo la legalidad tiene que obedecer a criterios materiales como la justicia, el consenso y un proceso de construcción democrática.

Al primer modelo, Weber la define como una creencia en la validez de un orden. Este modelo no puede explicar qué ocurre con la legalidad injusta, es decir, no es una ley para garantizar derechos sino para que la ley se obedezca independientemente de su contenido.

El segundo modelo tiene como sus exponentes a John Rawls y particularmente a Jürgen Habermas, quien en su teoría discursiva observa que un poder político es tanto más legítimo en la medida que cuente con el reconocimiento y el consenso no coactivo de quienes obedecen el poder. Esto implica que el poder político legítimo descansa en la autonomía privada y en la autonomía pública de los ciudadanos².

Estas consideraciones nos conducen a reflexionar acerca del tipo de democracia que se está practicando en nuestra democracia colombiana particularmente en las veinte localidades del Distrito Capital por cuanto uno de los cuellos de botella sin resolver es que tanto la Constitución Política de

1 BOBBIO, Norberto y BOVERO, Michelangelo. “Origen y Fundamentos del poder Político”, en Enlace. México: Grijalbo, 1990, páginas 22-30.

2 MARTÍNEZ FERRO, Hernán. Legitimidad, razón y derecho.

Colombia como el Decreto número 1421 de 1993 estableció una forma muy sui-generis de escoger a los alcaldes locales en contra vía de los postulados que orientan los principios tutelares de nuestro régimen constitucional como son: la democracia, la participación, la igualdad, la descentralización. Como se puede observar en la redacción del artículo 87 de dicho Estatuto”. Los Alcaldes Locales serán nombrados por el Alcalde Mayor de terna elaborada por la correspondiente junta administradora. Para la integración de la terna se empleará el sistema del cociente electoral. Su elaboración tendrá lugar dentro de los ocho (8) días iniciales del primer período de sesiones de la correspondiente junta. El Alcalde Mayor podrá remover en cualquier tiempo los Alcaldes Locales. En tal caso la respectiva junta integrará nueva terna y la enviará al Alcalde Mayor para lo de su competencia”.

La Constitución Política de Colombia define un nuevo marco constitucional democrático y participativo como garantía de estabilidad social y económica. Colombia es un Estado Social de Derecho, una República unitaria, democrática, participativa y pluralista, fundada en la prevalencia del interés general (artículo 1°). “El Estado servirá a la comunidad, para promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares” (artículo 2°). Estos derechos deberán ser garantizados por el Estado.

Garantía del Estado en el ejercicio de los derechos políticos

“Los derechos y principios referidos anteriormente no tendrían realidad si el propio Estado no garantizara la efectividad de la participación democrática de la ciudadanía en todos los eventos que tenga que ver con su mejor estar, haciendo utópicos y por demás inocuos los mecanismos planteados por el constituyente en representación del pueblo que le confirió ese mandato de reformar las estructuras jurídicas que nos gobiernan y que se presumen de acuerdo al querer del constituyente primario.

En cumplimiento del mandato, el Constituyente de 1991, plasmó en la Carta todo un procedimiento que se cree modernamente idóneo en cuanto a la participación del pueblo en la vida democrática del país y para ello dictó una serie de mecanismos que pretenden facilitar esa participación, consolidados primordialmente en los Títulos IV y IX, enfatizan-

do que “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público.

El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece” (artículo 3°), lo cual implica que se ha logrado superar la etapa del Estado del dejar hacer, dejar pasar (*laissez faire-laissez passer*)”³.

Así mismo el Estatuto Supremo consagra el ejercicio del derecho político fundamental del individuo al prescribir en el artículo 40 “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede elegir y ser elegido”. (Artículo citado por el ponente).

En su artículo 41 indica la necesidad (y la obligatoriedad) de las “prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana” en su beneficio.; además, el numeral 5 del artículo 95 exige como una responsabilidad ciudadana “participar en la vida política, cívica y comunitaria del país”, ya no como un derecho sino como un deber.

Consagra la Constitución en su artículo 103, al hablar de la participación democrática (Título IV), que como formas de participación democrática y en ejercicio de la soberanía del pueblo, se tienen mecanismos como el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

Para la práctica de estos mecanismos es esencial el voto o sufragio, el cual es definido como el derecho que tiene todo ciudadano para elegir y ser elegido, con el objeto de participar en la toma de decisiones y de formar parte del poder para esa toma de decisiones. Sencillamente, para escoger la persona o personas que lo representen en determinado puesto “alcaldía local” o corporación”⁴. Texto incorporado por los ponentes.

Como corolario de estas reflexiones se debe poner en práctica todo el contenido de los principios teleológicos que ubican al ciudadano en el centro de todo el andamiaje jurídico y político para que mediante su participación incidente elija a su mandatario local, cumpliéndose con ello la noción sociojurídica de un Estado con un orden legítimo.

En este orden de ideas los ciudadanos de las veinte localidades de Bogotá no estarían sujetos a una legitimidad como legalidad formal, es decir, siendo sujetos inertes y excluidos del proceso de nombramiento de su autoridad local; al tenor de lo dispuesto del artículo 84 de la Ley 1421.

Por el contrario, atendiendo la propuesta Habermesiana en la cual la elección del alcalde de su respectiva localidad debe ser el producto de una

³ SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Derecho Electoral Colombiano. 2ª edición. Bogotá, D. C.: Legis, 1997. Página 114.

⁴ Ídem, página 115.

democracia deliberativa y participativa, lo cual legitima el poder político del mandatario local y permite a sus electores un vínculo muy estrecho con las propuestas, con el programa, con sus ejecutorias, con el diseño, elaboración, ejecución y control del Plan de Desarrollo territorializado.

La incorporación y práctica de estos principios sin duda permitirá recobrar la confianza de la ciudadanía en sus instituciones y generar espacios de participación e involucramiento en la disminución de la abstención que entre otras cosas se genera por la indiferencia del Estado en el desconocimiento de los procesos autónomos de la sociedad y en contravía de la consolidación de la participación.

Esta disfuncionalidad socio-jurídica como más adelante lo demuestran las encuestas a la ciudadanía, marginan al ciudadano de los procesos y de las dinámicas de sus localidades y barrios, de sus propias comunidades, de sus propias localidades y de la ciudad en general.

Sistema Electoral, Legitimidad y Gobernabilidad

Un aspecto del sistema electoral ha estado asociado al problema de la legitimidad, se trata de los

bajos niveles de la participación electoral, fenómeno que registra la historia democrática nacional.

Al decir de Sánchez Torres en su obra “Derecho Electoral Colombiano”, la participación es un presupuesto de la convivencia democrática y de la legitimidad del Estado. La convivencia democrática depende de la aceptación voluntaria de las decisiones adoptadas por las mayorías y esto solo es posible cuando esas decisiones son percibidas como legítimas.

El grado más alto de legitimidad se consigue mediante decisiones en las cuales participa directamente la ciudadanía con su voto.

Es por ello que nuestra Carta Fundamental al plantear como uno de los fines esenciales del Estado el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

La legitimidad de los mandatarios en el Distrito Capital

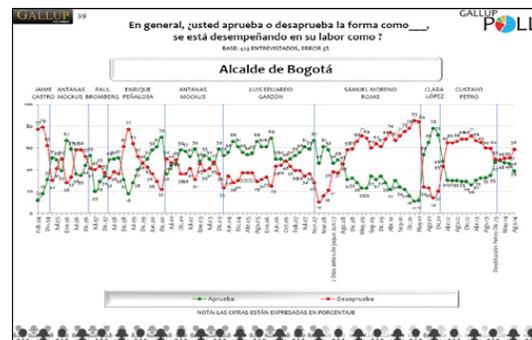
La legitimidad de los mandatarios distritales en la capital está seriamente cuestionada en razón al grado de abstención. Veamos el siguiente cuadro.

ELECCIÓN DE ALCALDE DISTRITAL.

AÑO ELECCIONES	POTENCIA ELECTORAL	TOTAL VOTACIÓN	ALCALDE ELECTO	VOTOS DEL ALCALDE ELECTO	% DE ABSTENCIÓN
2007	4.378.026	2.095.629	Samuel Moreno Rojas	915.769 (43,70%)	52,13
2003	3.922.818	1.706.701	Luis Eduardo Garzón	797.466 (46,72%)	56,49
2000	3.573.581	1.600.843	Antanas Mockus Sivickas	681.017 (42,54%)	55,21
1997	3.085.789	1.318.661	Enrique Peñalosa Londoño	619.086 (48,82 %)	57,27
1994	2.664.472	787.874	Antanas Mockus Sivickas	492.389 (64.51 %)	70,23
1992	2.622.679	649.900	Jaime Castro Castro	310.654 (48.17 %)	75,22

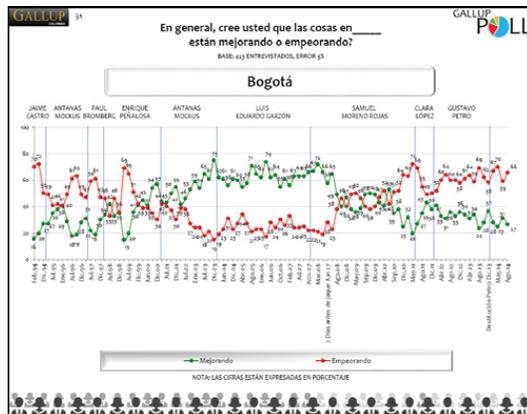
Fuente: <http://es.wikipedia.org>.

Una encuesta más reciente (Gallup de septiembre de 2014) (ver siguiente gráfico) nos ilustra cuál es el nivel de desaprobación de la ciudadanía bogotana con las dos últimas administraciones distritales reflejan el 85% y 58% respectivamente de desaprobación de la gestión realizada por estos burgomaestres lo cual refleja el inconformismo y la deslegitimación por parte de la ciudadanía de estas administraciones, habida consideración de los innumerables problemas de corrupción y de inestabilidad institucional a que han estado sometidas.



Fuente: Encuesta GALLUP de septiembre de 2014.

La siguiente gráfica está relacionada con el contenido de la anterior y su lectura nos informa que el estado anímico de los bogotanos en su percepción de cómo va la ciudad es similar a la manera como se evalúa la gestión de los mandatarios distritales; análisis que sin duda corrobora otras causas importantes en el sentimiento democrático de los ciudadanos que ante estos hechos seguramente acrecerán en cuanto a su escepticismo y su participación en los escenarios institucionales y en su acercamiento de gestión con las entidades públicas.



Fuente: Encuesta GALLUP de septiembre de 2014.

La realidad en el Distrito Capital

Resulta preocupante para la ciudad capital, que después de varias décadas de consagración de los principios referidos Bogotá siga siendo víctima de la centralización y de la baja y excluyente participación de la ciudadanía que percibe en sus localidades como lejanos y carentes de legitimidad los procesos de reconocimiento de sus autoridades e instituciones.

Según Bogotá Cómo Vamos⁵ en el año 2007 apenas el 19% de los (as) ciudadanos(as) encuestados considera que la alcaldía local está actuando para mejorar la calidad de vida y solamente el 17% de los entrevistados señala que la gestión de los(as) alcaldes(as) locales tiene un impacto. Según una encuesta contratada por la Secretaría de Gobierno⁶. Apenas 17% de los (as) ciudadanos(as) en noviembre de 2007 manifestaba tener algún conocimiento del Plan de Desarrollo Local⁷. Aunque no suficientemente precisos, estos indicadores muestran cómo las localidades de Bogotá no han logrado posicionarse como entidades que ofrecen servicios a los (as) ciudadanos(as), aunque han logrado mejorar durante el último año su imagen favorable. Sin embargo la ciudadanía prácticamente no conoce a sus autoridades, solamente el 6% en

noviembre de 2007 sabía el nombre del alcalde en ejercicio⁸.

Igualmente los datos disponibles sobre organización y participación muestran claramente que la gran mayoría de la población no conoce siquiera los espacios de participación local, apenas ha oído hablar de ellos y una ínfima minoría pertenece o participa. Con la excepción de las juntas de acción comunal, las asociaciones de madres de familia o las asociaciones comunitarias, *el 76% o más de los(as) habitantes no conoce ni ha oído mencionar los espacios de participación sobre los cuales los consultó Bogotá Cómo Vamos en 2007* y apenas el 4% manifiesta pertenecer a alguna organización comunitaria, ONG o grupo de base⁹.

La ciudad además presenta elevados niveles de centralización y concentración. Alrededor del 94% del gasto distrital es realizado por entidades del nivel central y descentralizado por servicios – (en el año 2010 se expidió por la administración distrital el Decreto número 101 con el propósito de desmontar las Unidades de Ejecución Local, lo cual permitió que el 10% de los recursos del Distrito fueran ejecutados por los Fondos de Desarrollo Local)–, los recursos locales son ejecutados a través de un proceso fuertemente orientado por el centro y co-administrado, y la desconcentración es débil y no se articula con un esquema de promoción de la participación ciudadana y de coordinación interinstitucional.

Resulta evidente que el propósito de crear en Bogotá una nueva forma de gobierno con énfasis en lo local que distribuyera el poder y estimulará un modelo pluralista, participativo y democrático, no se ha cumplido en la ciudad¹⁰.

Datos sobre conocimiento y valoración de la gestión local

1. El 27% de los ciudadanos no sabe que Bogotá está dividida en localidades.

8 Ídem, diapositiva número 95.

9 Ídem, diapositiva número 146.

10 Refiriéndose a los objetivos y alcances de la descentralización de la ciudad, manifestaba Jaime Castro, quizá el principal promotor de esta reforma, lo siguiente: “Un conglomerado de esas dimensiones y características –que, además, hace las veces de capital política y administrativa de Colombia– no se podía continuar gobernando desde un solo centro de poder...” “Es un proceso de naturaleza esencialmente política. Busca ante todo repartir o distribuir el poder que antes ejercían la Alcaldía Mayor, el aparato que de ella dependía y el Concejo Distrital. Para ello tiene que crear varios centros de poder local”. A partir de este reparto del poder y de oportunidades, surge una nueva forma de gobierno y de administración de la ciudad que es por excelencia democrática, pluralista y participativa. Esa nueva forma de gobierno y de administración crea una nueva cultura política en los(as) habitantes de la ciudad” (página 10). (Los subrayados no están en el original).

5 Ipsos Napoleón Franco. Informe Bogotá Cómo Vamos. Bogotá: 2007. Documento en PowerPoint, diapositiva número 138.

6 Universidad Militar Nueva Granada. Gestión de la Administración Pública a nivel local. Informe de resultados. 2007, documento en PowerPoint, Diapositiva número 102.

7 Ídem, Diapositiva número 168.

2. El 43% no sabe cómo se designa el alcalde(sa) local **y el 41% piensa que se designa por votación popular.**

3. Solamente el 6% sabe cómo se llama el(la) alcalde(sa) local.

4. El 47% no ha oído hablar de las Juntas Administradoras Locales.

5. El 32% no sabe dónde queda la sede de la alcaldía local.

6. El 68% señala que la gestión del(a) alcalde(sa) local no ha tenido ningún impacto sobre ellos y el 14% no sabe o no responde.

Los resultados de esta encuesta obedecen a diversos factores que no han logrado desarrollar los principios democráticos y descentralistas trazados por la Constitución de 1991 para el Distrito Capital; las decisiones de distintas administraciones y los desarrollos normativos debatidos en el Concejo limitaron en extremo el modelo planteado y conllevaron a una descentralización territorial incompleta y desdibujada que no permite el desarrollo político, administrativo y fiscal para las distintas localidades.

Estas adolecen de una definición clara de competencias para la prestación de los bienes y servicios; tampoco tienen autonomía administrativa ni personería jurídica, lo cual obstaculiza su funcionamiento.

A pesar de haberse restablecido la ordenación del gasto con el desmonte de las Unidades de Ejecución Local mediante la expedición del Decreto número 101 de 2010 “por medio del cual se delega en los Alcaldes o Alcaldesas Locales la facultad para contratar, ordenar los gastos y pagos con cargo al presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local, de acuerdo con la estructura establecida en el Plan de Desarrollo Local que esté vigente”.

Se observa todavía una falta de planeación en la gestión local, de baja ejecución financiera, de dispersión en los proyectos y en los programas vinculados a los diferentes ejes; ante todo una ausencia de focalización en el impacto de dichos proyectos así como la carencia de visibilización de la ciudadanía beneficiaria seguramente por la falta de inclusión de la misma en el diseño, formulación y seguimiento a los planes, programas y proyectos.

Así mismo las garantías para ejercer las veedurías ciudadanas en el control de la gestión administrativa y financiera de su respectiva alcaldía; todo lo cual puede tener como factor decisivo la carencia de la implementación de estrategias de comunicación y transparencia en los procesos de contratación y de la gestión administrativa en general.

Otro factor es el enfoque sectorial que ha conllevado a que la gestión distrital se considere metropolitana ya que no aborda con claridad y con una estrategia la dimensión territorial-local, algunas entidades como educación, salud, integración social, entre otras, han creado dependencias desconcentradas y han enviado algunos funcionarios con el propósito de desconcentrar funciones sin una articulación clara de objetivos y metas de carácter local.

Concretamente la descentralización de la ciudad carece de localidades con una asignación clara de competencias para la prestación de bienes y servicios que los identifiquen ante la ciudadanía, de personería jurídica y autonomía administrativa apropiada y de recursos de funcionamiento.

La facultad de ordenación del gasto y de contratación se encuentra legalmente en cabeza del alcalde mayor, que puede delegarla en los alcaldes locales o en otros funcionarios distritales lo cual va en detrimento de una buena gestión, limita a las autoridades distritales, restringe su visibilidad ante la ciudadanía, y genera los bajos resultados señalados anteriormente. A esta situación básica se suman deficiencias en la capacidad de gestión de los funcionarios locales y en la disponibilidad de infraestructuras físicas y tecnológicas. Adicionalmente, los(as) alcaldes(as) locales han sido recargados con funciones delegadas para las cuales en muchos casos no tienen todos los recursos y herramientas requeridas.

En un contexto general, hasta ahora tenemos la presencia de la figura de la desconcentración de funciones administrativas en los entes de las localidades del Distrito Capital; lo que corresponde en adelante es fundamentar el sentido que genera la proyección institucional hacia la descentralización dándole un nuevo giro a la reglamentación constitucional desarrollada por ejemplo en el Estatuto Orgánico de Bogotá Decreto número 1421 de 1993. En este último sentido, es que la Norma Superior da vía libre al camino de la real participación política con integralidad en condiciones de equidad e igualdad con el buen sentido democrático. Esto es lo que se busca con el proceso descentralizador del poder orientado al estímulo y a la promoción de la participación popular como estrategia en torno a la creación y consolidación de nuevos espacios para la democracia y la descentralización a través de la elección popular de alcaldes locales.

Los recursos de las localidades

La actual administración –en cumplimiento del artículo 89 del Decreto número 1421 de 1993– hizo la siguiente transferencia de recursos e implementó unos nuevos indicadores con una nueva metodología como complemento del NBI (Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas):

Decreto número 164 de 2013: Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos



(\$13.693.944,94 millones) Vigencia 2013.

Como se observa en la gráfica en la vigencia 2013 los alcaldes locales ejecutaron 591.000 millones de pesos acudiendo para su priorización a audiencias cerradas y la virtualización de la participación ciudadana lo que niega a todas luces la inclusión efectiva de vastos sectores populares que no se enteran o no participan en la formulación y seguimiento de los proyectos que generalmente son manejados caprichosamente por los alcaldes locales.

Lo anterior conlleva ante la ausencia de controles a denuncias de corrupción como las que recientemente se registraron en los medios y que fueron objeto de debates en el Concejo de la Capital (*El Tiempo*, Sección Bogotá, D. C., 18 de julio de 2014).

Se requiere con urgencia que las comunidades participen en la elección de sus dignatarios locales y se dé cumplimiento a los mandatos constitucionales, al estatuto para la participación, el estatuto anticorrupción, a las leyes que obligan a todas las entidades a cumplir con el derecho fundamental de acceso a la información transparente oportuna pertinente y accequible para que los ciudadanos contribuyan y participen en el control a la gestión pública como pilar fundamental de la democracia.

La distribución de los recursos por parte de la administración distrital debería tener como fundamento la masiva participación de la ciudadanía de las diferentes UPZ (Unidades de Planeación Zonal) que conforman el Distrito Capital para que de conformidad con el propio perfil y las características socioeconómicas y políticas definieran la inversión correspondiente a cada localidad; si se aplicaran rigurosamente los principios de presupuestos participativos y priorización incidente de las legítimas expectativas de desarrollo que postulan las comunidades y las fuerzas sociales arraigadas en los distintos sectores de Bogotá. La ausencia de legitimidad de los actuales mandatarios locales y su poca o ninguna ascendencia sobre la ciudadanía hace que se evidencie la nula participación en un tema tan crucial como es la administración de los recursos, dejando naturalmente esta tarea a funcionarios y tecnócratas que pueden tener la mejor intención pero que desconocen la realidad fáctica de los territorios.

La nueva propuesta de indicadores, la metodología y el resultado de este ejercicio se puede observar en las siguientes tablas:

<p>Los lineamientos de política para las líneas de inversión local se definieron en la Directiva 005 de 2012 por parte del alcalde mayor, priorizando el 40% para malla vial y el 60% a los sectores estratégicos de inversión del Plan de Desarrollo Distrital.</p>																																																														
<p><i>Índice de Distribución de Recursos para los 20 PDI Dimensiones, variables y ponderaciones seleccionadas</i></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>DIMENSIÓN</th> <th>VARIABLES</th> <th>PONDERACIÓN</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="2">Pobreza</td> <td>Número de personas por localidad pobres por INEI</td> <td rowspan="2">2/3</td> </tr> <tr> <td>Número de personas con insuficiencia de ingresos (Línea de pobreza)</td> </tr> <tr> <td rowspan="3">Cambio climático y ambiente</td> <td>Personas en riesgo de inundación</td> <td rowspan="3">1/3</td> </tr> <tr> <td>Personas en riesgo de remoción</td> </tr> <tr> <td>Número árboles</td> </tr> <tr> <td>Gobernabilidad local</td> <td>Número de personas por localidad</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>			DIMENSIÓN	VARIABLES	PONDERACIÓN	Pobreza	Número de personas por localidad pobres por INEI	2/3	Número de personas con insuficiencia de ingresos (Línea de pobreza)	Cambio climático y ambiente	Personas en riesgo de inundación	1/3	Personas en riesgo de remoción	Número árboles	Gobernabilidad local	Número de personas por localidad		<table border="1"> <thead> <tr> <th>LOCALIDAD</th> <th>ÍNDICE DE DISTRIBUCIÓN %</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>Usaquén</td><td>4,09</td></tr> <tr><td>Chaparral</td><td>3,36</td></tr> <tr><td>Santa Fe</td><td>2,73</td></tr> <tr><td>San Cristóbal</td><td>2,55</td></tr> <tr><td>Usme</td><td>1,17</td></tr> <tr><td>Tunjuelito</td><td>1,61</td></tr> <tr><td>Soacha</td><td>8,89</td></tr> <tr><td>Remedios</td><td>9,08</td></tr> <tr><td>Engativá</td><td>3,4</td></tr> <tr><td>Engativá</td><td>6,36</td></tr> <tr><td>Suba</td><td>7,40</td></tr> <tr><td>Sancti Spiritus</td><td>3,08</td></tr> <tr><td>Tosaqueño</td><td>2,11</td></tr> <tr><td>Los Mártires</td><td>2,85</td></tr> <tr><td>Antonio María</td><td>2,59</td></tr> <tr><td>Puebla Grande</td><td>3,28</td></tr> <tr><td>La Candelaria</td><td>2,31</td></tr> <tr><td>Rafael Uribe Uribe</td><td>6,47</td></tr> <tr><td>Ciudad Bolívar</td><td>11,45</td></tr> <tr><td>Sumapaz</td><td>1</td></tr> <tr><td>TOTAL</td><td>100</td></tr> </tbody> </table>	LOCALIDAD	ÍNDICE DE DISTRIBUCIÓN %	Usaquén	4,09	Chaparral	3,36	Santa Fe	2,73	San Cristóbal	2,55	Usme	1,17	Tunjuelito	1,61	Soacha	8,89	Remedios	9,08	Engativá	3,4	Engativá	6,36	Suba	7,40	Sancti Spiritus	3,08	Tosaqueño	2,11	Los Mártires	2,85	Antonio María	2,59	Puebla Grande	3,28	La Candelaria	2,31	Rafael Uribe Uribe	6,47	Ciudad Bolívar	11,45	Sumapaz	1	TOTAL	100
DIMENSIÓN	VARIABLES	PONDERACIÓN																																																												
Pobreza	Número de personas por localidad pobres por INEI	2/3																																																												
	Número de personas con insuficiencia de ingresos (Línea de pobreza)																																																													
Cambio climático y ambiente	Personas en riesgo de inundación	1/3																																																												
	Personas en riesgo de remoción																																																													
	Número árboles																																																													
Gobernabilidad local	Número de personas por localidad																																																													
LOCALIDAD	ÍNDICE DE DISTRIBUCIÓN %																																																													
Usaquén	4,09																																																													
Chaparral	3,36																																																													
Santa Fe	2,73																																																													
San Cristóbal	2,55																																																													
Usme	1,17																																																													
Tunjuelito	1,61																																																													
Soacha	8,89																																																													
Remedios	9,08																																																													
Engativá	3,4																																																													
Engativá	6,36																																																													
Suba	7,40																																																													
Sancti Spiritus	3,08																																																													
Tosaqueño	2,11																																																													
Los Mártires	2,85																																																													
Antonio María	2,59																																																													
Puebla Grande	3,28																																																													
La Candelaria	2,31																																																													
Rafael Uribe Uribe	6,47																																																													
Ciudad Bolívar	11,45																																																													
Sumapaz	1																																																													
TOTAL	100																																																													

Fuente: Documento número 1 Política Económica y Fiscal (Confis). Ubicación: http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/SeguimientoPolíticas/PolíticaEconómicaYFiscal/Publicaciones/Publicacion_Confis1_11_01_2013.pdf

Crítica situación de la participación ciudadana en Bogotá

No podemos seguir legislando a espaldas de la ciudadanía; pretender mantener la figura de los alcaldes locales designados como producto de mecanismos que satisfagan mezquinos intereses como el actual procedimiento de terna enviada por la JAL (Juntas Administradoras Locales) al alcalde mayor para que allí se designe al representante de la comunidad local es, a todas luces, más que absurdo, si observamos detenidamente qué está pensando la ciudadanía de Bogotá frente a su papel en los procesos que han sido diseñados por el estatuto orgánico de Bogotá y la misma Constitución.

Es cierto que la legitimidad basada en la legislación formal puede existir en la letra fría de la norma, pero la sociedad no participa de su supuesta eficacia; recobra y se ratifica la teoría formulada por el profesor Habermas sobre la inefable necesidad de legislar con consensos, con participación real y efectiva de la ciudadanía la cual pueda incidir en los contenidos normativos en este caso, la elección de sus dignatarios esté revestida de una legitimidad basada en una legalidad democrática donde el pueblo participe en la distribución del poder político en su territorio a través del sufragio directo.

Estos presupuestos de Legitimidad analizados están muy lejos de su realización en la realidad político-administrativa de nuestra ciudad; de acuerdo

con los resultados de la encuesta de Percepción Ciudadana del 2012 y 2013 del Programa Bogotá Cómo Vamos, demuestra que la razón principal que señalan es con el 71% que no se le ha permitido a la gente influir en las decisiones de las autoridades locales, el 67% considera que no se ha permitido a organizaciones y líderes hablar de igual a igual con las autoridades locales y el 55% que tales instituciones locales han sido manipuladas por la politiquería y la corrupción.

Por otra parte, la Encuesta Bienal de Culturas 2013 de la Secretaría de Cultura evidencia que los resultados sobre conocimiento de espacios e instancias de participación también son preocupantes. No conocen los espacios de participación: Cabildo Plan de Desarrollo el 88,4%; no conocen los Presupuestos Participativos 90,1%; eventos de rendición de cuentas 87,07%; Encuentros Ciudadanos 82,88%; Consejos de Planeación Local 89,32%; Consejo Distrital de Planeación 91,17%; Cabildos Abiertos 89,75%; Consejo Distrital de Cultura, que es uno de los más organizados y dinámicos de la ciudad 91,32%; otros Consejos para definir políticas 93,41%. En consecuencia los resultados sobre si ha asistido son bajos para todos.

En un contexto general, no existe una política pública incorporada a la participación ciudadana; hasta ahora tenemos la presencia de la figura de la desconcentración de funciones administrativas en los entes de las localidades del Distrito Capital. Lo que corresponde en adelante es fundamentar el sentido que genera la proyección institucional hacia la descentralización, dándole un nuevo giro a la reglamentación constitucional desarrollada por ejemplo en el Estatuto Orgánico de Bogotá Decreto 1421 de 1993.

En este último sentido es que la Norma Superior da vía libre al camino de la real participación política con integralidad en condiciones de equidad e igualdad con el buen sentido democrático. Esto es lo que se busca con el proceso descentralizador del poder orientado al estímulo y a la promoción de la participación popular como estrategia en torno a la creación y consolidación de nuevos espacios para la democracia y la descentralización a través de la elección popular de alcaldes locales.

Continuando con esta cronología de la apatía ciudadana, la encuesta de percepción ciudadana Bogotá 2013 nos ilustra la crisis por la que atraviesa la participación en Bogotá; de aquella, cabe resaltar que el 58% de los ciudadanos en el 2012 y el 49% de los ciudadanos en el 2013 no realizaron acción alguna como asistir a convocatorias o participar en acciones que afecten a su comunidad, porque además consideran que el Estado no soluciona de manera efectiva sus expectativas.

Asimismo, en cuanto a la vinculación a organizaciones o grupos en el 2012 el 70% y en el 2013 el 68% respectivamente no han participado ni han mostrado interés en vincularse. 7 de cada 10 bo-

gotanos no forma parte de ninguna organización o grupo.

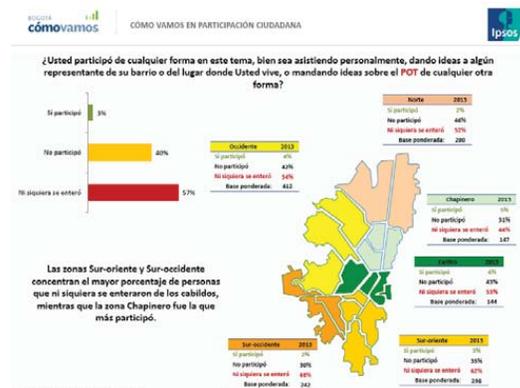


Base: 1.023 encuestas ponderadas, total muestra.

Fuente: ‘Bogotá Cómo Vamos’ – sitio web www.bogotacomovamos.org.

URL: http://www.bogotacomovamos.org/media/uploads/documento/195/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2013-bogota_1.pdf.

El controvertido Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (POT) es un ejemplo más de cómo la administración carece de estrategias y mecanismos que posibiliten la participación incidente de la ciudadanía en temas cruciales de la agenda pública distrital. El 97% del total de la población está al margen de las decisiones.



Base: 1.023 encuestas ponderadas, total muestra.

Fuente: “Bogotá Cómo Vamos” – sitio web www.bogotacomovamos.org.

URL: http://www.bogotacomovamos.org/media/uploads/documento/195/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2013-bogota_1.pdf

Las encuestas reafirman que nuestras consideraciones sobre la grave crisis de participación de la sociedad civil son el escepticismo. La deslegitimación de la mayor parte de nuestras instituciones –incluido el congreso 69% de desfavorabilidad– nos convoca a cumplir con el deber constitucional de legislar, interpretando la voluntad general de la ciudadanía; esta reclama herramientas jurídicas que los empodere como actores de su propio destino en el marco de una democracia real, para que hagan efectivos los mecanismos de participación y propicien la elección de sus alcaldes locales en el Distrito Capital.

En este sentido, se ha pronunciado en reiteradas oportunidades la Corte Constitucional para refrendar la participación del ciudadano y su protección frente a los mecanismos de participación democrática. Precisamente, agrega la Corte Constitucional en Sentencia número 011 de 1994 “En otras palabras, al interpretar de manera integral, como son su deber y su potestad, el espíritu de la Constitución Política, para la Corte es claro que al introducir aquella el concepto de democracia participativa (artículo 1°), al atribuirle la soberanía al pueblo (artículo 3°), al otorgarle por consiguiente a éste la potestad de revocar el mandato de los elegidos (artículos 40, num. 5 y 103), y en particular el de los gobernadores y los alcaldes (artículo 259), al determinar la responsabilidad política de los elegidos frente a sus electores (artículo 133) y al disponer, en fin, que los ciudadanos eligen en forma directa, entre otros funcionarios a los alcaldes y a los gobernadores (artículos 260, 303 y 314), el objetivo esencial que la Constitución persigue en esta materia es el de que al ejercer el pueblo el derecho a elegir sus gobernantes, lo haga con la plenitud de las consecuencias que este derecho implica y que incluyen la de que, al producirse la manifestación de la voluntad popular en las urnas, quien resulte elegido disponga de la totalidad de las atribuciones y del período que la Constitución asigna al cargo. Como según la Carta Política, la revocación del mandato solo es predicable de los gobernadores y los alcaldes, solo a estos funcionarios se aplicará este principio”.

Alcaldes locales sin autonomía

Los alcaldes locales son seleccionados por el alcalde mayor de una terna elaborada por la JAL correspondiente, previo un proceso de selección por méritos. No tienen período fijo y pueden ser removidos por el alcalde mayor en cualquier momento; tienen por tanto una situación ambigua e inestable, por cuanto en principio responden a un proceso político local pero responden jerárquicamente al Alcalde Mayor.

Son al tiempo supuestamente representantes de una comunidad política local donde no participa la ciudadanía y delegados de una autoridad superior. Esta situación refleja la coexistencia de dos concepciones sobre las localidades que conducen en la práctica a que los alcaldes locales sean una figura débil y casi inexistente, sin vínculos con la localidad y de muy poca recordación dentro de la estructura de gobierno y administración de la ciudad.

La estructura vigente está definida en el artículo 3° del Decreto número 539 de 2006, expedido en ejercicio de las facultades atribuidas por el artículo 119 del Acuerdo número 257 de 2006, sobre estructura administrativa del Distrito.

En un primer momento la Ley 1ª de 1992 les asignó período fijo de gobierno, con lo cual les garantizaba cierta autonomía y estabilidad. Sin embargo, esta situación no duró mucho por cuanto el Decreto-ley 1421 de 1993 suprimió el período fijo; así las cosas, actualmente tienen menos estabilidad que un gerente de hospital.

La autonomía de las localidades y de sus autoridades es bastante limitada desde el propio diseño. Los aspectos principales en los que se limita la autonomía son la carencia de competencias exclusivas y la subordinación a autorizaciones distritales, la ausencia de personería jurídica y de una estructura administrativa propia, la carencia de un período fijo de los alcaldes locales.

Los recursos de los fondos de desarrollo local no se pueden destinar a financiar gastos de funcionamiento, con excepción de los honorarios de los ediles; ello significa que las localidades no cuentan con estos recursos para financiar una planta propia de personal y dependen, por tanto, de la asignación de funcionarios determinada por la administración distrital.

El Decreto número 1421 de 1993 establece que “las funciones técnicas y administrativas necesarias para su normal operación serán cumplidas por los funcionarios que el alcalde Mayor y otras entidades distritales pongan a disposición de la respectiva localidad”.

Para cumplir con esta disposición, se creó dentro de la estructura administrativa de la Secretaría de Gobierno la figura de las Alcaldías Locales como una dependencia más.

Recursos humanos: los ediles se financian con cargo a los recursos de los fondos de desarrollo local, pero los alcaldes locales y el personal se financian con cargo al presupuesto de gastos de funcionamiento asignado a la Secretaría de Gobierno.

Recursos de funcionamiento: los gastos de funcionamiento de las localidades son asumidos por la Secretaría de Gobierno.

Recursos de infraestructura física y técnica: las sedes, equipos, muebles, vehículos, etc., son financiados, tanto con recursos de los FDL como de recursos de inversión de la Secretaría de Gobierno.

Énfasis excesivo en la función policiva de los alcaldes locales en detrimento de su papel como promotor del desarrollo local.

Los alcaldes locales tienen funciones provenientes de diversas normas. El Decreto 1421 de 1993 les establece unas atribuciones, algunos acuerdos del Concejo, como por ejemplo el código de policía, les fija funciones, y el alcalde mayor les delega otras funciones. La suma de todas estas fuentes de asignación de funciones conduce a una situación excesiva e inconveniente.

El artículo 86 del Decreto 1421 de 1993 asigna atribuciones a los alcaldes locales, las cuales pueden clasificarse en la siguiente forma: reglamentar los acuerdos locales, coordinar la acción administrativa del Distrito en la localidad y vigilar y controlar la prestación de servicios, la construcción de obras y ejercicio de funciones públicas por parte de las autoridades distritales o de personas particulares.

Misionales: velar por la tranquilidad y la seguridad ciudadanas, en el marco de las disposiciones vigentes; vigilar el cumplimiento de las normas sobre desarrollo urbano, uso del suelo y reforma

urbana; expedir o negar permisos de funcionamiento; proteger, recuperar y conservar el espacio público, el patrimonio cultural, arquitectónico e histórico, los monumentos de la localidad, los recursos naturales y el ambiente.

Conceptuar sobre la expedición de permisos para la realización de juegos, rifas y espectáculos públicos en la localidad; conocer de los procesos relacionados con violación de las normas sobre construcción de obras y urbanismo, e imponer las sanciones correspondientes; expedir los permisos de demolición en los casos de inmueble que amenazan ruina; ejercer, de acuerdo con la ley, el control de precios, pesas y medidas y emprender las acciones necesarias para evitar o sancionar el acaparamiento y la especulación.

El Decreto 1421 de 1993 no incluye entre las atribuciones de los alcaldes locales la elaboración del proyecto de plan de desarrollo y de presupuesto o la dirección administrativa de la localidad, funciones básicas que debería tener el ejecutivo. Este vacío es subsanado en los Acuerdos sobre planeación y presupuesto en los cuales se les asigna la función de elaborar y presentar, a consideración de la JAL, los proyectos de Plan de Desarrollo y de Presupuesto Local.

Predomina una concepción orientada principalmente hacia la aplicación de las normas de policía, urbanismo y ambiente. El Código de Policía (Acuerdo número 79 de 2003) reglamenta el ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas, de acuerdo con la Constitución y la ley con fines de convivencia

El Acuerdo número 13 de 2000 y el Decreto número 1139 de 2000 establecen los comportamientos favorables a la convivencia, las sanciones por su incumplimiento y las funciones de las autoridades de policía. En relación con los alcaldes locales define su función básica y sus competencias. Mediante diversas normas el alcalde mayor delegó funciones en los alcaldes locales, las cuales fueron compiladas en el Decreto número 854 de 2001, la gran mayoría de ellas relativas a control de la aplicación de normas y regulación de la actuación de los particulares.

El balance general muestra dos características: a) un énfasis en el papel del alcalde local como funcionario de control en asuntos urbanísticos, de construcción, de usos del suelo, de establecimientos de comercio y de convivencia; b) un énfasis hacia el papel del alcalde local como funcionario descentrado del alcalde Mayor en el territorio¹¹.

Experiencias internacionales sobre Elección Popular de Alcaldes Locales

Caso Perú

Constitución Política.

– **El artículo 43** de la Constitución Política del Perú declara a esta Nación como una República unitaria, soberana e indivisible.

– **El artículo 189** superior dispone dentro del principio de descentralización que el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación. El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias y los distritos.

Dentro de este esquema, los Distritos son subdivisiones que representan las unidades territoriales político-administrativas menores del país. El gobierno de cada distrito está a cargo de una municipalidad distrital encabezada por un alcalde elegido por sufragio universal cada 4 años.

Lima, la capital, está dividida en cuarenta y tres distritos conformando un régimen administrativo especial similar al de Bogotá, D. C., con preponderancia de la descentralización administrativa como una forma de organización democrática que constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral. (CPP).

Caso España

España es en la actualidad un país descentralizado que ha establecido la ordenación territorial del poder en torno al denominado Estado Autonomico. Esta denominación es única del constitucionalismo español y no se encuentra en otra legislación u organización política del mundo.

Teniendo en cuenta este principio, el caso español da luces y avances en el marco de la descentralización. Por un lado en cada ciudad existen los concejos municipales. Estos concejos municipales sectoriales son los órganos complementarios municipales que tienen por objeto canalizar la participación de los ciudadanos y sus asociaciones en los diversos asuntos municipales. Estos se escogen mediante voto popular de la ciudadanía. Caso similar a lo que ocurre en la ciudad de Bogotá y su Concejo.

El país ibérico va más allá en el tema de descentralización y en el marco de la organización administrativa; ha creado los concejos municipales para que acompañen a cada distrito de la ciudad. Así, en Madrid hay 21 distritos, los cuales se subdividen en barrios. Cada uno de los distritos está administrado por la Junta Municipal del Distrito, en el que junto a cargos electivos, se articula la participación ciudadana a través de los vecinos-vocales. Los administradores de estas juntas son escogidos por la Junta Municipal del Distrito; en otras palabras, la ciudadanía escoge indirectamente a los administradores de la junta. Se podría decir que estos concejos son similares a las Juntas de Administradoras Locales (JAL) que funcionan en la capital colombiana.

Algunos cambios recientes en la Autonomía Política en la participación ciudadana en Lati-

11 Alcaldía Mayor de Bogotá. Política de Descentralización Territorial para Bogotá: Hacia la democracia local. 2009.

noamérica. (Fuente informativa: libro “América Latina tras una década de reformas”).

A continuación desde un panorama general, queremos resaltar la situación en la que se encuentran algunos países latinoamericanos referente a la evolución democrática y a participación electoral de la población.

Argentina. Año 1994. Reforma constitucional. Se crearon nuevas entidades territoriales. Se confirmó mayor autonomía a los entes territoriales. Se otorgó autonomía a la ciudad de Buenos Aires. Se crean mecanismos de consulta popular.

Bahamas. Año 1996. Nueva ley de elección de gobiernos locales. Se crea un mecanismo que permite elecciones a nivel local.

Bolivia. Año 1994. Reforma Constitucional. Se aumenta el período de mandato local a 4 años. Se elimina la relación de jerarquía de los concejos municipales de capitales de departamentos sobre los concejos municipales provinciales.

Brasil. Años 1982, 1985, 1988. Reforma constitucional. Se permite la elección de gobernadores de estados. Elecciones directas para las prefecturas de las capitales de municipio. Ampliación de la autonomía política y financiera de los GSN, y consagración formal de un régimen democrático multipartidario. Introducción de mecanismos como plebiscitos y referendos.

Años 1996 y 1997. Aprobación parcial de una enmienda constitucional. Permite la elección inmediata de gobernadores de estados y alcaldes. Se establece un sistema que permite la elección de alcaldes en fechas distintas a las elecciones de las autoridades nacionales y estatales.

Chile. Año 1991. Ley de reforma Constitucional número 19.097. Se implementa un sistema de elecciones municipales. Se crea el nivel regional de gobierno.

Año 1992. Decreto Supremo número 662. Aprueba nueva ley de municipalidades en la que se desarrolla el sistema de elección de alcaldes y concejales.

Año 1993. Decreto Supremo número 291. Se aprueba nueva ley sobre gobierno y administración regional. (Los funcionarios de gobierno no son de elección popular).

Colombia. Año 1986. Acto Legislativo número 1. Se autoriza la elección popular de alcaldes.

Año 1991. Reforma Constitucional. Se reafirma la elección popular de las autoridades de los GSN. A los alcaldes se suman los gobernadores de departamentos como oficiales electos. Se establece la no coincidencia de esas elecciones con las del nivel central.

Año 1994. Ley 31. Establece mecanismos para la revocación de mandato a gobernadores y alcal-

des por incumplimiento de los programas de gobierno sobre los que fueron electos.

Ecuador. Año 1991. Se establece un sistema que permite elegir diputados provinciales y concejales municipales en fechas distintas a las elecciones de nivel central.

Honduras. Año 1991. Reformas a la ley electoral y de las organizaciones políticas. Separación de las boletas de votación de los niveles central y locales.

México. A partir de 1997. Elección popular del gobernador del Distrito Federal por primera vez.

Nicaragua. Año 1995. Nueva ley de elecciones. Cambia la mecánica de elección de alcaldes: de ser electos por los concejos municipales a ser electos por votación directa (mayoría relativa).

Perú. Año 1992. Reforma Constitucional. Se resta autonomía al nivel intermedio de forma que existen solo dos niveles electivos de gobierno.

República Dominicana. Año 1994. Reforma constitucional. Se separan las elecciones presidenciales de las legislativas a nivel central y de las elecciones locales.

Venezuela. Año 1989. Promulgación de la ley sobre elección y remoción de gobernadores de Estados. Se permite la elección popular de gobernadores de Estados por primera vez.

Año 1989. Reforma a la Ley de Régimen Municipal. Se cambia el sistema de elección de alcaldes municipales. De ser nombrados por los Concejos municipales, los alcaldes pasan a ser elegidos por votación popular directa.

Registro latinoamericano sobre elecciones y participación ciudadana del poder Ejecutivo del orden regional y local. (Fuente, informativa libro “América Latina tras una década de reformas”).

Elecciones y Participación Ciudadana al Nivel Subnacional						
	Ejecutivo					
	Intermedio			Local		
	Posición Electoral	Elección directa	Reelección inmediata	Posición Electoral	Elección directa	Reelección inmediata
Argentina	sí	no	sí	sí	sí	sí
Bahamas				sí	sí	sí
Bolivia	no	n.d	n.d	sí	no	sí
Brasil	sí	sí	no	sí	sí	no
Chile	no	n.d	n.d	sí	no	sí
Colombia	sí	sí	no	sí	sí	no
Costa Rica				sí	no	sí
Ecuador	sí	sí	sí	sí	sí	no
El Salvador				sí	sí	sí
Guatemala				sí	sí	sí
Honduras				sí	no	sí
México	sí	sí	no	sí	sí	no
Nicaragua				sí	sí	no
Panamá	no	n.d	n.d	sí	sí	no
Paraguay	sí	sí	no	sí	sí	no
Perú	sí	sí	sí	sí	no	sí
Rep. Dom	no	n.d	n.d	sí	sí	sí
Uruguay	sí	sí	sí			
Venezuela	sí	sí	sí	sí	sí	sí

En el mismo estudio latinoamericano en el capítulo sobre adopción de decisiones fiscales en las democracias descentralizadas, se afirma lo siguiente: “En un contexto de mayor autonomía con respecto al gobierno central, la única forma de evitar la corrupción y otras conductas

de los funcionarios públicos orientadas a satisfacer sus intereses personales es el control por parte del electorado. Si este control es deficiente, la descentralización puede agravar los problemas relativos a la calidad de la gestión de gobierno y a la responsabilidad de los funcionarios. En resumen, en un sistema descentralizado en el cual no existe participación política y cívica las probabilidades de fracaso son mucho mayores que en un sistema con alto grado de participación política y cívica”.

5. Conclusiones

La Constitución Política de Colombia de 1991 incorporó los principios conquistados por el liberalismo filosófico, tales como la democracia, la participación, un orden político, económico y social justo, los cuales fueron desde sus inicios refrendados por la revolución francesa, la declaración de los derechos del hombre y la parte dogmática de las constituciones occidentales. Esta tradición democrática ha sido pilar básico para el desarrollo institucional de nuestro país.

Como Estado Social de Derecho se organizó como República unitaria dotando a sus entidades territoriales de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la constitución y la ley para los cual podrán ejercitar derechos como gobernarse por autoridades propias y ejercer las competencias atribuidas en sus territorios, conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad en los términos de la ley.

Nuestro mismo estatuto básico definió a la capital del país como distrito especial por lo que es necesario rescatar el principio descentralizador que la Constitución previó. La distribución del poder político debe ser patente en todos los procesos de la vida distrital y nacional, particularmente en el ejercicio de los derechos de participación tanto en la democracia representativa como en la democracia directa en el entendido que esta a partir de la Constitución de 1991 es una democracia mixta. La intervención incidente de la ciudadanía se requiere como instrumento para generar una gestión pública admirable con compromiso territorial que garantice el pleno derecho a la ciudadanía de acceder a las definiciones claves de la administración local; es deseable que se conformen localidades descentralizadas política y administrativamente con el fortalecimiento de sus núcleos sociales y la construcción permanente de tejido social.

Solo la autonomía local permitirá que las políticas públicas, tanto sectoriales como locales, reflejen el querer y la voluntad de los ciudadanos integrados en sus respectivos territorios. El ciudadano debe tener la oportunidad de elegir sin cortapisas a sus autoridades locales; eso permitirá que los mismos se vinculen a la gestión pública distrital y local con criterios de desconcentración focalizados hacia el desarrollo de las localidades.

Estos objetivos nos abocan a hacer reformas de carácter constitucional como es la que se busca hacer a través del presente acto legislativo, pero

también a buscar sinergias entre la administración distrital y el Concejo de la capital que apunten a desarrollar las facultades contenidas en el Estatuto de Bogotá Decreto-ley 1421 de 1993, por ejemplo, para darles mayores herramientas a los alcaldes elegidos popularmente mediante acuerdos que permitan los cambios principales propuestos a saber:

a) Asignación de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio a las localidades; b) Eliminación de los fondos de desarrollo local y creación de una transferencia para funcionamiento e inversión; c) Asignación de la representación legal de los fondos a los alcaldes locales; d) Precisión de las funciones de los alcaldes locales para ratificar su papel de dirección y ejecución de la gestión local.

En cualquier caso, las propuestas sobre división territorial deben formularse, teniendo en cuenta las decisiones sobre distribución de competencias y naturaleza jurídica de las localidades. La óptica con la que se debe mirar la gestión distrital implica que los indicadores del Plan de Desarrollo Distrital sean el producto de formulación de metas por localidad. Esto significa que los sectores en sus planes de acción ejecuten los recursos propios sin echar mano de los recursos locales, como ocurre actualmente en las veinte localidades donde se priorizó la destinación del 40% de la inversión a la malla vial en detrimento de planes, programas y proyectos locales; solo así se podrá buscar la cercanía con la comunidad.

Debemos plantear un gran compromiso que vincule la voluntad política de todos los sectores, para que estas propuestas sean de buen recibo. Esto conlleva generar líneas de trabajo y estrategias de acercamiento, considerando el beneficio de los bogotanos por encima de los intereses particulares. Es importante generar un gran debate a nivel de Bogotá, para retomar iniciativas planteadas en el seno de las fuerzas políticas sociales y comunitarias.

Se propone igualmente que se logre un alto grado de autonomía de los territorios, para lo cual se sugiere aumentar las transferencias presupuestales hasta en un 15% así como competencias funcionales y operativas. Necesitamos ampliar nuestra democracia para no seguir enterándonos a diario de encuestas de percepción ciudadana que ante su apatía y marginamiento, muchas veces institucional, contribuyen a deslegitimar nuestro Estado Social de Derecho.

6. PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 076 DE 2014 CÁMARA ACUMULADO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 079 DE 2014 CÁMARA, por el cual se modifican los artículos 323, 259 y 260 de la Constitución Política de Colombia.

Adiciónese un inciso al artículo 323 de la Constitución Política de Colombia, el cual será del siguiente tenor:

Para el caso del alcalde mayor, este será elegido por la mitad más uno de los votos secretos que depositen los ciudadanos en la fecha determinada por la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde en la que solo participarán los dos (2) candidatos que hubieran obtenido las más altas votaciones. Será elegido alcalde mayor de Bogotá quien obtenga el mayor número de votos.

En consecuencia, el artículo 323 de la Constitución Política quedará de la siguiente manera:

Artículo 323. El Concejo Distrital se compondrá de cuarenta y cinco (45) concejales.

En cada una de las localidades habrá una junta administradora, elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años, que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el concejo distrital, atendida la población respectiva.

La elección de alcalde mayor, de concejales distritales, de alcaldes locales y de ediles se hará en un mismo día por períodos de cuatro (4) años y el alcalde mayor y los alcaldes locales no podrán ser reelegidos para el período siguiente.

Para el caso del alcalde mayor, este será elegido por la mitad más uno de los votos secretos que depositen los ciudadanos en la fecha determinada por la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde en la que solo participarán los dos (2) candidatos que hubieran obtenido las más altas votaciones. Será elegido alcalde mayor quien obtenga el mayor número de votos.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde mayor para el tiempo que reste, y alcalde local para el mismo efecto. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará alcalde mayor para lo que reste del período, y el alcalde mayor al alcalde local respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

Los alcaldes locales serán elegidos popularmente por circunscripción electoral local. Las calidades, atribuciones, funciones, régimen de inhabilidades e incompatibilidades y las demás que le sean inherentes y aplicables a su cargo serán las previstas en la Constitución Política y en las leyes vigentes para los alcaldes municipales.

En los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al alcalde mayor, y este último a los alcaldes locales.

Los concejales y los ediles no podrán hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

Justificación

Se propone adicionar con un inciso para segundo debate el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia consagrando la segunda vuelta para la elección del Alcalde Mayor del Distrito

Capital, en virtud a la importancia que representa el cargo de Alcalde, toda vez que se constituye en el segundo cargo a nivel nacional de elección popular para una ciudad con más de 8 millones de habitantes y que la propia Constituyente de 1990 le fija un Estatuto especial. A demás, si pensamos en legitimidad, los últimos resultados electorales han demostrado que los alcaldes de esta ciudad han sido elegidos solo con el 32.32% de los votos, lo que hace creer que la ciudadanía no estaría conforme por lo menos en términos de participación y representación.

Los ponentes seguimos insistiendo en la profundización de la descentralización, de la participación y en el derecho de la comunidad a elegir sus propias autoridades pero con un mandato pleno en legitimidad para gobernar, lo cual solo se logra con mecanismos como los de segunda vuelta, tal como se consagra para Presidente y Vicepresidente de la República.

2. Adiciónase un artículo nuevo al texto del articulado de la ponencia propuesto para segundo debate, del siguiente tenor:

Artículo 4°. El Decreto-ley 1421 de 1993 o el que haga sus veces como Estatuto Orgánico de Bogotá, reglamentará lo correspondiente a las funciones administrativas, presupuestales, funcionales y de policía o de cualquier otro carácter en el marco de establecer las competencias para los alcaldes locales.

De tal manera que el actual artículo 4° de la ponencia sobre Vigencia y Derogatoria pasa a ser el artículo 5°.

7. Proposición

Por las anteriores consideraciones nos permitimos rendir ponencia favorable para segundo debate y someter a discusión y votación de los honorables miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes el **Proyecto de Acto Legislativo número 076 de 2014 Cámara acumulado al Proyecto de Acto Legislativo número 079 de 2014, por el cual se modifican los artículos 323, 259 y 260 de la Constitución Política de Colombia.**

Cordialmente,


CLARA ROJAS
Representante a la Cámara. (C)


JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara (C)


CARLOS ARTURO CORREA MOJICA
Representante a la Cámara (C)


EDWAR D. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara.


OSCAR FERNANDO BRAVO REALPE.
Representante a la Cámara


CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO.
Representante a la Cámara.


ANGELICA ELIZBETH LOZANO CORREA.
Representante a la cámara


JOSÉ RODOLFO PÉREZ SUÁREZ
Representante a la cámara


JORGE ENRIQUE ROZO RODRÍGUEZ.
Representante a la cámara


JOSÉ EDILBERTO CAICEDO.
Representante a la Cámara.

8. TEXTO DE ARTICULADO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 076 DE 2014 CÁMARA ACUMULADO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 079 DE 2014 por el cual se modifican los artículos 323, 259 y 260 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 323 de la Constitución Política de Colombia quedará de la siguiente manera:

Artículo 323. El Concejo Distrital se compondrá de cuarenta y cinco (45) concejales.

En cada una de las localidades habrá una junta administradora, elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años, que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el concejo distrital, atendida la población respectiva.

La elección de alcalde mayor, de concejales distritales, de alcaldes locales y de ediles se hará en un mismo día por períodos de cuatro (4) años y el alcalde mayor y los alcaldes locales no podrán ser reelegidos para el período siguiente.

Para el caso del alcalde mayor, este será elegido por la mitad más uno de los votos secretos que depositen los ciudadanos en la fecha determinada por la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde en la que solo participarán los dos (2) candidatos que hubieran obtenido las más altas votaciones. Será elegido alcalde mayor quien obtenga el mayor número de votos.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde mayor para el tiempo que reste, y alcalde local para el mismo efecto. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará alcalde mayor para lo que reste del período, y el alcalde mayor al alcalde local respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

Los alcaldes locales serán elegidos popularmente por circunscripción electoral local. Las calidades, atribuciones, funciones, régimen de inhabilidades e incompatibilidades y las demás que le sean inherentes y aplicables a su cargo serán las previstas en la Constitución Política y en las leyes vigentes para los alcaldes municipales.

En los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al alcalde mayor, y este último a los alcaldes locales.

Los concejales y los ediles no podrán hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

Artículo 2°. El artículo 259 de la Constitución Política de Colombia quedará de la siguiente manera:

Artículo 259. Quienes elijan gobernadores, alcaldes y alcaldes locales del Distrito Capital de Bogotá, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático.

Artículo 3°. El artículo 260 de la Constitución Política de Colombia quedará de la siguiente manera:

Artículo 260. Los ciudadanos eligen en forma directa Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Representantes, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Alcaldes locales en el Distrito Capital de Bogotá, Concejales municipales y distritales, miembros de las Juntas Administradoras Locales, y en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale.

Artículo 4°. El Decreto-ley 1421 de 1993 o el que haga sus veces como Estatuto Orgánico de Bogotá, reglamentará lo correspondiente a las funciones administrativas, presupuestales, funcionales y de policía o de cualquier otro carácter en el marco de establecer las competencias para los alcaldes locales.

Artículo 5°. *Vigencia y derogatoria.* El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones normativas que le sean contrarias, en especial las relativas a las materias contenidas en el Decreto-ley 1421 de 1993, Estatuto Orgánico de Bogotá.


CLARA ROJAS
Representante a la Cámara. (C)


JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara. (C)

CARLOS ARTURO CORREA MOJICA
Representante a la Cámara. (C)


EDUARDO D. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara.


OSCAR FERNANDO BRAVO REALPE.
Representante a la Cámara.

CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO.
Representante a la Cámara.

ANGELICA ELIZBETH LOZANO CORREA.
Representante a la cámara


JOSÉ RODOLFO PÉREZ SUÁREZ
Representante a la cámara


JORGE ENRIQUE ROZO RODRÍGUEZ.
Representante a la cámara.

JOSÉ EDILBERTO CAICEDO.
Representante a la Cámara.

TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 076 DE 2014 CÁMARA ACUMULADO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 079 DE 2014 CÁMARA

por el cual se modifican los artículos 323, 259 y 260 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 323 de la Constitución Política de Colombia quedará de la siguiente manera.

Artículo 323. El Concejo Distrital se compondrá de cuarenta y cinco (45) concejales.

En cada una de las localidades habrá una junta administradora, elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años, que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el concejo distrital, atendida la población respectiva.

La elección de alcalde mayor, de concejales distritales, de alcaldes locales y de ediles se hará en un mismo día por períodos de cuatro (4) años y el alcalde mayor y los alcaldes locales no podrán ser reelegidos para el período siguiente.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde mayor para el tiempo que reste, y alcalde local para el mismo efecto. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará alcalde mayor para lo que reste del período, y el alcalde mayor al alcalde local respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

Los alcaldes locales serán elegidos popularmente por circunscripción electoral local. Las calidades, atribuciones, funciones, régimen de inhabilidades e incompatibilidades y las demás que le sean inherentes y aplicables a su cargo serán las previstas en la Constitución Política y en las leyes vigentes para los alcaldes municipales.

En los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al alcalde mayor, y este último a los alcaldes locales.

Los concejales y los ediles no podrán hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

Artículo 2°. El artículo 259 de la Constitución Política de Colombia quedará de la siguiente manera:

Artículo 259. Quienes elijan gobernadores, alcaldes y alcaldes locales del Distrito Capital de Bogotá, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático.

Artículo 3°. El artículo 260 de la Constitución Política de Colombia quedará de la siguiente manera:

Artículo 260. Los ciudadanos eligen en forma directa Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Representantes, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Alcaldes locales en el Distrito Capital de Bogotá, Concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales, y en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale.

Artículo 4°. *Vigencia y derogatoria.* El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones normativas que le sean contrarias, en especial las relativas a las materias contenidas en el Decreto-ley 1421 de 1993, Estatuto Orgánico de Bogotá.

En los anteriores términos fue aprobado sin modificaciones el presente Proyecto de Acto Legislativo el día 28 de octubre de 2014, según consta en el Acta número 19. Anunciado entre otras fechas el 22 de octubre según consta en el Acta número 18 de esa misma fecha.


JAIME BUENAHORA FEBRES
Presidente


AMFARO VANETH CALABRÓN PERDOMO
Secretaría Comisión Primera Constitucional

CONTENIDO

Gaceta número 678 - martes 4 de noviembre de 2014

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 159 de 2014 Cámara, por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción.....	1
Proyecto de ley número 163 de 2014 Cámara, por medio de la cual se establecen Alternativas de Financiamiento para la Rama Judicial.....	12

PONENCIAS

Informe de ponencia para segundo debate Pliego de modificaciones y texto aprobado al proyecto de acto legislativo número 076 de 2014 Cámara acumulado al proyecto de acto legislativo número 079 de 2014 Cámara, por el cual se modifican los artículos 323, 259 y 260 de la Constitución Política de Colombia	22
--	----