

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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 216

Bogotá, D. C., lunes, 19 de mayo de 2014

EDICIÓN DE 72 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

ACTAS DE PLENARIA

Acta número 47 de la sesión ordinaria del día miércoles 23 de abril de 2014

Presidencia de los honorables Senadores *Juan Fernando Cristo Bustos, Carlos Emiro Barriga Peñaranda y Félix José Valera Ibáñez.*

En Bogotá, D. C., a los veintitrés (23) días del mes de abril de dos mil catorce (2014) previa citación, se reunieron en el recinto del honorable Senado de la República los miembros del mismo, con el fin de sesionar en pleno.

I

Llamado a lista

El Presidente del Senado, honorable Senador Juan Fernando Cristo Bustos, indica a la Secretaría llamar a lista, y contestan los siguientes honorables Senadores:

Registro de asistencia honorables Senadores:

Aguilar Hurtado Nerthink Mauricio
Alfonso López Héctor Julio
Andrade Serrano Hernán Francisco
Arrieta Buelvas Samuel Benjamín
Ashton Giraldo Álvaro Antonio
Avellaneda Tarazona Luis Carlos
Avirama Avirama Marco Aníbal
Baena López Carlos Alberto
Ballesteros Bernier Jorge Eliécer
Barreras Montealegre Roy Leonardo
Barriga Peñaranda Carlos Emiro
Benedetti Villaneda Armando Alberto
Besaille Fayad Musa Abráham
Casado de López Arleth Patricia
Celis Carrillo Bernabe

Cepeda Sarabia Efraín José
Clavijo Contreras José Iván
Córdoba Suárez Juan de Jesús
Corzo Román Juan Manuel
Correa Jiménez Antonio José
Cristo Bustos Juan Fernando
Cuéllar Bastidas Parmenio
Char Abdala Fuad Ricardo
Chavarro Cuéllar Carlos Ramiro
Delgado Blandón César Tulio
Delgado Ruiz Édinson
Duque García Luis Fernando
Durán Barrera Jaime Enrique
Elías Vidal Bernardo Miguel
Enríquez Maya Carlos Eduardo
Enríquez Rosero Manuel Mesías
Espíndola Niño Édgar
Ferro Solanilla Carlos Roberto
Galvis Aguilar Honorio
Galvis Méndez Daira de Jesús
García Realpe Guillermo
García Romero Teresita
García Turbay Lidio Arturo
García Valencia Jesús Ignacio
Géchem Turbay Jorge Eduardo

Gerlén Echeverría Roberto
 Gómez Román Édgar Alfonso
 Guerra de la Espriella Antonio del Cristo
 Guevara Jorge Eliécer
 Herrera Acosta José Francisco
 Hoyos Giraldo Germán Darío
 Hurtado Angulo Hemel
 Irigorri Hormaza Jorge Aurelio
 Laserna Jaramillo Juan Mario
 Londoño Ulloa Jorge Eduardo
 López Maya Alexánder
 Lozano Ramírez Juan Francisco
 Martínez Aristizábal Maritza
 Merheg Marún Juan Samy
 Mora Jaramillo Manuel Guillermo
 Morales Díz Martín Emilio
 Moreno Piraquive Alexandra
 Mota Y Morad Karime
 Motoa Solarte Carlos Fernando
 Name Cardozo José David
 Name Vásquez Iván Leónidas
 Olano Becerra Plinio Edilberto
 Ospina Gómez Mauricio Ernesto
 Paredes Aguirre Myriam Alicia
 Pedraza Gutiérrez Jorge Hernando
 Prieto Soto Eugenio Enrique
 Quintero Marín Carlos Arturo
 Ramírez Ríos Gloria Inés
 Restrepo Escobar Juan Carlos
 Rodríguez Sarmiento Milton Arlex
 Romero Galeano Camilo Ernesto
 Romero Hernández Rodrigo
 Salazar Cruz José Darío
 Sánchez Montes De Oca Astrid
 Sánchez Ortega Camilo Armando
 Santos Marín Guillermo Antonio
 Sierra Grajales Luis Emilio
 Soto Jaramillo Carlos Enrique
 Suárez Mira Olga Lucía
 Sudarsky Rosenbaum John
 Tamayo Tamayo Fernando Eustacio
 Torrado García Efraín
 Valera Ibáñez Félix José
 Vega Quiroz Doris Clemencia
 Vélez Uribe Juan Carlos
 Villalba Mosquera Rodrigo
 Villegas Villegas Germán
 Virgüez Piraquive Manuel Antonio
 Wilches Sarmiento Claudia Jeanneth
 Yepes Álzate Arturo
 Zapata Correa Gabriel Ignacio
 Zuluaga Aristizábal Jaime Alonso

Dejan de asistir con excusa los honorables Senadores:

Carlosama López Germán Bernardo
 Galán Pachón Juan Manuel
 García Burgos Nora María
 Lizcano Arango Óscar Mauricio
 Robledo Castillo Jorge Enrique
 Velasco Chaves Luis Fernando
 23. IV. 2014.

* * *

MESA DIRECTIVA

RESOLUCIÓN NÚMERO 163 DE 2014

(abril 23)

por medio de la cual se autoriza a unos Senadores de la República a desplazarse fuera del país.

La Mesa Directiva del Senado de la República, en ejercicio de sus facultades Constitucionales y Legales, y en especial las conferidas por la Ley 5ª de 1992, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 90 de la Ley 5ª de 1992, señala: Son excusas que permiten justificar las ausencias de los Congresistas a las sesiones, además del caso fortuito, la fuerza mayor en los siguientes eventos: (...) 3. La autorización expresada por la Mesa Directiva o el Presidente de la respectiva Corporación, en los casos indicados en el presente reglamento”.

Que el parágrafo del artículo 5º de la Resolución número 54 de fecha octubre 3 de 2006, de la Mesa Directiva de esta Corporación, dispone que esta podrá autorizar en circunstancias especiales de tiempo, modo y lugar, a los Senadores de la República para no asistir, a las Sesiones de Plenarias y Comisión que sean programadas.

Que mediante comunicado suscrito por el doctor Hugo Carrillo Caveró, Congresista de la República de México, invita al Honorable Senador Germán Carlosama López, para que participe en la sesión plenaria del Parlamento Indígena de América (PIA), el cual se llevará a cabo los días 24 y 25 de abril de 2014, en la ciudad de México, D.F.

Que mediante oficio suscrito por el honorable Senador Germán Carlosama López, de fecha 25 de marzo de 2014, se solicita autorización al honorable Senador Juan Fernando Cristo Bustos, Presidente del Senado de la República, para aceptar la invitación para participar en la sesión plenaria del Parlamento Indígena de América (PIA), el cual se llevará a cabo los días 24 y 25 de abril de 2014, en la ciudad de México, D. F., con reconocimiento de viáticos y tiquetes.

Que mediante Oficio PS-SP-2224 de fecha 21 de abril de 2014, el Doctor Jaime Hernández Amín, Secretario Privado de la Presidencia del Senado, da traslado del oficio suscrito por el honorable Senador Germán Carlosama López, para el trámite correspondiente al permiso para salir del país aclarando en la misma que no le fue autorizado la expedición de tiquetes ni viáticos para dicho evento.

Que el artículo 123 de la Constitución Política establece que los miembros de las Corporaciones Públicas son servidores públicos.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

Artículo 1°. Conceder al honorable Senador Germán Carlosama López, permiso para salir del país, para participar en la sesión plenaria del Parlamento Indígena de América (PIA), el cual se llevará a cabo los días 24 y 25 de abril de 2014, en la ciudad de México, D. F.

Parágrafo. Téngase en cuenta para todos los efectos que el día de salida será el día 23 de abril de 2014 y el día de regreso será el día 26 de abril de 2014.

Artículo 2°. Para el evento de que trata la presente resolución no serán reconocidos viáticos ni tickets de conformidad con lo dispuesto en el presente proveído.

Artículo 3°. La presente resolución servirá de excusa válida por su inasistencia a las sesiones plenarios y de comisión que se llegaren a convocar.

Artículo 4°. Expídanse copias de la presente resolución a la División de Recursos Humanos, a la Sección de Relatoría, a la Comisión de Acreditación Documental, Oficina de Protocolo, a la Presidencia del Senado, Sección de Pagaduría, Presupuesto y al honorable Senador Germán Carlosama López.

Artículo 5°. La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

COMUNIQUESE Y CUMPLASE

Dada en Bogotá a los 23 ABR. 2014

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS
Presidente

CARLOS EMIRO BARRIGA PEÑARANDA
Primer Vicepresidente

FELIX JOSE VALERA IBAÑEZ
Segundo Vicepresidente

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

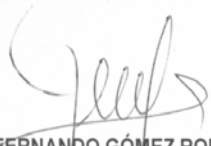
Bogotá, D. C., 24 de abril de 2014
Honorable Senador
JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS
Presidente
Honorable Senado de la República
Ciudad
Apreciado Presidente:

Por indicaciones del Senador Juan Manuel Galán Pachón, solicito a usted excusarlo por no asistir a la Sesión Plenaria del pasado 23 de abril, debido a enfermedad por etiología viral.

En tal modo, adjunto para su comprobación copia de la incapacidad médica por dos (2) días.

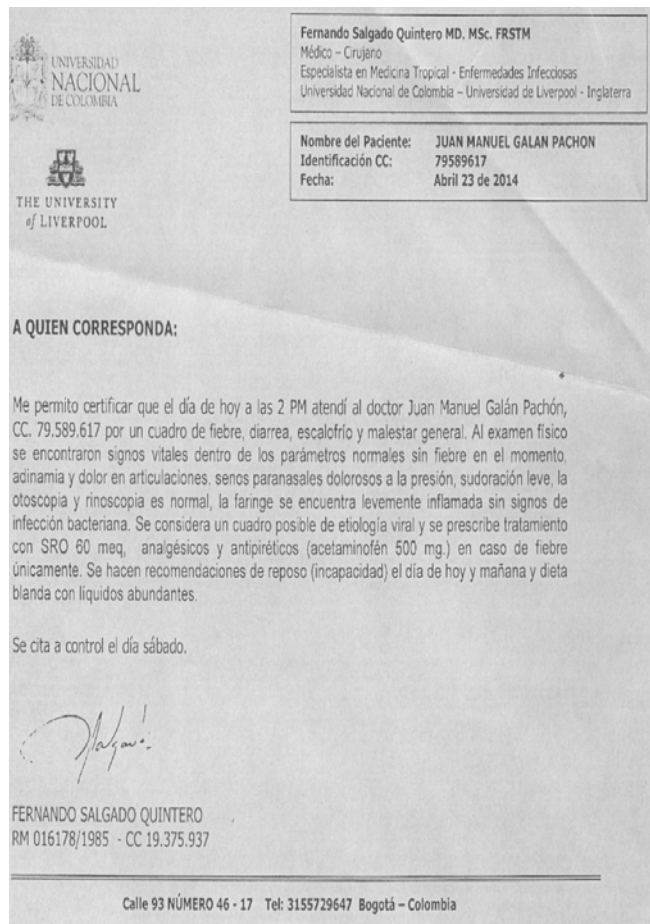
Agradezco su amable colaboración.

Cordialmente,



FERNANDO GÓMEZ RODRÍGUEZ
Asistente III Senatorial

Anexo lo anunciado
c.c. Secretaría General



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
THE UNIVERSITY of LIVERPOOL

Fernando Salgado Quintero MD, MSc, FRSTM
Médico - Cirujano
Especialista en Medicina Tropical - Enfermedades Infecciosas
Universidad Nacional de Colombia - Universidad de Liverpool - Inglaterra

Nombre del Paciente: JUAN MANUEL GALAN PACHON
Identificación CC: 79589617
Fecha: Abril 23 de 2014

A QUIEN CORRESPONDA:

Me permito certificar que el día de hoy a las 2 PM atendí al doctor Juan Manuel Galán Pachón, CC. 79.589.617 por un cuadro de fiebre, diarrea, escalofrío y malestar general. Al examen físico se encontraron signos vitales dentro de los parámetros normales sin fiebre en el momento, acinamia y dolor en articulaciones, senos paranasales dolorosos a la presión, sudoración leve, la otoscopia y rinoscopia es normal, la faringe se encuentra levemente inflamada sin signos de infección bacteriana. Se considera un cuadro posible de etiología viral y se prescribe tratamiento con SRO 60 meq, analgésicos y antipiréticos (acetaminofén 500 mg.) en caso de fiebre únicamente. Se hacen recomendaciones de reposo (incapacidad) el día de hoy y mañana y dieta blanda con líquidos abundantes.

Se cita a control el día sábado.

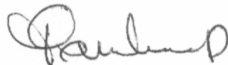
FERNANDO SALGADO QUINTERO
RM 016178/1985 - CC 19.375.937

Calle 93 NÚMERO 46 - 17 Tel: 3155729647 Bogotá - Colombia

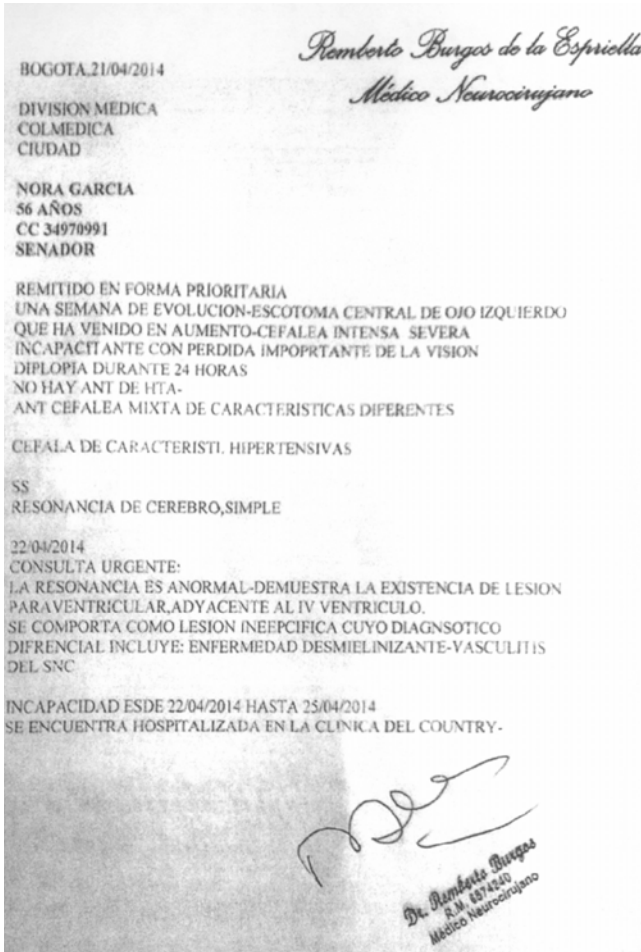
Oficio N° HSG-002-2014
Bogotá D. C., 23 de abril de 2014
Doctor
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República
E. S. D.

De manera atenta me dirijo a usted con el fin de comunicarle que por quebrantos de salud la Senadora Nora García Burgos no podrá asistir a las sesiones de plenaria programadas para la presente semana.

Adjunto incapacidad médica.
Atentamente,



PAMELA GARCIA PETRO
Asistente UTL HS Nora García Burgos



Bogotá, D. C., 22 de abril de 2014
 Doctor
JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS
 Presidente
 Senado de la República
 Señor Presidente

De la manera más atenta, me permito solicitarle me sea autorizado permiso para acompañar al señor Presidente de la República doctor Juan Manuel Santos Calderón, al encuentro con cafeteros y alcaldes de la zona, a realizarse en el municipio de Andes, Antioquia, el día 23 de abril de 2014.

Lo anterior, teniendo en cuenta que he sido defensor de las políticas cafeteras, y vocero de los mismos en ésta Corporación.

Cordialmente,

Mauricio Lizcano Arango
MAURICIO LIZCANO ARANGO
 Senador de la República

Bogotá, 22 de abril de 2014
 Doctor
JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS
 Presidente Senado de la República
 Ciudad
 Cordial saludo:

Atentamente solicito a usted se me autorice cumplir con la invitación que me ha hecho la Asociación de Profesores de la Universidad Nacional

de Colombia (APUN) en la sede de Medellín, el día 23 de abril del corriente, para dictar una conferencia sobre el “impacto del Tratado de Libre Comercio en la Educación Pública”.

Anexo copia de la carta de invitación,
 Agradezco de antemano la atención,

JORGE ENRIQUE ROBLEDO CASTILLO
 Senador

Medellín, 4 de abril de 2014.
 Senador
JORGE ENRIQUE ROBLEDO
 Senado de la República de Colombia
 Santafé de Bogotá
 Respetuoso saludo:

La Asociación de Profesores de la Universidad Nacional de Colombia (APUN) Medellín, se permite invitarlo a una Conferencia en la Sede, sobre el Impacto del Tratado de Libre Comercio en la Educación Pública y en las organizaciones sindicales, a realizarse el próximo miércoles 23 de abril, de 9 a. m., a 12 m.

Para nosotros es de vital importancia su presencia en la Sede, para abordar esta problemática tanto a nivel académico como su incidencia en lo político, social y laboral.

Esperamos contar con su presencia y quedamos atentos a su respuesta.

Cordialmente,

OSCAR DE JESÚS ZAPATA OCAMPO
 PRESIDENTE

Bogotá, D. C., 22 de abril 2014
 Doctor
GREGORIO ELJACH PACHECO
 Secretario General
 Senado de la República
 Bogotá, D. C.
 Respetado señor Secretario:

Para los fines pertinentes remito copia del certificado de hospitalización del Senador Luis Fernando Velasco, emitida por la Clínica Neurocardiovascular DIME.

Manuel Gómez
 Asistente UTL
 H.S Luis Fernando Velasco Chaves

FR54-AM
V.02

DIME
CLÍNICA
NEUROCARDIOVASCULAR

CERTIFICADO DE HOSPITALIZACIÓN

DIME CLINICA NEUROCARDIOVASCULAR
NIT 800024390-3

Certifica

Que el Señor(a) Luis Fernando Velasio Chaves con documento de identidad número 10346056 expedida en la ciudad de Popayan, se encuentra actualmente hospitalizado en DIME Clínica Neurocardiovascular desde el día 20 del mes Abril del presente año en el servicio de:

UCI UCIN HOSPITALIZACIÓN URGENCIAS

En constancia se firma en la ciudad de Santiago de Cali a los 27 días del mes de Abril del año 2014.

Raul Beron Cervera FIRMA DEL MEDICO
NOMBRES Y APELLIDOS
CC 12973794
TP 19523
Dr. RAUL BERON CERVERA
Médico
0911111111

ESTA CONSTANCIA NO ES VALIDA COMO INCAPACIDAD MEDICA, SE HACE A SOLICITUD DEL INTERESADO PARA FINES ADMINISTRATIVOS

Por Secretaría se informa que se ha registrado quórum deliberatorio.

Siendo las 2:50 p.m., la Presidencia manifiesta: Ábrase la sesión y proceda el señor Secretario a dar lectura al Orden del Día, para la presente reunión.

Por Secretaría se da lectura al Orden del Día para la presente sesión.

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO
SENADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
ORDEN DEL DÍA

Para la Sesión Plenaria del día miércoles 23 de abril de 2014

Hora: 2:00 p. m.

I

Llamado a lista

II

Anuncio de proyectos

III

Consideración y aprobación de las Actas números 42 y 43 correspondientes a las Sesiones Plenarias de los días 18 y 25 de marzo de 2014, publicadas en la Gaceta del Congreso números 123 y 124 de 2014.

IV

Corrección de vicios subsanables en Actos del Congreso, remitidos por la honorable Corte Constitucional.

Sentencia C-640 de 2012

1. Proyecto de ley número 54 de 2010 Senado, 170 de 2010 Cámara, “por la cual se implementa el Retén Social, que garantiza la estabilidad laboral a grupos vulnerables y se dictan otras disposiciones”.

Comisión Accidental: honorables Senadores *Antonio José Correa Jiménez y Edison Delgado Ruiz*.

Informe publicación en la *Gaceta del Congreso* número 108 de 2014.

Auto 008 de 28 de enero de 2014

2. Proyecto de ley número 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara, “por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”.

Comisión Accidental: honorables Senadores *Jorge Eduardo Londoño Ulloa, John Sudarsky Rosenbaum, Juan Fernando Cristo Bustos, Hernán Andrade Serrano, Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Manuel Enríquez Rosero, Hemel Hurtado y Honorio Galvis*.

Informe publicación en la *Gaceta del Congreso* número 133 de 2014.

Sentencia C-764 de 2013

Para escuchar a la señora Ministra de Cultura, doctora Mariana Garcés:

3. Proyecto de ley número 39 de 2009 Senado, 306 de 2010 Cámara, “por medio de la cual se rinde homenaje a la vida y obra del maestro de música vallenata Leandro Díaz”.

V

**Votación de Proyectos de ley
o de Acto Legislativo**

Con informe de conciliación

1. Proyecto de ley número 155 de 2013 Senado, 053 de 2013 Cámara, “por medio de la cual se aplaza la entrada en vigencia del Sistema de Oralidad previsto en la Ley 1395 de 2010”.

Comisión Accidental: honorable Senador *Hernán Francisco Andrade Serrano*.

Informe publicación en la *Gaceta del Congreso* número 133 de 2014.

VI

**Lectura de ponencias y consideración
de proyectos en segundo debate**

1. Proyecto de ley número 11 de 2012 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales y se dictan otras disposiciones.

Ponentes para segundo debate: honorables Senadores *Claudia Jeannette Wilches Sarmiento (Coordinadora), Gloria Inés Ramírez Ríos y Edison Delgado Ruiz*.

Publicaciones Senado: Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 453 de 2012.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 944 de 2012.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 453 de 2013.

Autora: honorable Senadora *Alexandra Moreno Piraquive*.

2. Proyecto de ley número 18 de 2012 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000 para eliminar la prescripción de la acción penal contra las conductas punibles de genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad.

Ponentes para segundo debate: honorables Senadores *Karime Mota y Morad y Jesús Ignacio García Valencia*.

Publicaciones Senado: Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 451 de 2012.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 544 de 2012.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 679 de 2013.

Autora: honorable Senadora *Alexandra Moreno Piraquive*.

* * *

3. Proyecto de ley número 86 de 2012 Senado, por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de la Población Afrocolombiana del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Ponentes para segundo debate: honorables Senadores *Hemel Hurtado Angulo* (Coordinador), *Hernán Francisco Andrade Serrano*, *Luis Carlos Avellaneda Tarazona*, *Manuel Enríquez Rosero*, *Edgar Alfonso Gómez Román* y *Jorge Eduardo Londoño Ulloa*.

Publicaciones Senado: Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 518 de 2012.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 767 de 2012.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 349 de 2013.

Autores: honorables Senadores *Edinson Delgado Ruiz* y *Hemel Hurtado Angulo*; los honorables Representes a la Cámara *Heriberto Arrechea Banguera* y *Jairo Hinestroza Sinisterra*.

* * *

4. Proyecto de ley número 90 de 2012 Senado, por la cual se modifica el régimen de pensión de vejez por alto riesgo para los Controladores de Tránsito Aéreo de la Aeronáutica Civil.

Ponentes para segundo debate: honorables Senadores *Liliana María Rendón Roldán*, *Gabriel Ignacio Zapata Correa* y *Mauricio Ernesto Ospina Gómez*.

Publicaciones Senado: Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 543 de 2012.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 723 de 2012.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 233 de 2013.

Autor: honorable Senador *Juan Carlos Vélez Uribe*.

* * *

5. Proyecto de ley número 103 de 2012 Senado, por la cual se incentiva la generación de empleo, modificando el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010.

Ponentes para segundo debate: honorables Senadores *Edinson Delgado Ruiz* (Coordinador), *Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento*, *Antonio José Correa*, *Germán Bernardo Carlosama López* y *Gloria Inés Ramírez Ríos*.

Publicaciones Senado: Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 564 de 2012.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 832 de 2012.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 295 de 2013.

Autora: honorable Senadora *Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento*.

* * *

6. Proyecto de ley número 262 de 2013 Senado, 099 de 2012 Cámara, por medio de la cual se establece la obligación de brindar información transparente a los consumidores de los servicios financieros y se dictan otras disposiciones.

Ponente para segundo debate: honorable Senador *Germán Villegas Villegas*.

Publicaciones Senado: Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 540 de 2012.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 938 de 2013.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 996 de 2013.

Autor: honorable Representante a la Cámara, *David Barguil Assís*.

* * *

7. Proyecto de ley número 136 de 2013 Senado, por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los (150) años de vida municipal del municipio de Yumbo, departamento del Valle del Cauca, y se dictan otras disposiciones.

Ponente para segundo debate: honorable Senador *Juan Carlos Restrepo Escobar*.

Publicaciones Senado: Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 877 de 2013.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 921 de 2013.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 135 de 2014.

Autores: honorable Senador *Juan Carlos Restrepo Escobar* y honorable Representante a la Cámara, *Carlos Abraham Jiménez López*.

* * *

8. Proyecto de ley número 171 de 2012 Senado (acumulado con el Proyecto de ley número 188 de 2012 Senado), por medio de la cual se regula la actividad de buceo, se dictan normas de seguridad y otras disposiciones.

Ponentes para segundo debate: honorables Senadores *Manuel Antonio Virgüez Piraquive* y *Juan Francisco Lozano Ramírez*.

Publicaciones Senado: Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 287 de 2013.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* números 345 de 2013 – 359 de 2013.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 989 de 2013.

Autores: honorables Senadores *Manuel Antonio Virgüez Piraquive, Carlos Alberto Baena López, Alexandra Moreno Piraquive, Nerthik Mauricio Aguilar Hurtado* y la honorable Representante a la Cámara, *Gloria Stella Díaz Ortiz*.

* * *

9. Proyecto de ley número 187 de 2012 Senado, 115 de 2012 Cámara, por la cual se sustituye el contenido del artículo 128 de la Ley 769 de 2002 – Código Nacional de Tránsito Terrestre.

Ponente para segundo debate: honorable Senador *Luis Fernando Duque García*.

Publicaciones Senado: Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 706 de 2012.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 632 de 2013.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1065 de 2013.

Autor: honorable Representante a la Cámara *Iván Darío Agudelo Zapata*.

* * *

10. Proyecto de ley número 213 de 2013 Senado, por la cual se institucionaliza el día nacional de la tolerancia, la solidaridad y la convivencia.

Ponente para segundo debate: honorable Senador *Édgar Espíndola Niño*.

Publicaciones Senado: Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 132 de 2013.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 230 de 2013.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 603 de 2013.

Autor: honorable Senador *Édgar Espíndola Niño*.

* * *

11. Proyecto de ley número 258 de 2013 Senado, 100 de 2012 Cámara, por medio de la cual se crea el registro nacional de obras civiles inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones.

Ponente para segundo debate: honorable Senador *Carlos Alberto Baena López*.

Publicaciones Senado: Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 540 de 2012.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 743 de 2013.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1001 de 2013.

Autores: honorable Senadora *Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento* y el honorable Representante a la Cámara *Augusto Posada Sánchez*.

* * *

12. Proyecto de ley número 259 de 2013 Senado, por la cual se definen reglas para la protección de los usuarios en la comercialización de dispositivos móviles inteligentes, se prohíben las cláusulas de permanencia mínima y las ventas atadas de terminales y servicios de comunicaciones, y se dictan otras disposiciones.

Ponentes para segundo debate: honorables Senadores *Eugenio Enrique Prieto Soto, Efraín Torrado García, César Tulio Delgado Blandón, Plinio Edilberto Olano Becerra, Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado, Carlos Alberto Baena López, Olga Lucía Suárez Mira, Carlos Roberto Ferro Solanilla, Alexánder López Maya, Jorge Eliécer Guevara y Parmenio Cuéllar Bastidas*.

Publicaciones Senado: Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 286 de 2013.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 329 de 2013.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 392 de 2013.

Autores: honorables Senadores *Eugenio Enrique Prieto Soto, Efraín Torrado García, César Tulio Delgado Blandón, Plinio Edilberto Olano Becerra, Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado, Carlos Alberto Baena López, Olga Lucía Suárez Mira, Carlos Roberto Ferro Solanilla, Alexánder López Maya, Jorge Eliécer Guevara, Parmenio Cuéllar Bastidas, Maritza Martínez Aristizábal, Juan Mario Laserna Jaramillo, Jorge Enrique Robledo Castillo, Camilo Armando Sánchez Ortega, Luis Fernando Velasco Chaves, Edinson Delgado Ruiz, Félix José Valera Ibáñez, John Sudarsky Rosenbaum, Manuel Enríquez Rosero, Guillermo Antonio Santos Marín, Juan Manuel Galán Pachón, Luis Carlos Avellaneda Tarazona y Jorge Eduardo Londoño Ulloa*; los honorables Representantes a la Cámara, *Mario Suárez Flórez, Jhon Jairo Roldán Avendaño, Iván Darío Agudelo Zapata y Oscar de Jesús Marín Marín*.

* * *

13. Proyecto de ley número 81 de 2012 Senado, por la cual se dictan normas para regular las personas jurídicas y las Cooperativas de Trabajo Asociado en sus relaciones contractuales y de trabajo y se dictan otras disposiciones.

Ponentes para segundo debate: honorables Senadores *Liliana María Rendón Roldán, Mauricio Ernesto Ospina Gómez y Guillermo Antonio Santos Marín*.

Publicaciones Senado: Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 519 de 2012.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 682 de 2012.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 930 de 2012.

Autores: honorable Senador *Alexánder López Maya* y honorable Representante a la Cámara *Wilson Arias Castillo*.

* * *

14. Proyecto de ley número 82 de 2012 Senado, por la cual se derogan las disposiciones que no lograron los efectos prácticos para la generación de empleo, la Ley 789 de 2002.

Ponentes para segundo debate: honorables Senadoras *Gloria Inés Ramírez Ríos y Liliana María Rendón Roldán*.

Publicaciones Senado: Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 519 de 2012.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 846 de 2012.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 272 de 2013.

Autores: honorable Senador *Alexánder López Maya* y honorable Representante a la Cámara *Wilson Arias Castillo*.

* * *

15. Proyecto de ley número 136 de 2012 Senado, por medio de la cual se modifican los Decretos números 1122 de 1986 y 1421 de 1993; la Ley 1551 de 2012, artículo 24 y se dictan otras disposiciones.

Ponente para segundo debate: honorable Senador *Carlos Enrique Soto Jaramillo*.

Publicaciones Senado: Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 683 de 2012.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 778 de 2012.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 438 de 2013.

Autores: honorables Senadores *Claudia Jeannette Wilches Sarmiento* y *Carlos Enrique Soto Jaramillo*.

* * *

16. Proyecto de ley número 22 de 2013 Senado, por medio de la cual se protege el cuidado de la Niñez, Ley Isaac.

Ponentes para segundo debate: honorables Senadores *Mauricio Ernesto Ospina Gómez*, *Jorge Eliécer Ballesteros Bernier*, *Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento*, *Guillermo Antonio Santos Marín*, *Teresita García Romero*, *Astrid Sánchez Montes de Oca* y *Arturo Yepes Alzate*.

Publicaciones Senado: Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 542 de 2013.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 800 de 2013.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 882 de 2013.

Autor: honorable Senador *Honorio Galvis Aguilar*.

* * *

17. Proyecto de ley número 24 de 2012 Senado, por la cual se estatuyen las vacaciones individuales de la Rama Judicial.

Ponentes para segundo debate: honorables Senadores *Edinson Delgado Ruiz* (Coordinador), *Mauricio Ernesto Ospina Gómez*, *Gloria Inés Ramírez Ríos*, *Gabriel Ignacio Zapata Correa*, *Germán Bernardo Carlosama López* y *Antonio José Correa Jiménez*.

Publicaciones Senado: Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 453 de 2012.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 952 de 2012.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 82 de 2014.

Autor: honorable Senador *Carlos Enrique Soto Jaramillo*.

18. Proyecto de ley número 178 de 2012 Senado, por medio de la cual se reglamenta la profesión de Tecnólogo de Atención Prehospitalaria y se dictan otras disposiciones.

Ponente para segundo debate: honorable Senador *Parmenio Cuéllar Bastidas*.

Publicaciones Senado: Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 938 de 2012.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 281 de 2013.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* números: 931 de 2013, 106 de 2014.

Autor: honorable Senador *Mauricio Ospina Gómez*.

* * *

19. Proyecto de ley número 05 de 2013 Senado, por medio de la cual se promueve el empleo de trabajadores con responsabilidades familiares de cuidadores, permitiendo su inserción laboral y se dictan otras disposiciones.

Ponentes para segundo debate: honorables Senadores *Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento*, *Mauricio Ernesto Ospina Gómez* y *Arturo Yepes Alzate*.

Publicaciones Senado: Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 541 de 2013.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 920 de 2013.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 108 de 2014.

Autores: honorables Senadores *Carlos Alberto Baena López*, *Manuel Antonio Virgüez Piraquive* y la honorable Representante a la Cámara, *Gloria Stella Díaz Ortiz*.

* * *

20. Proyecto de ley número 133 de 2013 Senado, por medio de la cual se dictan medidas para combatir los grupos criminales armados y organizados, dentro del territorio nacional.

Ponentes para segundo debate: honorables Senadores *Juan Francisco Lozano Ramírez* (Coordinador), *Juan Fernando Cristo Bustos* y *Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar*.

Publicaciones Senado: Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 872 de 2013.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 968 de 2013.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1001 de 2013.

Autor: honorable Senador *Juan Francisco Lozano Ramírez*.

* * *

21. Proyecto de ley número 79 de 2013 Senado, por la cual se establece un trato digno a las personas que ejercen la prostitución, se fijan medidas afirmativas a su favor y se dictan otras disposiciones orientadas a restablecer sus derechos.

Ponentes para segundo debate: honorables Senadoras *Gloria Inés Ramírez Ríos*, *Teresita García Romero*, *Astrid Sánchez Montes de Oca*, *Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento* y *Mauricio Ernesto Ospina Gómez*.

Publicaciones Senado: Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 669 de 2013.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* números 867 de 2013 (Mayoritaria), 882 de 2013.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* números 1045 de 2013 (Mayoritaria), 106 de 2014 (Minoritaria).

Autor: honorable Senador *Armando Alberto Benedetti Villaneda*.

* * *

22. Proyecto de ley número 04 de 2013 Senado, por la cual modifica el parágrafo del artículo 8° de la Ley 278 de 1996.

Ponentes para segundo debate: honorables Senadoras *Gloria Inés Ramírez Ríos*, *Mauricio Ernesto Ospina Gómez*, *Gabriel Ignacio Zapata Correa*, *Jorge Eliécer Ballesteros Bernier*, *Claudia Wilches Sarmiento*.

Publicaciones Senado: Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 541 de 2013.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 819 de 2013.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 117 de 2014.

Autor: honorable Senador *Juan Francisco Lozano Ramírez*.

* * *

23. Proyecto de ley número 03 de 2013 Senado, por medio de la cual se modifica el parágrafo 2° y se agrega un parágrafo al artículo 298 de la Ley 906 de 2004, por la cual se establece el Código de Procedimiento Penal.

Ponente para segundo debate: honorable Senador *Juan Carlos Vélez Uribe*.

Publicaciones Senado: Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 537 de 2013.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 687 de 2013.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 148 de 2014.

Autor: honorable Senador *Juan Francisco Lozano Ramírez*.

* * *

24. Proyecto de ley número 30 de 2013 Senado, por medio de la cual se fomenta la práctica de los deportes de aventura y nuevas tendencias deportivas en Colombia y se autoriza al Gobierno Nacional a reglamentar su organización dentro del Sistema Nacional del Deporte.

Ponentes para segundo debate: honorables Senadores *Gloria Inés Ramírez Ríos*, *Guillermo Antonio Santos Marín*, *Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento* y *Gabriel Ignacio Zapata Correa*.

Publicaciones Senado: Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 574 de 2013.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 900 de 2013.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 108 de 2014.

Autores: honorables Senadores *Manuel Antonio Virgüez Piraquive*, *Carlos Alberto Baena López*, *Alexandra Moreno Piraquive* y la honorable Representante a la Cámara, *Gloria Stella Díaz Ortiz*.

* * *

25. Proyecto de ley número 59 de 2013 Senado, por la cual se dictan normas acerca de la incapacidad por motivos de salud del Presidente de la República, el Vicepresidente, los Gobernadores y los Alcaldes.

Ponentes para segundo debate: honorables Senadores *Jorge Eliécer Ballesteros Bernier*, *Edinson Delgado Ruiz*, *Guillermo Antonio Santos Marín*, *Gabriel Ignacio Zapata Correa* y *Antonio José Correa Jiménez*.

Publicaciones Senado: Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 630 de 2013.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 895 de 2013.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 135 de 2014.

Autor: honorable Senador *Juan Francisco Lozano Ramírez*.

* * *

26. Proyecto de ley número 82 de 2013 Senado, por la cual se concede rebaja de pena por una vez.

Ponente para segundo debate: honorable Senador *Juan Manuel Corzo Román*.

Publicaciones Senado: Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 686 de 2013.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 879 de 2013.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 138 de 2014.

Autor: honorable Senador *Juan Manuel Corzo Román*.

* * *

27. Proyecto de ley número 148 de 2013 Senado, 189 de 2012 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 5° de la Ley 981 de 2005.

Ponente para segundo debate: honorable Senador *Jorge Aurelio Iragorri Hormaza*.

Publicaciones Senado: Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 707 de 2012.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 968 de 2013.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 138 de 2014.

Autor: honorable Representante a la Cámara *Eduardo Díazgranados Abadía*.

* * *

28. Proyecto de ley número 244 de 2013 Senado, 037 de 2012 Cámara, por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado y se dictan otras disposiciones.

Ponentes para segundo debate: honorables Senadores *John Sudarsky Rosenbaum*, *Juan Manuel Galán Pachón*, *Armando Benedetti Villaneda*, *Luis*

Carlos Avellaneda Tarazona, Roberto Gerlén Echeverría, Doris Clemencia Vega Quiroz.

Publicaciones Senado: Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 473 de 2012.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 652 de 2013.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 138 de 2014.

Autores: honorables Senadores *John Sudarsky Rosenbaum, Jorge Enrique Robledo Castillo, Gloria Inés Ramírez Ríos, Mauricio Ernesto Ospina Gómez, Parmenio Cuéllar Bastidas, Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Alexander López Maya, Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Félix José Valera Ibáñez, Iván Leonidas Name Vásquez.*

Honorables Representantes a la Cámara: *Iván Cepeda Castro, Ángela María Robledo, Guillermo Rivera Flórez, Germán Navas Talero, Nancy Castillo, Hernando Hernández, Alba Luz Pinilla, Wilson Arias, Carlos Amaya, Gloria Stella Díaz Ortiz y Alfonso Prada.*

VII

Lo que propongan los honorables Senadores

VIII

Negocios sustanciados por la Presidencia

El Presidente,

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

El Primer Vicepresidente,

CARLOS EMIRO BARRIGA PEÑARANDA

El Segundo Vicepresidente,

FÉLIX JOSÉ VALERA IBÁÑEZ

El Secretario General,

GREGORIO ELJACH PACHECO

La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente punto del Orden del Día.

III

Consideración y aprobación de las Actas números 42 y 43 correspondientes a las Sesiones Plenarias de los días 18 y 25 de marzo de 2014, publicadas en la *Gaceta del Congreso* números 123 y 124 de 2014.

La Presidencia somete a consideración de la Plenaria las Actas números 42 y 43 y, cerrada su discusión aplaza su aprobación, hasta tanto se registre quórum decisorio.

II

Anuncio de proyectos

Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.

Proyectos de ley para discutir y votar en la próxima sesión plenaria del Senado de la República:

• **Proyecto de ley número 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.**

Proyecto de ley con informe de conciliación:

• **Proyecto de ley número 155 de 2013 Senado, 053 de 2013 Cámara, por medio de la cual se**

aplaza la entrada en vigencia del Sistema de Oralidad previsto en la Ley 1395 de 2010.

• **Proyecto de ley número 54 de 2010 Senado, 170 de 2010 Cámara, por la cual se implementa el Retén Social, que garantiza la estabilidad laboral a grupos vulnerables y se dictan otras disposiciones.**

• **Proyecto de ley número 39 de 2009 Senado, 306 de 2010 Cámara, por medio de la cual se rinde homenaje a la vida y obra del maestro de música vallenata Leandro Díaz.**

Proyecto con ponencia para segundo debate:

• **Proyecto de ley número 11 de 2012 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales, y se dictan otras disposiciones.**

• **Proyecto de ley número 18 de 2012 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000 para eliminar la prescripción de la acción penal contra las conductas punibles de genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad.**

• **Proyecto de ley número 24 de 2012 Senado, por la cual se estatuyen las vacaciones individuales de la Rama Judicial.**

• **Proyecto de ley número 30 de 2012 Senado, por medio de la cual se establece el carácter vinculante de las decisiones del Defensor del Consumidor Financiero.**

• **Proyecto de ley número 81 de 2012 Senado, por la cual se dictan normas para regular las personas jurídicas y las Cooperativas de Trabajo Asociado en sus relaciones contractuales y de trabajo y se dictan otras disposiciones.**

• **Proyecto de ley número 82 de 2012 Senado, por la cual se derogan las disposiciones que no lograron los efectos prácticos para la generación de empleo, la Ley 789 de 2002.**

• **Proyecto de ley número 86 de 2012 Senado, por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de la Población Afrocolombiana del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.**

• **Proyecto de ley número 90 de 2012 Senado, por la cual se modifica el régimen de pensión de vejez por alto riesgo para los controladores de Tránsito Aéreo de la Aeronáutica Civil.**

• **Proyecto de ley número 103 de 2012 Senado, por la cual se incentiva la generación de empleo, modificando el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010.**

• **Proyecto de ley número 136 de 2012 Senado, por medio de la cual se modifican los Decretos números 1122 de 1986 y 1421 de 1993; la Ley 1551 de 2012, artículo 24 y se dictan otras disposiciones.**

• **Proyecto de ley número 171 de 2012 Senado (Acumulado con el Proyecto de ley número 188 de 2012 Senado), por medio de la cual se regula la actividad de buceo, se dictan normas de seguridad y otras disposiciones.**

• **Proyecto de ley número 178 de 2012 Senado**, por medio de la cual se reglamenta la profesión de *Tecnólogo de Atención Prehospitalaria* y se dictan otras disposiciones.

• **Proyecto de ley número 187 de 2012 Senado, 115 de 2012 Cámara**, por la cual se sustituye el contenido del artículo 128 de la Ley 769 de 2002 – *Código Nacional de Tránsito Terrestre*.

• **Proyecto de ley número 03 de 2013 Senado**, por medio de la cual se modifica el parágrafo 2° y se agrega un parágrafo al artículo 298 de la Ley 906 de 2004, por la cual se establece el *Código de Procedimiento Penal*.

• **Proyecto de ley número 04 de 2013 Senado**, por la cual modifica el parágrafo del artículo 8° de la Ley 278 de 1996.

• **Proyecto de ley número 05 de 2013 Senado**, por medio de la cual se promueve el empleo de trabajadores con responsabilidades familiares de cuidadores, permitiendo su inserción laboral y se dictan otras disposiciones.

• **Proyecto de ley número 22 de 2013 Senado**, por medio de la cual se protege el cuidado de la Niñez Ley Isaac.

• **Proyecto de ley número 30 de 2013 Senado**, por medio de la cual se fomenta la práctica de los deportes de aventura y nuevas tendencias deportivas en Colombia y se autoriza al Gobierno Nacional a reglamentar su organización dentro del Sistema Nacional del Deporte.

• **Proyecto de ley número 59 de 2013 Senado**, por la cual se dictan normas acerca de la incapacidad por motivos de salud del Presidente de la República, el Vicepresidente, los Gobernadores y los Alcaldes.

• **Proyecto de ley número 79 de 2013 Senado**, por la cual se establece un trato digno a las personas que ejercen la prostitución, se fijan medidas afirmativas a su favor y se dictan otras disposiciones orientadas a restablecer sus derechos.

• **Proyecto de ley número 82 de 2013 Senado**, por la cual se concede rebaja de pena por una vez.

• **Proyecto de ley número 133 de 2013 Senado**, por medio de la cual se dictan medidas para combatir los grupos criminales armados y organizados, dentro del territorio nacional.

• **Proyecto de ley número 136 de 2013 Senado**, por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los (150) años de vida municipal del municipio de Yumbo, departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.

• **Proyecto de ley número 148 de 2013 Senado, 189 de 2012 Cámara**, por medio de la cual se modifica el artículo 5° de la Ley 981 de 2005.

• **Proyecto de ley número 213 de 2013 Senado**, por la cual se institucionaliza el día nacional de la tolerancia, la solidaridad y la convivencia.

• **Proyecto de ley número 244 de 2013 Senado, 037 de 2012 Cámara**, por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual,

en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado y se dictan otras disposiciones.

• **Proyecto de ley número 258 de 2013 Senado, 100 de 2012 Cámara**, por medio de la cual se crea el registro nacional de obras civiles inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones.

• **Proyecto de ley número 259 de 2013 Senado**, por la cual se definen reglas para la protección de los usuarios en la comercialización de dispositivos móviles inteligentes, se prohíben las cláusulas de permanencia mínima y las ventas atadas de terminales y servicios de comunicaciones, y se dictan otras disposiciones.

• **Proyecto de ley número 262 de 2013 Senado, 099 de 2012 Cámara**, por medio de la cual se establece la obligación de brindar información transparente a los consumidores de los servicios financieros y se dictan otras disposiciones.

Todos los proyectos que acabamos de anunciar, están debidamente publicados en la *Gaceta del Congreso*. Están leídos y anunciados señor Presidente los diferentes proyectos de ley para ser debatidos, votados y aprobados en la próxima sesión plenaria.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Juan Francisco Lozano Ramírez.

Palabras del honorable Senador Juan Francisco Lozano Ramírez.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Juan Francisco Lozano Ramírez:

Muchas gracias señor Presidente. Le he pedido el uso de la palabra porque y, lo voy a decir en tono menor pero con firmeza; porque en los últimos minutos he visto en las redes sociales, información procedente de personas absolutamente cercanas al ex Presidente y Senador electo Álvaro Uribe, entre ellas la Senadora electa María del Rosario Guerra, quien en su cuenta de Twitter, ha señalado que han deteriorado el esquema de seguridad del ex Presidente Álvaro Uribe. Vi luego un mensaje de nuestra querida colega y Senadora compañera Claudia Wilches, que seguramente tuvo origen en esa misma información a la que estoy haciendo referencia y lo traigo aquí a colación, porque eso es supremamente delicado y no puede ocurrir, a nosotros ya nos tocó Senador Rodrigo Villalba, ver la tragedia de un magnicidio.

El señor Presidente de la República no puede de ninguna manera, permitir ningún mecanismo que deteriore la seguridad y la protección del doctor Álvaro Uribe Vélez. Yo no he hablado con el señor Director de la Agencia de Protección, pero me basta un trino de una persona respetable, que va a ocupar una curul en este Senado, que fue Ministra de Estado y que en todo momento se encuentra junto con el ex Presidente Álvaro Uribe, para resaltar la gravedad de ese episodio. Por eso traigo esta voz, porque es muy importante transmitir esta preocupación, y lo digo en presencia de tantas personas cercanas al Presidente Juan Manuel Santos que hay en este Recinto.

Ese es un imperativo general, proteger la vida de todos los colombianos, es un imperativo superior

del Gobierno pero en el caso particular de Álvaro Uribe Vélez, que es sin duda, y desde hace más de 30 años uno de los colombianos más amenazados, y diría yo hoy, el colombiano más amenazado, no se puede correr ningún riesgo, denuncian la aparición y no es sino consultar las redes de pasquines en los últimos días, atribuidos a las Farc, en los que en zonas extensas del país, como en Arauca por ejemplo, señalan que los miembros del uribismo son objetivo militar.

De manera que en el mismo momento en que arrecian las amenazas, circula esta información sobre el deterioro en la seguridad y en la protección del Álvaro Uribe Vélez. Que quede aquí una constancia, porque es responsable del Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos; es responsable el Presidente Juan Manuel Santos de la seguridad y de la vida de Álvaro Uribe, es posible que mandos medios hayan tomado decisiones que no hayan consultado al Presidente de la República, yo no estoy en capacidad de saberlo, y por eso yo aquí no estoy haciendo una acusación ni un ataque, estoy transmitiendo unos hechos, se denuncia que se ha informado que el esquema de protección del Álvaro Uribe se va a reducir esa responsabilidad de la vida de Álvaro Uribe es de Juan Manuel Santos.

De manera señor Presidente, que puede suceder que Juan Manuel Santos no esté enterado y por eso lo digo hoy, por eso lo digo cuando gracias a Dios ninguna tragedia ha ocurrido, pero les pido que lleven esa voz, ese hombre está amenazado, ese hombre es un objetivo militar de las Farc, las Farc que han demostrado que siguen en su camino del terrorismo, siguen atentando contra la población en Colombia, mientras avanzan los diálogos de Cuba y eso mantiene la condición de primer objetivo militar en cabeza de Álvaro Uribe.

De manera que el Gobierno debe hacerse responsable, el señor Presidente de la República debe hacerse responsable y a la responsabilidad general que tiene de proteger la vida de todos los conciudadanos, pues tienen que allegar estos elementos de juicio que surgen de las amenazas recientes, y en el caso particular del ex Presidente Álvaro Uribe, tomar nota muy atenta de estas denuncias para evitar y para impedir que se deteriore la seguridad del hombre más amenazado de nuestro país. Muchas gracias señor Presidente.

La Presidencia indica a la secretaría continuar con el siguiente punto del Orden del Día.

IV

Corrección de Vicios Subsanables en Actos del Congreso, remitidos por la honorable Corte Constitucional

Auto número 008 de 28 de enero de 2014

Proyecto de ley número 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Honorio Galvis Aguilar.

Palabras del honorable Senador Honorio Galvis Aguilar.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Honorio Galvis Aguilar:

Señor Presidente, lo que ocurre es que es una observación sencilla sobre este proyecto, y es que este es un proyecto de ley estatutaria y esa conciliación debemos votarla nominalmente, entonces la solicitud señor Presidente es que esperemos que haya el quórum suficiente, para poder avanzar en lo que tiene que ver con este proyecto de manera específica, señor Presidente.

La Presidencia indica a la secretaría continuar con el siguiente punto del Orden del Día.

V

Votación de proyectos de ley o de acto legislativo

Con Informe de Conciliación

Proyecto de ley números 155 de 2013 Senado, 053 de 2013 Cámara, por medio de la cual se aplaza la entrada en vigencia del sistema de oralidad previsto en la Ley 1395 de 2010.

Por Secretaría se da lectura al Informe de Mediación que acordaron las Comisiones designadas por los Presidentes de ambas Corporaciones, para conciliar las discrepancias surgidas en la aprobación del Proyecto de ley números 155 de 2013 Senado, 053 de 2013 Cámara, *por medio de la cual se aplaza la entrada en vigencia del sistema de oralidad previsto en la Ley 1395 de 2010.*

La Presidencia aplaza la discusión y aprobación del Informe de Conciliación al Proyecto de ley números 155 de 2013 Senado, 053 de 2013 Cámara, hasta tanto se registre quórum decisorio; e indica a la secretaría retomar el punto IV de Corrección de Vicios.

IV

Corrección de vicios subsanables en actos del Congreso, remitidos por la honorable Corte Constitucional- Sentencia C-764 de 2013

Para escuchar a la señora Ministra de Cultura, doctora Mariana Garcés.

Proyecto de ley números 39 de 2009 Senado, 306 de 2010 Cámara, por medio de la cual se rinde homenaje a la vida y obra del Maestro de música Vallenata Leandro Díaz.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la señora Ministra de Cultura, doctora Mariana Garcés Córdoba.

Palabras de la señora Ministra de Cultura, doctora Mariana Garcés Córdoba.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra la señora Ministra de Cultura, doctora Mariana Garcés Córdoba:

Bueno muy buenas tardes, señor Presidente, Mesa Directiva y a todos los honorables Senadores de la República que están hoy aquí. Básicamente se trata de explicar unas objeciones, que hicimos desde el Ministerio de Cultura en un proyecto de ley que pretendía que el Ministerio procediera a expropiar los derechos, en torno a la obra del Maestro Leandro Díaz. Nosotros básicamente enviamos una exposición de motivos diciendo pues que se trataba de unos derechos que están protegidos por la ley,

que son se trata de derechos morales y de derechos patrimoniales, y que por la misma Ley 1185 aprobada por el Congreso de la República en el sentido de que las declaratorias de patrimonio ya sea material, o inmaterial de aquellos bienes que ameriten estar en las listas como patrimonio de la Nación, no implican necesariamente que el Estado colombiano, pueda adquirir cada uno de los derechos que les corresponde a los artistas.

Tanto en el patrimonio inmaterial como en el material, lo que se pretende es que tengan visibilidad y una gran exaltación, pero entrar el Ministerio a expropiar derechos inmateriales sobre los cuales existe toda una legislación, de protección en términos de derechos patrimoniales y morales no es procedente por parte del Ministerio de Cultura, el Ministerio de Cultura no puede expropiar derechos, no sería propio de un régimen político como el nuestro.

Básicamente eso fue lo que expresamos, para oponernos a ese proyecto de ley que pretendía que se expropiaran los derechos del maestro Leandro Díaz. Esos hoy le corresponden a sus sucesores, a sus herederos, también hay que anotar que por vía de expropiación hasta hoy en Colombia, solamente ha operado frente a los bienes inmuebles, no sobre derechos inmateriales.

Adicionalmente nosotros entendemos que en algún momento muchos de nuestros artistas, cedieron sus derechos patrimoniales a empresas comercializadoras de estos derechos, y que posiblemente no es muy conveniente términos para los artistas, pero no es el Estado el que puede definir si esto es justo, o injusto y es prácticamente un tema del ámbito absolutamente privado, y estaríamos yendo en contravía de la Ley 1185 que fue aprobada y refrendada por este Congreso.

Nosotros adicionalmente hicimos entrega oportuna de cuáles habían sido nuestros criterios en este caso, y queríamos hoy por citación que se nos hiciera el honorable Congreso, proceder a explicarlo de manera más amplia. Esos derechos hoy en el caso de Diomedes Díaz, pues los que no han sido negociados por él a la fecha, hacen parte de un proceso de sucesión y están en cabeza básicamente de sus herederos. Muy brevemente esas son las anotaciones que tendríamos que hacer desde el Ministerio de Cultura, señor Presidente.

La Presidencia manifiesta:

Muchas gracias señora Ministra frente a las observaciones, ¿quién es el ponente de este proyecto de ley señor Secretario, Senador Guevara?

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Jorge Eliécer Guevara.

Palabras del honorable Senador Jorge Eliécer Guevara.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Jorge Eliécer Guevara:

Gracias Presidente, no el Ministerio y el Gobierno objetaron esa parte del proyecto, los demás aspectos del proyecto quedan vigentes, no fueron declarados inexequibles como la publicación de la obra como la elaboración de un busto y su de-

finición de poner dos, uno en Valledupar y otro en Bogotá, es decir, la parte diferente a la de expropiación. El proyecto era muy sencillo en ese momento estaba vivo Leandro, es decir, quien tenía los derechos no era Leandro en ese momento, era un particular, la Nación expropiaba, le pagaba por supuesto por la expropiación al titular, declaraba patrimonio y le pagaba a Leandro sus derechos.

Era un proyecto para favorecer a Leandro Díaz, de tal manera que Leandro Díaz pudiera vivir bien, tranquilo en su vejez, pero la objeción impidió esa decisión, sigue vigente el resto del proyecto de ley, ahora ya siguiendo el procedimiento pasamos a publicación los 7 artículos que quedan vigentes del proyecto de ley, y luego los someteremos a votación para la sanción Presidencial, de la parte que no ha sido declarada inexequible por la Corte Constitucional. Gracias Presidente, la próxima semana esperamos anunciar ya el proyecto una vez se publique, porque hasta tanto la Ministra no hiciera la aclaración en plenaria, no se puede publicar la parte que queda vigente y que pasa a sanción Presidencial. Gracias Presidente.

La Presidencia manifiesta:

¿O sea, no tenemos ponencia para plenaria todavía, el informe?

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Jorge Eliécer Guevara:

Ah no todavía no, porque había que esperar la intervención de la Ministra, ya la ponencia está hecha, en seguida la pasamos, la radicamos en leyes para su publicación.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Camilo Armando Sánchez Ortega:

Muchas gracias Presidente. Yo quiero ser muy breve en el tema. Ahí es muy importante para la presentación que va a hacer el doctor Guevara, que tengamos claro si tenemos aval del Ministerio de Hacienda, porque este tiene gasto y por consiguiente, sería importante que no quede como un saludo a la bandera; porque hay una norma que dice que la inflexibilidad del presupuesto el Ministerio de Hacienda dirá, si hay o no los recursos, y simplemente quedará como letra muerta, diciendo que cuando haya los recursos se pondrán a hacer los bustos y presentar la obra del artista, así que sería importantísimo para la misma ley que el Ministerio de Hacienda dé el aval, porque si no quedará como un homenaje adicional de letra muerta, porque así dice la ley y el tema tributario.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Juan Francisco Lozano Ramírez:

Gracias Presidente. Le agradezco mucho, yo creo que en este asunto particular le asiste plena razón a la señora Ministra, yo le había consultado Presidente si con su venia, y aprovechando que aquí está la Ministra, puedo hacerle referencia a dos temas que son del concurso del resorte de su cartera, hicimos aquí un esfuerzo grande y bonito en el que concurrimos los dos Ministra, para poder fortalecer la política de museos. Era Director de Planeación Mauricio Santamaría y quedó un compromiso para elaborar el Conpes de museos.

En el Departamento Nacional de Planeación no me dan razón sobre el avance de ese proceso, entonces es para rogarle respetuosamente que si usted lo tiene a bien podamos agendar esa reunión con el Departamento de Planeación, para que de todas maneras podamos lograr lo que no fue posible en este último presupuesto y es que se aumenten las partidas generales para los museos. Lo segundo señora Ministra no sé si usted leyó información en los medios, puede ser que la información sea confusa; porque no conozco la fuente primaria, que daría cuenta de una decisión adversa contra Colombia en relación con el caso del Galeón San José, frente a las pretensiones de una empresa cazatesoros.

Si esa información de prensa es cierta, puede que no lo sea, puede que la información sea imprecisa, lo que de ello se derivaría, es que si las coordenadas del hallazgo del Galeón San José son las que dio Sea Search Armada, después de la aprobación que impartió a este Congreso a la ley impulsada por el Gobierno, las especies repetidas por ejemplo las monedas, las morrocotas, el oro, tendría que ser en la mitad de ese valor pagado y entregado a Sea Search Armada; entonces quería preguntarle porque vi la información en los medios de comunicación, le hubiera preguntado personalmente pero la vi entrando tan rápido que no la pude abordar y quedé preocupado; porque eso puede tener un efecto evidente si esa ley se llegare a aplicar señora Ministra.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela la señora Ministra de Cultura, doctora Mariana Garcés Córdoba:

Muchas gracias. Senador Lozano le quiero decir dos cosas, sobre su propuesta del Conpes sobre museos venimos avanzando. Venimos avanzando en un trabajo en el que también nos habíamos comprometido con usted, que es la de constituir un comité en el que recientemente entraron tres entidades que consideramos de la mayor importancia. Una, María Paz Gaviria, con todo el tema que tiene que ver con ArtBo y donde se establecen a través de ArtBo una serie de preocupaciones frente a los museos y todo el tema de fortalecimiento de los museos.

Las otras dos instituciones sin lugar a dudas que es una sala de exposición en Cali que tiene que ver con Óscar Muñoz. Óscar Muñoz es nuestro actual artista dijéramos más invitado en el exterior y los terceros que van a entrar ahí es el curador Alejandro Roca, que tiene una gran experiencia con el Banco de la República y que también tiene un espacio ahora vital donde expone gente, pues tan importante como Doris Salcedo. Entonces estamos consultando esas 3 voces adicionales, a las que ya veníamos en una serie de reuniones de las cuales usted fue conocedor e incluso su equipo participa, y a partir de recoger esas observaciones, hablaremos con la doctora Tatiana Orozco para propiciar la reunión formal desde Planeación Nacional.

Sobre lo segundo quiero decirle que la Comisión de Especies Náufragas, se reunió recientemente en el Ministerio de Cultura, tuvimos oportunidad de consultar a los abogados que nos representan en el caso de la Sea Search Armada, no tenemos ninguna noticia nosotros de primera mano de los abogados,

de tener ninguna decisión judicial adversa, todo lo contrario, las decisiones judiciales frente a la demanda de la Sea Search Armada, son favorables al Estado colombiano, estamos a la espera de saber si ellos van a optar por última opción que tiene, incluso a través de nuestros abogados, dado que no respetaron una primera sentencia y fallo en favor del Estado colombiano y que propusieron una segunda demanda, sobre esos mismos hechos. Estamos pidiendo que a través de la legislación Norte americana que así lo prevé, sea objeto de un llamado de atención, los abogados de la Sea Search por no haber hecho caso a cosa juzgada, como se diría en Colombia ya en favor del Estado colombiano.

Nosotros con el tema de la Sea Search y sus demandas de verdad estamos muy tranquilos, han sido atendidas, por una firma de abogados Norteamericana de la mayor prestancia, han sido consultados todos los organismos nacionales tanto la Oficina Jurídica del Ministerio de Cultura ha estado al tanto del tema, como la Oficina Jurídica de la Presidencia de la República y la Cancillería, es un tema que atendemos de manera pues diligentes todas las instituciones del Estado.

Ahora también hay que ser claro y así lo conoce el país, que existe un fallo de la Corte Suprema de Justicia anterior a la ley, en la que se observa una serie de condiciones frente al Galeón San José y las pretensiones de la Sea Search Armada, con ley o sin ley ese fallo ya existía en Colombia y lo que tenemos que comprobar, es si en las coordenadas denunciadas por la Sea Search Armada, realmente está el Galeón San José. En eso venimos trabajando también con la Armada, hemos recibido una serie de solicitudes por parte de la Sea Search, que están siendo consideradas por la comisión de especies náufragas. Es una comisión activa que se reúne de manera frecuente, que acaba de ser adicionalmente integrada por un nuevo miembro que es el doctor Juan Manuel Prieto, que tiene una gran experiencia en estos temas.

Nosotros verdaderamente estamos tranquilos, y no hay ninguna decisión diferente ni distinta frente a la Sea Search, por objeto del proyecto de ley aprobado por el Congreso de la República.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Jorge Eliécer Guevara:

Para hacer una aclaración. El Gobierno objetó 2 artículos, el artículo 6° y el artículo 7° del proyecto de ley, y la Corte los declaró inexecutable, en los demás artículos no hay objeción oficial del Gobierno, esos fueron los dos artículos que tuvieron la dificultad, la Corte los ha declarado inexecutable, y tenemos la facultad para presentar en 7 artículos, el proyecto que, los otros 7 que fueron aprobados, el 1°, el 7° de la vigencia y el referido a los otros aspectos que no objetó el Gobierno. Por lo tanto no tenemos ninguna dificultad.

Hoy mismo radicamos la ponencia para votarla, yo creo que ya la próxima semana, porque no alcanzamos a anunciarlo en el día de hoy. Gracias Presidente.

La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente punto del Orden del Día.

Auto número 008 de 28 de enero de 2014

Proyecto de ley números 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador John Sudarsky Rosenbaum.

Palabras del honorable Senador John Sudarsky Rosenbaum.

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador John Sudarsky Rosenbaum:

Básicamente, la Corte Constitucional como ustedes recuerdan, había objetado que no se hubiera votado nominalmente el proyecto de ley con que se aprobó la reforma de la Ley Estatutaria de participación, la última en Senado. Después de que ese proceso fue resuelto, digamos haciendo esa votación nominal, la Corte volvió a presentar una nueva objeción, esta vez sobre la votación nominal de la conciliación. No objetó ningún elemento de la conciliación misma, sino el hecho de que no hubiera habido votación nominal.

Así que para propósitos nuestros, lo único que tenemos que hacer es una vez se conforme el quórum nominalmente, es votar de nuevo ese acto de conciliación. Así que no sé si vale la pena y estamos con certeza de que efectivamente, va haber quórum en el momento de la votación y proceder a hacerlo.

La Presidencia manifiesta:

Vamos a aplazar la votación para cuando tengamos conformado el quórum decisorio. Vamos a escuchar los dos informes, el conciliador Hernán Andrade. Del sistema de oralidad y pasamos a votar nominalmente, señor Secretario.

La Presidencia aplaza la discusión y aprobación del Proyecto de ley número 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara, Corrección de Vicios, hasta tanto se registre el quórum decisorio, e indica a la Secretaría retomar el punto V.

V

Votación de proyectos de ley o de acto legislativo

Con Informe de Conciliación

Proyecto de ley números 155 de 2013 Senado, 053 de 2013 Cámara, por medio de la cual se aplaza la entrada en vigencia del sistema de oralidad previsto en la Ley 1395 de 2010.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador ponente, Hernán Francisco Andrade Serrano.

Palabras del honorable Senador Hernán Francisco Andrade Serrano.

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Hernán Francisco Andrade Serrano:

Señor Presidente, es para informarle a la plenaria que hemos rendido conjuntamente con Cámara que se votó ayer, el aplazamiento del funcionamiento del sistema de oralidad por razones presupuestales, técnicas, para el funcionamiento del mismo, con fecha a 31 de diciembre de 2015. Esa fue una reforma que lleva el propósito de llevar el juicio oral

y el sistema oral a todas las clases de procesos en Colombia; pero que por razones de carácter presupuestal básicamente no se pudo implementar antes del 31 de diciembre de 2013.

Por esa razón en conjunto con la Cámara, rendimos el informe a esta plenaria para que ese aplazamiento obre y conste a partir del próximo 31 de diciembre del 2015. Que esperamos con esa fecha límite, proceda a funcionar el sistema oral, en toda Colombia. Muchas gracias señor Presidente.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Muy bien, gracias Senador Hernán Andrade. Entonces vamos a proceder a la votación nominal señor Secretario, anunciamos a los Senadores del informe de la comisión accidental coordinada por el Senador John Sudarsky sobre el Proyecto de ley número 227 de 2012 y 134 de 2011 Cámara.

Abra el registro señor Secretario, habría que votar sí para subsanar el vicio señalado por la Corte Constitucional a este importante proyecto.

La Presidencia aplaza la discusión y aprobación del Informe de Conciliación al Proyecto de ley números 155 de 2013 Senado, 053 de 2013 Cámara, e indica a la secretaría retomar el punto IV de Corrección de Vicios.

IV

Corrección de Vicios Subsanables en Actos del Congreso, remitidos por la honorable Corte Constitucional

Auto número 008 de 28 de enero de 2014

Proyecto de ley número 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el Informe para subsanar el vicio señalado por la Corte Constitucional al Informe de Conciliación del Proyecto de ley números 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara y, cerrada su discusión abre la votación, e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.

La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación.

Por Secretaría se informa el siguiente resultado:

Por el Sí: 54.

Total: 54 Votos.

Votación nominal al informe de conciliación del Proyecto de ley número 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara

por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

Honorables Senadores

Por el Sí

Aguilar Hurtado Nerthink Mauricio

Alfonso López Héctor Julio

Andrade Serrano Hernán Francisco

Ashton Giraldo Álvaro Antonio

Avellaneda Tarazona Luis Carlos

Avirama Avirama Marco Aníbal
 Baena López Carlos Alberto
 Ballesteros Bernier Jorge Eliécer
 Barriga Peñaranda Carlos Emiro
 Casado de López Arleth Patricia
 Cepeda Sarabia Efraín José
 Córdoba Suárez Juan de Jesús
 Correa Jiménez Antonio José
 Cristo Bustos Juan Fernando
 Cuéllar Bastidas Parmenio
 Char Abdala Fuad Ricardo
 Delgado Blandón César Tulio
 Elías Vidal Bernardo Miguel
 Espíndola Niño Édgar
 Ferro Solanilla Carlos Roberto
 Galvis Aguilar Honorio
 Galvis Méndez Daira de Jesús
 García Romero Teresita
 García Valencia Jesús Ignacio
 Géchem Turbay Jorge Eduardo
 Gerlén Echeverría Roberto
 Guerra de la Espriella Antonio del Cristo
 Guevara Jorge Eliécer
 Herrera Acosta José Francisco
 Hurtado Angulo Hemel
 Laserna Jaramillo Juan Mario
 Londoño Ulloa Jorge Eduardo
 López Maya Alexander
 Lozano Ramírez Juan Francisco
 Martínez Aristizábal Maritza
 Merheg Marún Juan Samy
 Moreno Piraquive Alexandra
 Paredes Aguirre Myriam Alicia
 Quintero Marín Carlos Arturo
 Ramírez Ríos Gloria Inés
 Restrepo Escobar Juan Carlos
 Rodríguez Sarmiento Milton Arlex
 Romero Galeano Camilo Ernesto
 Romero Hernández Rodrigo
 Sánchez Ortega Camilo Armando
 Soto Jaramillo Carlos Enrique
 Sudarsky Rosenbaum John
 Tamayo Tamayo Fernando Eustacio
 Valera Ibáñez Félix José
 Vega Quiroz Doris Clemencia
 Villalba Mosquera Rodrigo
 Virgüez Piraquive Manuel Antonio
 Wilches Sarmiento Claudia Jeanneth
 Zapata Correa Gabriel Ignacio

23. IV. 2014

En consecuencia, ha sido aprobado con la mayoría requerida el informe para subsanar el vicio señalado por la Corte Constitucional, al informe de Conciliación del Proyecto de ley números 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara.

INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 227 DE 2012 SENADO, 134 DE 2011 CÁMARA, ACUMULADO CON EL 133 DE 2011

por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

Bogotá, D. C., 1° de abril de 2014

Doctores

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

Presidente Senado de la República

HERNÁN PENAGOS GIRALDO

Presidente Cámara de Representantes

Congreso de la República

La ciudad

Referencia: Informe de conciliación al Proyecto de Ley Estatutaria número 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara acumulado Proyecto de ley número 133 de 2011.

Apreciados Presidentes:

Teniendo en cuenta que mediante Auto de Sala Plena número 008 de 28 de enero de 2014 la Corte Constitucional devolvió al Congreso de la República el expediente del Proyecto de Ley Estatutaria de referencia, con el fin de culminar con el trámite posterior al cuarto debate previsto en el artículo 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992.

Y teniendo en cuenta la designación efectuada por las presidencias del Senado y de Cámara, los suscritos Senadores y Representantes integrantes de la Comisión Accidental de Conciliación, nos permitimos someter, por su conducto, a consideración del Senado y de la Cámara de Representantes para continuar su trámite correspondiente, el texto conciliado del proyecto de ley de la referencia, dirimiendo de esta manera las discrepancias existentes entre los textos aprobados por las respectivas Sesiones Plenarias de los días 30 de mayo y 6 de junio de 2012 en Senado, y del día 27 de marzo de 2012 en Cámara.

Luego de un análisis detallado de los textos, cuya aprobación por las respectivas Plenarias presenta diferencias, hemos acordado acoger la mayoría del texto aprobado por la Plenaria del Senado, por las siguientes razones:

1. El texto aprobado por el Senado incorpora modificaciones a los artículos sobre el gasto público, o que implican esfuerzos presupuestales en materia de participación, los cuales fueron concertados con el Ministerio de Hacienda. Lo anterior, teniendo en cuenta que dicho Ministerio consideró que la creación de un archivo digital de las veedurías ciudadanas generaba un alto impacto fiscal para la nación. Si bien el Ministerio de Hacienda señaló que el desarrollo de mecanismos de participación generaba cargas adicionales al presupuesto, se les precisó que la realización de este tipo de manifestaciones ciudadanas ya existe en la ley y son necesarias para la democracia, independientemente de su costo. Así mismo, los conciliadores consideramos que el artículo nuevo aprobado en la Plenaria de Senado, sobre la creación de nuevos municipios, no fue suficientemente discutido en las cámaras, razón por la

cual de común acuerdo con la cartera de Hacienda, será eliminado del texto y será puesto a discusión en el Proyecto de Ley de Régimen Departamental. Igualmente, es importante mencionar que con estos cambios el Ministerio de Hacienda manifestó su aprobación a este proyecto de ley.

2. Frente al Título de Alianzas para la Prosperidad, se acogieron los contenidos producto de la discusión en el Senado de la República, en la medida en que precisan el alcance de esta política al plano exclusivamente social, sin influir en normas ya existentes como la Ley 99 de 1993. No obstante, es importante mencionar que la Asociación Colombiana de Petróleo manifestó su preocupación frente al contenido del capítulo de Alianzas para la Prosperidad.

3. Los artículos relativos a los mecanismos de participación ciudadana aprobados por el Senado, contienen no solamente las propuestas provenientes de la Cámara de Representantes, sino que avanzan en la redacción de los contenidos. No obstante, en relación con la certificación del número total de respaldos consignados y el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la propuesta de mecanismos de participación, se acogió la propuesta aprobada por la Cámara de Representantes porque su estructura es más precisa y menos reiterativa como ocurrió en el Senado.

4. Frente al artículo sobre la cantidad de apoyos a recolectar para que los mecanismos de participación ciudadana superen esta etapa y puedan ser presentados ante la correspondiente Registraduría, se encontró divergencia únicamente en la revocatoria del mandato. Allí se incorporó el artículo aprobado por el Senado donde se exige que para presentar una revocatoria se requiere del apoyo de un número de ciudadanos que hagan parte del censo electoral departamental, municipal o distrital de no menos del treinta por ciento (30%) de los votos obtenidos por el elegido. Lo anterior, porque el contenido de la Cámara planteaba porcentajes diferenciales de acuerdo a la categoría del municipio, cuando lo que motivó la medida fue la flexibilización del mecanismo frente al número de firmas a recolectar.

Por su parte, se tuvo en cuenta la voluntad de los Representantes a la Cámara frente al carácter de la decisión y requisitos una vez se haya realizado el mecanismo de participación. De esta manera, en la Revocatoria del Mandato el pronunciamiento popular deberá ser por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cuarenta (40%) de la votación total válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario.

Así mismo, se estableció que en el literal sobre las consultas populares de origen ciudadano en las entidades territoriales, se requiera del apoyo de un número no menor del diez por ciento (10%) de ciudadanos que hagan parte del respectivo censo electoral, de conformidad con el artículo 106 de la Constitución Política, como fue aprobado en la Cámara de Representantes. Con base en lo anterior, se armonizó este porcentaje en el artículo 31 sobre Requisitos especiales previos al trámite.

5. En relación con los mecanismos de participación ciudadana en las corporaciones públicas, se acogió el texto aprobado por la Cámara frente al cabildo abierto porque obliga al alcalde o al gobernador a asistir al cabildo abierto, y no solamente si su presencia ha sido solicitada por los ciudadanos, puesto que el objetivo de este mecanismo es acercar a la ciudadanía a las autoridades.

6. Se acogieron las modificaciones al título de rendición de cuentas propuestas por el Senado de la República, donde no obstante, se reitera la necesidad de esta práctica para los Concejos, Asambleas y Juntas Administradoras Locales. De igual modo, el Senador John Sudarsky dejó su constancia de desacuerdo con esta eliminación.

7. Frente al título de coordinación y promoción de la participación ciudadana, se toma el texto aprobado por el Senado dado que además de tener en cuenta lo aceptado por la Cámara, incluye cambios que favorecen no solamente la redacción de algunos artículos sino la inclusión de más ciudadanos como es el caso de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana.

8. Se aceptan los artículos nuevos aprobados por la Plenaria de Senado relativos a la inclusión de un capítulo sobre Acuerdos Participativos y sobre el Diálogo Social, así como la conformación de una comisión que compile las normas sobre el derecho a la participación ciudadana.

9. De conformidad con el texto aprobado en la Plenaria de Senado donde se aclara que las políticas públicas en materia de participación serán coordinadas en el nivel territorial por las secretarías que se designen para el caso, considerando que no todos los municipios o departamentos tienen Secretarías de Gobierno, se armoniza el nombre con base en el texto de Senado.

10. En el artículo relacionado con la obligatoriedad de la respuesta en el cabildo abierto, se adoptó el texto aprobado por la Cámara de Representantes incluyendo en la redacción el último inciso del texto aprobado en Senado.

En virtud de lo anterior y para los efectos pertinentes, el citado texto conciliado, debidamente numerado, es el siguiente:

TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 227 DE 2012 SENADO, 134 DE 2011 CÁMARA ACUMULADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 133 DE 2011

por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

El Congreso de la República

DECRETA:

TÍTULO I

OBJETO

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político.

La presente ley regula la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referen-

do, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto; y establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.

La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación democrática en la vida política, económica, social y cultural, ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley.

Artículo 2°. *De la política pública de participación democrática.* Todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad. De igual manera los planes de gestión de las instituciones públicas harán explícita la forma como se facilitará y promoverá la participación de las personas en los asuntos de su competencia.

Las discusiones que se realicen para la formulación de la política pública de participación democrática deberán realizarse en escenarios presenciales o a través de medios electrónicos, cuando sea posible, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Artículo 3°. *Mecanismos de participación.* Los mecanismos de participación ciudadana son de origen popular o de autoridad pública, según sean promovidos o presentados directamente mediante solicitud avalada por firmas ciudadanas o por autoridad pública en los términos de la presente ley.

Son de origen popular la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato; es de origen en autoridad pública el plebiscito; y pueden tener origen en autoridad pública o popular el referendo y la consulta popular.

La participación de la sociedad civil se expresa a través de aquellas instancias y mecanismos que permiten su intervención en la conformación, ejercicio y control de los asuntos públicos. Pueden tener su origen en la oferta institucional o en la iniciativa ciudadana.

TÍTULO II

DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

CAPÍTULO I

Reglas Comunes a los Mecanismos de Participación Ciudadana

Artículo 4°. *Reglas comunes a los mecanismos de participación ciudadana de origen popular.* Las reglas sobre inscripción y recolección de apoyos ciudadanos desarrolladas en este Capítulo aplican para Referendos, Iniciativas Legislativas o Normativas, Consultas Populares de Origen Ciudadano y Revocatorias de Mandato, establecidos en esta ley.

Parágrafo. El cabildo abierto se regula por las normas especiales contenidas en la presente ley y no le serán aplicables las normas generales descritas para los otros mecanismos de participación.

Artículo 5°. *El promotor y el Comité Promotor.* Cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político, podrá solicitar a la Registraduría del Estado Civil correspondiente su inscripción

como promotor de un referendo, de una iniciativa legislativa y normativa, de una consulta popular de origen ciudadano o de una revocatoria de mandato.

Cuando se trate de organizaciones sociales y partidos o movimientos políticos, el acta de la sesión, donde conste la determinación adoptada por el órgano competente, según sus estatutos, debe presentarse ante la Registraduría del Estado Civil en el momento de la inscripción. En el acta deben constar los nombres de los ciudadanos que integrarán el Comité promotor, que estará integrado por no menos de tres personas ni más de nueve.

Cuando el promotor sea un ciudadano, él mismo será el vocero de la iniciativa. Cuando se trate de una organización social, partido o movimiento político, el comité promotor designará un vocero.

Parágrafo. Para todos los efectos legales, el vocero del comité promotor será el responsable de las actividades administrativas, financieras, de campaña de la iniciativa popular legislativa o normativa, así como la vocería durante el trámite del referendo, la consulta popular de origen ciudadano o de la revocatoria del mandato.

Artículo 6°. *Requisitos para la inscripción de mecanismos de participación ciudadana.* En el momento de la inscripción, el promotor de cualquier mecanismo de participación ciudadana deberá diligenciar un formulario, diseñado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el que como mínimo debe figurar la siguiente información:

- a) El nombre completo, el número del documento de identificación y la dirección de notificaciones del promotor o de los miembros del Comité Promotor;
- b) El título que describa la propuesta de mecanismo de participación ciudadana;
- c) La exposición de motivos que sustenta la propuesta;
- d) El proyecto de articulado, salvo en el caso de las propuestas de revocatoria de mandato.

Inscrito un Comité promotor de un referendo, la Registraduría contará con un plazo de ocho (8) días para verificar el cumplimiento de los requisitos de la iniciativa, a partir del cual contará con un plazo de seis (6) meses para la recolección de los apoyos ciudadanos.

Parágrafo 1°. Se podrán inscribir iniciativas para la revocatoria del mandato siempre que hayan transcurrido doce (12) meses contados a partir del momento de posesión del respectivo alcalde o gobernador y no faltare menos de un año para la finalización del respectivo periodo constitucional.

Parágrafo 2°. La inscripción de iniciativas podrá realizarse a través de medios electrónicos, en cuyo caso deberá utilizarse lenguaje estándar de intercambio de información en el formulario.

Artículo 7°. *Registro de propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana.* El registrador correspondiente asignará un número consecutivo de identificación a las propuestas de origen popular sobre mecanismos de participación ciudadana, con el cual indicará el orden en que estos han sido inscritos y la fecha de su inscripción. En el registro se tendrá en cuenta si la propuesta hace referencia a la convo-

catoria a un referendo, a una iniciativa legislativa o normativa, a una consulta popular de origen ciudadano o a la revocatoria de un mandato, el cual será publicado en la página web de la entidad.

Artículo 8°. Formulario de recolección de apoyos ciudadanos. La Registraduría del Estado Civil diseñará el formulario de recolección de firmas de ciudadanos que serán entregados gratuitamente al promotor de todo tipo de propuesta sobre mecanismos de participación ciudadana. El formulario de recolección de apoyos deberá contener, como mínimo, los siguientes datos.

a) El número que la Registraduría del Estado Civil le asignó a la propuesta;

b) El resumen del contenido de la propuesta, los motivos de su conveniencia y la invitación a los eventuales firmantes a leerla antes de apoyarla. Dicho resumen no podrá contener alusiones personales ni hacer publicidad personal o comercial, excepto en los casos de revocatoria al mandato;

c) Espacio para que cada ciudadano diligencie, de manera legible, su apoyo a la propuesta con su nombre, número de identificación, firma y fecha de diligenciamiento. Si la persona no supiere escribir, registrará su apoyo con su huella dactilar;

d) El número de apoyos ciudadanos que deberán ser recolectados por el promotor;

e) La fecha en la que vence el plazo para la recolección de apoyos ciudadanos a la propuesta.

Artículo 9°. Cantidad de apoyos a recolectar. Para que los mecanismos de participación ciudadana superen la etapa de recolección de apoyos deben presentar ante la correspondiente Registraduría del Estado Civil la cantidad de apoyos determinadas en la Constitución y esta ley.

a) Para que una iniciativa de referendo constitucional, una iniciativa popular de acto legislativo o de ley, o consulta popular nacional de origen ciudadano sea presentada ante el Congreso de la República, o el Senado de la República respectivamente, se requiere del apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al 5% del censo electoral en la fecha respectiva;

b) Para presentar una iniciativa de referendo derogatorio de una ley, se requiere del apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al diez por ciento del censo electoral en la fecha respectiva;

c) Para presentar una iniciativa popular normativa de competencia de entidades territoriales se requiere el apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al 10% del Censo Electoral vigente en la entidad territorial;

d) Para solicitar una consulta popular de origen ciudadano en las entidades territoriales se requiere del apoyo de un número no menor del diez por ciento (10%) de ciudadanos que hagan parte del respectivo censo electoral;

e) Para presentar una revocatoria de mandato se requiere del apoyo de un número de ciudadanos que hagan parte del censo electoral departamental, municipal o distrital de no menos del treinta por ciento (30%) de los votos obtenidos por el elegido.

Parágrafo 1°. Cuando el número de apoyos válidos obtenidos para un referendo, una iniciativa po-

popular normativa, o una consulta popular de origen ciudadano sea superior al veinte por ciento (20%) del respectivo censo electoral, el Gobierno Departamental, Distrital, Municipal o Local respectivo, o la Corporación Pública de elección popular correspondiente deberá proferir todos los actos necesarios para la realización del referendo, de la consulta popular o trámite de la iniciativa normativa según se trate, en el término de veinte (20) días.

Parágrafo 2°. Los porcentajes del censo electoral señalados en los literales a), b), c) y d) de este artículo se calcularán sobre el censo electoral vigente de la entidad territorial a la fecha en que se realizó la inscripción de la iniciativa.

Artículo 10. Plazo para la recolección de apoyos ciudadanos y entrega de los formularios. Inscrita la propuesta de referendo, iniciativa legislativa y normativa, consulta popular de origen ciudadano, o de revocatoria del mandato ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, el Registrador dispondrá de quince días para la elaboración y entrega de los formularios a los promotores, a partir del cual, estos contarán con seis meses para la recolección de las firmas de quienes apoyan la iniciativa. Este plazo podrá ser prorrogado, en caso de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente acreditado, hasta por tres meses más, en la forma y por el tiempo que señale el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 11. Entrega de los formularios y estados contables a la Registraduría. Al vencer el plazo para la recolección de apoyos, el promotor presentará los formularios debidamente diligenciados, al Registrador del Estado Civil correspondiente. Vencido el plazo sin que se haya logrado completar el número de apoyos requeridos, la propuesta será archivada.

Quince días después de la entrega de los formularios de los que trata este artículo, o del vencimiento del plazo para la recolección de firmas, o su prórroga si la hubiere, el promotor o comité promotor deberá entregar los estados contables de la campaña de recolección de apoyos de cualquier propuesta sobre mecanismo de participación ciudadana. En los estados contables figurarán los aportes, en dinero o en especie, que cada persona natural o jurídica realice durante la campaña respectiva.

Artículo 12. Fijación de los topes en las campañas de recolección de apoyos ciudadanos. El Consejo Nacional Electoral fijará anualmente las sumas máximas de dinero que se podrán destinar en la recolección de apoyos a las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana. Así mismo, el Consejo Nacional Electoral fijará la suma máxima que cada ciudadano u organización podrá aportar a la campaña de recolección de apoyos sobre las propuestas de los mecanismos de participación ciudadana.

Parágrafo 1°. Para la fijación de los topes establecidos en este artículo, el Consejo Nacional Electoral tendrá en cuenta si se trata de propuestas del orden nacional, departamental, municipal o local.

Parágrafo 2°. Ninguna campaña de recolección de apoyos ciudadanos para los mecanismos de participación de que trata esta ley, podrá obtener créditos ni recaudar recursos, contribuciones ni donacio-

nes provenientes de personas naturales y jurídicas de las que trata el Código de Comercio, que superen el diez por ciento (10%) de la suma máxima autorizada por el Consejo Nacional Electoral para la campaña.

Artículo 13. Verificación de apoyos. Una vez el promotor haga entrega de los formularios en los que los ciudadanos suscribieron su apoyo a la propuesta, la Registraduría del Estado Civil procederá a verificar los apoyos.

Serán causales para la anulación de apoyos ciudadanos consignados en los formularios:

a) Si una persona consignó su apoyo en más de una oportunidad, se anularán todos sus apoyos excepto el que tenga la fecha más reciente.

b) Fecha, nombre o número de las cédulas de ciudadanía ilegibles o no identificables;

c) Firma con datos incompletos, falsos o erróneos;

d) Firmas de la misma mano;

e) Firma no manuscrita.

Parágrafo. Cuando se realicen propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana en el ámbito de las entidades territoriales o de las comunas, corregimientos o localidades, solo podrán consignar su apoyo a la propuesta quienes hagan parte del censo electoral de la respectiva entidad territorial, comuna, corregimiento o localidad vigente al momento de haberse presentado la iniciativa de participación.

Artículo 14. Plazo para la verificación de apoyos ciudadanos a una propuesta de mecanismos de participación ciudadana. La Registraduría del Estado Civil deberá realizar la verificación de la que trata el artículo anterior en un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días calendario. El Consejo Nacional Electoral, dentro del término de seis meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, deberá expedir el acto administrativo que señale el procedimiento que deba seguirse para la verificación de la autenticidad de los apoyos.

Parágrafo. En el proceso de verificación de apoyos solo se podrán adoptar técnicas de muestreo en los distritos, municipios de categoría especial y categoría uno.

Artículo 15. Certificación. Vencido el término de verificación del que trata el artículo anterior y hechas las verificaciones de ley, el respectivo Registrador del Estado Civil certificará el número total de respaldos consignados, el número de apoyos válidos y nulos y, finalmente, si se ha cumplido o no con los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la propuesta de mecanismo de participación democrática.

Si el número mínimo de firmas requerido no se ha cumplido y aún no ha vencido el plazo para su recolección podrá continuarse con el proceso por el periodo que falte por un mes más, con previo aviso a la respectiva Registraduría del Estado Civil. Vencida la prórroga, el promotor deberá presentar nuevamente a la Registraduría los formularios diligenciados para su verificación.

Parágrafo. El Registrador del Estado Civil correspondiente no podrá certificar el cumplimiento

de los requisitos constitucionales y legales cuando el promotor no haya entregado los estados contables dentro del plazo contemplado en esta ley o cuando los estados contables reflejen que la campaña excedió los toques individuales y generales de financiamiento permitidos por el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 16. Desistimiento. El comité promotor podrá desistir de la propuesta sobre mecanismos de participación ciudadana antes del vencimiento del plazo para la recolección de los apoyos. Esta decisión debe ser presentada por escrito y motivada al registrador correspondiente, junto con todos los apoyos recolectados hasta el momento.

Dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la presentación del desistimiento, la Registraduría efectuará el conteo, hará público el número de firmas recogidas y señalará el plazo para que un nuevo comité de promotores, cumpliendo todos los requisitos, se inscriba y recoja el número de apoyos requerido para tal efecto y continuar con el procedimiento respectivo. Para completar el número de apoyos ciudadanos faltantes a la fecha, el nuevo comité promotor dispondrá de lo que restaba del plazo, contado a partir del momento en que se haya registrado el desistimiento.

Artículo 17. Conservación de los formularios. Una vez que la Registraduría correspondiente haya expedido la certificación sobre la verificación de los apoyos recolectados, procederá a conservar digitalmente los formularios.

Artículo 18. Materias que pueden ser objeto de iniciativa popular legislativa y normativa, referendo o consulta popular. Sólo pueden ser materia de iniciativa popular legislativa y normativa, consulta popular o referendo ante las corporaciones públicas, aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación o entidad territorial.

No se podrán presentar iniciativas populares legislativas y normativas o consultas populares ante el Congreso, las asambleas, los concejos o las juntas administradoras locales, sobre las siguientes materias:

a) Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes;

b) Presupuestales, fiscales o tributarias;

c) Relaciones internacionales;

d) Concesión de amnistías o indultos;

e) Preservación y restablecimiento del orden público.

Artículo 19. Trámite ante las corporaciones públicas de las Propuestas de Referendo, Iniciativa legal o normativa de Origen Popular, o Consulta Popular de Origen Ciudadano. Cuando se haya expedido la certificación que trata la presente ley, la Registraduría correspondiente enviará a la entidad competente el articulado, la exposición de motivos del referendo, o de iniciativa legislativa y normativa de origen popular, o de consulta popular de origen ciudadano.

El nombre de la iniciativa, el de sus promotores y vocero, así como el texto del proyecto de articulado y su exposición de motivos, deberán ser divulgados en la publicación oficial de la correspondiente corporación.

Parágrafo 1°. En las entidades territoriales, cuando un referendo de origen popular, aprobatorio de un proyecto de ordenanza, acuerdo o resolución local, obtenga un número de apoyos ciudadanos superior al veinte por ciento (20%) del respectivo censo electoral, deberá procederse a su realización, previo concepto de constitucionalidad según el artículo 21 de la presente ley, y no requerirá ningún trámite ante la corporación de elección popular correspondiente.

Parágrafo 2°. Cuando para continuar con el proceso de una iniciativa de participación ciudadana se requiera del trámite previo ante una corporación pública de elección popular, y esta deba darle trámite mediante proyecto de ley, ordenanza, acuerdo o resolución de Junta Administradora Local y pueda generarse el archivo de la misma por vencimiento de la legislatura, la corporación respectiva deberá darle curso a la iniciativa en la siguiente legislatura, dentro de los cinco primeros días del inicio de la misma, salvo que el Comité promotor esté de acuerdo con el archivo.

CAPÍTULO II

Del trámite en Corporaciones Públicas y revisión de Constitucionalidad

Artículo 20. Trámite de las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana. Las reglas que rigen el trámite en corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana son las siguientes:

a) **Referendo.** A iniciativa del Gobierno o de la ciudadanía, de acuerdo a los requisitos fijados en la Constitución y la ley, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional o de ley. La ley que sea aprobada por el Congreso deberá incorporar el texto que se somete a referendo.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 19 de la presente ley, a iniciativa de los gobiernos departamental, distrital, municipal o local o de la ciudadanía, las asambleas departamentales, los concejos municipales y distritales, las Juntas Administradoras Locales mediante ordenanzas, acuerdos o resoluciones que incorporen el texto que se propone para referendo, podrán someter a consideración del pueblo un proyecto de norma.

b) **Iniciativa Legislativa y normativa.** La iniciativa popular legislativa o normativa será estudiada de conformidad con lo establecido en el reglamento de la corporación respectiva y se aplicarán las disposiciones establecidas en el artículo 163 de la Constitución Política para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.

En el caso de iniciativas legislativas, los términos serán improrrogables y su estudio será prioritario en el orden del día. En el caso en que la iniciativa sea negada en comisión, podrá ser apelada por el comité promotor en los términos del Reglamento Interno del Congreso de la República ante la plenaria respectiva.

En el caso de iniciativas normativas, los términos serán improrrogables y su estudio será prioritario en el orden del día. En el caso en que la iniciativa sea negada en comisión, podrá ser apelada por el comité

promotor en los términos del reglamento interno de la respectiva corporación ante la Plenaria.

c) **Plebiscito.** El Congreso de la República deberá pronunciarse sobre la conveniencia de la convocatoria a plebiscito. Cuando dentro del mes siguiente a la fecha en la que el Presidente de la República haya informado sobre su decisión de realizar un plebiscito, ninguna de las dos cámaras por la mayoría simple haya manifestado su rechazo, el Presidente podrá convocarlo. En ningún caso podrá versar sobre la duración del mandato presidencial ni podrá modificar la Constitución Política;

d) **Consultas Populares.** El Senado de la República, se pronunciará sobre la conveniencia de la convocatoria a consultas populares nacionales. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo del artículo 9° de la presente ley.

Las asambleas, los concejos o las Juntas Administradoras Locales, según se trate, se pronunciarán sobre la conveniencia de las consultas populares de iniciativa gubernamental en las respectivas entidades territoriales;

e) **Ley de Convocatoria a Asamblea Constituyente.** El Congreso de la República, en los términos del artículo 376 de la Constitución, mediante ley de la República aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra Cámara podrá consultar al pueblo la convocatoria a una asamblea constituyente para reformar la Constitución.

Además de la convocatoria de la Asamblea Constituyente, la ley deberá definir el número de delegatarios, el sistema para elegirlos, la competencia de la Asamblea, la fecha de su iniciación y su período.

Parágrafo 1°. Ninguna corporación pública podrá introducir modificaciones al proyecto de referendo de acto legislativo o de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local de iniciativa popular que sustituyan el sentido original de la iniciativa o alteren su esencia. De presentarse cambios de forma, en cada uno de los respectivos debates, el vocero del Comité Promotor manifestará que los cambios introducidos no sustituyen el sentido original de la iniciativa.

Parágrafo 2°. Quien sea reconocido como promotor de los mecanismos de participación ciudadana, cuyo propósito sea el de derogar, modificar o crear una norma o una ley, deberá ser convocado a todas las sesiones en que se tramite el proyecto y tendrá en ellas los mismos derechos, salvo el del voto, que la ley o el reglamento confiere a los miembros de la respectiva corporación.

Artículo 21. Revisión previa de constitucionalidad. No se podrán promover mecanismos de participación democrática sobre iniciativas inconstitucionales. Para tal efecto:

a) La Corte Constitucional revisará previamente el texto que se somete a referendo constitucional o a referendo sobre leyes y el texto que se somete a consulta popular para la convocatoria a una Asamblea Constituyente;

b) Los tribunales de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo competentes se pronunciarán sobre la constitucionalidad del mecanismo de participación democrática a realizarse.

Todo proceso de revisión previa de constitucionalidad de convocatorias a mecanismos de participación democrática deberá permitir un período de fijación en lista de diez días, para que cualquier ciudadano impugne o coadyuve la constitucionalidad de la propuesta y el Ministerio Público rinda su concepto.

TÍTULO III

DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CORPORACIONES PÚBLICAS

CAPÍTULO I

Del cabildo abierto

Artículo 22. *Cabildo Abierto.* En cada período de sesiones ordinarias de las asambleas departamentales, los concejos municipales o distritales, o de las Juntas Administradoras Locales, podrán celebrarse cabildos abiertos en los que, por iniciativa de un número no inferior al cinco por mil de los ciudadanos del censo electoral del respectivo departamento, municipio, distrito, localidad o comuna, se considerarán los asuntos que los residentes soliciten sean estudiados, siempre y cuando sean de competencia de la respectiva corporación. Es obligación del alcalde o gobernador, según sea el caso, asistir al cabildo abierto.

Artículo 23. *Materias del cabildo abierto.* Podrán ser materias del cabildo abierto cualquier asunto de interés para la comunidad. En caso de que la comunidad cite al gobernador o alcalde respectivo deberá adjuntar a las firmas el cuestionario que formulará al funcionario, el cual debe ser remitido por el Presidente de la Corporación, con mínimo cinco (5) días de antelación a la celebración del cabildo. El cuestionario deberá versar únicamente sobre asuntos de competencia del funcionario citado.

Parágrafo. A través del Cabildo Abierto no se podrán presentar iniciativas de ordenanza, acuerdo o resolución local.

Artículo 24. *Prelación.* En los cabildos abiertos se tratarán los temas en el orden en que fueron presentados ante la respectiva secretaría. En todo caso el Cabildo Abierto deberá celebrarse a más tardar un mes después de la radicación de la petición.

Parágrafo. Si la petición fue radicada cuando la respectiva corporación no se encontraba en sesiones ordinarias, el cabildo deberá realizarse en el siguiente periodo de sesiones ordinarias.

Artículo 25. *Difusión del cabildo.* Las asambleas departamentales, los concejos municipales o distritales, o las Juntas Administradoras Locales, dispondrán la amplia difusión de la fecha, el lugar y de los temas que serán objeto del cabildo abierto. Para ello, antes de la fecha de vencimiento para la fecha de inscripción de los participantes ordenarán la publicación de dos convocatorias en un medio de comunicación de amplia circulación y cuando fuere posible, a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, con diferencia no menor de diez (10) días entre una y otra.

Artículo 26. *Asistencia y vocería.* A los cabildos abiertos podrán asistir todas las personas que tengan interés en el asunto. Además del vocero podrán intervenir, por la misma duración a la que tienen

derecho por reglamento los respectivos miembros de la corporación, quienes se inscriban a más tardar tres (3) días antes de la realización del cabildo en la secretaría respectiva, presentando para ello un resumen escrito de su intervención.

Luego de las intervenciones de la comunidad, el gobernador o alcalde respectivo, dará respuesta a sus inquietudes. Una vez surtido este trámite, los miembros de la corporación podrán hacer uso de la palabra en los términos que establece el reglamento.

Parágrafo. Cuando los medios tecnológicos lo permitan, los cabildos abiertos serán transmitidos en directo a través de Internet o a través de los mecanismos que estime conveniente la mesa directiva de la corporación respectiva.

Artículo 27. *Citación a funcionarios de la administración.* Por solicitud ciudadana derivada de la convocatoria al cabildo abierto conforme a esta ley, podrá citarse a funcionarios departamentales, municipales, distritales o locales, con cinco (5) días de anticipación, para que concurran al cabildo y para que respondan, oralmente o por escrito, sobre hechos relacionados con el tema del cabildo. La desatención a la citación sin justa causa, será causal de mala conducta.

Artículo 28. *Obligatoriedad de la respuesta.* Una semana después de la realización del cabildo se realizará una sesión a la cual serán invitados todos los que participaron en él, en la cual se expondrán las respuestas razonadas a los planteamientos y solicitudes presentadas por los ciudadanos, por parte del mandatario y de la corporación respectiva, según sea el caso.

Cuando se trate de un asunto relacionado con inversiones públicas municipales, distritales o locales, la respuesta deberá señalar el orden de prioridad de las mismas dentro del presupuesto y los planes correspondientes.

Si las respuestas dadas por los funcionarios incluyen compromisos decisorios, estos serán obligatorios y las autoridades deberán proceder a su ejecución, previo cumplimiento de las normas constitucionales y legales.

Artículo 29. *Sesiones fuera de la sede.* Cuando se trate de asuntos que afecten específicamente a un municipio, localidad, corregimiento o comuna, la sesión de la corporación pública correspondiente podrá realizarse en el sitio en que la mesa directiva y el vocero estimen conveniente de manera concertada.

Artículo 30. *Registro de los Cabildos Abiertos.* La Secretaría General de cada corporación pública deberá llevar un registro de cada cabildo abierto, los temas que se abordaron, los participantes, las memorias del evento y la respuesta de la corporación respectiva. Copia de este registro se enviará al Consejo Nacional de Participación y al Consejo Nacional Electoral.

CAPÍTULO II

Convocatoria y campaña de mecanismos de participación ciudadana

Artículo 31. *Requisitos especiales previos al trámite.* Antes de iniciar el trámite ante corporacio-

nes públicas de cada mecanismo de participación ciudadana se requiere.

a) *Para el plebiscito.* El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, deberá informar inmediatamente al Congreso de la República su decisión de convocar un plebiscito, las razones para hacerlo y la fecha en que se llevará a cabo la votación, la cual no podrá coincidir con otra elección;

b) *Para la Consulta Popular Nacional.* El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo una decisión de trascendencia nacional. Los ciudadanos podrán convocar una consulta popular con el cinco (5%) de apoyos de los ciudadanos que conforman el censo electoral nacional;

c) *Para la Consulta popular a nivel departamental, distrital, municipal y local de iniciativa gubernamental.* Los gobernadores y alcaldes, con la firma de los secretarios de despacho, podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales. El diez por ciento (10%) de los ciudadanos que conforman el censo electoral del respectivo departamento, municipio o distrito, podrán solicitar que se consulte al pueblo un asunto de interés de la comunidad;

d) Los referendos de iniciativa gubernamental requieren de la firma del Presidente de la República y sus ministros, los gobernadores y sus secretarios de despacho y los alcaldes y sus secretarios de despacho, según corresponda.

Artículo 32. Conceptos previos. Para convocar y llevar a cabo un plebiscito o una consulta popular nacional se requiere el concepto previo de la corporación pública correspondiente.

En el término de un mes, contado a partir del cumplimiento del requisito previo del que trata el artículo anterior de la presente ley, el Congreso de la República o el Senado de la República, respectivamente, deberá pronunciarse sobre la conveniencia de la convocatoria a plebiscito o a Consulta Popular Nacional.

Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo del artículo 9° de la presente ley, en un término de veinte (20) días, contado a partir del cumplimiento del requisito previo del que trata el artículo 20 de la presente ley, la corporación pública correspondiente emitirá su concepto respecto de la convocatoria a Consulta Popular Departamental, Distrital, Municipal o Local. La Corporación Pública correspondiente podrá, por la mayoría simple, rechazarla o apoyarla.

Artículo 33. Decreto de Convocatoria. Dentro de los 8 días siguientes a la notificación del pronunciamiento de la Corte Constitucional o el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente; de la certificación del Registrador del cumplimiento de los requisitos para la revocatoria del mandato; del Concepto de la corporación pública de elección popular para el plebiscito y la consulta popular, el Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde, según corresponda, fijará fecha en la que se

llevará a cabo la jornada de votación del mecanismo de participación ciudadana correspondiente y adoptará las demás disposiciones necesarias para su ejecución.

a) El referendo deberá realizarse dentro de los seis meses siguientes al pronunciamiento de la Corte Constitucional o Tribunal de lo Contencioso Administrativo de que trata el artículo 22 de la presente ley. No podrá acumularse la votación de más de tres referendos para la misma fecha ni podrá acumularse la votación de referendos constitucionales con otros actos electorales. Cuando se inscriba más de una propuesta de referendo sobre el mismo tema y obtenga el número de apoyos requeridos, el votante podrá decidir sobre cualquiera de ellos, evento en el cual la autoridad electoral pondrá a su disposición cada una de las iniciativas en forma separada;

b) La revocatoria del mandato deberá realizarse dentro de un término no superior a dos meses, contados a partir de la certificación expedida por la Registraduría;

c) La Consulta Popular se realizará dentro de los tres meses siguientes a la fecha del concepto previo de la corporación pública respectiva o del vencimiento del plazo indicado para ello;

d) El plebiscito se realizará en un término máximo de cuatro meses contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente;

e) La Consulta Popular para convocar una Asamblea Constituyente deberá realizarse entre los dos y los seis meses a partir del pronunciamiento de la Corte Constitucional.

Parágrafo. Cuando aplique, la elección de dignatarios a la Asamblea Constituyente deberá realizarse entre los dos y los seis meses a partir de la fecha de promulgación de los resultados de la Consulta Popular por parte del Consejo Nacional Electoral.

Artículo 34. Campañas sobre los mecanismos de participación ciudadana. Desde la fecha en la que la autoridad competente determine, mediante decreto, cuando se realizará la votación sobre un mecanismo de participación ciudadana hasta el día anterior a la realización del mismo, se podrán desarrollar campañas a favor, en contra y por la abstención a cada mecanismo, cuando aplique.

Parágrafo. El gobierno, los partidos y movimientos políticos y las organizaciones sociales que deseen hacer campaña a favor, en contra o por la abstención de algún mecanismo de participación ciudadana deberán notificar su intención ante el Consejo Nacional Electoral en un término no superior a 15 días contados a partir de la fecha en la que se publique el decreto de convocatoria de que trata el artículo anterior.

Toda organización política o social que haya notificado al Consejo Nacional Electoral su intención de hacer campaña a favor, en contra o por la abstención a algún mecanismo de participación ciudadana podrá acceder, en condiciones de equidad, a los medios de comunicación social del Estado para exponer sus posturas respecto de la convocatoria, sin perjuicio de aquellas campañas que decidan promover el mecanismo de participación por medios diferentes a los de comunicación social del Estado.

Artículo 35. Límites en la financiación de las campañas. El Consejo Nacional Electoral fijará anualmente la suma máxima de dinero que se podrá destinar al desarrollo de una campaña a favor, en contra o por la abstención de mecanismos de participación ciudadana y la suma máxima de los aportes de cada ciudadano u organización, de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 12 de esta ley. Asimismo podrá investigar las denuncias que sobre incumplimiento de dichas normas se presenten.

CAPÍTULO III

Votación sobre los mecanismos de participación ciudadana

Artículo 36. Mecanismos de participación ciudadana que requieren votación popular. Luego de cumplir con los requisitos y el procedimiento establecido en la presente ley para el Referendo, el plebiscito, la Consulta Popular y la Revocatoria de Mandato se procederá a la votación popular.

Artículo 37. Contenido de la Tarjeta Electoral o del mecanismo electrónico de votación. La tarjeta electoral o el mecanismo electrónico de votación que se emplee para los mecanismos de participación ciudadana deberá garantizar que se presente a los ciudadanos la posibilidad de manifestar libremente su decisión sobre la respectiva pregunta del plebiscito, referendo, revocatoria del mandato o consulta popular.

Artículo 38. Reglas especiales de la tarjeta electoral o del mecanismo electrónico de votación según mecanismo de participación. Además de lo contemplado en el artículo anterior, se deben tener en cuenta para la tarjeta electoral o el mecanismo electrónico de votación de cada iniciativa de participación ciudadana los siguientes requisitos:

a) Cuando aplique para el referendo y este se refiera a un solo tema se contará con una casilla para el voto en bloque;

b) No podrán ser objeto de consulta popular o plebiscito proyectos de articulado y las preguntas que se formulen al pueblo estarán redactadas en forma clara, de tal manera que puedan contestarse con un sí o un no;

c) La tarjeta electoral o el mecanismo electrónico de votación para la consulta sobre la convocatoria a una asamblea constituyente deberá ser diseñado de tal forma que los electores puedan votar con un sí o un no la convocatoria y, separadamente, los temas que serán competencia de la Asamblea.

Artículo 39. Remisión. Las reglas sobre publicidad, encuestas, escrutinios y reclamaciones vigentes en la normatividad electoral aplicarán a los mecanismos de participación ciudadana que requieren de votación popular.

Artículo 40. Suspensión de la votación. Durante los estados de conmoción interior, guerra exterior o emergencia económica, el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros mediante decreto, podrá suspender la realización de la votación de un mecanismo de participación ciudadana. Igual facultad le asiste al Gobierno Nacional para suspender la votación de un mecanismo de parti-

cipación ciudadana si se observare un ambiente de intimidación para los votantes.

Dentro de los tres (3) días siguientes a la expedición del decreto, el Presidente de la República, presentará un informe motivado al Congreso, sobre las razones que determinaron la suspensión.

El Gobierno enviará a la Corte Constitucional, al día siguiente de su expedición, el decreto legislativo de suspensión para que esta decida, a más tardar dentro de los veinte (20) días siguientes, sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlo, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

Parágrafo. Dos meses después de haberse levantado el estado de conmoción, o de haberse decidido por el Gobierno Nacional que ha desaparecido el ambiente de intimidación para los votantes, deberá realizarse la votación del mecanismo de participación ciudadana que había sido aplazada, conforme al presente artículo.

CAPÍTULO IV

Adopción de la decisión

Artículo 41. Carácter de la decisión y requisitos. La decisión del pueblo será obligatoria en todo mecanismo de participación democrática cuando se cumpla con los siguientes requisitos:

a) En el plebiscito que haya participado más del cincuenta por ciento (50%) del censo electoral vigente;

b) En el Referendo que el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes y que el número de estos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integran el censo electoral;

c) En la consulta popular que la pregunta sometida al pueblo haya obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral;

d) Se entiende que el pueblo convoca la Asamblea Constituyente, si así lo aprueba, cuando menos, la tercera parte de los integrantes del censo electoral. Las reglas definidas por el pueblo en la consulta no podrán ser variadas posteriormente;

e) En la Revocatoria del Mandato el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cuarenta (40%) de la votación total válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario. Si como resultado de la votación no se revoca el mandato del gobernador o del alcalde, no podrá volver a intentarse en lo que resta de su período.

Artículo 42. Consecuencias de la aprobación popular de un mecanismo de participación ciudadana que requiere votación. Los mecanismos de participación ciudadana, que habiendo cumplido los requisitos contemplados en el artículo anterior, hayan sido aprobados tienen las siguientes consecuencias:

a) Aprobado un referendo, el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, sancionará la norma y dispondrá su promulgación en el término de ocho días contados a partir de la declaración de los resultados por parte de la Registraduría del Estado Civil correspondiente, so pena de incurrir en causal de mala conducta;

b) Los actos legislativos, las leyes, las ordenanzas, los acuerdos y las resoluciones locales, entrarán en vigencia a partir del momento de la publicación a menos que en la misma se establezca otra fecha.

La publicación deberá hacerse a los ocho (8) días siguientes a la aprobación de los resultados por la organización electoral en el *Diario Oficial* o en la publicación oficial de la respectiva corporación y, de no realizarse, se entenderá surtida una vez vencido dicho término, configurándose para el funcionario reticente una causal de mala conducta;

c) Cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria en una consulta popular, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva.

Cuando para ello se requiera una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo período de sesiones o a más tardar en el período siguiente. Si vencido este plazo el Congreso, la asamblea, el concejo o la junta administradora local, no la expidieren, el Presidente de la República, el gobernador, el alcalde, o el edil, dentro de los quince (15) días siguientes la adoptará mediante decreto con fuerza de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, según el caso. En esta circunstancia el plazo para hacer efectiva la decisión popular será de dos meses.

CAPÍTULO V

De la Revocatoria del Mandato

Artículo 43. Notificación. Surtido el trámite de verificación de apoyos ciudadanos a la propuesta de revocatoria del mandato, el registrador correspondiente enviará al Gobernador o al Presidente de la República, según sea el caso, la certificación de la que trata el artículo 15 de esta ley para que fijen la fecha en la que se celebrará la votación correspondiente.

Corresponderá al Registrador del Estado Civil respectivo, una vez cumplidos los requisitos establecidos para la solicitud de revocatoria del mandato, coordinar con las autoridades electorales del respectivo departamento o municipio, la divulgación, promoción y realización de la convocatoria para la votación.

Artículo 44. Remoción del cargo. Habiéndose realizado la votación y previo informe del resultado de los escrutinios por la Registraduría correspondiente, el Registrador Nacional del Estado Civil la comunicará al Presidente de la República o al gobernador respectivo para que procedan, según el caso, a la remoción del cargo del respectivo gobernador o alcalde revocado y a designar un encargado de conformidad con las normas vigentes.

Parágrafo. Surtido el trámite establecido en el artículo anterior, la revocatoria del mandato será de ejecución inmediata.

Artículo 45. Elección del sucesor. Revocado el mandato a un gobernador o a un alcalde se convocará a elecciones para escoger al sucesor, dentro de los 2 meses siguientes a la fecha en que el registrador correspondiente certificare los resultados de la votación.

Durante el período que transcurra entre la fecha de la revocatoria y la posesión del nuevo mandatario, habrá un designado en calidad de encargado por el Presidente de la República o el gobernador.

Parágrafo. El encargado o designado por el Presidente de la República o el gobernador, dará cumplimiento en lo que fuere pertinente, al plan de desarrollo en el respectivo período.

CAPÍTULO VI

Reglas especiales a los referendos

Artículo 46. Decisión posterior sobre normas sometidas a Referendo. Las normas que hayan sido derogadas o aprobadas mediante referendo no podrán ser objeto de trámite dentro de los dos años siguientes.

Cuando se trate de referendos aprobatorios o derogatorios de carácter nacional no podrá solicitarse referendo sobre el mismo asunto sino hasta pasados dos años.

Artículo 47. Nombre y encabezamiento de la decisión. La decisión adoptada en referendo se denominará acto legislativo, ley, ordenanza, acuerdo, o resolución local, según corresponda a materias de competencia del Congreso de la República, de las asambleas departamentales o de los concejos municipales, distritales o de las juntas administradoras locales, y así se encabezará el texto aprobado.

Si se trata de una ley o de un acto legislativo aprobado mediante referendo, el encabezamiento deberá ser el siguiente según el caso:

“El pueblo de Colombia

DECRETA:”.

TÍTULO IV

DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

CAPÍTULO I

Rendición de cuentas de la Rama Ejecutiva

Artículo 48. Definición Rendición de Cuentas. Por rendición de cuentas se entiende el proceso conformado por un conjunto de normas, procedimientos, metodologías, estructuras, prácticas y resultados mediante los cuales, las entidades de la administración pública del nivel nacional y territorial y los servidores públicos informan, explican y dan a conocer los resultados de su gestión a los ciudadanos, la sociedad civil, otras entidades públicas y a los organismos de control, a partir de la promoción del diálogo.

La rendición de cuentas es una expresión de control social que comprende acciones de petición de información y explicaciones, así como la evaluación de la gestión. Este proceso tiene como finalidad la búsqueda de la transparencia de la gestión de la administración pública y a partir de allí lograr la adopción de los principios de Buen Gobierno, eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas, en la cotidianidad del servidor público.

Parágrafo. En todo caso, la Unidad Coordinadora de Atención al Ciudadano del Congreso de la República dispondrá de la información de la gestión de los congresistas: de su asistencia a las sesiones de comisiones y plenarias, del sentido de sus votaciones y de sus iniciativas legislativas y de control político presentadas.

Artículo 49. Principios y elementos del proceso de Rendición de Cuentas. Los principios básicos que rigen la rendición de cuentas de las entidades públicas nacionales y territoriales, proceso que se constituye en una actitud permanente del servidor público, son: continuidad y permanencia, apertura y transparencia, y amplia difusión y visibilidad. Así mismo, se fundamenta en los elementos de información, lenguaje comprensible al ciudadano, dialogo e incentivos.

Artículo 50. Obligatoriedad de la rendición de cuentas a la ciudadanía. Las autoridades de la administración pública nacional y territorial tienen la obligación de rendir cuentas ante la ciudadanía para informar y explicar la gestión realizada, los resultados de sus planes de acción y el avance en la garantía de derechos.

La rendición de cuentas incluye acciones para informar oportunamente, en lenguaje comprensible a los ciudadanos y para establecer comunicación y diálogo participativo entre las entidades de la Rama Ejecutiva, la ciudadanía y sus organizaciones.

Parágrafo. Las entidades y organismos de la Administración Pública tendrán que rendir cuentas en forma permanente a la ciudadanía, en los términos y condiciones previstos en el artículo 78 de la Ley 1474 de 2011. Se exceptúan las empresas industriales y comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado, nacional o internacional o en mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales.

Artículo 51. Manual Único y lineamientos para el proceso de Rendición de Cuentas. El Gobierno Nacional, a través del Departamento Administrativo de la Función Pública con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación elaborará el Manual Único de Rendición de Cuentas, que se constituirá en la guía de obligatoria observancia para las entidades públicas en el desarrollo del proceso de rendición de cuentas.

Este manual deberá contener los lineamientos metodológicos para desarrollar la rendición de cuentas en las entidades de la Rama Ejecutiva, del orden nacional y territorial, así como las recomendaciones para las demás Ramas del Poder Público y entidades de la Administración Pública. Incluye criterios para determinar los temas de interés de la ciudadanía, el desarrollo sectorial y regional, así como lineamientos de información, gobierno abierto y mecanismos de participación ciudadana.

Artículo 52. Estrategia de Rendición de Cuentas. Las entidades de la Administración Pública nacional y territorial, deberán elaborar anualmente una estrategia de Rendición de Cuentas, cumpliendo con los lineamientos del Manual Único de Rendición de

Cuentas, la cual deberá ser incluida en el Plan Anticorrupción y de Atención a los Ciudadanos.

La estrategia incluirá instrumentos y mecanismos de rendición de cuentas, los lineamientos de Gobierno en Línea, los contenidos, la realización de audiencias públicas, y otras formas permanentes para el control social.

Artículo 53. Espacios de diálogo para la Rendición de Cuentas. Las autoridades de la administración pública nacional y territorial, en la Estrategia de Rendición de Cuentas, se comprometerán a realizar y generar espacios y encuentros presenciales, y a complementarlos con espacios virtuales, o a través de mecanismos electrónicos, siempre y cuando existan condiciones para ello, para la participación ciudadana, tales como foros, mesas de trabajo, reuniones zonales, ferias de la gestión o audiencias públicas, para que los ciudadanos y las organizaciones sociales evalúen la gestión y sus resultados.

Las entidades propenderán por generar espacios de difusión masiva, tales como espacios en emisoras locales o nacionales, o espacios televisivos que garanticen un adecuado acceso a la información y a los informes de gestión de la ciudadanía en general.

En el evento en que una entidad no adelante dichos espacios, estará en la obligación de realizar audiencias públicas participativas, mínimo dos veces al año, con los lineamientos que se establecen en los siguientes artículos de la presente ley.

Artículo 54. Rendición de Cuentas de las instancias de participación. Las instancias de participación ciudadana incluidas en esta ley, deberán desarrollar ejercicios de rendición de cuentas en por lo menos una sesión de trabajo anual, teniendo en cuenta los principios y elementos de que trata el artículo 50 de la presente ley.

Artículo 55. Audiencias Públicas Participativas. Las audiencias públicas participativas, son un mecanismo de rendición de cuentas, así mismo son un acto público convocado y organizado por las entidades de la administración para evaluar la gestión realizada y sus resultados con la intervención de ciudadanos y organizaciones sociales.

En dichas audiencias se dará a conocer el informe de rendición de cuentas. Esta obligación surge para todo aquel que se haya posesionado como director o gerente de una entidad del orden nacional, lo mismo que para Alcaldes y Gobernadores.

Los directores o gerentes y los Alcaldes o Gobernadores deberán establecer correctivos que optimicen la gestión y faciliten el cumplimiento de las metas del plan de desarrollo, asimismo fortalecerán los escenarios y mecanismos de información que permiten a la comunidad la participación y el control social permanente.

Artículo 56. Etapas del proceso de los mecanismos de rendición pública de cuentas. El manual único de que trata el artículo 51 de la presente ley contendrá:

- a) Aprestamiento;
- b) Capacitación;
- c) Publicación de información;
- d) Convocatoria y evento;

e) Seguimiento;

f) Respuestas escritas y en el término quince días a las preguntas de los ciudadanos formuladas en el marco del proceso de rendición de cuentas y publicación en la página web o en los medios de difusión oficiales de las entidades.

Cada una de estas etapas debe ser desarrollada en el Manual Único de Rendición de Cuentas por el director o gerente de la entidad del orden nacional, el Alcalde o Gobernador.

Artículo 57. Respuesta a los informes de rendición de cuentas. El Congreso de la República tendrá un mes de plazo para evaluar, dictaminar y responder a los informes anuales de rendición de cuentas que presente el gobierno a través de sus ministerios. Las mesas directivas de las cámaras confiarán su estudio a las respectivas comisiones constitucionales o legales, o a una comisión accidental.

Parágrafo. Los concejos municipales y distritales, las asambleas departamentales y las Juntas Administradoras Locales, también tendrán un mes de plazo para evaluar, dictaminar y responder a los informes anuales de rendición de cuentas que presenten los alcaldes municipales, distritales, locales y los gobernadores al respectivo cuerpo colegiado que le corresponda la evaluación.

CAPÍTULO II

Rendición de cuentas de las Juntas Administradoras Locales, los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales

Artículo 58. Plan de Acción de Rendición de Cuentas de las Juntas Administradoras Locales, los Concejos y de las Asambleas. Las Corporaciones Públicas del orden territorial deberán elaborar anualmente un Plan de Acción de Rendición de Cuentas, cumpliendo con los lineamientos del Manual Único de Rendición de Cuentas, que deberá ser publicado con observancia de lo consagrado en la presente ley.

Artículo 59. Informes de Gestión y Rendición de Cuentas de las Juntas Administradoras Locales, los Concejos y de las Asambleas. Los Presidentes de las Juntas Administradoras Locales, de los Concejos y de las Asambleas y de sus comisiones permanentes, elaborarán un informe de rendición de cuentas del desempeño de la respectiva célula, mínimo, una vez al año dentro de los tres primeros meses a partir del segundo año.

Los informes correspondientes quedarán a disposición del público de manera permanente en la página web y en las oficinas de archivo de la Junta Administradora Local, Concejo o de la Asamblea y en la correspondiente Secretaría General.

Los informes de rendición de cuentas de las Juntas Administradoras Locales, los Concejos y de las Asambleas y de sus comisiones permanentes contendrán como mínimo una relación de las proposiciones presentadas, negadas, aprobadas y pendientes; un inventario de los debates adelantados y de los Proyectos de Acuerdo presentados, negados, aprobados y pendientes; y un informe tanto de los aspectos administrativos, financieros, laborales y contractuales correspondientes, así como de los

asuntos que estando pendientes requieren continuidad en su trámite.

TÍTULO V

DEL CONTROL SOCIAL A LO PÚBLICO

CAPÍTULO I

Del Control Social a lo público

Artículo 60. Control Social a lo público. El control social es el derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados.

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

De igual manera, podrán coordinar su labor con otras instancias de participación a fin de intercambiar experiencias y sistemas de información, definir estrategias conjuntas de actuación y constituir grupos de apoyo especializado en aspectos jurídicos, administrativos, y financieros.

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

Parágrafo. Los estudiantes de secundaria de último grado, universitarios, carreras técnicas o tecnológicas, para optar por el respectivo título, podrán opcionalmente desarrollar sus prácticas, pasantías o trabajo social, con las organizaciones de la sociedad civil que realicen control social. De igual forma, podrán adelantar sus prácticas con las organizaciones de control social quienes aspiren a ser auxiliares de la justicia.

Artículo 61. Objeto del Control Social. El control social tiene por objeto el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y a la gestión desarrollada por las autoridades públicas y por los particulares que ejerzan funciones públicas. La ciudadanía, de manera individual o por intermedio de organizaciones constituidas para tal fin, podrá desarrollar el control social a las políticas públicas y a la equitativa, eficaz, eficiente y transparente prestación de los servicios públicos de acuerdo con lo establecido en la regulación aplicable y correcta utilización de los recursos y bienes públicos.

En materia de servicios públicos domiciliarios el control social se sujetará al régimen contenido en la Ley 142 de 1994 y las normas que la complementen, adicione y/o modifiquen.

Artículo 62. Alcance del Control Social. Quien desarrolle control social podrá:

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

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

c) Presentar peticiones, denuncias, quejas y reclamos ante las autoridades competentes;

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

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

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

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

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

Artículo 63. Modalidades de Control Social. Se puede desarrollar el control social a través de veedurías ciudadanas, las Juntas de vigilancia, los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, las auditorías ciudadanas y las instancias de participación ciudadana, en los términos de las leyes que las regulan, y a través del ejercicio de los derechos constitucionales dirigidos a hacer control a la gestión pública y sus resultados. En materia de servicios públicos domiciliarios, el control social se sujetará a las normas especiales contenidas en la Ley 142 de 1994.

Artículo 64. Objetivos del Control Social. Son objetivos del control social de la gestión pública y sus resultados:

a) Fortalecer la cultura de lo público en el ciudadano;

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

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

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

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

f) Propender por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública;

g) Promover el liderazgo y la participación con miras a democratizar la gestión pública;

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

i) Contribuir a la garantía y al restablecimiento de los derechos sociales, económicos y culturales.

Artículo 65. Aspectos de la Gestión Pública que pueden ser sujetos al control social. Salvo los aspectos que sean reservados, todos los niveles de la administración pública pueden ser objeto de vigilancia ciudadana.

En particular, todo contrato que celebren las instituciones del Estado estará sujeto a la vigilancia por parte de las personas, entidades y organizaciones que quieran hacerlo, de conformidad con la normatividad vigente en la materia. En tal sentido, las entidades del Estado y las entidades privadas que presten servicios públicos domiciliarios o realicen proyectos con recursos públicos deberán garantizar el ejercicio del derecho al control social. Para tal

efecto, deberán entregar información relacionada con la prestación del servicio público domiciliario, el proyecto o el uso de los recursos públicos y de acuerdo con los objetivos perseguidos por el control social correspondiente, según sea el caso a los agentes de control para el ejercicio de su función y brindar las condiciones y las garantías necesarias a los ciudadanos, las organizaciones y redes para que puedan ejercer ese derecho.

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

Para el cumplimiento de estas disposiciones, el control social se sujetará a las normas especiales contenidas en la Ley 142 de 1994.

Artículo 66. Principios del Control Social a lo Público. Además de los consignados en la Ley 850 de 2003 como principios rectores de las veedurías, las personas, entidades y organizaciones que ejerzan el control social lo harán con base en los principios de:

a) Oportunidad: Buscando el impacto preventivo de su acción, informando en el momento adecuado;

b) Solidaridad: Por cuanto se actúa para y en representación de las comunidades destinatarias de los bienes y servicios públicos, centrados en el interés general y, con especial énfasis, en el interés de los sectores marginados o más vulnerables de la población.

CAPÍTULO II

De las veedurías ciudadanas

Artículo 67. El Artículo 21 de la Ley 850 de 2003 quedará así:

Redes de veedurías: Los diferentes tipos de veedurías que se organicen a nivel nacional o de las entidades territoriales, pueden establecer entre sí mecanismos de comunicación, información, coordinación y colaboración permitiendo el establecimiento de acuerdos sobre procedimientos y parámetros de acción, coordinación de actividades y aprovechamiento de experiencias en su actividad y funcionamiento, procurando la formación de una red con miras a fortalecer a la sociedad civil y potenciar la capacidad de control y fiscalización.

La inscripción y reconocimiento de las redes de veedurías se hará ante la Cámara de Comercio, o ante las Personerías Municipales o Distritales de cualquiera de las jurisdicciones a que pertenecen las veedurías que conforman la red.

Parágrafo. Para la inscripción de redes de veedurías en Personerías Municipales o Distritales, se exigirán los mismos requisitos que requieren las organizaciones sin ánimo de lucro para ser inscritas ante las Gobernaciones o Alcaldías que tengan la competencia legal de inspección, control y vigilancia de dichas organizaciones.

Artículo 68. El artículo 16 de la Ley 850 de 2003 quedará así:

Instrumentos de acción. Para lograr de manera ágil y oportuna sus objetivos y el cumplimiento de sus funciones, las veedurías podrán elevar ante las autoridades competentes derechos de petición, y ejercer ante los jueces de la República todas las acciones que siendo pertinentes consagran la Constitución y la ley.

Así mismo, las veedurías podrán:

a) Intervenir en audiencias públicas en los casos y términos contemplados en la ley;

b) Denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos y omisiones de los servidores públicos y de los particulares que ejerzan funciones públicas, que puedan constituir delitos, contravenciones, detrimento del patrimonio público, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal y en general en el ejercicio de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos;

c) Utilizar los demás recursos, procedimientos e instrumentos que leyes especiales consagren para tal efecto;

d) Solicitar a la Contraloría General de la República, mediante oficio, el control excepcional establecido en el artículo 26, literal b) de la Ley 42 de 1993;

e) En todo caso, dicha solicitud no puede implicar un vaciamiento del contenido de la competencia de la Contraloría territorial respectiva.

Artículo 69. La denuncia. Definición en el control fiscal. La denuncia está constituida por la narración de hechos constitutivos de presuntas irregularidades por el uso indebido de los recursos públicos, la mala prestación de los servicios públicos en donde se administren recursos públicos y sociales, la inequitativa inversión pública o el daño al medio ambiente, puestos en conocimiento de los organismos de control fiscal, y podrá ser presentada por las veedurías o por cualquier ciudadano.

Artículo 70. Adiciónese un artículo a la Ley 850 de 2003 del siguiente tenor:

Del procedimiento para la atención y respuesta de las denuncias en el control fiscal. La atención de las denuncias en los organismos de control fiscal seguirá un proceso común, así:

a) Evaluación y determinación de competencia;

b) Atención inicial y recaudo de pruebas;

c) Traslado al proceso auditor, responsabilidad fiscal y entidad competente;

d) Respuesta al ciudadano.

Parágrafo 1°. La evaluación y determinación de competencia, así como la atención inicial y recaudo de pruebas, no podrá exceder el término establecido en el Código Contencioso Administrativo para la respuesta de las peticiones.

El proceso auditor dará respuesta definitiva a la denuncia durante los siguientes seis (6) meses posteriores a su recepción.

Parágrafo 2°. Para el efecto, el Contralor General de la República en uso de sus atribuciones constitucionales armonizará el procedimiento para

la atención y respuesta de las denuncias en el control fiscal.

Artículo 71. Plan anual de financiamiento de los organismos de control. Los organismos de control y las superintendencias tendrán que establecer en su plan anual el financiamiento de actividades para fortalecer los mecanismos de control social.

Artículo 72. Informes. El interventor o el supervisor del contrato, deberá rendir mínimo dos informes al grupo de auditoría ciudadana.

En el primer informe deberá presentar:

a) Las especificaciones técnicas del objeto contratado;

b) Actividades administrativas a cargo del contratista;

c) Toda estipulación contractual y de los planes operativos.

En el segundo informe deberá presentar:

a) El avance de las obras con respecto a las condiciones del contrato, dificultades y soluciones en su ejecución;

b) El cumplimiento de la entidad contratante;

c) Labores realizadas para el seguimiento y vigilancia para la correcta ejecución de los contratos;

d) Adicionalmente, deberá:

e) Tener a disposición de todo ciudadano los informes de interventoría o supervisión, articular su acción con los grupos de auditores ciudadanos, atender y dar respuesta a las observaciones hechas por estos grupos;

f) Asistir y participar en las actividades con los ciudadanos;

g) Facilitar el acceso permanente de la información a su cargo para lo cual deberá emplear los mecanismos que estime más pertinentes.

TÍTULO VI

DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL ANTE LAS CORPORACIONES PÚBLICAS DE ELECCIÓN POPULAR Y EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Artículo 73. Registro de temas de interés. Cualquiera persona, organización social, partido o movimiento político, podrá inscribirse ante la Secretaría de la respectiva Corporación para que le sean remitidos vía correo electrónico los proyectos de normas radicados y los cuestionarios de control político como sus respuestas atinentes al tema de su interés. La Secretaría remitirá a la comisión respectiva las direcciones de correos electrónicos a los cuales deberá enviar oportunamente los proyectos que se adelanten en el tema.

Artículo 74. Formas de participación. En cumplimiento del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político en las Corporaciones Públicas, además de los mecanismos de participación contemplados en la Constitución y la ley, estas promoverán la participación ciudadana, entre otras, a través de las siguientes formas: participación ciudadana en aspectos normativos de acuerdo a las disposiciones del artículo 155 de la Constitución Política; sesión abierta; propuestas ciudadanas para el ejercicio del control político y sesiones de comunidades educativas.

Artículo 75. Promoción. El Congreso, las Asambleas, los Concejos y las Juntas Administradoras Locales, promocionarán y divulgarán, a través de sus medios de comunicación, estas nuevas formas de participación para efectos de garantizar su uso efectivo por parte de la ciudadanía.

Artículo 76. La Denuncia, Querrela o Queja Ciudadana. Para efectos de garantizar la participación de la ciudadanía, los organismos de control deberán darle prioridad a la atención de forma rápida, eficiente y efectiva a las Denuncias, Querellas o Quejas de la Ciudadanía.

TÍTULO VII

DE LA COORDINACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

CAPÍTULO I

Del Consejo Nacional de Participación Ciudadana

Artículo 77. Del Consejo Nacional de Participación Ciudadana. Créase el Consejo Nacional de Participación Ciudadana, el cual asesorará al Gobierno Nacional en la definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana en Colombia.

Artículo 78. Coordinación de las políticas públicas en materia de participación ciudadana. La coordinación de las políticas públicas de participación ciudadana estará a cargo del Ministerio del Interior, previo concepto del Consejo Nacional de Participación Ciudadana, y con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación en el orden nacional; y en el orden departamental y municipal por la Secretaría que para tal fin se designe.

En el caso de que no sea acogido el concepto del Consejo Nacional de Participación, el gobierno explicará las razones para no acoger dicho concepto y propondrá el mecanismo de discusión para debatirlo no acordado.

Artículo 79. Composición del Consejo Nacional de Participación Ciudadana. Serán miembros permanentes del Consejo Nacional de Participación Ciudadana:

- a) El Ministro del Interior, quien lo presidirá y convocará, o su delegado;
- b) El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, quien ejercerá como Secretaría Técnica;
- c) Un Gobernador elegido por la Federación de Departamentos;
- d) Un Alcalde elegido por la Federación Colombiana de Municipios;
- e) Un representante de las asociaciones de Víctimas;
- f) Un representante del Consejo Nacional de Planeación o las asociaciones de consejos territoriales de planeación;
- g) Un representante de la Confederación comunal;
- h) Un representante de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN);
- i) Un representante de la Confederación Colombiana de ONG o de otras federaciones de ONG;

j) Un representante de las federaciones o asociaciones de veedurías ciudadanas;

k) Un representante de los gremios económicos;

l) Un representante de los sindicatos;

m) Un representante de las asociaciones campesinas;

n) Un representante de los grupos étnicos;

o) Una representante de las asociaciones de las organizaciones de mujeres;

p) Un representante del consejo nacional de juventud;

q) Un representante de los estudiantes universitarios;

r) Un representante de las organizaciones de discapacitados;

s) Un representante de las Juntas Administradoras Locales.

Parágrafo 1°. El Consejo podrá invitar a sus sesiones a los representantes de las entidades y organizaciones públicas y privadas que estime conveniente para el cumplimiento de sus funciones.

Parágrafo 2°. Los sectores invitados a participar en el Consejo Nacional de Participación contarán con un plazo de tres meses para definir el representante ante el consejo. Si cumplido el plazo no se ha designado, los miembros del consejo ya elegidos solicitarán a cada una de las organizaciones representativas que se reúnan para que de manera autónoma e independiente escojan su delegado. Si pasado un mes a la convocatoria no se produce la selección, los integrantes ya designados al consejo definirán cuál de los candidatos representa el sector.

Parágrafo 3°. Los miembros del Consejo Nacional de Participación tendrán periodos de cuatro años y no podrán ser reelegidos inmediatamente.

Parágrafo 4°. En todo caso los Gobiernos Nacional y territoriales contarán con un plazo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley para conformar los respectivos Consejos de Participación Ciudadana.

Parágrafo transitorio. A los dos años de conformado el Consejo Nacional de Participación, la mitad de los miembros de la sociedad civil serán remplazados por aquellos miembros que el Consejo decida por mayoría. Los nuevos miembros ejercerán su periodo por cuatro años.

Artículo 80. Funciones. El Consejo Nacional de Participación Ciudadana tendrá las siguientes funciones:

a) Asesorar de manera permanente al Gobierno Nacional en materias relacionadas con la participación ciudadana, especialmente en lo relacionado con el marco jurídico y el diseño de las políticas públicas;

b) Diseñar la puesta en marcha del Sistema Nacional de Participación Ciudadana como un dispositivo de articulación de instancias, espacios, sujetos, recursos, instrumentos y acciones de la participación ciudadana. El Sistema Nacional estará conformado por los niveles departamentales, municipales, distritales y locales de participación ciudadana, por el

Sistema Nacional de Planeación y por los Espacios e Instancias Nacionales de participación ciudadana;

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

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

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

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

g) Evaluar las políticas y programas de participación ciudadana y proponer las modificaciones y ampliaciones que considere pertinentes;

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

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

j) Darse su propio reglamento y fijar autónomamente su agenda;

k) Promover la elaboración de códigos de ética para el ejercicio responsable de las actividades en los distintos espacios e instancias de participación ciudadana;

l) Promover la economía de espacios de participación y la articulación institucional como herramientas prioritarias para materializar la política pública de participación ciudadana.

Artículo 81. De los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales de Participación Ciudadana. Créanse los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales en los municipios de categorías especial, de primera y de segunda, los cuales se encargarán, junto con las autoridades competentes, de la definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana en sus territorios, así como de la articulación con el Consejo Nacional de Participación.

Artículo 82. Composición de los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales de Participación Ciudadana. Serán miembros permanentes de los Consejos, quienes ejerzan funciones equivalentes a las de los miembros señalados para el Consejo Nacional de Participación Ciudadana a nivel departamental, distrital o municipal.

La composición seguirá las mismas reglas establecidas para el Consejo Nacional de Participación Ciudadana, consagradas en los artículos precedentes.

Artículo 83. El Ministerio del Interior o las Secretarías que se designen para tal fin en las entidades territoriales pondrán en funcionamiento los respectivos Consejos de participación dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 84. De las Comisiones Regionales de Moralización como promotoras de la participación ciudadana. Las Comisiones Regionales de Moralización, serán las encargadas de la elaboración de informes públicos sobre las acciones de los órganos de prevención, investigación y sanción de la corrupción, así como los avances en el ejercicio de la participación ciudadana y del control social sobre la gestión pública por parte de las autoridades locales, municipales y departamentales. Los informes deberán ser presentados al Consejo Nacional de Participación Ciudadana y enviados a la Comisión Nacional de Moralización, dentro de los dos primeros meses del año y entre agosto y septiembre de cada año.

Artículo 85. Funcionamiento. El Consejo Nacional de Participación Ciudadana se reunirá al menos cada cuatro meses por convocatoria del Ministerio del Interior o del Departamento Nacional de Planeación, sin perjuicio de que sea convocado a reuniones extraordinarias cuando las circunstancias lo aconsejen. El Departamento Nacional de Planeación en ejercicio de la Secretaría Técnica convocará a las demás sesiones acordadas en el plan de trabajo que debe ser aprobado durante la instalación.

CAPÍTULO II

De la promoción de la Participación Ciudadana en las Administraciones Departamentales, Municipales y Distritales

Artículo 86. Sistema municipal o distrital de participación ciudadana. En todos los distritos y municipios de categorías especial, de primera o segunda, habrá un sistema de participación ciudadana integrada por los espacios municipales o distritales de deliberación y concertación del respectivo nivel que articulan las instancias de participación ciudadana creadas por las leyes. Dicho sistema será liderado y puesto en marcha por el Consejo de participación de la respectiva entidad territorial.

Artículo 87. Oficinas departamentales, municipales y distritales para la promoción de la participación ciudadana. Las administraciones de los departamentos con más de un millón de habitantes de los municipios de categorías especial, de primera y de segunda y de los distritos, podrán crear oficinas para la promoción de la participación ciudadana, adscritas a las secretarías que para tal fin se designe por los respectivos gobiernos territoriales, como órganos responsables de promover el derecho a la participación ciudadana en sus respectivas unidades territoriales.

Artículo 88. Promoción de la participación ciudadana en las administraciones departamentales, municipales y distritales. La promoción del derecho a la participación ciudadana en las unidades territoriales dependerá de las Secretarías que se designen para tal fin, quienes podrán designar personal con dedicación exclusiva para tal fin.

Artículo 89. Funciones. Para promover la participación ciudadana, las Secretarías que se designen para tal fin tendrán las siguientes funciones:

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

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

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

d) Fomentar la cultura democrática y el conocimiento y apropiación de los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria en las instituciones educativas;

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

f) Diseñar y promover la estrategia que garantice la información suficiente para una efectiva participación ciudadana;

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

h) Fomentar procesos asociativos en las organizaciones sociales y comunitarias;

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

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

k) Estimular los ejercicios de presupuestación participativa a través de toma de decisiones de carácter deliberativo sobre la destinación de recursos de inversión pública.

CAPÍTULO III

De los acuerdos participativos

Artículo 90. Definición. El proceso del presupuesto participativo es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-Sociedad Civil. Para ello, los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.

Artículo 91. Objeto. La ley tiene por objeto establecer disposiciones que aseguren la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de programación participativa del presupuesto, el cual se desarrolla en armonía con los planes de desarrollo concertados de los gobiernos regionales, distritales, municipales y de las localidades, así como la fiscalización de la gestión.

Artículo 92. Finalidad. La ley tiene por finalidad recoger las aspiraciones y necesidades de la sociedad, para considerarlos en los presupuestos y promover su ejecución a través de programas y proyectos prioritarios, de modo que les permita alcanzar los objetivos estratégicos de desarrollo humano, integral y sostenible. Así mismo, el uso de los recursos a través de un adecuado control social en las acciones públicas, en especial de los que tratan el artículo 355 de la Constitución Nacional.

Artículo 93. Seguimientos a los acuerdos participativos. Los presupuestos participativos de los gobiernos regionales, departamentales, municipales y de las localidades, reflejan de manera diferenciada e integrada los compromisos y acuerdos realizados a través de las distintas fases del proceso de programación participativa. Para ello, las instancias del presupuesto participativo sustentan los acuerdos y compromisos adquiridos, ante los Consejos Regionales, Municipales y Locales de Planeación, según sea el caso, para su inclusión en el presupuesto institucional.

Parágrafo. Para efectos de cumplimiento de la presente ley, las Asambleas y Concejos Municipales y Distritales y las Juntas Administradoras Locales, deberán incorporar los acuerdos participativos previos a la discusión de los presupuestos plurianuales.

CAPÍTULO IV

De la Financiación de la Participación Ciudadana

Artículo 94. Sobre el gasto en participación ciudadana. Se entenderá por gasto en participación ciudadana el financiamiento de actividades y proyectos para la promoción, protección y garantía al ejercicio del derecho de participación. Dichas actividades y proyectos propenderán por la puesta en marcha y la operación de mecanismos efectivos de participación para que las personas y las organizaciones civiles puedan incidir en la elaboración, ejecución y seguimiento a las decisiones relacionadas con el manejo de los asuntos públicos que las afectan o sean de su interés.

Parágrafo 1º. Ninguna entidad estatal podrá utilizar las apropiaciones presupuestales de participación ciudadana en gastos distintos de los contenidos dentro de la definición de gasto en participación ciudadana que expone este artículo y los que apruebe el Consejo Nacional de Participación.

Parágrafo transitorio. El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda a partir de la vigencia de esta ley y en un periodo no mayor a un (1) año, adoptarán una metodología para identificar con precisión, de acuerdo con lo previsto en el presente título, los presupuestos de gasto e inversión de las entidades del orden nacional, departa-

mental, municipal, distrital y local en relación con la participación ciudadana, previa consulta con el Ministerio del Interior según recomendaciones del Consejo Nacional para la Participación Ciudadana.

Artículo 95. Financiación de la Participación Ciudadana. Los recursos para los programas de apoyo y promoción de la participación ciudadana podrán provenir de las siguientes fuentes:

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

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

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

d) Recursos del sector privado, de las Fundaciones, de las organizaciones No Gubernamentales y de otras entidades, orientados a la promoción de la participación ciudadana;

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

Artículo 96. El Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia. Este Fondo será una cuenta adscrita al Ministerio del Interior sin personería jurídica ni planta de personal propia, cuyos recursos se destinarán a la financiación o cofinanciación de planes, programas y proyectos de formación para la participación ciudadana o de participación ciudadana.

Parágrafo 1°. Los planes, programas y proyectos financiados o cofinanciados por el Fondo podrán ser ejecutados directamente por el Ministerio del Interior o, mediante contratos o convenios con entidades de derecho público.

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

Parágrafo 3°. La dirección, administración y ordenación del gasto del Fondo estará a cargo del Ministro del Interior o de quien este delegue.

Parágrafo 4°. El Fondo deberá realizar un informe dos veces al año al Consejo Nacional de Participación Ciudadana donde incluya el reporte de sus actividades, prioridades y ejecución del presupuesto.

Artículo 97. Recursos del Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia. Los recursos del Fondo estarán constituidos por:

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

b) Las donaciones de dinero que ingresen directamente al Fondo previa incorporación al Pre-

supuesto General de la Nación y las donaciones en especie legalmente aceptadas;

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

d) Créditos contratados nacional o internacionalmente;

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

Artículo 98. Inversiones asociadas a la participación ciudadana. Los recursos presupuestales asociados a la promoción de la participación ciudadana deben invertirse prioritariamente en:

a) Apoyo a iniciativas enfocadas al fortalecimiento de las capacidades institucionales de las entidades que conforman las administraciones públicas nacionales, departamentales, municipales y distritales para promover y garantizar el derecho a la participación ciudadana que formen parte de un programa o plan que contenga una evaluación de impacto al finalizar el proyecto;

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

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

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

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

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

g) Apoyo a las organizaciones comunitarias y sociales para que ejerzan su derecho a la participación en el marco del artículo 103 constitucional.

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

Artículo 99. Fondos departamentales, municipales y distritales para la Participación Ciudadana. Cada departamento, municipio y distrito podrá crear, en ejercicio de sus competencias, un Fondo para la Participación Ciudadana como una cuenta adscrita a las secretarías que se designen para tal fin, sin personería jurídica ni planta de personal propia, cuyos recursos se destinan a la inversión en planes, programas y proyectos de participación ciudadana en el respectivo nivel territorial.

Parágrafo 1°. Con el fin de garantizar la congruencia financiera con el nivel nacional, el Departamento Nacional de Planeación, con asesoría del Ministerio del Interior y el Consejo Nacional de Participación Ciudadana, tendrá la obligación de consolidar el gasto y compilar toda la información contable de los fondos y gastos de participación de los demás niveles territoriales.

Parágrafo 2°. La información suministrada por los fondos departamentales, municipales y distritales para la participación ciudadana deberá ser tenida en cuenta para las decisiones futuras sobre el destino y uso del gasto en participación ciudadana.

Artículo 100. De los presupuestos participativos. Los gobiernos de los entes territoriales previstos en la Constitución y la ley podrán realizar ejercicios de presupuesto participativo, en los que se defina de manera participativa la orientación de un porcentaje de los ingresos municipales que las autoridades correspondientes definirán autónomamente, en consonancia con los objetivos y metas del Plan de Desarrollo.

CAPÍTULO V

Incentivos

Artículo 101. Incentivos simbólicos a la participación ciudadana. El Estado, en todos sus niveles de organización territorial, incentivará el desarrollo de ejercicios de participación ciudadana y de control social. Los incentivos a la participación serán:

a) Créase el premio nacional a la Participación Ciudadana, el cual será otorgado anualmente por el Ministro del Interior a la experiencia más relevante de participación en el país;

b) Semestralmente, en el espacio institucional del Ministerio del Interior, se realizará una edición especial dedicada a presentar una experiencia exitosa en materia de participación, con la participación del ciudadano o grupo de ciudadanos que ejecutó la experiencia de participación exitosa;

c) Se otorgará anualmente el Premio Nacional al Fomento Estatal de la Participación Ciudadana, evento que será transmitido por el Canal Institucional, al alcalde y gobernador del país que más se destaquen por su apoyo y práctica a experiencias de participación ciudadana y por el desarrollo exitoso de ejercicios de presupuestación participativa. En la misma ceremonia se otorgará anualmente el Premio Nacional al Fomento Empresarial de la Participación Ciudadana con el fin de resaltar el esfuerzo de Responsabilidad Social Empresarial que se haya destacado en el fomento de la participación y la generación de capital social;

d) Declárese la semana nacional de la participación ciudadana que se celebrará cada año en el mes de febrero, con actividades educativas, artísticas, culturales, actos cívicos sociales, políticos y jornadas de rendición de cuentas;

e) Los municipios que promuevan la participación ciudadana y ejercicios de presupuestación participativa, obtendrán un puntaje adicional en el análisis de desempeño integral de los municipios, de acuerdo a los parámetros que establezca el Departamento Nacional de Planeación.

CAPÍTULO VI

De los derechos y responsabilidades de los ciudadanos en la participación ciudadana

Artículo 102. Derechos de los ciudadanos en la participación ciudadana. Son facultades de los ciudadanos en el desarrollo de las instancias de participación ciudadana:

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

b) Ser informado oportunamente y con claridad sobre el derecho a la participación ciudadana sus contenidos, las formas y procedimientos para su ejercicio y, las entidades de las administraciones públicas con las cuales debe relacionarse de acuerdo a los temas que son de su interés incentivar;

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

d) Recibir información oportuna y veraz para poder ejercer las acciones de participación;

e) Recibir capacitación para una mayor comprensión de la gestión pública y las políticas públicas.

Artículo 103. Responsabilidades de los ciudadanos. Son responsabilidades de los ciudadanos en el ejercicio de su derecho a la participación ciudadana:

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

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

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

CAPÍTULO VII

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

Artículo 104. Deberes de las administraciones nacionales, departamentales, municipales y distritales en la promoción de instancias de participación ciudadana formales e informales creadas y promovidas por la ciudadanía o el Estado. El Estado en todos sus niveles de organización territorial nacional, bajo el liderazgo de las administraciones, tiene la obligación de:

- a) Promover, proteger, implementar y acompañar instancias de participación;
- b) Garantizar la participación ciudadana en los temas de planeación del desarrollo, de políticas sociales, de convivencia ciudadana y reconciliación, y de inclusión de poblaciones tradicionalmente excluidas;
- c) Respetar, acompañar y tomar en consideración las discusiones de las instancias de participación no establecidas en la oferta institucional y que sean puestas en marcha por iniciativa de la ciudadanía tales como redes ciudadanas y mesas de trabajo y discusión sectorial e intersectorial, entre otras;
- d) Proteger a los promotores de las instancias de iniciativa ciudadana para que se puedan desenvolver en condiciones apropiadas sus ejercicios de participación ciudadana;
- e) Asistir a las convocatorias realizadas por las instancias de participación de iniciativa ciudadana a las que sean invitados toda vez que en ellas se debatan asuntos de su competencia;
- f) Emitir concepto sobre las sugerencias, recomendaciones y propuestas presentadas de manera formal y derivadas del desarrollo de las instancias de participación de iniciativa ciudadana o gubernamental que no se encuentran dentro de la oferta institucional;
- g) Cumplir los compromisos a los que se llegue en desarrollo de las instancias de participación dentro de los plazos pactados en las mismas;
- h) Convocar de manera amplia y democrática a los ciudadanos a las instancias de participación con anticipación suficiente, sin privilegiar a unos ciudadanos sobre otros y haciendo uso de todos los canales de información disponibles;
- i) Llevar a cabo los ejercicios de consulta de manera amplia y deliberativa, comprendiendo que la presencia de la ciudadanía no se debe invocar para legitimar los intereses de los gobernantes o de los promotores ciudadanos de las instancias vinculadas a la oferta institucional, sino para alimentar la gestión y el debate público con las opiniones de las personas;
- j) Blindar el desarrollo de este tipo de ejercicios de la influencia de los actores armados ilegales o de otras fuentes de ilegalidad;
- k) Propiciar las acciones pertinentes y necesarias de fortalecimiento de las capacidades institucionales de sus dependencias para garantizar el derecho a la participación ciudadana;
- l) Convocar de manera amplia, cumplida y constante a las instancias de discusión, llevando un adecuado control de la información allí producida, así como del cumplimiento de las decisiones y/o sugerencias;
- m) No conformar estas instancias con criterios políticos;
- n) Brindar asistencia técnica y acompañar la cualificación de los debates ciudadanos, así como el fortalecimiento de las capacidades de quienes integran estas instancias;

o) Capacitar y promover a la ciudadanía en las formas eficiente y efectiva de presentar las denuncias sobre los diversos casos a que haya lugar, al igual de mostrarles las instancias competentes dentro del Estado colombiano para recepción de dichas denuncias.

TÍTULO VIII

ALIANZAS PARA LA PROSPERIDAD

Artículo 105. Alianzas para la prosperidad. En los municipios donde se desarrollen proyectos de gran impacto social y ambiental producto de actividades de explotación minero-energética, se podrán crear a nivel municipal Alianzas para la Prosperidad como instancias de diálogo entre la ciudadanía, especialmente las comunidades de áreas de influencia, la Administración Municipal, el Gobierno Nacional y las empresas que desarrollen proyectos con el fin de concertar y hacer seguimiento al manejo de dichos impactos.

Parágrafo. En ningún caso las Alianzas para la Prosperidad sustituyen los procesos de consulta previa a los cuales tienen derecho los grupos étnicos del territorio nacional, de igual manera no sustituye lo dispuesto en la Ley 99 de 1993. En todo caso, las Alianzas para la Prosperidad no constituyen un prerequisite o una obligación vinculante para las empresas.

Artículo 106. Contenido de las Alianzas para la Prosperidad. Los acuerdos entre los actores constituyen las Alianzas para la prosperidad. En ellas se deben definir los mecanismos de acción conjunta que permitan el desarrollo social sostenible.

De igual forma, las Alianzas deben contener la visión del desarrollo que respete las características sociales, culturales y comunitarias, así como las responsabilidades del Gobierno Nacional, departamental y municipal y de las empresas mediante sus mecanismos de responsabilidad social empresarial, y aquellos que se deriven de las licencias ambientales y los planes de manejo ambiental.

Artículo 107. Seguimiento al cumplimiento de las Alianzas para la Prosperidad. Cada Alianza debe contar con mecanismos de seguimiento que permitan el cumplimiento de los acuerdos establecidos en el marco de la misma. El Ministerio del Interior, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, preparará las metodologías de trabajo de las Alianzas para la Prosperidad.

En aquellos casos en que las empresas que desarrollen proyectos de exploración y explotación de recursos naturales, logren acuerdos con las comunidades de las zonas de influencia en materia ambiental, social o cultural y dichos compromisos queden plasmados en las licencias ambientales, su cumplimiento se sujetará a las disposiciones previstas en las normas que regulan el otorgamiento y seguimiento de dichas licencias, en concordancia con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993.

Parágrafo. En el marco de las alianzas para la prosperidad, se deberá conformar un Comité de Verificación y Seguimiento, en el cual tendrán participación, por lo menos, dos integrantes de la comunidad y el agente del Ministerio Público del respectivo municipio, así como las autoridades que

representen las entidades públicas y empresas que hagan parte de la Alianza para la Prosperidad. El informe de verificación y seguimiento que rinda este comité, será el documento que valide o no el cumplimiento de los acuerdos.

Artículo 108. Suministro de y bienes y servicios y contratación de mano de obra de las áreas de influencia. Las autoridades locales promoverán de manera concertada en el marco de las Alianzas para la Prosperidad los mecanismos que permitan la contratación de mano de obra local y los mecanismos de suministro de bienes y servicios.

TÍTULO IX

DISPOSICIONES VARIAS

Artículo 109. Atributos del derecho a la participación. Son atributos del derecho a la participación, las que se señalan a continuación.

a) Disponibilidad: cuando el ciudadano cuenta con las condiciones normativas, institucionales y sociales para participar en la construcción de lo público en los términos de equidad, con reconocimiento de la autonomía ciudadana;

b) Acceso: cuando el ciudadano puede ejercer la libre expresión, libre asociación, libre movilización, protesta social, elegir y ser elegido; en condiciones de equidad e igualdad, sin ningún tipo de discriminación, que permita la expresión de sus diferencias, intereses, posiciones políticas y visiones de futuro de manera autónoma;

c) Calidad: refiere a la pertinencia, oportunidad, suficiencia de la información y la cualificación ciudadana para la incidencia real de la participación en la construcción de lo público y el desarrollo de procesos democráticos;

d) Permanencia: entendida como la garantía de procesos sostenibles de participación ciudadana, logrando mayor incidencia en la construcción de lo público.

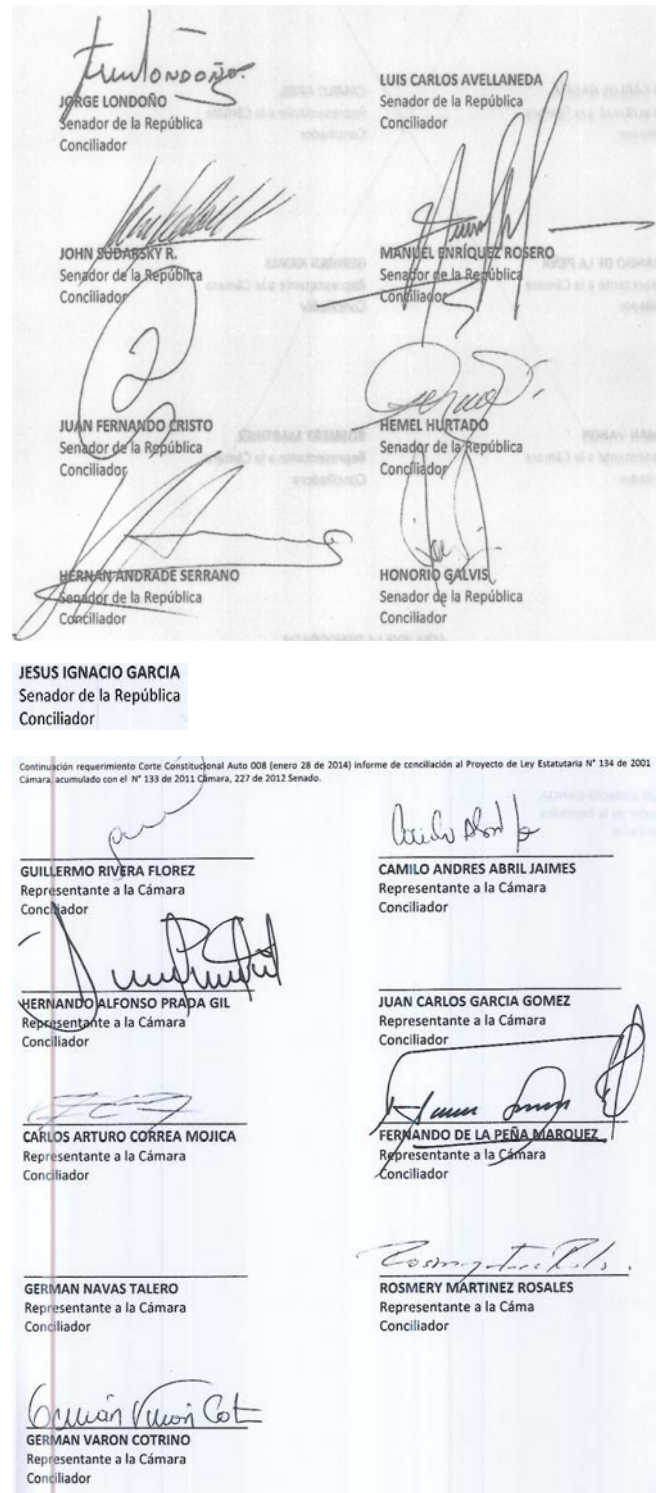
Artículo 110. Obligaciones del Estado. El Estado garantizará las bases fundamentales de la democracia a través de la libre expresión, libre movilización social, libre asociación, la autonomía, formación, fortalecimiento y reconocimiento de los ciudadanos, sus organizaciones y representantes, así como la institucionalización de mecanismos, instancias, y estrategias de participación; no solo mediante el cumplimiento de la normativa legal vigente, sino a través de la difusión adecuada de información, el apoyo al control social sobre la gestión pública, la formación y la promoción de la investigación e innovación sobre la participación, entre otros.

Artículo 111. Diálogo Social. El diálogo social es un mecanismo democrático para la participación ciudadana y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de promover la interacción, comunicación, consulta y seguimiento de políticas públicas a nivel nacional y territorial.

Artículo transitorio 112. Confórmese una comisión integrada por el Ministro del Interior, tres Senadores y tres Representantes a la Cámara de las Comisiones de Asuntos Constitucionales, y dos miembros de la academia designados de común acuerdo por los anteriores miembros, para que den-

tro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, compilen todos los textos legales que regulan el derecho a la participación ciudadana.

Artículo 113. Vigencia. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias a las establecidas en esta ley.



La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el III punto del Orden del Día.

III

Consideración y aprobación de las Actas números 42 y 43 correspondientes a las Sesiones Plenarias de los días 18 y 25 de marzo de 2014, publicadas en la Gaceta del Congreso números 123 y 124 de 2014.

Por Secretaría se informa que se encuentran publicadas las Actas números 18 y 25, en la *Gaceta del Congreso* números 123 y 124 de 2014.

La Presidencia somete a consideración de la Plenaria las actas mencionadas y, cerrada su discusión, esta les imparte su aprobación.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador ponente Hernán Francisco Andrade Serrano.

Palabras del honorable Senador Hernán Francisco Andrade Serrano.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Hernán Francisco Andrade Serrano:

Presidente, esta constancia la dejó sustentada con toda su capacidad y competencia el Senador Gerlén en la Comisión Primera, pero yo hoy le pido a la Plenaria que previo a que comencemos a discutir y votar estos proyectos de ley, usted Presidente como Presidente del Congreso de la República, le hagamos el análisis a la Sentencia de ponencia del doctor Enrique Gil Botero, acción de reparación directa demandado Congreso de la República, en la cual se condena al Congreso de la República de Colombia, por una actividad según el Consejo de Estado antijurídica por un daño causado en nuestro ejercicio de nuestra actividad legislativa.

Esto es de una gravedad suma, esto rompe todos los equilibrios del poder público en Colombia, Senador Camilo Sánchez, seguramente usted y yo votamos en su momento, en qué momento se repite de Estado Nación contra los Congresistas cada uno individualizado. Esto, Presidente Cristo, no puede pasar de ser una constancia, esto es el sometimiento total, de las otras ramas del poder público al Congreso de Colombia. Que una sentencia declarada inconstitucional, el Consejo de Estado la recoja, y declare responsable al Congreso de Colombia por el ejercicio de su actividad legislativa, merece, Presidente, no solamente el análisis de aquí de esta Plenaria, sino de un estudio profundo de parte de la Mesa Directiva, yo me declaro en ese momento impedido, no es la palabra, inhibido de ejercer mi actividad Congresional, con una sentencia como la que ha proferido el Consejo de Estado en su Sesión Tercera.

Esto es de un alcance, de una gravedad suma, yo quiero dejar esa constancia, ustedes tienen sus respectivos asesores, que cada partido político rinda un concepto a la Plenaria con sus asesores, pero esto no puede pasar como un fallo cualquiera ante la Plenaria de esta Corporación de este país, este es, la declaratoria de minusvalidez de discapacidad, del Congreso de Colombia de ejercer su actividad legislativa.

Así que, en este caso concreto Presidente, no quiero proceder irrespetando a la doctora Claudia, en qué momento tenemos que recibir un concepto previo, de quién, para poder, si para eso existen los controles, para eso existe la sanción Presidencial, para eso existen las acciones de inconstitucionalidad, existen los controles que existen en nuestro ordenamiento jurídico. Así Presidente, que usted como cabeza de este órgano legislativo, le pido con el mayor respeto que usted sabe que se lo tengo y

lo acato, que esta sentencia no pase de agache ante esta Plenaria de la Corporación legislativa, muchas gracias.

La Presidencia manifiesta:

Sí Senador Andrade, la sentencia, tuvimos noticias de los medios de comunicación, no ha sido aún notificada formalmente al Congreso, pero obviamente desde ese momento se dieron instrucciones para hacer una evaluación de fondo, sí es un precedente muy complejo para la actividad legislativa, es una ley hasta donde recuerdo, usted me corregirá, del año 2000, está saliendo la sentencia hoy 14 años después, responsabilizando al Congreso por el ejercicio de su función legislativa, sí es del año 2000, ¿verdad?

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Camilo Armando Sánchez Ortega:

Muchas gracias Presidente, sobre el mismo tema yo quiero decirle a los colombianos, que esto es una falta de respeto con el Congreso, existe algo constitucionalmente que es la inviolabilidad del voto y en este momento se estaría pasando por encima de esa máxima que tenemos en nuestra Constitución, donde los Congresistas actuamos de buena fe y el que presenta proyectos de esa clase, es el ejecutivo, el ejecutivo es el que le presenta al Congreso de Colombia.

Los Congresistas no somos los que presentamos normas como estas, sino es el Ministro de Hacienda con la firma o el Gobierno Nacional y nosotros lo que hacemos de buena fe es buscar el mejor entender y hacer por parte de esta colectividad, es complicadísimo, ver que no hay transcripción, es que en todos los actos hay transcripción, pero aquí no hay transcripción como usted lo dice, un acto del 2000 y que tengamos que responder en un momento determinado por un acto de hace más de 14 años, es una falta de respeto. Que tres colombianos que sean muy decentes, muy buenos abogados, hayan tomado una decisión como esta me parece muy peligrosa, y parece más peligroso que el Congreso de Colombia no haga un pronunciamiento de fondo, y más aún que el Gobierno Nacional también haga, porque es necesario que hacia el futuro quién va a votar una Reforma Tributaria, quién va a votar cualquier proyecto; porque se le puede convertir en un dolor de cabeza, porque irían contra el patrimonio de los Congresistas.

Yo les quiero decir que a mí me parece esto muy grave, que tenemos que ponerle un punto final al tema, y que nosotros tenemos que decirles también a estos señores, que no pueden seguir con esta clase de decisiones que verdaderamente sorprende al pueblo colombiano, son muy populistas, pueden creer que el Congreso de Colombia es odiado, pero lo que hemos hecho es tratar de hacer lo mejor para bien de todos los colombianos. Por eso yo le pido señor Presidente, que quede la constancia de lo que estamos diciendo los Congresistas, que tenemos que saber que caso tal que pasar casos como este, tendríamos que repetir nosotros contra el Ministerio de Hacienda y contra Gobierno de turno que fue

el que presentó, y esto sería otra vacaloca adicional a lo que estamos viviendo.

Verdaderamente, aquí estoy viendo que nuestros juristas, esos grandes Magistrados están verdaderamente haciendo algo que va a ser en contra de la democracia de este país, por eso no podía pasar desapercibido, yo no sé, no me acuerdo cómo votamos en esa oportunidad sería muy importante que de todas maneras nos mostraran ese proyecto y cómo se votó, y quiénes lo votaron o quiénes lo votaron o quiénes lo votamos.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona:

Gracias Presidente, es que este tema lo tocamos en la Comisión Primera Constitucional, entonces, yo no he leído a plenitud la sentencia, pero leí la parte resolutive en la parte resolutive de la sentencia, no se está condenando a ningún Congresista en particular, está condenando a la Nación (Congreso de la República), pero no está condenando a ningún Congresista en particular. Ahora bien, es cierto de aquí podría llegar a surgir eventualmente una acción de repetición contra los Congresistas. Pero eso es un trámite muy posterior va a depender primero de que se pague la condena por parte de la Nación - Ministerio de Hacienda, la acción de repetición la tendrá que instaurar quien pagó, en este caso Ministerio de Hacienda contra los Congresistas y los Congresistas tendrán la oportunidad de defenderse en esa eventual demanda o acción de repetición, conforme a los lineamientos que trata la Sentencia C-678 de 2001.

Entonces, no hay condena contra ningún Congresista, eso puede llegar a haber una condena, pero habrá una acción que se llama de repetición, que está regulada en la Ley 678, Presidente si esto llegara a prosperar, pues, aquí no votaríamos ninguna ley. Entonces, aquí lo que se puede llegar a generar es un pánico, para que el Congreso no legisle, y si eso es así le pediría señor Presidente que nombre una comisión que estudie el tema, porque si no de aquí en adelante no vamos a votar absolutamente ninguna ley, y lo que repito estaríamos generando es un pánico, para no actuar el órgano legislativo.

Después de que terminamos esta mañana la sesión consulté en detalle la Ley 678 de 2001, y para mí todavía no hay ni siquiera posibilidad de que haya una condena contra Congresista en particular, gracias señor Presidente.

La Presidencia manifiesta:

Gracias Luis Carlos, yo pienso que es muy importante nombrar en este tema la subcomisión, y sería bueno cada Partido que tengamos un Senador obviamente con conocimiento sobre ese tema. Vamos a conformar una subcomisión para estudiar y revisar muy bien esta Sentencia del Consejo de Estado, que me parece que es pertinente tenerla muy en cuenta y mirar que no estemos incurriendo en absolutamente nada.

El honorable Senador Hernán Andrade Serrano, radica por Secretaría el siguiente documento, como constancia:

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C**

Consejero ponente: Enrique Gil Botero
Bogotá, D. C., de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 25000-23-26-000-2003-00175-01(28.741)

Demandante: Goodyear de Colombia S.A.

Demandado: Nación - Congreso de la República

Asunto: Acción de reparación directa

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por la Nación - Congreso de la República, contra la Sentencia del 27 de julio de 2004 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sala de Descongestión, en la que se decidió lo siguiente:

“Primero: Declárense no probadas las excepciones de **buena fe y ausencia de culpa grave o dolo y la inexistencia de la obligación reclamada.**

Propuestas por la parte demandada.

“Segundo: Declárase a la **Nación - Congreso de la República**, patrimonialmente responsable de los perjuicios ocasionados a la parte demandante, de conformidad con la parte motiva de la sentencia.

“Tercero: Como consecuencia de la anterior declaración, **Condénese a la Nación - Congreso de la República**, a pagar por concepto de perjuicios materiales la suma de dinero de novecientos noventa y cinco millones novecientos doce mil cincuenta y siete pesos con treinta y cinco centavos (\$995.912.057,35) [...]”.

I. ANTECEDENTES

1. En escrito presentado el 10 de enero de 2003, la sociedad Goodyear de Colombia S. A., actuando por conducto de apoderado judicial, solicitó que se declarara patrimonialmente responsable a la Nación - Congreso de la República -, “por la expedición y aplicación de unas normas abiertamente inexecutable, como son los artículos 56 y 57 de la Ley 633 de 2000, que crearon la obligación de liquidar y pagar la Tasa Especial por Servicios Aduaneros [TESA]”¹. (fl. 5, cdno. 1).

En consecuencia, solicitó la devolución de las sumas pagadas en sus declaraciones de importación por concepto de la TESA, entre el 1° de ene-

¹ Si bien, la Ley 633 de 2000, fue expedida el 29 de diciembre del 2000, los artículos 56 y 57 de la misma, que crearon la Tasa Especial por Servicios Aduaneros, fueron declarados inexecutable mediante la Sentencia C-922 del 29 de agosto de 2001, que según la certificación de la Secretaría General de la Corte Constitucional (fl. 1, cdno. No. 2), cobró ejecutoria el 25 de octubre de 2001, por lo que el término para presentar la demanda comenzaba a contarse a partir del día siguiente a esa fecha y vencía el 26 de octubre de 2003, por lo que la demanda fue presentada en el término previsto en el artículo 136-8 del C.C.A.

ro y el 25 de octubre de 2001, que estimaron en \$831.931.000.

2. Como fundamento de las pretensiones expuso los siguientes hechos:

2.1. El Congreso de la República promulgó la Ley 633 del 29 de diciembre del 2000², que en su artículo 56, creó una Tasa por Servicios Aduaneros, en los siguientes términos:

“Artículo 56. Tasa Especial por los Servicios Aduaneros. Créase una tasa especial como contraprestación por el costo de los servicios aduaneros prestados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales a los usuarios, que será equivalente al uno punto dos por ciento (1.2%) del valor FOB de los bienes objeto de importación”.

Según el artículo 57 de la mencionada ley, el recaudo y administración de la tasa estaba a cargo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), y conforme a la Resolución número 29 de enero de 2001, comenzó a recaudarse a partir de esa fecha.

2.2. Mediante Sentencia C-992 del 19 de septiembre de 2001 –que fue notificada por edicto el 25 de octubre del mismo año–, la Corte Constitucional declaró inexecutable, entre otros, los artículos 56 y 57 de la Ley 633 de 2000.

2.3. Mientras las normas mencionadas estuvieron vigentes, la sociedad demandante tuvo que pagar la suma de \$831.931.000, correspondiente al 1.2% sobre el valor FOB de los bienes objeto de importación, tributo que según afirman era ilegítimo.

2.4. Señala que la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas, confirman que el tributo “nunca tuvo fundamento constitucional y que hubo una falla en el servicio legislativo, porque el Congreso no cumplió con los requisitos constitucionales para la creación de este tipo de gravámenes” (fl. 13, cdno. N° 1). Añadió que era previsible para el Congreso que si el Estado recaudaba un tributo ilegítimo, tendría que restituir esas sumas a los contribuyentes y pese a que la Corte no se pronunció en ese sentido, estos tienen la vía de la reparación directa para solicitar la indemnización de ese daño antijurídico, ya que de no ser así se presentaría un enriquecimiento sin causa.

3. La demanda fue admitida en auto del 27 de febrero de 2003 y se notificó en debida forma a la entidad demandada y al Ministerio Público.

4. Al contestar, el Congreso de la República opugnó las pretensiones y adujo los siguientes argumentos:

Señaló que en nuestra legislación contenciosa administrativa, “se presenta el principio tradicional de que hay una falta de responsabilidad del Estado por hacer las leyes” y en consecuencia, por regla general, los sacrificios que se impongan a los individuos en virtud de una ley, no podrán ser indemnizados, a menos que la misma ley así lo ordene. A su vez, manifestó que no es posible que el Juez

declare patrimonialmente responsable al legislador, sin afectar su voluntad.

De otro lado, adujo que el único evento en que puede declararse patrimonialmente responsable al Estado por su actividad como legislador, es cuando se presenta un desequilibrio frente a las cargas públicas, constitutivo de un daño especial, que a su modo de ver no se configuró en el caso *sub examine*, comoquiera que la ley que fue declarada inexecutable y que creó la TESA, se expidió con el fin de preservar el interés general, por lo que la obligación de pagar ese tributo era una carga “normal y común” (fl. 35, cdno. N° 1).

Respecto a la declaratoria de inexecutable de los artículos 56 y 57 de la Ley 633 de 2000, señaló:

“Por último hay que decir que si bien los artículos 56 y 57 de la Ley 633 de 2000 fueron declarados inexecutable, no puede afirmarse que tales normas eran abiertamente inexecutable, ya que el planteamiento hecho por la Corte Constitucional en la parte pertinente de su Sentencia C-992 de septiembre 19 de 2001 evidencia claramente el complejo análisis que debió realizarse para llegar a la conclusión de que se transgredió el artículo 388 de la Constitución Política. Confirma lo anterior el salvamento de voto que en forma muy precisa realizó el magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra, concretamente con relación al artículo 56 de la Ley 633 de 2000”. (fl. 35, cdno. N° 1).

Finalmente propuso las excepciones de “inexistencia de la obligación reclamada” y “buena fe de culpa grave o dolo” y destacó en esta última, que la declaratoria de inexecutable no se formuló con efectos retroactivos y por ende, mientras los artículos 56 y 57 de la Ley 633 de 2000 estuvieron vigentes, el pago de la TESA fue obligatorio y legítimo.

5. En proveído del 11 de septiembre de 2003 se decretaron las pruebas y el 4 de diciembre del mismo año, el tribunal les corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de fondo y rendir concepto, respectivamente, oportunidad en la que se pronunciaron en los siguientes términos:

5.1. La parte demandante manifestó que la tesis de la irresponsabilidad de la rama legislativa no tiene sustento en nuestro ordenamiento jurídico, en virtud de la cláusula de responsabilidad patrimonial consagrada en el artículo 90 de la Carta, que incluye a todas las autoridades públicas y advirtió que el Congreso se encuentra en esa categoría y como tal puede causar daños antijurídicos con su actividad.

De otro lado, adujo que el daño sufrido es antijurídico por las siguientes razones: i) El importador no estaba obligado a pagar una tasa que no retribuía ningún servicio al Estado; ii) Pese a que el ciudadano tiene el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, no está obligado a pagar tributos contrarios a la Constitución; iii) El principio de igualdad frente a las cargas públicas se rompe cuando algunos deben pagar tributos inconstitucionales; y iv) el Estado se estaría enriqueciendo injustificadamente si no devuelve a los ciudadanos la tasa que recaudó violando los preceptos constitucionales.

² Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.

Manifestó también que el hecho de que la Corte Constitucional al declarar inexecutable los artículos 56 y 57 de la Ley 633 del 2000, no hubiera ordenado la devolución de las sumas recaudadas, no exime al Estado de responder por el daño anti-jurídico causado.

Finalmente, se refirió a la excepción de “buena fe” formulada por la entidad demandada, y señaló que “el elemento subjetivo de la antijuridicidad de la conducta del legislador que invoca el demandante como excepción, no es requisito para que se configure la responsabilidad patrimonial estatal” (fl. 57, cdno. N° 1), pues una es la responsabilidad patrimonial del Estado y otra la personal que se predica del servidor público.

5.2. El Congreso de la República reiteró íntegramente los argumentos expuestos al contestar la demanda, según los cuales por regla general el legislador no responde por los daños que cause con su actividad y en aras de preservar el interés general, la sociedad demandada tenía el deber de pagar el tributo establecido en la Ley 633 de 2000, mientras el mismo estuvo vigente.

5.3. El Ministerio Público guardó silencio.

II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El *a quo* en providencia del 27 de julio de 2004, declaró no probadas las excepciones de “buena fe y a ausencia de culpa grave o dolo” y de “inexistencia de la obligación reclamada” y declaró al Congreso de la República patrimonialmente responsable de los perjuicios ocasionados a la sociedad actora, y en consecuencia condenó a esa entidad al pago de las sumas por ella canceladas, por concepto de la TESA.

Consideró que cuando una ley es declarada inexecutable por la Corte Constitucional, se está reconociendo la existencia “de una falla en la función legislativa” y concluyó que “la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley, proferida por la Corte Constitucional, revela que el Congreso no cumplió o se apartó de sus deberes constitucionales y legales al expedir la ley”. En relación al caso concreto, expuso:

“Estima la Sala que en el presente asunto, al ser declarada la inconstitucionalidad de los artículos 56 y 57 de la Ley 633 de 2000 por la Corte Constitucional se hizo evidente la falla del servicio sufrido por el actor como consecuencia de la expedición de la misma, pues la honorable Corte Constitucional consideró que la tasa creada, a pesar de corresponder a la prestación de servicios aduaneros, no estableció la forma en que se vinculaba a la utilización del servicio, pues se relacionó únicamente al valor del bien importado, perdiéndose de esta manera la diferencia existente entre la tasa y el impuesto, al hacer que dicha tasa se asimilara a un impuesto sobre las importaciones, razón por la cual su destinación especial era contraria a la Constitución.

“Además, en la medida en que el destino de los recaudos no se restringió a la recuperación del costo del servicio, sino que se extendió a cubrir la financiación de los costos laborales y de la capacitación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”. (fl. 92, cdno. ppal.)

III. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

1. El Congreso de la República impugnó la sentencia, con base en los siguientes argumentos:

1.1. La sociedad demandante no acreditó como correspondía la existencia de la sentencia de la Corte Constitucional que declaró inexecutable los artículos 56 y 57 de la Ley 633 de 2000, es decir, en copia auténtica y con la respectiva constancia de ejecutoria. Así mismo, tampoco demostró el daño alegado.

1.2. Con fundamento en los principios de soberanía popular y la prevalencia del interés general sobre el particular, el Estado no está llamado a responder por los daños que cause como legislador, regla que únicamente se exceptúa cuando el mismo legislador o la Corte Constitucional así lo determinen, para lo cual es necesario que esa Corporación le confiera expresamente, efectos retroactivos al fallo que declara inconstitucional una norma.

Bajo la lógica anterior, disiente de la afirmación del *a quo*, según la cual la mera declaración de inconstitucionalidad, entraña una falla en el servicio, pues ello sería desconocer los efectos en el tiempo que la Corte libremente le otorga a sus fallos de inexecutable. Además, sostuvo, con base en el artículo 45 de la Ley 270 de 1996 – LEAJ–, que el recaudo realizado por la DIAN con anterioridad a la ejecutoria de la Sentencia C-992 de 2001, fue legítimo, toda vez que durante ese período la ley fue constitucional, “ya que el vicio declarado a la ley, solo tiene vigencia a partir de la firmeza del fallo de inconstitucionalidad”, por lo que el daño no deviene en anti-jurídico y a su modo de ver, considerar lo contrario sería otorgarle efectos retroactivos a la sentencia, cuando los mismos no fueron contemplados por la Corte. Al respecto, destacó:

“En conclusión y para terminar este aparte de la defensa, la **Nación - Congreso de la República** no debe ser condenada a reparar ningún daño en razón a que la vigencia hacia el futuro dada por la honorable Corte Constitucional a la Sentencia C-992 de 2001 en su punto Décimo Quinto de la parte resolutive, confirió validez constitucional al pago de la contribución hecha por Ford Motor de Colombia S.A., con anterioridad al 26 de octubre de 2001”. (fl. 102, cdno. ppal.).

2. El recurso se concedió el 18 de agosto de 2004 y se admitió el 16 de noviembre de la misma anualidad, y luego de ello se corrió traslado a las partes para alegar y al Ministerio Público para emitir concepto, respectivamente, etapa en la que se pronunciaron esa entidad y la parte actora, en los siguientes términos:

2.1. La parte demandante señaló que el fallo de primer grado, “está reconociendo y dando aplicación a la cláusula de responsabilidad consagrada en el artículo 90 de la Constitución Política”, conforme a la cual “el Estado legislador debe responder en el ejercicio de su función legislativa”.

En relación a la falta de prueba sobre la existencia de la sentencia que declaró la inconstitucionalidad de los artículos 56 y 57 de la Ley 633 de 2000, así como del daño, adujo que no le asiste la razón a la apelante, por cuanto en ambos casos se trata de

documentos públicos y además, el Tribunal tenía pleno conocimiento, tanto de la ley como del fallo que la declaró inexecutable. En cuanto a las declaraciones de importación, manifestó que pese a haber sido aportadas en copia simple, pueden valorarse conforme al artículo 252 del CPC, según el cual los documentos públicos se presumen auténticos mientras no se compruebe lo contrario mediante la tacha de falsedad.

Por último iteró los argumentos expuestos a lo largo de todo el proceso, alusivos a la responsabilidad del legislador y la antijuridicidad del daño, consistente en el pago de la TESA, con fundamento en una ley que fue declarada inconstitucional.

2.2. El Ministerio Público solicitó se revocara la sentencia de primera instancia. Señaló que con fundamento en la cláusula consagrada en el artículo 90 de la Carta y la teoría del daño especial, nada impide que el Congreso de la República sea sujeto pasivo de la acción de reparación directa, por los daños causados en el ejercicio de su función creadora de leyes. En ese orden de ideas, en relación al caso concreto, señaló que el daño se materializó cuando la Tasa Especial por Servicios Aduaneros, fue declarada inconstitucional, ya que mientras estuvo vigente la Ley 633 de 2000, era una obligación legal pagar la TESA, por lo que el perjuicio, consistente en el pago de la misma, debe indemnizarse, pero con base en la teoría del daño especial, toda vez que se originó en una actividad legítima del Estado, como lo es la creación de tributos.

Sin embargo, considera el delegado del Ministerio Público, que la parte demandante no acreditó el daño, es decir los pagos de la TESA, por cuanto las declaraciones de importación fueron aportadas en copia simple y en consecuencia no pueden ser valoradas conforme al artículo 254 del CPC.

Por último, adujo que de haberse probado el daño y de haber sido posible que prosperaran las pretensiones, debió convocarse al proceso al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la DIAN, con el fin de integrar en debida forma el *litis consorcio* necesario, comoquiera que la sanción de la ley y el recaudo de la tasa, correspondió a esas entidades y por lo tanto se verían afectadas con el resultado del proceso.

2.3. El Congreso de la República guardó silencio.

IV. CONSIDERACIONES

1. La Sala es competente para conocer del asunto en segunda instancia, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 27 de julio de 2004, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, pues la pretensión mayor, individualmente considerada, supera la cuantía necesaria para que un proceso iniciado en 2003 tuviera esa vocación³.

2. Previo a abordar el fondo del asunto, deben hacerse las siguientes precisiones:

³ De acuerdo con la demanda, el valor de la pretensión mayor ascendía a \$831.931.000, suma que excedía para el año en que fue presentada –10 de enero de 2003– la establecida en el numeral 10 del artículo 132 del Decreto número 01 de 1984, subrogado por el artículo 40 de la Ley 446 de 1998.

2.1. Con la presentación de la demanda, se aportaron en copia simple, certificación expedida por la Secretaría General de la Corte Constitucional sobre la ejecutoria de la Sentencia C-992 de 2001 (fl. 1, cdno. N° 2), así como de los recibos oficiales del pago de los tributos de importación, en los que se incluía la TESA (fls. 3 y ss., cdno. 2), los cuales podrán ser valorados conforme a la posición jurisprudencial adoptada en sentencia de unificación del 28 de agosto de 2013, en la que se concluyó lo siguiente:

“En esa perspectiva, constituye una realidad insoslayable que el moderno derecho procesal parte de bases de confianza e igualdad de armas⁴, en las que los aspectos formales no pueden estar dirigidos a enervar la efectividad del derecho material, sino que deben ser requisitos que garanticen la búsqueda de la certeza en el caso concreto y, por lo tanto, impidan que el juez adopte decisiones denegatorias de pretensiones por exceso ritual manifiesto⁵. Así las cosas, se debe abogar por un derecho procesal dinámico, en el que las partes asuman sus responsabilidades a partir de un escenario serio en el que se defiendan los intereses subjetivos que se debaten al interior del litigio, sin que el operador judicial promueva rigormos formales que entorpezcan la aplicación del mismo⁶.

“Ahora bien, todo cambio o unificación de jurisprudencia genera una aplicación de la nueva her-

⁴ Sobre el citado principio de derecho procesal, la Corte Constitucional ha puntualizado: “Con el principio de igualdad de armas, se quiere indicar que en el marco del proceso penal, las partes enfrentadas, esto es, la Fiscalía y la defensa, deben estar en posibilidad de acudir ante el juez con las mismas herramientas de persuasión, los mismos elementos de convicción, sin privilegios ni desventajas, a fin de convencerlo de sus pretensiones procesales. Este constituye una de las características fundamentales de los sistemas penales de tendencia acusatoria, pues la estructura de los mismos, contrario a lo que ocurre con los modelos de corte inquisitivo, es adversarial, lo que significa que en el escenario del proceso penal, los actores son contendores que se enfrentan ante un juez imparcial en un debate al que ambos deben entrar con las mismas herramientas de ataque y protección.” Corte Constitucional, Sentencia C-536 de 2008, M.P. Jaime Araújo Rentería.

⁵ En relación con el concepto de “exceso ritual manifiesto”, se pueden consultar las sentencias de la Corte Constitucional T-264 de 2009 y T-599 de 2009.

⁶ Sobre el particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha fijado su posición, en los siguientes términos: “En este caso, como en otros, el Tribunal admite el valor probatorio de aquellos documentos presentados oportunamente por las partes que no fueron controvertidos ni objetados, y cuya autenticidad no fue puesta en duda ...Llama la atención que en uno de los procesos el Consejo de Estado no valoró los resultados parciales de las investigaciones penales y disciplinarias en las que constaba la responsabilidad de los dos sargentos del Ejército Nacional, por considerar que la documentación fue remitida en copia simple 197. Si bien no correspondía a esta vía establecer responsabilidades individuales, al determinar la responsabilidad objetiva del Estado las autoridades jurisdiccionales deben tomar en cuenta todas las fuentes de información a su disposición. Por ende, las autoridades encargadas de estos procedimientos estaban llamadas no solo a verificar las omisiones estatales, sino a determinar los alcances reales de la responsabilidad institucional del Estado”. Corte IDH, caso Manuel Cepeda vs. Colombia, sentencia del 26 de mayo de 2010.

menéutica adoptada, razón por la cual el posible argumento referente a la modificación de la línea jurisprudencial que sobre la materia ha sostenido esta Sección y, de manera concreta, una de sus Subsecciones, no puede constituir razón suficiente para mantener la vigencia de una tesis que no consulta los postulados constitucionales y los lineamientos procesales modernos. Una de las finalidades principales del orden jurídico o normativo reside en la efectividad de los derechos y las garantías de los sujetos procesales, por lo tanto, una postura excesivamente formal deslegitima los fines esenciales del derecho procesal o adjetivo, máxime si las partes han guardado silencio a lo largo de la actuación, lo que ha permitido convalidar su postura frente a los documentos que reposan en el plenario en copia simple.

“Y, si bien, la Corte Constitucional en reciente sentencia del 17 de abril de 2013 consideró que la exigencia de copias auténticas deviene razonable en los términos establecidos en el artículo 254 del C.P.C.⁷, lo cierto es que en criterio de esta Sección, esa hermenéutica no es compartida por las siguientes razones: i) En ella no se analizó la problemática a la luz de los principios constitucionales de buena fe, lealtad y confianza, ii) Ni se estudió el contenido y alcance del artículo 11 de la Ley 446 de 1998 (en relación con documentos emanados de las partes), así como tampoco el artículo 11 de la Ley 1395 de 2010, iii) se echa de menos un análisis sobre el nuevo paradigma procesal contenido en las Leyes 1437 de 2011 (CPACA) y 1564 de 2012 (CGP), en las cuales se eliminan o suprimen esas exigencias formales, iii) No se examinó la jurisprudencia de las demás Altas Cortes, esto es, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, iv) La sentencia de unificación de la Corte Constitucional aborda la problemática desde un razonamiento exiguo que no permite abrir el debate sobre el tópico analizado, y v) El simple argumento de reiterar la posición de la Sentencia C-023 de 1998, no es válido porque en esa decisión no se estudiaron las modificaciones y cambios de cosmovisión introducidos por el legislador con las Leyes 446, 1395, 1437 y 1564, antes mencionadas.

“De otra parte, resulta pertinente destacar que la posibilidad de valorar la documentación que, encontrándose en copia simple ha obrado en el proceso y por consiguiente se ha surtido el principio de contradicción, no supone modificar las exigencias probatorias respecto del instrumento idóneo para probar ciertos hechos. En otros términos, la posibilidad de que el juez valore las copias simples que reposan en el expediente no quiere significar que se

releve a las partes del cumplimiento de las solemnidades que el legislador establece o determina para la prueba de específicos hechos o circunstancias (v.gr. la constancia de ejecutoria de una providencia judicial para su cumplimiento).

“Así las cosas, si se desea acreditar el parentesco, la prueba idónea será el respectivo registro civil de nacimiento o de matrimonio según lo determina el Decreto número 1260 de 1970 (*prueba ad solemnitatem*), o la escritura pública de venta, cuando se busque la acreditación del título jurídico de transferencia del dominio de un bien inmueble (*prueba ad sustanciam actus*)⁸.

“De modo que, si la ley establece un requisito –bien sea formal o sustancial– para la prueba de un determinado hecho, acto o negocio jurídico, el juez no puede eximir a las partes del cumplimiento del mismo; cosa distinta es si el respectivo documento (v.gr. el registro civil, la escritura de venta, el certificado de matrícula inmobiliaria, el contrato, etc.) ha obrado en el expediente en copia simple, puesto que no sería lógico desconocer el valor probatorio del mismo si las partes a lo largo de la actuación no lo han tachado de falso.

“Entonces, la formalidad o solemnidad vinculantes en el tema y el objeto de la prueba se mantienen incólumes, sin que se pretenda desconocer en esta ocasión su carácter obligatorio en virtud de la respectiva exigencia legal. La unificación consiste, por lo tanto, en la valoración de las copias simples que han integrado el proceso y, en consecuencia, se ha surtido el principio de contradicción y defensa de los sujetos procesales ya que pudieron tacharlas de falsas o controvertir su contenido”⁹.

De acuerdo con lo anterior, no es de recibo el argumento aducido por el Congreso de la República en el recurso de apelación, según el cual no se demostró la existencia del daño sufrido por la sociedad Goodyear S.A., en razón a que los recibos del pago de la TESA, fueron allegados en copia simple, sin embargo como se señaló en la sentencia de unificación, esa clase de documentos gozan de pleno mérito probatorio.

2.2. La entidad demandada también solicitó se revocara la sentencia de primera instancia, en atención a que la accionante no demostró la existencia de la Sentencia C-992 de 2001, que declaró inexecutable los artículos 56 y 57 de la Ley 633 de 2000. Al respecto, se advierte que aunque es cierto que el texto de la misma no fue aportado al proceso, esto no es razón para negar las pretensiones de la demanda, pues una vez aprobada y notificada la sentencia, todos los ciudadanos y autorida-

⁷ Corte Constitucional, Sentencia SU 226 de 2013, M.P. Alexei Julio Estrada. En la providencia se sostuvo, entre otros apartes, lo siguiente: “Para la Sala, la exigencia de certificaciones en original, tratándose de documentos públicos en asuntos contencioso-administrativos, resulta razonable, pues permite que el juez de instancia, al realizar la debida valoración del material probatorio obrante en el expediente, pueda, por medio de un análisis cuidadoso de los elementos de juicio puestos en su conocimiento, otorgarles, de ser posible, el valor probatorio que estos ameritan, para efectos de una decisión razonable, justa y equitativa, acorde con los principios y valores constitucionales”.

⁸ “Las pruebas formales tienen y cumplen una función eminentemente procesal: llevarle al juez el convencimiento sobre determinados hechos. Las pruebas **ad solemnitatem** o **ad sustanciam actus**, además, de cumplir la finalidad que cumplen las pruebas indicadas, son requisitos de existencia y validez de determinados actos de derecho material. Un escrito en donde consta que alguien debe \$20.000,00 no solo sirve para demostrar lo indicado, sino además, para que el acto pueda existir (la compraventa de inmuebles).” PARRA Quijano, Jairo “Manual de derecho probatorio” Ed. Librería del Profesional, 17 edición, Bogotá, 2009, pág. 172.

⁹ Sentencia del 28 de agosto de 2013. N°. Interno 25.022. Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.

des públicas, tienen la posibilidad de acceder a su contenido, comoquiera que no solo es publicada en la Gaceta de la Corte Constitucional, como lo prescribe el artículo 18 del Decreto número 2067 de 1991, sino que además, es publicada en el sistema de relatoría de esa Corporación Judicial y en su plataforma web, a la que pueden acceder todos los interesados, conforme a lo establecido por el artículo 47 de la Ley 270 de 1996-LEAJ, que en su inciso segundo prescribe que “la Corte Constitucional dispondrá de un sistema de consulta sistematizada de la jurisprudencia a la cual tendrán acceso todas las personas”.

En consecuencia, bajo ninguna circunstancia puede afirmarse que no hay prueba de la existencia de la sentencia de inexecutable, cuando la misma puede ser consultada por quien lo desee en cualquier momento, una afirmación en ese sentido sería privilegiar las ritualidades sobre el derecho sustancial y desconocer la realidad, que no es otra diferente al hecho de que el fallo existe y al mismo pueden acceder todos los funcionarios públicos. En ese orden de ideas en casos como el *sub judice*, en los que el fallo de inconstitucionalidad se alega como la prueba de la falla en el servicio, no es necesario aportar el texto físico de la sentencia, en razón a que tanto las partes como el Juez pueden consultarla en la base de datos de la entidad sin ninguna restricción o exclusión.

Esta conclusión guarda coherencia con lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 166 de la Ley 1437 de 2011-CPACA— según el cual “se podrá indicar que el acto demandado se encuentra en el sitio web de la respectiva entidad para todos los fines legales”. Si bien, la norma hace alusión a la prueba de la existencia de los actos administrativos, puede aplicarse al caso concreto, pues de la misma se infiere que el fin del legislador con la expedición del nuevo código y concretamente con el texto del dispositivo citado, no es otro que flexibilizar la prueba de ciertos hechos y aprovechar y hacer un uso óptimo de las tecnologías de la información, de modo tal que si un acto o norma se encuentra disponible en la página web de la entidad, nada obsta para que así se informe en la demanda y se exima al accionante de aportarla en medio físico, razonamiento que también tiene cabida en los eventos donde deba probarse la existencia de un fallo proferido por cualquiera de las Altas Cortes, comoquiera que todas ellas disponen de una base de datos digital a la que puede accederse con facilidad.

En consecuencia, no cabe duda de que la ausencia del cuerpo de la Sentencia C-992 de 2001 en el proceso, no es motivo para negar las pretensiones y abstenerse de abordar el estudio de fondo del asunto, por lo que en este punto tampoco son de recibo los argumentos esgrimidos por el impugnante.

Además, cabe advertir que en sus alegaciones de primera instancia, el Congreso de la República, manifestó expresamente que en el proceso se recaudaron las pruebas conducentes para probar el pago de la TESA y en consecuencia, el debate se circunscribía aspectos de derecho, relacionados

con la responsabilidad del Estado por los daños causados en el ejercicio de su función de hacer las leyes¹⁰.

Así las cosas, no tiene sentido que en primera instancia, la demandada no hubiere formulado ningún argumento relacionado con la prueba del daño y la existencia de la sentencia de inexecutable, sino todo lo contrario, aceptó la suficiencia probatoria que reinaba en el proceso sobre esos dos tópicos, y posteriormente al verse vencida, aduzca tales argumentos para obtener la revocatoria del fallo. Esa conducta riñe con los principios de lealtad y buena fe procesal.

2.3. Finalmente, en relación con la afirmación del Ministerio Público, según la cual la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y el Ministerio de hacienda y Crédito Público, debieron ser vinculadas al proceso, en razón a que podrían verse afectadas con el resultado del proceso, la Sala advierte que como se verá más adelante, este aserto carece de fundamento, puesto que debe distinguirse entre quien expide la ley y el encargado de ejecutarla, siendo el primero el llamado a responder patrimonialmente por los daños que cause cuando sea declarada inconstitucional, idea que será ampliada en los acápites subsiguientes.

3. Del acervo probatorio, se destacan los siguientes medios de convicción:

3.1. Certificación expedida el 16 de abril de 2002 por la Secretaría General de la Corte Constitucional, según la cual la Sentencia C-992 de 2001—que declaró inexecutable los artículos 56 y 57 de la Ley 633 de 2000—, se notificó por edicto que se fijó el 23 de octubre de esa anualidad y se desfijó el día 25 del mismo mes y año (fl. 1, cdno. N° 2).

3.2. Recibos oficiales del pago realizado por concepto de tributos aduaneros, entre el 31 de enero y el 31 de octubre de 2001, en los que aparece discriminada la Tasa Especial por Servicios Aduaneros (fls. 2 y ss., cdno. N° 2).

3.3. Por último, pese a que no fue aportada con la demanda, al consultar en el sistema de información de la Corte Constitucional, puede constatarse que mediante Sentencia C-992 del 19 de septiembre de 2001, esa Corporación declaró inexecutable los artículos 56 y 57 de la Ley 633 de 2000¹¹.

4. En el caso *sub judice*, pretende la parte demandante que se declare patrimonialmente responsable al Congreso de la República, por los daños derivados de la expedición de los artículos 56 y 57 de la Ley 633 de 2000, en virtud de los cuales se creó y reguló la Tasa Especial por Servicios Aduaneros (TESA), y que posteriormente fueron declara-

¹⁰ “Dentro del proceso solo se recolectaron pruebas conducentes para probar lo que la parte actora pagó debido a la obligación consagrada en la Ley 633 del 2000”.

“Es por eso que este proceso se somete más que todo a la discusión sobre puntos de derecho sobre si es la actora o el Congreso quien tiene la razón en cuanto a la llamada responsabilidad del Estado por el ‘hecho de las leyes’” (fl. 58, cdno. N° 1).

¹¹ http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/gueryARchi.idp?CiMaxRecordsPerPage=100&Tem_plateName=aueryArchi&CiSort=rank%5Bd%5D&relatoria=%2Freatoria&CiScope=%2F&CiRestriction=c-992-01

rados inexecutable mediante la Sentencia C-992 del 19 de septiembre de 2001.

En el anterior orden de ideas, nos encontramos ante el típico escenario de la denominada responsabilidad patrimonial “por el hecho del Legislador” que en nuestra jurisprudencia contenciosa y constitucional ha recibido un tratamiento disímil y poco uniforme, razón por la que en los siguientes acápi-tes, la Sala abordará de manera amplia y detallada el tratamiento que ha recibido el tema tanto en la doctrina y en el derecho comparado –especialmente en España– como en nuestro ordenamiento jurídico. Para tal efecto se tendrán en consideración los planteamientos y la orientación jurisprudencial recientemente expuestos por esta Subsección en sentencia del 26 de febrero de 2014, con ponencia de quien funge igualmente como tal en este proveído¹².

4.1. Responsabilidad patrimonial del Estado - Legislador.

Sea lo primero señalar que cuando se habla de responsabilidad por el “hecho del legislador” no se hace alusión únicamente a la ley en sentido estricto, sino también en sentido material. Es decir, que caben en este escenario no solo las leyes expedidas por el Congreso, sino también todas aquellas normas que se caracterizan a su vez por ser generales, impersonales y abstractas, como los actos administrativos, decretos-leyes, decretos expedidos por el presidente en el marco de facultades extraordinarias, resoluciones, ordenanzas, entre otros, comoquiera que es de la función reguladora del Estado, de la que puede derivarse el daño antijurídico, sin importar su grado. Al respecto, el profesor Luis Felipe Botero Aristizábal, en su obra *Responsabilidad Patrimonial del Legislador*, señala:

“Se impone entonces hablar de responsabilidad del Estado por daños en el ejercicio de su competencia normativa, como género que abarque los casos de responsabilidad del Estado por la competencia que tiene de proferir normas generales, impersonales y abstractas, así como normas concretas, sea que las mismas sean válidas o no. Siendo ello así, esto es, que la responsabilidad del Estado por la expedición de normas debe aceptarse independientemente de quien la profiera, se podría evitar en nuestro sistema jurídico una serie de contradicciones difícilmente explicables, como cuando un decreto presidencial con las características de ser una norma general, impersonal y abstracta es anulada (siempre con efectos retroactivos) lo que da paso a la respectiva reparación que dicha norma causó desde el mismo momento en que entró a regir, mientras que si la misma norma es expedida por el Congreso y es declarada inexecutable (por regla general sin efectos retroactivos salvo que la sentencia de constitucionalidad diga lo contrario) no habría lugar a la reparación de los daños causados por esta”¹³.

¹² Expediente N° 29.177.

¹³ Botero, L. F. (2007). *Responsabilidad patrimonial del legislador*. 1era. Ed. Legis, Bogotá. pp. 159, 160. Sobre el tema también se destaca en la misma obra:

“Ante todas estas circunstancias, resulta altamente controvertible, desde el punto de vista jurídico, conferirle a la ley un estatuto especial frente al resto de normas del

En un comienzo, tanto la jurisprudencia como la doctrina se mostraron temerosas de aceptar la existencia de responsabilidad del Estado por la actividad legislativa, siendo principalmente dos las objeciones que se esgrimieron:

De un lado, se abogaba por una inmunidad legislativa con fundamento en el hecho de que el poder legislativo representa al pueblo y por lo tanto, configura su voluntad, razón por la que su actividad no puede ser el origen de daños antijurídicos y tampoco puede incurrir en falla en el servicio:

“Las consideraciones que han llevado a esta negación se han basado fundamentalmente en el carácter del Parlamento como soberano y en la sacralidad de los productos legislativos que del mismo emanan en cuanto representación de la voluntad popular: en efecto, la aplicación al Legislador de los principios que inspiran el instituto de la responsabilidad de la Administración que construye la obligación indemnizatoria en el requisito de la antijuridicidad se enfrenta en estos casos como primera dificultad a la de anudar la culpabilidad al Legislador en cuanto poder del Estado, o la de proclamar la ilegitimidad de la Ley causante de los daños, juicios en cualquier caso vedado a los órganos jurisdiccionales ordinarios”¹⁴.

No obstante, el anterior argumento pierde fuerza si se tiene en cuenta que a partir de la corriente que surge con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, se desacralizó al legislador, dándole primacía a la Constitución sobre las demás normas del ordenamiento jurídico, lo cual es lógico, pues no puede olvidarse que conforme a los más elementales principios del derecho constitucional, el parlamento es tan solo el constituyente derivado, mientras que la Carta Política materializa la voluntad del constituyente primario, quien es en últimas, el verdadero soberano. Sobre el particular, son más que elocuentes las palabras del profesor chileno

Enrique Barros Bourie, cuando señala que “[...] Bajo el principio de la soberanía política del legislador, resulta inimaginable la responsabilidad del Estado por actos de legislación. Sin embargo, ese principio está en colisión con el de la supremacía del derecho, característico del constitucionalismo y del Estado de derecho [...]”¹⁵.

Por otra parte, se sostenía que el carácter de generalidad que precede a la ley impedía que esta ge-

ordenamiento, lo mismo que a su emisor respecto del resto de órganos del Estado. Si ello es así, el tratamiento diferencial –por no decir privilegiado–, que en materia de responsabilidad tiene la ley sería completamente injustificado y contrario al mismo ordenamiento. No existe una regla inconstitucional que inmunice al Congreso de ser controlado judicialmente o por el mismo pueblo. Todo lo contrario, diversas normas se han encargado de especificar los controles que sobre ella recaen: la excepción de inconstitucionalidad, la responsabilidad patrimonial del Estado, la acción de inconstitucionalidad, el referendo derogatorio y el referendo aprobatorio” (p. 158).

¹⁴ Alonso, G., M. 2009. *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador*, en *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*, Tomo 1. Tirant lo Blanch, Valencia. Pp. 470 y 471.

¹⁵ Barros B., E. 2006. *Tratado de responsabilidad extracontractual*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile. p. 520.

nerara un perjuicio individualmente considerado, “tarea que resulta especialmente ardua cuando ésta es causada por una norma que presenta como característica intrínseca el rasgo de la generalidad en su dimensión subjetiva”¹⁶, lo cual hoy día carece de sentido, puesto que pese a su generalidad, la ley una vez ejecutada está llamada a producir efectos individuales. Cosa diferente es que esos efectos pueden extenderse a un gran número de personas, como es el caso de aquellas que crean tributos.

De otro lado, quienes avalan el hecho de que el Estado en su función creadora de normas puede generar daños antijurídicos que deben ser indemnizados, invocan como fundamentos, el principio de confianza legítima y la supremacía de la Constitución sobre las demás normas, como eje del ordenamiento jurídico.

Fue así como en España, país donde el tema ha tenido mayor desarrollo doctrinal y jurisprudencial, se aceptó primero la responsabilidad por el hecho de la ley que no había sido objeto de ningún reparo constitucional. En este supuesto, la antijuridicidad del daño no se apoyaría en la ilegitimidad de la ley, sino “en la ruptura de la confianza legítima que la norma origina, en el quebranto que la misma efectúa de la seguridad jurídica o de la incertidumbre que muestran los particulares hacia el mantenimiento, al menos durante un período de tiempo razonable, de una determinada situación jurídica”¹⁷. Es lo que en nuestro ordenamiento jurídico constituye un típico caso de daño especial, que como se verá más adelante ha tenido acogida en varias sentencias, sin mayores dificultades.

Sin embargo, hay quienes como el profesor García de Enterría niegan que el legislador con su actividad pueda ocasionar daños antijurídicos. En primer lugar, señala que no puede inferirse del texto

del artículo 9.3 de la Constitución Española¹⁸, que esta haya consagrado la responsabilidad *patrimonial* de los poderes públicos y en consecuencia del legislativo, pues a su modo de ver, cuando la norma alude a que la Constitución garantiza *la responsabilidad de los poderes públicos*, no se refiere al ámbito patrimonial, sino al político, es decir, “al principio sobre el que se constituyó desde sus orígenes mismos el sistema democrático según el cual todos y cada uno de los titulares de cualquier poder público son meros fiduciarios del pueblo [...] a quien, por tanto, deben ‘dar cuenta’ de su ejercicio”¹⁹. Además, señala que los Jueces y Tribunales Contencioso-Administrativos carecen de jurisdicción para declarar responsabilidad patrimonial del legislador, comoquiera que la orden de indemnizar por las posibles consecuencias económicas derivadas de una ley, implican una intervención directa en el ejercicio del poder legislativo. Sobre el particular, considera que las sentencias de condena sustituyen la voluntad del legislador, quien si no consagró en el cuerpo de la ley la posibilidad de indemnizar, imposibilita al Juez para hacerlo, en palabras suyas, “no resulta simplemente posible, en elementales términos jurídicos, que un juez (ni ordinario ni con jurisdicción de constitucionalidad, pero sobre todo el primero), pueda condenar al pago de indemnizaciones al Estado legislador sin poner gravemente en cuestión las bases mismas del Estado democrático”²⁰.

¹⁸ El artículo 9.3. de la CE. prescribe:

3. Garantías Jurídicas. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

¹⁹ GARCÍA, E & FERNÁNDEZ, R. (2008). Curso de Derecho Administrativo, Tomo II. Temis – Palestra. 2008, p. 399. En el mismo sentido, señaló García de Enterría en su obra *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el derecho español*:

“Mi opinión es radicalmente diferente: el principio de la responsabilidad de los poderes públicos formulado por nuestra Constitución no pretende resolver ningún problema técnico de responsabilidad patrimonial y menos aún el formidable tema de la responsabilidad patrimonial, del Legislador (ello no se compadece con el hecho de su fácil y apenas notada introducción en su texto), sino que es una alusión inequívoca (aunque lo cierto es que apenas si he visto que otros dos iuspublicistas, administrativista, por cierto, sustenten esta tesis), al principio de que todos los poderes públicos ejercitan un poder que no les es propio, sino que pertenece al pueblo, razón por la cual como ejercientes de un poder de otro deben ‘dar cuenta’ a este de su gestión y ‘responder’ de la objetividad misma.” (*La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el derecho español*. 2da. Ed. 2007. Thomson Civitas. p. 91.)

²⁰ *Ibidem*, p. 123. Cabe advertir que las reflexiones que en torno a este punto hace García de Enterría se basan en el artículo 106 de la C.E., según el cual “Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican” y “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.” Para él, dado que el texto se refiere únicamente al funcionamiento de los “servicios públicos”, la jurisdicción contencioso-administrativa está vedada para conocer de las actuaciones

¹⁶ Alonso, G., M. 2009. La responsabilidad patrimonial del Estado legislador, en *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*, Tomo I. Tirant lo Blanch, Valencia. p. 471.

¹⁷ *Ibidem*, p. 480. Se destaca, en este supuesto, la sentencia del Tribunal Supremo, del 5 de marzo de 1993, en la que se ordenó al Estado Español, indemnizar los perjuicios causados a la empresa Pescanova S.A., con el Tratado de Adhesión a la Comunidad Económica Europea, que dispuso en su artículo 168, la eliminación durante 7 años, del sistema de cupos exentos de aranceles, concedido por el Reino de España. En esa ocasión, ese cuerpo colegiado razonó de la siguiente manera:

“[...] y si esto es así, si los particulares acomodaron su actividad a la política de fomento plasmada en las disposiciones más arriba reseñadas y si el propio gobierno español, con las necesarias autorizaciones, promovió y dio lugar al Tratado de Adhesión suscrito por el Reino de España, en el que resultaron eliminados, aunque fuera progresivamente, los cupos exentos de arancel, que, según parece, era el mayor beneficio para las empresas pesqueras españolas, es visto cómo y cuál anticipábamos al inicio de esta motivación, deviene procedente la indemnización cuestionada, habida cuenta, en primer lugar, la existencia de derechos o al menos intereses patrimoniales legítimos, cuyo sacrificio particular se impuso por las determinaciones que hemos relatado, sin que las respectivas sociedades tengan el deber jurídico de soportarlo, y además porque concurren cuantos requisitos exige nuestro ordenamiento para dar lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado, [...].”

Ahora bien, en el contexto colombiano, estas dos objeciones carecen de fundamento, toda vez que el artículo 90 de nuestra Carta Política es claro al señalar que “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”, texto normativo que como bien puede advertirse no hace exclusión ni contempla excepción alguna, por lo que se entiende que ningún órgano del Estado, bien sea que haga parte del poder ejecutivo, legislativo o judicial, está exento de responder patrimonialmente; en consecuencia, es claro que el juez administrativo tiene competencia para conocer de los procesos en los que se discuta la responsabilidad del legislador por haber causado un daño con su actividad.

Es el caso de las leyes declaradas inconstitucionales el que ha encontrado mayores tropiezos, anteponiéndose como uno de los principales obstáculos, el hecho de que los efectos de las sentencias de inconstitucionalidad son en su mayoría *ex nunc*, es decir, rigen hacia el futuro, con el fin de preservar instituciones como la cosa juzgada y principios como la seguridad jurídica. Al respecto ha razonado el autor:

“c) Y, en fin, conviene detenerse un momento sobre la vía argumental con que el Tribunal Supremo afirma discutir los criterios del Tribunal constitucional a propósito de los efectos de la cosa juzgada, intocables ante las Sentencias del Tribunal Constitucional, como declaran de manera expresa el artículo 161.1ª) de la Constitución y el artículo 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

“Como vimos, la doctrina del Tribunal Supremo es que no afecta a la intangibilidad de la fuerza de cosa juzgada el hecho de que se reconozca a quien la Sentencia firme declaró la obligación de pagar el tributo de que se trata el reconocimiento de que dispone, no obstante, de una acción de responsabilidad contra el Estado como autor de la ley que la sentencia firme aplicó, acción de la que resultaría la obligación del Estado de devolver el importe íntegro de lo pagado por el citado tributo, actualizado y con intereses. Parece bastante evidente que esa afirmación no es compatible con el principio de inmutabilidad de la cosa juzgada que proclaman, a la par, la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional como un límite infranqueable a los efectos producidos por una Sentencia que declara la inconstitucionalidad de una ley [...]

[...]

“Es evidente que no puede entenderse que se respete la cosa juzgada de un primer proceso que decidió que la Administración tenía derecho a percibir una determinada deuda tributaria cuando se dicta una segunda sentencia que dice exactamente lo contrario: que el contribuyente tiene derecho a que se le devuelva el importe íntegro de lo pagado,

desplegadas por el legislador, en tanto su actividad no puede enmarcarse dentro del concepto de “servicio público”. Así mismo, según la norma, los tribunales solo podrían conocer de las posibles violaciones a la ley en que incurra la Administración, excluyendo las violaciones de la Carta Política.

más actualización e intereses. No es válido el argumento utilizado por el Tribunal Supremo de que la acción de responsabilidad no ha surgido sino posteriormente, como consecuencia de la anulación por inconstitucional de la ley con la que se había decidido el primero proceso; porque es justamente eso lo que dicen los artículos 161 de la Constitución y 40.1 de la ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que la sentencia constitucional anulatoria de la ley no puede ser un título válido para dejar sin efecto sentencias firmes ya dictadas en el momento en que esa anulación se produce”²¹.

En consecuencia, para García de Enterría “el único supuesto legítimo de una verdadera responsabilidad por actos legislativos es cuando estos desconocen o infringen normas superiores de los ordenamientos comunitarios o internacionales dotados del principio de primacía normativa y, por tanto, con capacidad reactiva o neutralizadora de la norma inferior que puede hacer valer el mismo juez”²². Sin embargo, no se comprende cómo el hecho de infringir una norma del ordenamiento comunitario sí puede generar responsabilidad y no pueda predicarse lo mismo de la infracción a la Constitución, máxime cuando ambas tienen una jerarquía superior a la de la ley.

Nos encontramos frente a una colisión entre dos principios del derecho: seguridad jurídica de un lado y supremacía de la Constitución del otro. Ante este problema, conforme se concluye de varias sentencias del Tribunal Supremo Español y algún sector de la doctrina, ha prevalecido la supremacía de la Constitución para declarar la responsabilidad del legislador por la expedición de normas contrarias a ella, lo que es apenas lógico si se tiene en cuenta que el momento histórico en el que se encuentra el derecho occidental desde hace ya más de medio siglo, no deja lugar a dudas de la superioridad de la Carta Política sobre las demás normas del ordenamiento jurídico y además el que todos los poderes públicos están obligados a acatarla y someterse a ella, regla que no contempla excepción frente a ningún órgano, ni siquiera el legislativo. Sobre el particular, manifiesta Colautti:

“Pero para que exista Estado de Derecho no es suficiente que haya subordinación a las reglas. Es necesario que el derecho al cual los gobernantes están subordinados tenga un contenido determinado.

“Si avanzamos un paso más, podemos advertir que para que se realice el Estado de Derecho es insuficiente que los órganos del Estado no puedan actuar *contrariamente* al derecho, es necesario que *deban* actuar *de acuerdo* con el derecho. De esto se desprende que el legislador tiene también acotada su esfera de actuación pues ella debe conformarse a las normas superiores, es decir a la Constitución. El presupuesto se halla, por tanto, en el principio que intuyó Rosseau de la distinción –que desde luego estaba ausente en los absolutismos monárquicos– entre poder constituyente y poderes constituidos. De aquí la relevancia que tiene para el sistema la

²¹ GARCÍA de Enterría, Eduardo. Ob. cit. pp. 250 y 251.)

²² *Ibíd.*, p. 233.

existencia de procedimientos de control y especialmente de control de constitucionalidad [...]”²³.

Analizado lo anterior, se tiene que el argumento que propende por la inmunidad del legislador como representante de la voluntad del pueblo, cae por su propio peso y no pasa de ser una mera falacia argumentativa o error de razonamiento, pues se insiste, no puede perderse de vista que el legislador es el constituyente derivado y conforme a los más elementales principios del derecho constitucional, jamás podrá remplazar ni suplir al constituyente primario, quien plasma su voluntad en la Constitución. De este modo, aceptar sin más, que se no deriven perjuicios a partir una norma que ha sido declarada inconstitucional equivaldría a decir que la voluntad del constituyente primario carece de valor.

Ahora bien, para el caso que nos atañe resulta de gran valía la sentencia del Tribunal Supremo Español del 11 de octubre de 1991, que aunque no declaró patrimonialmente responsable al Estado español, hizo alusión a la supremacía de la constitución como justificación para atribuir responsabilidad al Estado legislador; y las sentencias del 29 de febrero, 13 de junio y 15 de julio del 2000 en las que luego de que el Tribunal Constitucional Español declarara inconstitucionales varias leyes que establecían una serie de tributos, se condenó al Estado a indemnizar los perjuicios ocasionados a los sujetos pasivos del gravamen, por la aplicación de las normas declaradas inconstitucionales.

En el primero de los fallos señalados, el TS discutió de la siguiente manera:

“Ciertamente, el Poder Legislativo no está exento de sometimiento a la Constitución y sus actos –leyes– quedan bajo el imperio de tal Norma Suprema. En los casos donde la ley vulnera la Constitución, evidentemente el Poder Legislativo habrá conculcado su obligación de sometimiento, y la antijuridicidad que ello supone traerá consigo la obligación de indemnizar. Por tanto, la responsabilidad del Estado-legislador puede tener, asimismo, su segundo origen en la inconstitucionalidad de la ley. Precisamente así se desprende, también, de las sentencias citadas, en cuanto rechazaron la inconstitucionalidad de aquellas leyes que anticipaban la jubilación.

(Negrillas de la Sala).

“En el primer caso (derivada del principio de indemnización expropiatoria), se trata de una actividad lícita que, sin dejar de serlo, comporta la obligación de resarcir el daño que esa actividad lícita hubiere causado; en el segundo (derivada de la inconstitucionalidad de la ley), se trata de la responsabilidad nacida de una actividad antijurídica²⁴ del Poder Legislativo.” (Negrillas de la Sala).

Son dos los aspectos a destacar del fallo que se viene de citar: i) en primer lugar, el poder legislati-

vo también debe someterse a la Constitución; y ii) en consecuencia, las leyes contrarias a la Constitución constituyen un desconocimiento de ese deber, lo que torna la conducta en antijurídica y, por ende, la hace fuente de indemnización.

Posteriormente, en la sentencia del 29 de febrero del 2000, el mismo Tribunal razonó en torno a los efectos *ex nunc* y *ex tunc* de las sentencias de inconstitucionalidad:

“Quinto. Ciertamente, se ha mantenido que la invalidación de una norma legal por adolecer de algún vicio de inconstitucionalidad no comporta por sí misma la extinción de todas las situaciones jurídicas creadas a su amparo, ni tampoco demanda necesariamente la reparación de las desventajas patrimoniales ocasionadas bajo su vigencia. Para ello se ha recordado que los fallos de inconstitucionalidad tienen normalmente eficacia prospectiva o ‘*ex nunc*’ –los efectos de la ley inconstitucional no vienen definidos por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ‘que deja a este Tribunal la tarea de precisar su alcance en cada caso’ [sentencia del Tribunal Constitucional 45/1989, fundamento jurídico 11]–.

“Ello nos da pie para resolver la excepción opuesta por el abogado del Estado, en el sentido de que el recurso es inadmisibles por existencia de cosa juzgada material, pues la entidad recurrente había impugnado en su día las liquidaciones tributarias y, previo agotamiento de la vía económico-administrativa, interpuso recurso contencioso-administrativo que fue desestimado por la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sevilla) el 30 de julio de 1994, sentencia que devino firme al inadmitirse la casación y desestimarse la queja contra dicha inadmisión.

“El Tribunal Constitucional en Pleno, en sentencia de 2 de octubre de 1997, número 159 de 1997, considera, ciertamente, que la declaración de inconstitucionalidad que se contiene en la sentencia del Tribunal Constitucional 173 de 1996, que declaró inconstitucional y nulo el artículo 38.2.2. de la Ley 5ª de 1990, de 29 de junio, no permite, según el Tribunal, revisar un proceso fenecido mediante sentencia judicial con fuerza de cosa juzgada en el que, como sucede en el presente caso, antes de dictarse aquella decisión se ha aplicado una ley declarada inconstitucional. No estando en juego la reducción de una pena o de una sanción, o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad, que son los supuestos exclusivamente exceptuados por el art. 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la posterior declaración de inconstitucionalidad del precepto no puede tener consecuencia sobre los procesos terminados mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada (sentencias del Tribunal Constitucional 45/1989, 55/1994)²⁵.

²³ Colautti, C. (2003). Responsabilidad del Estado. Rubinzal Culzoni Editores, Buenos Aires. pp. 143-144.

²⁴ Cabe advertir que en este caso la expresión antijuridicidad alude a su connotación tradicional, es decir, no se refiere al hecho de que el particular no se encuentra en la obligación de soportar el daño sufrido, sino a al juicio de reproche que se le hace a conducta del legislador, al expedir una ley contraria a la constitución.

²⁵ El artículo 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal constitucional, que regula los efectos de las sentencias de inexecutable, señala que “Las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las leyes, disposiciones o actos inconstitucionales, salvo en el caso de los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a

“Sexto. Esta Sala considera, sin embargo, que la acción de responsabilidad ejercitada es ajena al ámbito de la cosa juzgada derivada de la sentencia. El resarcimiento del perjuicio causado por el poder legislativo no implica dejar sin efecto la confirmación de la autoliquidación practicada, que sigue manteniendo todos sus efectos, sino el reconocimiento de que ha existido un perjuicio individualizado, concreto y claramente identificable, producido por el abono de unas cantidades que resultaron ser indebidas por estar fundado aquel en la directa aplicación por los órganos administrativos encargados de la gestión tributaria de una disposición legal de carácter inconstitucional no consentida por la interesada. Sobre este elemento de antijuridicidad en que consiste el título de imputación de la responsabilidad patrimonial no puede existir la menor duda, dado que el Tribunal Constitucional declaró la nulidad del precepto en que dicha liquidación tributaria se apoyó. (Negrillas de la Sala).

“La sentencia firme dictada, al no corregir el perjuicio causado por el precepto inconstitucional mediante el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad a la que acudieron otros tribunales, consolidó la actuación administrativa impugnada, que en ningún momento fue consentida por la entidad interesada, la cual agotó todos los recursos de que dispuso. Con ello se impidió la devolución de lo indebidamente ingresado consiguiente a la anulación de la actuación viciada. Esta devolución se produjo, en cambio, en otros supuestos idénticos resueltos por otros órganos jurisdiccionales que creyeron oportuno plantear la cuestión. La firmeza de la sentencia, así ganada, no legitimó el perjuicio padecido por la recurrente, directamente ocasionado por la disposición legal e indirectamente por la aplicación administrativa de la norma inconstitucional. Es precisamente dicha sentencia, de sentido contrario a la pronunciada por los tribunales que plantearon la cuestión de inconstitucionalidad y la vieron estimada, la que pone de manifiesto que el perjuicio causado quedó consolidado, al no ser posible la neutralización de los efectos del acto administrativo fundado en la ley inconstitucional mediante la anulación del mismo en la vía contencioso-administrativa, no obstante la constancia de la sociedad interesada en mantener la impugnación contra el acto que consideraba inconstitucional”.

El caso resuelto en esta sentencia tiene como singularidad el hecho de que antes de que el particular demandara la responsabilidad del legislador por la ley que creó un tributo, gravamen complementario sobre la tasa fiscal que gravaba los juegos de azar, había solicitado la rectificación de las liquidaciones y además interpuesto reclamación económica administrativa ante el Tribunal Económico-Administrativo, peticiones que fueron desestimadas, por

un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad”, lo que explica en parte, la reticencia de un sector de la doctrina y la jurisprudencia españolas, para aceptar la responsabilidad del legislador por la expedición de normas declaradas inexecutable.

lo que el Estado alegó en el proceso de responsabilidad patrimonial, la existencia de cosa juzgada. Sin embargo, son de gran utilidad los argumentos esgrimidos por el TS para rechazar la excepción, ya que distinguió claramente entre los efectos de la sentencia de inexecutable que pretende dejar en firme las actuaciones anteriores y además, advirtiendo que los mismos no son óbice para reconocer la existencia de un perjuicio; reiteró que la antijuridicidad del daño deviene de la misma declaratoria de inconstitucionalidad.

En la sentencia del 13 de junio del 2000, el Tribunal Supremo reiteró lo expuesto en la del 29 de febrero de ese año y además, añadió:

“Cuarto. La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ha venido a consagrar expresamente la responsabilidad de la Administración por actos legislativos estableciendo el artículo 139.3 que ‘Las Administraciones Públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que estos no tengan el deber jurídico de soportar; cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que especifican dichos actos.’. Responde sin duda esta normación a la consideración de la responsabilidad del Estado legislador como un supuesto excepcional vinculado al respeto a la soberanía inherente al poder legislativo.

“Se ha mantenido que si la ley no contiene declaración alguna sobre dicha responsabilidad, los tribunales pueden indagar la voluntad tácita de legislador (‘ratio legis’) para poder así definir si procede declarar la obligación de indemnizar. No debemos solucionar aquí esta cuestión, que reconduce a la teoría de la interpretación tácita la ausencia de previsión expresa legal del deber de indemnizar. No es necesario que lo hagamos, no solo porque la ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común es posterior a los hechos que motivan la reclamación objeto de este proceso, sino también porque, **por definición, la ley declarada inconstitucional encierra en sí misma, como consecuencia de la vinculación más fuerte de la Constitución, el mandato de reparar los daños y perjuicios concretos y singulares que su aplicación pueda haber originado, el cual no podía ser establecido ‘a priori’ en su texto.** Existe, en efecto, una notable tendencia en la doctrina y en el derecho comparado a admitir que, declarada inconstitucional una ley, puede generar un pronunciamiento de reconocimiento de responsabilidad patrimonial cuando aquella ocasione privación o lesión de bienes, derechos o intereses jurídicos protegibles. (Negrillas de la Sala).

[...]

En este caso, se hizo alusión a la obligación del legislador de manifestar en la misma ley, su voluntad de indemnizar a los particulares por los perjuicios que les ocasione con la expedición de la ley, señalando que tratándose de aquellas declaradas inexecutable, ese requisito no era necesario, de un lado porque la sola declaratoria de inconstitucionalidad traía ínsito el deber de indemnizar y del otro, porque al legislador no le era posible

prever que posteriormente tendría que indemnizar a los destinatarios de la ley. Y a continuación hizo una precisión en relación con la sentencia anterior, en el sentido de que no es necesario para acceder a la reparación, que el particular haya impugnado primero los actos mediante los cuales se ejecutó la ley declarada inexecutable, sino que puede acudir directamente a la jurisdicción para solicitar el resarcimiento de los perjuicios:

“Séptimo. Esta Sala estima, sin embargo, en la sentencia que sirve de precedente a ésta, que la acción de responsabilidad ejercitada es ajena al ámbito de la cosa juzgada derivada de la sentencia, pues la sentencia firme dictada, al no corregir el perjuicio causado por el precepto inconstitucional mediante el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad a la que acudieron otros tribunales, consolidó la actuación administrativa impugnada.

“En el caso examinado no hubo siquiera sentencia firme, pues los recurrentes consintieron las autoliquidaciones que presentaron siguiendo el mandato de la ley vigente, luego declarada inconstitucional, y cuando se puso de manifiesto el perjuicio causado, mediante la declaración de inconstitucionalidad de la ley, hicieron uso de la oportuna acción de responsabilidad ante el Consejo de Ministros.

“En el caso examinado, por las mismas razones que en aquella sentencia se tuvieron en consideración, la acción de responsabilidad ejercitada es ajena a la firmeza del acto administrativo.

“Octavo. Podría sostenerse que las partes recurrentes están obligadas a soportar el perjuicio padecido por no haber en su momento recurrido las autoliquidaciones en vía administrativa. De prosperar esta tesis, el daño causado no sería antijurídico, pues, como se expresa hoy el artículo 141.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que este no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley.

“Esta Sala, sin embargo, estima que **no puede considerarse una carga exigible al particular, con el fin de eximirse de soportar los efectos de la inconstitucionalidad de una ley la de recurrir un acto adecuado a la misma fundado en que esta es inconstitucional. La ley, en efecto, goza de una presunción de constitucionalidad, y por consiguiente, dota de presunción de legitimidad a la actuación administrativa realizada a su amparo.** Por otra parte, los particulares no son titulares de la acción de inconstitucionalidad de ley, sino que únicamente pueden solicitar del Tribunal que plantee la cuestión de inconstitucionalidad con ocasión, entre otros supuestos, de la impugnación de una actuación administrativa. Es sólo el tribunal el que tiene facultades para plantear ‘de oficio o a instancia de parte’ al Tribunal Constitucional las dudas sobre la constitucionalidad de la ley relevante para el fallo (artículo 35 de la ley Orgánica del Tribunal Constitucional)- Negrillas de la Sala.

[...]

Se destaca de este pronunciamiento, la forma como resuelve la colisión entre el principio de se-

guridad jurídica y el de la supremacía de la Constitución, dándole prevalencia a este último:

“**Tampoco, puede, finalmente, anudarse la existencia de un supuesto deber de soportar los daños y perjuicios padecidos por la aplicación de la ley declarada inconstitucional al principio de seguridad jurídica.** Este principio, en efecto, tal como infiere de la doctrina del Tribunal Constitucional, que lo aplica al ámbito tributario en relación con la devolución de los ingresos de esta naturaleza realizados al amparo de una ley declarada inconstitucional (v. gr., Sentencia 45 de 1989) afecta el ingreso tributario en sí mismo, al acto administrativo en cuya virtud este ha tenido lugar y a la Administración que lo ha percibido dentro de un sistema tributario que se rige por un principio de equilibrio entre ingresos y gastos. **Sin embargo, dicho principio no puede extraerse de este contexto, para acudir a exonerar al Estado por los daños y perjuicios originados por su actuación legislativa.** En efecto, dicha actuación es ajena y de naturaleza distinta a la actividad administrativa tributaria sobre la que aquel principio se proyecta en su formulación por el Tribunal Constitucional. **El resarcimiento de los daños causados por la aplicación de la ley inconstitucional no equivale a la devolución de los ingresos realizados, la cual puede corresponder a un ente diferente. El Estado, en su vertiente de legislador responsable de los perjuicios causados a los particulares, es un ente ajeno a la Administración concreta a quien corresponde la gestión tributaria amparada en la ley declarada inconstitucional, y mientras la Administración responsable será siempre en este caso la Administración del Estado, la Administración gestora en el ámbito tributario puede haber sido la autonómica, como en el caso examinado, u otra de distinto carácter”.** (Negrillas de la Sala).

Como bien puede verse, en este fallo se hizo más clara la diferenciación entre los efectos ex nunc de la sentencia, que implican dejar en firme las situaciones jurídicas consolidadas y el deber de reparar el daño que radica en cabeza, no del ejecutor de la ley, sino de su autor, manifestando que “el resarcimiento de los daños causados por la aplicación de la ley inconstitucional no equivale a la devolución de los ingresos realizados, la cual puede corresponder a un ente diferente”.

Finalmente, en la sentencia del 15 de julio de 2000 además de iterar lo expuesto en las anteriores, al referirse a los efectos de las sentencias de inconstitucionalidad, señaló:

“La interpretación del artículo 40.1 de la Ley Orgánica 2 de 1979, del Tribunal Constitucional, conduce, a nuestro parecer, a una conclusión distinta, al excepcionarse en él expresa y exclusivamente la eficacia retroactiva de las sentencias declaratorias de inconstitucionalidad de actos o normas con rango de ley respecto de los procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada, salvo los casos de penas o sanciones, de manera que la consecuencia lógica es que en los demás supuestos cabe la revisión.

“En nuestra opinión, cuando la propia sentencia del Tribunal Constitucional no contenga pro-

nunciamento alguno al respecto, corresponde a los jueces y tribunales, ante quienes se suscite tal cuestión, decidir definitivamente acerca de la eficacia retroactiva de las sentencias declaratorias de inconstitucionalidad en aplicación de las leyes y los principios generales del derecho interpretados a la luz de la jurisprudencia, de manera que, **a falta de norma legal expresa que lo determine y sin un pronunciamiento concreto en la sentencia de declaratoria de la inconstitucionalidad, han de ser los jueces y tribunales quienes, en el ejercicio pleno de su jurisdicción, resolverán sobre la eficacia ‘ex tunc’ o ‘ex nunc’ de tales sentencias declaratorias de inconstitucionalidad.** (Negrillas de la Sala).

[...]

“Cuarto. En nuestro sistema legal, quienes han tenido que satisfacer el gravamen complementario, impuesto por el precepto declarado inconstitucional, después de haber impugnado en vía administrativa y sede jurisdiccional dicho gravamen obteniendo sentencia firme que lo declara conforme a derecho, **no tienen otra alternativa, en virtud de lo dispuesto por el artículo 40.1 de la Ley Orgánica 2 de 1979, del Tribunal Constitucional, que ejercitar como en este caso ha procedido la entidad demandante, una acción por responsabilidad patrimonial, desviada del acto legislador, dentro del plazo fijado por la ley.** (Negrillas de la Sala).

[...]

“Sin embargo, en los supuestos en que no exista el vallador de la cosa juzgada, cabe instar en cualquier momento la revisión del acto nulo de pleno derecho, en virtud de la declaración de inconstitucionalidad de la norma en que se basaba [...] sin perjuicio de que, como en el procesado terminado con nuestra sentencia de 13 de junio de 2000 (Recurso 567 de 1998), el interesado promueva directamente la acción de responsabilidad patrimonial, derivada de actos del legislador, dentro del plazo legalmente establecido”.

En el fallo traído a colación, el TS señaló que ante el silencio del Tribunal Constitucional, respecto a los efectos de la sentencia de inexecutable, correspondía fijarlos al juez administrativo y además indicó con vehemencia que frente a la firmeza de las situaciones jurídicas derivadas de la ejecución de la ley, el particular no tenía otra opción que acudir ante la jurisdicción contencioso-administrativa, para demandar la reparación del daño causado con la ley.

Ahora bien, reseñados los rasgos generales del tratamiento que se le ha dado al tema en el derecho foráneo, conviene destacar la forma como nuestra jurisprudencia lo ha hecho, para así trazar un panorama general en relación al mismo.

4.1.2. Tratamiento del tema en la jurisprudencia contencioso-administrativa.

No empece a la notoria disparidad de criterios, ha sido posible distinguir dos títulos de imputación en aquellos eventos en los que se ha declarado la responsabilidad del Estado en esta materia: i) daño especial y ii) falla en el servicio; siendo este último

—tal como sucedió en España— el que ha encontrado mayores problemas en su aplicación.

En el primer caso en el que el Consejo de Estado se pronunció sobre el tema, se demandó en acción de reparación directa, al departamento del Valle del Cauca por los perjuicios ocasionados con la expedición de la Ordenanza número 025 del 2 de diciembre de 1981 y el Decreto número 0623 del 30 de marzo de 1982, en cuya virtud se creó el impuesto de consumo a licores extranjeros, y que posteriormente fueron anulados por la jurisdicción contencioso-administrativa. En esa oportunidad, la Corporación, en sentencia del 18 de octubre de 1990, negó las pretensiones de la demanda, al concluir con fundamento en la jurisprudencia y la doctrina francesas, que la responsabilidad del legislador sólo procedía cuando él mismo lo autorizara en la respectiva ley:

“[...]Es verdad que el Consejo de Estado Francés en ciertas hipótesis excepcionales ha admitido la responsabilidad por el hecho de la ley, como ocurrió en el caso citado por el Profesor Rivero (Ley 14 de enero de 1983), Sté des produits laitiers “La Fleurette” Gr. Ar. p 244), pero ello ocurrió dentro del marco conceptual, que él destaca en su obra, así:

“a) La solución reposa en la *Interpretación de la voluntad del legislador*: el juez deduce, de su silencio, teniendo en cuenta las circunstancias, un consentimiento a la indemnización”.

“b) La responsabilidad se basa en el principio de la igualdad de todos ante las cargas públicas — la ley impone, un pequeño número de particulares, identificables a pesar de la generalidad de los términos empleados, un perjuicio especial, en interés general. En el caso La Fleurette, la ley, en un conjunto de medidas destinadas a proteger la producción lechera amenazada por una caída de precios, prohibió la fabricación de productos susceptibles de reemplazar la leche para ciertos usos, lo cual no alcanzaba de hecho sino a un número reducido de empresas”.

“c) El interés general en nombre de cual el sacrificio es impuesto se confunde con el interés colectivo de una categoría social o económica (en la sentencia La Fleurette, los productores de leche): Se acuerda una ventaja a unos imponiendo una carga a otros. Si la medida adoptada beneficia al conjunto de la colectividad, el juez duda, en principio, en indemnizar”.

“d) Finalmente la actividad sacrificada no debe ser ni ilícita, ni inmoral, ni peligrosa para la colectividad.

Esta jurisprudencia, muy notable en teoría, no tuvo durante mucho tiempo sino un alcance práctico muy limitado: no recibió, después de la sentencia La Fleurette, sino una sola aplicación (.E. 21 de enero de 1944 Caucheteux et Desmont, Rec., p. 22). Luego el Consejo de Estado afirmó el principio (1° de diciembre de 1961, Lacombe, D., 1962, p. -89): lo aplicó en beneficio de un propietario que, habiendo obtenido un fallo de expulsión contra un inquilino cuyo hijo servía en Argelia, no había podido obtener la ejecución, por haber prohibido el legislador en ese tiempo tales expulsiones, im-

poniendo así a los propietarios cuyos inquilinos o miembros de su familia habían sido movilizados a Argelia, una carga especial, grave y excepcional (25 de enero de 1963, Bovero, JCP, 1963, número 13.326, y la nota del decano Vedel). Algunos han visto en esta decisión ' una ampliación de la jurisprudencia anterior, y una admisión más franca de la responsabilidad del legislador. Pero la cuestión, desde entonces, no se ha planteado de nuevo al juez, lo que no permite confirmar esta interpretación optimista.

“Las soluciones que se acaban de analizar han sido recientemente trasladadas de la ley al tratado internacional: el Estado ha sido condenado a indemnizar a la víctima por un perjuicio grave y especial debido a una convención internacional. (C.E., 30 de marzo de 1966, p. 381; 29 de octubre de 1976, Burgat, A.J., 1977, p. 56)”.

En el sub-lite la interpretación de la voluntad del legislador no permite inferir que este, teniendo en cuenta las circunstancias, tuviera la decisión de que se indemniza a los posibles damnificados con los efectos jurídicos producidos por la Ordenanza número 025 de 2 de diciembre de 1981 y el Decreto número 0623 de 30 de marzo de 1982. Por lo demás, no se aprecia cuál podría ser el interés general de la comunidad en que se incrementara la oferta de licores en el departamento. Por el contrario, la conciencia ciudadana suele quejarse del estado cantinero, que nada hace para frenar la producción, distribución y consumo de bebidas embriagantes. Por ello, en el caso en comento, bien puede concluirse que la normatividad, que a la postre resultó violatoria de la Constitución y la ley, beneficiaba al conjunto de la colectividad, por razones que no es necesario enumerar, pues fluyen con fuerza de convicción.

Los casos citados por Rivero, en que la jurisprudencia francesa ha aceptado excepcionalmente la responsabilidad por el hecho de las leyes, permiten concluir que, dentro de circunstancias distintas a las que se recogen dentro del presente proceso, bien podría abrirse paso, por la vía jurisprudencial, este nuevo frente de responsabilidad del estado legislador.

d) Para darle fuerza de convicción al proveído, la Sala desea destacar la filosofía que Georges Vedel expone en su Obra Derecho Administrativo como obstáculo para que la responsabilidad derivada de las leyes sea de recibo, a saber:

“En primer lugar, hay que excluir totalmente la falta como posible fundamento de la responsabilidad del Estado legislador, porque, por definición, en tal sistema, la ley no puede incurrir en falta, puesto que la norma jurídica se halla al margen de toda crítica directa o indirecta”. (Negrillas de la Sala).

“Solo quedan, pues, como fundamentos posibles de la responsabilidad del Estado - legislador, **el riesgo o la igualdad ante las cargas públicas.** Pero, incluso en este terreno la responsabilidad del legislador tiene otro rasgo irreduciblemente específico: **en principio, corresponde al propio legislador apreciar si debe concederse reparación a**

los individuos que hayan sufrido un perjuicio como consecuencia de la ley; solo podrá, pues, concederse la reparación en virtud de disposiciones de la misma ley o, al menos con el tácito asentimiento del legislador. Si este niega expresa o tácitamente todo derecho a reparación, el juez, obligado por la supremacía de la ley, debe inclinarse”. (Negrillas de la Sala).

“Es, pues, un error ver en la responsabilidad derivada de las leyes un supuesto más de responsabilidad del Estado entre otros. Se trata de un régimen jurídico que se diferencia radicalmente, a pesar de algunas similitudes técnicas, del que preside la reparación de los daños causados por la acción administrativa del Estado. **En primer lugar, la actividad dañosa (la ley) queda fuera de toda crítica y no pueden alegarse contra ella ni la falta ni la violación del Derecho.** Además, **el autor del daño (el legislador) decide él mismo, expresa o tácitamente, si el daño debe o no ser reparado, y el juez, que no se hallaría vinculado por tal decisión si hubiese sido adoptada por una autoridad administrativa, está irrevocablemente vinculado por esta decisión del legislador”.** (Negrillas de la Sala).

“Es decir, que la expresión “responsabilidad derivada de las leyes” tiene un sentido original; habría que hablar preferiblemente de un **régimen de reparación aceptado por el legislador”.** (Subrayas de la Sala). (Biblioteca Aguilar, pág. 341”.

“La Sala reitera, pues, que dentro de la filosofía jurídica que se deja expuesta, es posible que, en una situación bien distinta a la que se registra en el presente proceso se abra paso un régimen de responsabilidad, que dé lugar a la indemnización de perjuicios por la actividad del Estado - Legislador, pero dentro del temperamento que se deja estudiado”²⁶.

Son varios los aspectos a destacar del fallo que se viene de citar. En primer lugar, señala que son dos los conceptos en los que se fundamenta la responsabilidad del Estado-Legislador: el riesgo o la igualdad ante las cargas públicas, excluyendo de manera categórica cualquier responsabilidad por falla en el servicio y señalando vehementemente que el legislador no puede incurrir en ella, en tanto la ley está exenta de toda crítica. A su vez, destaca que aun cuando concurre alguno de los dos supuestos en los que podría hablarse de responsabilidad del legislador, es el mismo quien decide de manera expresa o tácita si habrá lugar a la reparación del daño que cause con su actividad, decisión que vincula al juez administrativo.

No cabe duda de que esta postura a la luz de los principios consagrados en la Constitución y en especial en lo dispuesto en su artículo 90, carece de todo sentido hoy día, pues como se verá más adelante con mayor detalle, el legislador sí puede incurrir en falla en el servicio y, si bien existen ciertos casos en los que es la misma norma la que consagra el deber de reparar, como son las hipótesis de los

²⁶ Sección Tercera. Sentencia del 18 de octubre de 1990. Expediente número 5396. C.P. Julio César Uribe Acosta.

artículos 58²⁷, 336²⁸ y 365²⁹ de la Carta Política, ello no obsta para que a través de las acciones ordinarias pueda obtenerse la indemnización de los perjuicios derivados de la expedición de una ley, aun cuando no haya sido autorizado por ella, máxime cuando a la luz de los más elementales principios de la responsabilidad, no tiene sentido que sea el mismo causante del daño quien decida a su arbitrio si debe resarcir o no el perjuicio, pues tal prerrogativa situaría al administrado en una situación de franca desventaja.

En pronunciamiento del 25 de agosto de 1998, la Sección Tercera del Consejo de Estado dejó ver con más claridad la posibilidad de imputar responsabilidad al Estado a título de daño especial por la actividad legislativa, como consecuencia de la suscripción de un tratado internacional que confería inmunidad jurisdiccional a los agentes diplomáticos y que le impidió al accionante demandar a un ciudadano norteamericano que trabajaba en la embajada de los Estados Unidos, a fin de que le resarciera los perjuicios ocasionados por la muerte de su cónyuge. En esa ocasión, la Corporación condenó a la Nación, en cabeza de los Ministerios del In-

terior³⁰ y de Relaciones Exteriores por los hechos señalados, aclarando que no se debatía la responsabilidad del Estado por la muerte del ciudadano colombiano, sino por el hecho de haberles impedido a sus causahabientes, solicitar la reparación ante la justicia colombiana. Véase:

“[...] En estricto sentido y con la orientación que esta Sala otorga a este proceso, debe entenderse que lo afirmado por el tribunal no obsta para que en este proceso administrativo los damnificados con un fundamento fáctico distinto, (el desequilibrio de las cargas públicas ante la ley), acudan ante la jurisdicción contencioso-administrativa en demanda contra el Estado Colombiano, con lo cual se asegura precisamente el acceso a la justicia nacional y al derecho que tiene todo ciudadano a demandar en reparación en igualdad de condiciones en su territorio y ante jueces nacionales.

“En síntesis debe tenerse presente que mientras en el fallido proceso ordinario el demandado era Edmund Scott y el daño, la muerte de César Julio Cuervo, en este proceso, el demandando es el Estado Colombiano y el fundamento es el desequilibrio de las cargas públicas ante la ley. Aquí, la muerte de Cuervo solo se tendrá en cuenta como factor objetivo para el cálculo de la indemnización a que haya lugar y no es materia de juicio la conducta de Scott”³¹.

A continuación en el fallo se precisó que, si bien el Estado estaba facultado para suscribir los tratados que considerara convenientes para el cabal desarrollo de sus relaciones internacionales, ello no lo eximía de responder por los eventuales daños que se desprendieran de esa actividad, por lo que debía responder a título de daño especial:

“[...] Si bien el Estado colombiano es soberano para el manejo de sus relaciones internacionales, ello no obsta para que ante la jurisdicción contencioso-administrativa colombiana pueda ser convocado a responder por las consecuencias de sus actos que como en el caso presente se trata de un acto complejo. Los privilegios que conceda a Estados o a sus diplomáticos acreditados corren a cargo de la Nación, y no sería equitativo que revertieran a cargo de una persona en particular”.

“Si del cumplimiento del Tratado, que como en el caso particular que nos ocupa deviene para los actores un perjuicio cuya autoría material radica en cabeza de un agente diplomático, la Nación Colombiana debe asumir las consecuencias patrimoniales derivadas del cumplimiento de sus obligaciones y respecto de las relaciones diplomáticas entre los Estados. Entonces, se encuentra claramente establecido el factor de imputación de la responsabilidad impetrada respecto del ente demandado por su titularidad jurídica exclusiva y excluyente para el manejo de las relaciones internacionales que constitucionalmente implican una operación compleja con participación de las tres ramas del poder público, a

²⁷ ARTÍCULO 58. <Artículo modificado por el artículo 10. del Acto Legislativo número 1 de 1999. El nuevo texto es el siguiente:> Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos en que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contencioso-administrativa, incluso respecto del precio.

²⁸ ARTÍCULO 336. Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley.

La ley que establezca un monopolio no podrá aplicarse antes de que hayan sido plenamente indemnizados los individuos que en virtud de ella deban quedar privados del ejercicio de una actividad económica lícita.

²⁹ ARTÍCULO 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. **Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.**

³⁰ Recuérdese que para la fecha en que se profirió la sentencia, conforme al artículo 149 del C.C.A., para efectos procesales, el Congreso de la República estaba representado por el Ministro de Gobierno.

³¹ Sección Tercera. Sentencia del 25 de agosto de 1998. Expediente número IJ001. C.P. Jesús María Carrillo Ballesteros.

saber, el ejecutivo encabezado por el Presidente de la República a quien corresponde la dirección de las relaciones internacionales y por ende la negociación de los tratados; el legislativo que incorpora los tratados internacionales como texto de derecho interno mediante leyes y el judicial representado en el caso por la Corte Constitucional mediante el control automático que ejerce sobre dichas leyes.

“El ejercicio de la titularidad de las relaciones internacionales por parte del Estado implica una actuación suya cuyas consecuencias conforme al artículo 90 de la C.P., deben ser por él asumidas y en el caso los afectados perdieron la oportunidad de demandar al autor material del daño y al propietario del vehículo automotor, todo lo cual justifica fehacientemente la responsabilidad patrimonial del Estado colombiano en la especie”.

[...]

“En el *sub judice*, estima la Sala, que **es pertinente aplicar el régimen de la responsabilidad por daño especial**, que es el que corresponde aplicar cuando por la actividad legítima del Estado se causa un daño. En el caso presente la incorporación a la legislación nacional del texto de la Convención de Viena de fecha del 18 de abril de 1961, en desarrollo de una operación compleja de naturaleza pública consistente en la negociación y firma del dicho tratado, su incorporación como ley nacional y la sujeción a los controles jurisdiccionales de conformidad con la Constitución y su aplicación produjo un daño consistente en el desequilibrio de las cargas públicas que los actores no deben soportar”. (Negrillas de la Sala).

[...]

“[...] Si excepcionalmente como en este caso y por un tratamiento de privilegio conferido por el Estado a una persona, atendidas sus calidades, se produce un desequilibrio en su favor y en contra de otro que resulta damnificado y sin la posibilidad de demandar con fundamento en el hecho dañino ante su juez natural, **es claro que hay un desequilibrio de las cargas públicas y que por ello el particular está habilitado para demandar al Estado en reparación con fundamento en su actuar complejo como ya se dijo**³²”. (Negrillas de la Sala).

El 26 de septiembre de 2002, la Sección Tercera se refirió a la responsabilidad que podía atribuírsele al legislador por la expedición de una norma declarada inexecutable, haciendo alusión a los efectos de las sentencias de inexecutable y a la posibilidad de reparar los perjuicios ocasionados mientras la ley estuvo vigente.

Se trató de un caso en el cual el municipio de Prado demandó ante la jurisdicción contenciosa, a fin de que se ordenara al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el pago de las sumas correspondientes a los ingresos de la concesión de telefonía móvil que había dejado de percibir mientras el artículo 5° de la Ley 217 de 1995 permaneció vigente, hasta la fecha en que fue declarado inexecutable. Se negaron las pretensiones al considerar que toda vez que la Corte en la sentencia de inexecutable no dispuso que la misma tendría efectos retroactivos,

no podía considerarse que los daños causados con anterioridad a esa declaratoria devenían en antijurídicos, haciendo énfasis en que solo el Tribunal Constitucional estaba facultado para señalar los efectos de sus sentencias y no podía acudir a la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad para acceder a la reparación de los daños causados mientras la norma estuvo vigente:

“Podría pensarse, en principio, que la decisión de la Corte constituye un argumento suficiente para tornar indiscutible el planteamiento de la autoridad que, respecto de situaciones anteriores, advierte la incompatibilidad entre la norma aplicable y una disposición constitucional, por lo cual resultaría perfectamente viable la aplicación de la excepción.

“Considera la Sala, sin embargo, que no puede perderse de vista lo expresado por la misma Corte, en la Sentencia C-113 de 1993, antes mencionada. En efecto, si los fallos de constitucionalidad expedidos por esa corporación tienen efectos de cosa juzgada *erga omnes* y ella es la única instancia competente para establecer los efectos de los mismos, debe concluirse que su pronunciamiento debe ser acatado por todas las autoridades públicas. En ese sentido, la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad encuentra límites en el pronunciamiento de la Corte Constitucional, guardiana suprema de la integridad y la supremacía de la Carta Fundamental.

[...]

“La decisión sobre los efectos de un fallo de constitucionalidad, en consecuencia, también tiene efectos de cosa juzgada *erga omnes*, **de manera que no están facultadas las autoridades de la República para aplicar la excepción de inconstitucionalidad respecto de una norma determinada, cuando la misma ha sido declarada inexecutable por la Corte y el fallo respectivo tiene efectos hacia el futuro**. Si, como se dijo anteriormente, se trata de actos proferidos o situaciones consolidadas con posterioridad al fallo, este simplemente debe acatarse, porque la norma en cuestión ha desaparecido del ordenamiento jurídico. **Si, en cambio, se trata de actos proferidos con anterioridad al mismo o de situaciones consolidadas antes de su pronunciamiento, aquellos y estas conservan su eficacia jurídica. Una conclusión diferente nos llevaría a concluir, necesariamente, que el fallo de constitucionalidad puede ser desconocido, en situaciones concretas, por las autoridades competentes para resolverlas**³³”. (Negrillas de la Sala).

Llama poderosamente la atención de la Sala, lo expresado en los apartes finales del pronunciamiento al señalar que, si bien, es posible predicar responsabilidad por la actividad del legislador cuando se rompe el equilibrio ante las cargas públicas, no ocurre lo mismo frente a las situaciones que se consolidaron antes de que la norma fuera declarada inexecutable, cerrando de contera la posibilidad de atribuir responsabilidad a título de falla en el servicio. En efecto, se dijo:

³³ Sección Tercera. Sentencia del 26 de septiembre de 2002. Expediente número 20945. C.P. Alier Eduardo Hernández.

³² *Ibidem*.

“Se precisa, al respecto, que si bien esta Corporación ha aceptado la posibilidad de declarar la responsabilidad de la Nación por los perjuicios causados como consecuencia de la aplicación de normas constitucionales y legales, ella está referida a los casos en que el demandante demuestra que las mismas crean para él un desequilibrio frente a las cargas públicas, en relación con la situación en que se encuentran los demás ciudadanos³⁴. Es, entonces, en estos eventos, ese desequilibrio –que se materializa en un daño especial– lo que constituye el fundamento de la obligación de indemnizar que surge a cargo la Nación, la cual, por lo demás, debe ser representada en el proceso por el Presidente del Senado de la República, conforme a lo dispuesto en el artículo 149, inciso 3°, del Código Contencioso Administrativo.

“Muy diferente es la situación que se plantea en el caso que hoy ocupa a la Sala; en efecto, como se ha expresado, la pretensión de declaración de responsabilidad está sustentada en el no pago de unos dineros que, según lo afirma el apoderado del municipio demandante, se deben a este último, situación que constituye una típica falla del servicio, referida concretamente a la aplicación de una norma contraria a la Constitución, esto es, el numeral 2.7 del artículo 1° de la Ley 168 de 1994, para definir la naturaleza de los recursos recibidos por la concesión del servicio de telefonía móvil celular, antes de la declaratoria de inexecutable de la misma. Así las cosas y dado que, según lo explicado, la contradicción con la Carta Política no existe con respecto a las situaciones consolidadas con anterioridad a la notificación del pronunciamiento de la Corte contenido en el fallo C-423 de 1995, ni puede ser válidamente declarada por el juez contencioso administrativo, es claro que aquella pretensión no puede prosperar³⁵”.

Esta línea de pensamiento ofrece los mismos reparos hechos al fallo del 18 de octubre de 1990, pues aunque la Corte Constitucional fije los efectos del fallo, nada obsta para que el ciudadano pueda solicitar la reparación del daño ante el juez administrativo, no a título de restitución, sino de reparación. Sin duda alguna, la expedición de una norma que luego es declarada inexecutable, cualquiera sea su rango, constituye una falla en el servicio que genere un daño antijurídico, idea que será ampliada más adelante.

El pensamiento que precede adquiere mayor fuerza, si se tiene en cuenta que en proveído del 15 de mayo de 2003, la misma Sección Tercera se pronunció en sentido contrario al fallo del 26 de septiembre de 2002, señalando que la acción de reparación directa sí era procedente para obtener la indemnización frente a una norma declarada inexecutable, puesto que tal declaratoria ponía de manifiesto la existencia de una falla en el servicio. En esa ocasión se estudió la admisión de una demanda interpuesta contra la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el De-

partamento Administrativo de la Función Pública, por la expedición de los Decretos-ley 1064 y 1065 de 1999, que posteriormente fueron declarados inexecutable mediante Sentencia C-918 de 1999. Sobre el particular se dijo en el proveído:

“La elección de la acción de reparación directa fue adecuada, pues, como se desprende de lo dicho y de acuerdo con la narración de los hechos que motivaron la demanda, **una falla en la función legislativa (ordinaria y extraordinaria) generó los perjuicios aducidos por el actor.** (Negrillas de la Sala).

“Los efectos materiales causados por los actos declarados inexecutable por la Corte, podrán ser reparados en caso de que se encuentren acreditados debidamente. Obviamente, tal inexecutable no obliga al reconocimiento de lo pedido por el demandante, pues debe haber claridad, al menos, sobre su ocurrencia y cuantía.

“En conclusión: la acción de reparación directa es procedente para obtener la indemnización de perjuicios causados por la aplicación de una norma que ha sido declarada inexecutable, pues tal declaración deja a la vista una falla en el ejercicio de la función pública. Por ello, la demanda no podía ser rechazada”³⁶.

En sentencia del 12 de junio de 2003 proferida por la Sección Cuarta en sede de acción de grupo, el Consejo de Estado señaló nuevamente que los perjuicios derivados de la ejecución de una ley que más tarde fue declarada inexecutable, no constituían un daño antijurídico, observación que se hizo en el marco de un asunto tributario en el que se solicitaba la restitución de la sumas pagadas en virtud del impuesto a las transacciones financieras, creado mediante el Decreto 955 del 2000 y que fue declarado inexecutable por la Sentencia C-1043 de 2000. En esa oportunidad el pronunciamiento fue del siguiente tenor:

“De lo anterior se colige que la causa del presunto perjuicio alegado es la ley, por tanto del cumplimiento o de la aplicación en sí de la misma no se puede derivar un perjuicio, puesto que es obligatoria para todos los habitantes del país desde su promulgación (artículo 52, C. de R. P. y M.), y al ejecutivo dentro de las funciones constitucionales asignadas le corresponde velar por la estricta recaudación y administración de las rentas dentro del marco fijado en la ley por el Congreso o en los actos excepcionales con fuerza de ley. Así las cosas, el alegado detrimento del patrimonio de los usuarios del sistema financiero no sería antijurídico, porque el impuesto contenido en las disposiciones antes señaladas era aplicable y su constitucionalidad o legalidad solo es susceptible de controversia ante el juez competente mediante el ejercicio de las acciones ordinarias contenidas en el ordenamiento jurídico y de otro lado el efecto de las inexecutable declaradas se determinó expresamente hacia el futuro.

(...)

³⁴ Ver, sentencias de la Sala Plena IJ 001 del 25 de agosto de 1998 e IJ002 del 8 de septiembre del mismo año.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Auto del 15 de mayo de 2003. Exp. número 23.245. C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

“En relación con la solicitud de aplicar la excepción de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 4° de la Carta, la Sala considera que en la presente acción no es aplicable, pues **declarada la inexecutable de las normas hacia el futuro, el efecto implica que los recaudos efectuados con fundamento en preceptos vigentes en tal momento, se apoyaron en la obligatoriedad de su aplicación, por lo que el alegado perjuicio no puede devenir en antijurídico.** (Negrillas de la Sala)³⁷.

El 16 de agosto de 2007, la Sección Tercera señaló que la expedición de un acto administrativo contrario a la ley o a la Constitución, entrañaba una falla en el servicio que generaba daños antijurídicos. En la sentencia se declaró patrimonialmente responsable al municipio de Pereira por los perjuicios causados por el cobro indebido del impuesto de telefonía básica conmutada, establecido en el Acuerdo 51 de 2001, entre el tres de agosto de 2001 y el 31 de diciembre de 2003, comoquiera tal acto fue declarado nulo por la jurisdicción contencioso administrativa. Se expusieron las siguientes razones:

“La declaración de nulidad del acto administrativo que sustentaba el impuesto de telefonía urbana **configura una falla del servicio de la cual se deriva el daño antijurídico, cuya indemnización se solicita en la demanda.** En efecto, dicha declaración convierte el pago de dicho impuesto en un pago **indebido, dado que la declaración de nulidad de un acto administrativo, es, en sí misma, constitutiva de una falla del servicio.** Mantener lo pagado indebidamente, por los miembros del grupo, en el patrimonio de la entidad demandada configuraría un enriquecimiento injustificado, y contrario a la ley, en su favor [...] (Negrillas de la Sala).

[...]

“Parafraseando las citas anteriores **es claro que las autoridades públicas se encuentran sometidas al imperio de la Constitución y la ley; de llegarse a conculcar dicha obligación se puede causar un daño antijurídico, imputable a la administración bajo el título de falla del servicio. El deber de indemnizar que surge de tal título no admite excepción alguna, como bien lo ha interpretado la Sala, al aplicar el artículo 90 de la Constitución Política**”³⁸. (Negrillas de la Sala).

Sin embargo, en sentencias del 24 de abril de 2013, esta Subsección se pronunció sobre la responsabilidad del legislador por las leyes declaradas inconstitucionales, señalando que en ese evento se configura una falla en el servicio y pese a que los efectos de las sentencias de inexecutable rigen hacia el futuro, nada le impide al juez de lo contencioso administrativo, ordenar la reparación de los perjuicios ocasionados con la expedición de la norma. Véase:

“(III) El tercer evento, y al cual reviste mayor importancia en el *sub judice* puesto que es el que sustenta las pretensiones de la parte actora, es

cuando la obligación de responder se genera por una norma declarada inconstitucional por la autoridad competente para ello.

“Conforme al artículo 45 de la Ley 270 de 1996, LEAJ, las sentencias que profiere la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control, tienen efectos hacia futuro excepto que la misma Corporación resuelva lo contrario. Así las cosas, la regla general es que los pronunciamientos de constitucionalidad de una norma tenga efectos *ex nunc* y solo, de manera excepcional y cuando la Corte expresamente lo señale sus decisiones surtirán efectos retroactivos, *ex tunc*. En este último evento, será entonces el mismo tribunal constitucional quien deberá determinar las consecuencias de retrotraer las cosas al estado anterior a la vigencia de la norma inexecutable y si es del caso fijar las indemnizaciones a que haya lugar.

“Sin embargo, si el juez constitucional guarda silencio en este aspecto, la Sala considera que nada obsta para que sea el juez contencioso administrativo quien establezca las repercusiones que el retiro retroactivo del precepto retirado del ordenamiento puedan tener frente a aquellos afectados por la norma y ordenar las reparaciones pertinentes.

“En el acontecimiento planteado, el título de imputación será el de la falla de servicio, sin que haya lugar a distinguir entre la inexecutable por vicios de fondo o de procedimiento, puesto que el legislador no cumplió a cabalidad su tarea ora porque vulneró el ordenamiento suprallegal y desconoció principios o preceptos de carácter constitucional, ya sea porque se inobservaron las normas propias que rigen el proceso de adopción de las leyes, y la prueba de la misma no será otra que la sentencia mediante la cual se declara a la norma inconstitucional.

“Se itera pues, que al Congreso de la República o al Presidente cuando revestido de facultades extraordinarias tiene estas competencias, como a cualquier otra autoridad pública les corresponde respetar la Constitución al ejercer las funciones para las cuales fueron investidas y si en desarrollo de las mismas faltan a ese deber, deben entonces indemnizar los perjuicios irrogados a los administrados³⁹”.

Finalmente, en sentencia del 29 de enero de 2014, la Subsección “A” se pronunció en el mismo sentido, en un caso similar al *sub judice*, sosteniendo que los daños que se causen mientras la ley declarada inexecutable permaneció vigente, son antijurídicos:

“Ahora bien, aunque resulta cierto que la modulación de los efectos de la sentencia de inexecutable podría llegar a tener consecuencias en cuanto a la determinación del momento a partir del cual se debe computar la caducidad de la acción o en punto a la cuantificación del perjuicio, en la medida en que desde la ejecutoria de la sentencia que ordena la expulsión del ordenamiento de la norma creadora del tributo se debe comenzar el cómputo de los años que el ordenamiento jurídico establece para la presentación oportuna de la demanda

³⁷ Sentencia del 12 de junio de 2003. Rdo. 25000-23-27-000-2002-00014-01(AG). C.P. María Inés Ortiz Barbosa.

³⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp. 23245, M. P. Alier E. Hernández Enríquez.

³⁹ Expedientes 28.221 y 27.720, C. P. Olga Mélida Valle de la Hoz.

de reparación directa y, por otro lado, dicha exclusión frena los efectos nocivos que la aplicación de la referida disposición, normativa puede llegar a tener frente al patrimonio de los particulares, no es menos cierto que de manera alguna podría considerarse que los efectos hacia el futuro de la sentencia de inexecutable tendrían por virtud o por efecto el saneamiento de las situaciones particulares que se concretaron con ocasión de la aplicación de una norma declarada contraria a la Constitución Política, puesto que ellas revisten el carácter de antijurídicas⁴⁰.

4.1. Con fundamento en los pronunciamientos traídos a colación, que proveen una visión general de la forma como se ha tratado el tema en la doctrina, el derecho comparado y nuestra jurisprudencia contencioso administrativa, se tiene que el Estado podría responder por los daños causados en el ejercicio de su competencia reguladora, bien sea cuando estos se deriven de la expedición de una norma ajustada al ordenamiento superior; siempre y cuando quien lo padece no tenía en principio por qué sufrirlo; o todo lo contrario, cuando se origine en una disposición que es declarada nula o inexecutable según el caso, advirtiendo que en el primer evento, el daño será imputable a título de daño especial y en el segundo, de falla en el servicio. Como bien puede verse y ya se puso de manifiesto *ab initio*, no han sido uniformes los pronunciamientos en relación al tema, especialmente cuando se trata del régimen de falla, pues ningún tropiezo se ha presentado –al menos en Colombia– en lo que concierne a declarar la responsabilidad a título de daño especial.

Ahora bien, llama la atención que cuando se está frente a leyes en sentido estricto, es decir aquellas expedidas por el Congreso, la jurisdicción contencioso administrativa ha sido mucho más temerosa al momento de dar por acreditada la existencia de una falla en el servicio, mientras que tratándose de leyes en sentido material, como es el caso de los actos administrativos declarados nulos, no han sido mayores los reparos u objeciones al respecto, diferenciación que carece de sentido, lógica y *sindéresis*, pues como se explicó en acápites precedentes, todos son actos expedidos por el Estado en ejercicio de su función reguladora y se caracterizan por ser generales, impersonales y abstractos. Al respecto, el profesor Parada Vásquez, manifestó sobre los daños originados en una ley que ha sido declarada inexecutable, que “deben ser indemnizados en la forma y medida en que lo son los originados por una disposición reglamentaria que se declare ilegal [...]”⁴¹.

De manera pues que no hay razón alguna para distinguir entre los daños producidos por una norma u otra, ya que en ninguno de los dos supuestos se estaría atentando contra la institución de la cosa juzgada, lo que ocurre es que en el caso de los daños derivados del reglamento o acto administrativo que ha sido declarado nulo, quien está llamado a reparar el daño es por regla general el mis-

mo sujeto que lo expidió; mientras que en el caso de las leyes declaradas inexecutable, el llamado a responder patrimonialmente es el legislador, pese a no haber ejecutado la norma, justamente por ser el creador del precepto inconstitucional. De allí se sigue como conclusión que el factor de imputación no está constituido por la ejecución de la norma inconstitucional, sino por su creación y expedición. Sostener lo contrario sería permanecer en el sistema conceptual que exigía únicamente la existencia del nexo causal directo para atribuir el daño, que ya ha sido ampliamente superado.

Lo anterior reviste especial relevancia, cuando se trata de leyes que versan sobre aspectos tributarios, por medio de las cuales se establecen impuestos o tasas y posteriormente son declaradas inexecutable, pues *prima facie* tiende a pensarse que el llamado a resarcir el daño, no es el autor de la ley, sino quien recaudó el tributo, conclusión que está alejada de la realidad, comoquiera que aquel que recauda el pago no es más que una agente del Estado que obra de buena fe y se encarga de hacer cumplir la ley. Esta conclusión tiene su fundamento en el hecho de que no fue el recaudador del impuesto o tasa, quien creó la ley contraria a la Constitución, hecho que constituye la falla en el servicio y por lo tanto, en modo alguno puede imputársele el daño derivado de esa falla, ya que de ser así se estaría confundiendo la reparación con la restitución, advirtiendo que la primera siempre estará a cargo de aquel a quien le sea imputable el daño.

Es así como la misma Corte Constitucional, en Sentencia C-038 de 2006, en la que se pronunció sobre la executable del artículo 86 del Decreto 01 de 1984 –Código Contencioso Administrativo–, señaló que la responsabilidad patrimonial del Estado derivada de los hechos del legislador, se encuentra expresamente contemplada en el artículo 90 de la Constitución y aclaró que aunque en ella se consagran varios supuestos en los que la actuación del legislador da lugar a la respectiva reparación de quienes puedan verse perjudicados con la misma, ello no excluye la posibilidad de imputar el daño por otros eventos derivados de la misma actividad reguladora del Estado. Véase:

“De este modo la responsabilidad patrimonial del Estado por los hechos, acciones u omisiones imputables al Poder Legislativo está expresamente contemplada en el artículo 90 constitucional, pues cualquier otra posibilidad sería abiertamente inconstitucional desde la perspectiva del Estado Social de Derecho y de los principios y valores que rigen nuestro ordenamiento constitucional tales como la solidaridad, la igualdad, la justicia material y la supremacía de la Constitución. Principios que cristalizaron en el ordenamiento jurídico colombiano y que encontraron una de sus expresiones en la disposición constitucional en comento. No sobra advertir que la Constitución establece expresamente determinados supuestos de obligación reparatoria por la actuación del Legislador, tales como la figura de la expropiación⁴², la

⁴⁰ Expediente 26.689 C. P. Mauricio Fajardo Gómez.

⁴¹ Parada Vásquez, citado en Concheiro, J. (2001). Responsabilidad patrimonial del Estado por la declaración de inconstitucionalidad. Madrid. Ed. Dijusa. P. 341.

⁴² El artículo 58 constitucional modificado por el artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 12991, contempla:

obligación de indemnizar cuando se establece un monopolio⁴³ o cuando el Estado decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos⁴⁴.

Lo anterior no significa que la responsabilidad del Estado legislador se vea circunscrita exclusivamente a los anteriores eventos o a los supuestos de declaratoria de inconstitucionalidad de las leyes, pues como ya se ha dicho su fundamento estriba en la noción de daño antijurídico, la cual como se ha reiterado a los largo de esta decisión descansa en los principios de solidaridad y de igualdad, y

Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Este se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio.

⁴³ **Artículo 336.** Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley.

La ley que establezca un monopolio no podrá aplicarse antes de que hayan sido plenamente indemnizados los individuos que en virtud de ella deban quedar privados del ejercicio de una actividad económica lícita.

La organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos estarán sometidos a un régimen propio, fijado por la ley de iniciativa gubernamental.

Las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud.

Las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores, estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación.

La evasión fiscal en materia de rentas provenientes de monopolios rentísticos será sancionada penalmente en los términos que establezca la ley.

El Gobierno enajenará o liquidará las empresas monopolísticas del Estado y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley.

En cualquier caso se respetarán los derechos adquiridos por los trabajadores.

⁴⁴ **Artículo 365.** Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra Cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

no en la idea de la actividad ilícita del Legislador, entendida como tal las actuaciones contrarias a la Constitución.

Por lo tanto determinar el régimen particular de la responsabilidad del Estado legislador, o si se prefiere los títulos de imputación del daño antijurídico a la actuación u omisión del Congreso de la República, es una tarea que en todo caso corresponde precisar al propio Legislador en ejercicio de su potestad configuradora y a la jurisprudencia contencioso administrativa, como juez especializado en la materia. Al respecto resulta particularmente ilustrador observar la evolución de la figura desde la perspectiva del derecho comparado y en la jurisprudencia contencioso administrativa colombiana”.

Y a continuación, al referirse al derecho comparado, la Corte hace alusión al tratamiento que ha recibido el tema en el derecho español, así:

“Curiosamente, el supuesto al parecer más claro de responsabilidad patrimonial del Estado por actuación del Legislador: la indemnización de las lesiones patrimoniales causadas por una ley declarada inconstitucional, sería el último en ser reconocido por la jurisprudencia. En una serie de sentencias del año 2000⁴⁵, el Tribunal Supremo Español ha reconocido y declarado el derecho a la indemnización por responsabilidad del Estado-Legislator derivado de la aplicación de una ley inconstitucional.

“Las razones que llevan al máximo órgano de la jurisdicción ordinaria española a deducir tal responsabilidad, parecen tan lógicas y evidentes que sorprende que no hubiesen sido acogidas mucho antes. Pues en estos casos **el Tribunal presenta la obligación de indemnizar a cargo del Estado como una consecuencia necesaria de ese principio básico y esencial para cualquier ordenamiento basado en una Constitución dotada de auténtica eficacia normativa, el de constitucionalidad, que reclama el sometimiento del legislador a la norma superior:** (Negrillas de la Sala).

“[C]iertamente, el Poder Legislativo no está exento del sometimiento a la Constitución y sus actos –leyes– quedan bajo el imperio de tal norma suprema. En los casos donde la ley vulnere la Constitución, evidentemente el Poder Legislativo habrá conculcado su obligación de sometimiento, y la antijuridicidad que ello supone traerá consigo la obligación de indemnizar. Por tanto, la responsabilidad del Estado-legislador puede tener (...) origen en la inconstitucionalidad de la ley.

“[P]or definición, la ley declarada inconstitucional encierra en sí misma, como consecuencia de la vinculación más fuerte de la Constitución, el man-

⁴⁵ Se trata de las sentencias del 29 de febrero, 13 de junio, 15 de julio y 30 de septiembre de 2000 proferidas por la Sección a de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo en resolución de los recursos interpuestos por diversas personas y entidades contra los acuerdos del Consejo de Ministros que desestimaron sus solicitudes de indemnización por responsabilidad del Estado Legislador. Los perjuicios, según los recurrentes derivaban del cobro del gravamen complementario sobre la tasa fiscal del juego, establecido por el artículo 38.2.2 de la Ley 5/1990 y declarado inconstitucional y nulo por la Sentencia del Tribunal Constitucional 173 de 1996.

dato de reparar los daños y perjuicios concretos y singulares que su aplicación pueda haber originado (...) Existe, en efecto, una notable tendencia en la doctrina en el derecho comparado a admitir que, declarada inconstitucional una ley, puede generar un pronunciamiento de reconocimiento de responsabilidad patrimonial cuando aquella ocasione privación o lesión de bienes, derechos o intereses jurídicos protegibles⁴⁶.

“La responsabilidad patrimonial por actuación del órgano representativo tiene origen, entonces, en la vulneración de la Constitución, la cual dado su carácter de norma suprema, vincula al Legislador en su actuación. Este tipo de responsabilidad, guardaría semejanza con la responsabilidad de la Administración por la expedición de reglamentos ilegales, pues el deber de indemnizar tiene como requisito previo la declaratoria de inconstitucionalidad –o de ilegalidad en el caso de los reglamentos– de la disposición generadora del perjuicio”. (Negrillas de la Sala).

Se destaca en ese orden como en la jurisprudencia del ordenamiento español, la antijuridicidad del daño proviene justamente del hecho de que el legislador, al expedir una norma que es declarada inexecutable, pone de manifiesto su falta de sometimiento a la Constitución. La violación de ese deber, Constituye entonces el juicio de reproche sobre el cual se estructura la *imputatio iuris* del daño.

Bajo esa lógica y perspectiva, se tiene que nadie está obligado a soportar las consecuencias adversas de una norma que nació a la vida jurídica contrariando la Constitución, pues ello sería desdibujar el principio de la supremacía constitucional, que constituye la piedra angular de nuestro ordenamiento jurídico. No cabe duda que la expedición de una norma con esas características y que luego es declarada inexecutable, constituye *per se* una falla en el servicio que puede generar un daño antijurídico y ello se dice, por cuanto los ciudadanos –y es apenas lógico–, esperan legítimamente, con fundamento en el principio de confianza legítima, que el legislador expida normas que se ajusten al texto constitucional.

Ahora bien, de los diversos pronunciamientos y reflexiones doctrinales traídos a colación, se infiere que el principal argumento para negar la existencia de responsabilidad, es el hecho de que los efectos de las sentencias de inexecutable de la Corte Constitucional, son *ex nunc* y solo cuando esta señala lo contrario, pueden derivarse de ellas efectos hacia el pasado o *ex tunc*⁴⁷, afirmación que

sustentan quienes la respaldan, en el artículo 45 de la Ley 270 de 1996 –LEAJ–, según el cual, “*Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario*”. De acuerdo con la Sentencia C-037 de 1996, que revisó la constitucionalidad del articulado de la mencionada ley, solo ella tiene competencia para fijar los efectos de las sentencias, por lo que por regla general las mismas solo surten efectos a partir de su expedición. Es pertinente precisar que inicialmente el artículo 45 de la LEAJ, sí contemplaba varios supuestos en los que las sentencias de inexecutable debían ser tener efectos *ex tunc*, consagrándose expresamente la posibilidad de demandar la reparación de los perjuicios⁴⁸.

“Por otra parte, teniendo en cuenta que al momento de proferir este fallo la mayor parte del tributo que se ha encontrado opuesto a la Constitución ya fue recaudada, con el objeto de realizar la justicia querida por el constituyente volviendo las cosas al estado anterior al quebranto de los preceptos superiores y en busca de la prevalencia del derecho sustancial (artículo 228 C.N.), se ordenará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la inmediata devolución de las sumas pagadas por los contribuyentes. “Este reintegro resulta apenas natural pues, de no ser así, siendo contrarios a la Carta los preceptos que autorizaban la colocación de los bonos, se tendría un enriquecimiento sin causa para el Estado y un perjuicio injustificado para los contribuyentes, quienes no están obligados a transferir recursos al erario sino en los casos y por los motivos que disponga la ley. Desaparecida esta, pierde fundamento el pago y, por ende, si se hubiere efectuado, debe ser restituido para realizar el principio de justicia y hacer operante y vigente el orden justo al que aspira la Constitución. Además, la aludida consecuencia se apoya en el principio de la buena fe.

“No desconoce la corte que el gobierno al proponer el tributo y el Congreso al aprobar las disposiciones en referencia, tuvieron en cuenta importantes finalidades de interés colectivo, especialmente en las áreas de desarrollo social y seguridad interna, que dieron precisamente su nombre a los bonos cuya emisión se autorizaba.

“Pese a ello, esta Corporación no tiene a su cargo la evaluación de si son convenientes, oportunos o benéficos los propósitos buscados por las normas que se someten a su juicio, sino el estudio y decisión objetivos acerca de la constitucionalidad de las mismas. Es pues, el medio y su viabilidad a la luz del orden superior lo que cae dentro de la órbita de competencia de la Corte, no los fines a los cuales él está encaminado.

“Lo anterior resulta todavía más claro si se considera que en el presente caso el Congreso habría podido establecer, dentro del ámbito de sus atribuciones legislativas, otros mecanismos que se hubieran enmarcado dentro de la preceptiva constitucional, para alcanzar las metas propuestas, sin necesidad de esquivar el perentorio mandato que prohíbe la retroactividad de la tributación usando el expediente inconstitucional de dar al impuesto creado la apariencia de inversión forzosa”.

⁴⁸ Prescribía la norma en mención:

“Excepcionalmente la corte podrá disponer que las Sentencias tengan efecto retroactivo en los siguientes casos: 1. cuando de la aplicación general de la norma se pueda llegar a irrogar un daño irreparable de cualquier naturaleza que no guarde proporción con las cargas públicas que los asociados ordinariamente deben soportar y que entrañe manifiesta inequidad. 2. Cuando se deba preservar el principio constitucional de favorabilidad o garantizar la efectividad de los derechos fundamentales; y, 3. Cuando se esté en presencia de los actos a que se refiere el artículo 149 de la Constitución Política.

⁴⁶ STS de 29 de febrero de 2000 FJ 4°.

⁴⁷ El primer evento en el cual la Corte le dio efectos retroactivos a una sentencia de inexecutable, fue el de la C-149 de 1993, en el que se declararon inexecutable los artículos 16, 17 y 18 de la Ley 6ª de 1992, por los que se autorizó al Gobierno Nacional para emitir títulos de deuda pública interna hasta por un \$270.000.000.000, denominadas “BONOS PAPA DESARROLLO SOCIAL Y SEGURIDAD INTERNA (BDSI)”. La corte consideró que en realidad se trataba de la creación de un gravamen de carácter tributario, con efectos retroactivos, por lo que con el fin de restablecer el equilibrio y los derechos de quienes se habían visto perjudicados con la aplicación de las disposiciones señaladas, ordenó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, devolver a los contribuyentes las sumas pagadas:

Sin embargo, los mismos fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional, en la aludida sentencia, en la que se reiteraron los argumentos expuestos en la C-113 de 1993:

“Pero, fuera del poder constituyente, ¿a quién corresponde declarar los efectos de los fallos de la Corte Constitucional, efectos que no hacen parte del proceso, sino que se generan por la terminación de este? Únicamente a la propia Corte Constitucional, ciñéndose, como es lógico, al texto y al espíritu de la Constitución. Sujeción que implica tener en cuenta los fines del derecho objetivo, y de la Constitución que es parte de él, que son la justicia y la seguridad jurídica.

“En conclusión, solo la Corte Constitucional, de conformidad con la Constitución, puede, en la propia sentencia, señalar los efectos de esta. Este principio, válido en general, es rigurosamente exacto en tratándose de las sentencias dictadas en asuntos de constitucionalidad.

La Corte Constitucional se basó en el principio de seguridad jurídica para justificar el hecho de que las sentencias de constitucionalidad solo puedan tener efectos hacia el futuro. Sobre el particular, considera la Sala que pese a ser ello cierto, no obsta para que pueda accederse a la reparación del perjuicio, toda vez que una cosa es la intangibilidad de las situaciones jurídicas consolidadas antes de la declaratoria de inconstitucionalidad y otra muy diferente, es el deber que tiene el legislador de reparar el daño que ha causado con su actuación; se trata de situaciones jurídicas autónomas e independientes entre sí. De ello se sigue una consecuencia lógica, y es que el daño no es imputable a quien ejecutó la ley, sino a quien la creó. En ese orden de ideas, se tiene que la prevención a aceptar la responsabilidad del Estado-legislador en estos eventos, obedece a una interpretación equivocada del artículo 45, que confunde la intangibilidad de la cosa juzgada, con la imposibilidad de reparar los perjuicios, cuando en realidad estas figuras no son excluyentes entre sí⁴⁹.

En este punto resulta bastante ilustrativo lo señalado por la Corte Constitucional en Sentencia

“En el evento en que el fallo deba tener efecto retroactivo, la Corte fijará con precisión el alcance del mismo en la parte resolutoria de la sentencia. conforme a la apreciación de los elementos de juicio disponibles, la concesión de efectos retroactivos no se debe traducir en la afectación negativa de situaciones jurídicas consolidadas en cabeza de personas que han obrado de buena fe.

“En todo caso, frente a la vulneración de un derecho particular y concreto, el restablecimiento del derecho o la reparación directa solo podrán ordenarse por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, previo el ejercicio de las acciones pertinentes contra los actos administrativos expedidos con fundamento en la norma que haya sido declarada inexecutable o con motivo de las actuaciones cumplidas por la administración en vigencia de esta, respectivamente”.

⁴⁹ Para una mayor ilustración, ocurre lo mismo en los eventos de error judicial, en los que si bien no se revoca la providencia que contiene el yerro, sino que la cosa juzgada permanece incólume, la jurisdicción contenciosa administrativa sí puede ordenar el reconocimiento de los perjuicios derivados de esta, quedando claro que una cosa es preservar intactas las situaciones jurídicas consolidadas y otra, resarcir el perjuicio.

C-066 de 1997, en la que declaró executable el artículo 38 de la Ley 142 de 1994⁵⁰ y dejó ver con claridad que aunque la declaratoria de nulidad de un acto administrativo, solo tenga efectos hacia el futuro, no es un obstáculo para solicitar la reparación de los daños ocasionados con el mismo:

“Califica el actor como irracional la parte del artículo 38 de la ley objeto de control que limita los efectos de la declaratoria de nulidad, única y exclusivamente hacia el futuro, argumentando que ello significa que el restablecimiento del derecho o la reparación del daño solamente proceden hacia adelante, a partir del momento en que la jurisdicción contencioso administrativa profiera el fallo, lo cual, en su sentir, no se aviene con lo dispuesto en el artículo 90 constitucional. También ataca la segunda parte del artículo diciendo que si la buena fe se presume, “*declarada la NULIDAD de un acto o contrato, estos de todas maneras pueden quedar vigentes cuando hayan sido celebrados de buena fe... Por lo tanto,... la jurisdicción contencioso administrativa tendría que entrar a demostrar la MALA FE (o quien ejerza la respectiva acción contractual...) a fin de poder proferir el fallo de ANULACIÓN*”.

“No encuentra la Corte fundamento alguno que sirva para declarar la inexecutable del artículo 38 *sub judice*, a partir de los argumentos esgrimidos por el demandante. Como sucede con la disposición anteriormente examinada, el artículo 38 de la Ley 142 de 1994 consagra dos supuestos de hecho: primero, la sola anulación de los actos administrativos relacionados con los servicios públicos domiciliarios; y segundo, las consecuencias posibles de tal determinación jurisdiccional, es decir, el restablecimiento del derecho o la reparación del daño. En cuanto al primero, **efectivamente la ley restringe el ámbito temporal de la anulación de los actos administrativos al momento de su declaratoria y hacia adelante, exclusivamente, con el fin de que todas las actuaciones consolidadas antes de la misma queden incólumes. Hasta aquí nada ha dicho el legislador sobre las posibles condenas patrimoniales, restablecimiento de derechos o reparación de daños a que haya lugar, sino simplemente se ha referido a la desaparición del acto anulado, a su exclusión del mundo jurídico, lo cual, se repite, sucede desde el momento en que así lo disponga la jurisdicción competente y hacia el futuro** (Negrillas de la Sala).

“Otra cosa sucede en relación con las consecuencias a que puede llevar la anulación de un acto administrativo, segundo supuesto de hecho del artículo 38, cuya lectura, contraria a la efectuada por el actor, en ningún momento limita la reparación o el restablecimiento a los daños causados o derechos conculcados después de la declaratoria de

⁵⁰ La norma en mención prescribe:

Artículo 38. *Efectos de nulidad sobre actos y contratos relacionados con Servicios Públicos.* La anulación judicial de un acto administrativo relacionado con servicios públicos solo producirá efectos hacia el futuro. Si al declararse la nulidad se ordena el restablecimiento del derecho o la reparación del daño, ello se hará en dinero si es necesario, para no perjudicar la prestación del servido al público ni los actos o contratos celebrados de buena fe.

nulidad. No precisamente el legislador, previendo esta segunda posibilidad, separó la redacción de la norma buscando, de una parte, garantizar la estabilidad y seguridad jurídica en los asociados con la intangibilidad de las actuaciones amparadas por un acto administrativo posteriormente declarado nulo; y de otra, que los daños antijurídicos o los derechos cuya materialización o vulneración se desprendan de dicha declaratoria, puedan ser reparados o restablecidos, no desde el momento en que se profiera el fallo y hacia adelante únicamente, sino desde su efectiva verificación, incluso si ella se retrotrae a un momento anterior a la expedición del fallo. Luego, **son diferentes los efectos en el tiempo de la anulación de los actos administrativos, que por orden del legislador solamente pueden ser *ex nunc*, y las consecuencias de la misma en cuanto a la reparación de daños o el restablecimiento de derechos que, dependiendo de las circunstancias, pueden tener efectos *ex tunc*, con lo cual, en manera alguna, el legislador ha desbordado lo prescrito en el artículo 90 constitucional**". (Negras de la Sala).

Si bien, es cierto, la sentencia en cita que precede se refiere a la declaratoria de nulidad de un acto administrativo y no a la inexecutableidad de una ley, conforme a lo que se ha venido exponiendo, para los efectos del tema que ocupa la atención de la Sala, la distinción carece de relevancia, toda vez que ambos son actos expedidos por el legislador en sentido material, como una expresión de la competencia creadora de normas del Estado, en su dimensión más amplia. En consecuencia, los razonamientos expuestos en la sentencia, tienen plena aplicación cuando es el Congreso quien expide una ley contraria a la Constitución, y de ellos se concluye que la cláusula que establece que las sentencias de executableidad solo tienen efectos hacia el futuro, no tiene como propósito impedir el acceso a la reparación del daño o negar la existencia de responsabilidad del legislador y menos la antijuridicidad de aquel, sino que pretende imprimirle estabilidad y seguridad a las relaciones que ya se consolidaron con fundamento en la disposición que fue expulsada del ordenamiento jurídico, las cuales permanecerán incólumes, pero existiendo siempre la posibilidad de que quien se vio afectado con la norma pueda acudir al juez administrativo para que este ordene al creador de la misma resarcir los perjuicios, pues, se itera, aceptar lo contrario sería legitimar los efectos nocivos que una norma contraria a la Constitución produzca, situación que no puede avalarse en un Estado social de derecho, que está gobernado por la supremacía constitucional como principio orientador.

Lo señalado encuentra sentido, y cobra vigencia puesto que si bien, la declaratoria de inexecutableidad de la norma es posterior a su expedición, desde un comienzo devino en inconstitucional, comoquiera que la contradicción frente a la Carta Política siempre estuvo presente, por lo tanto cualquier daño originado en su aplicación tiene el carácter de antijurídico, y por lo tanto es indemnizable.

En modo alguno puede señalarse que el juez contencioso administrativo carece de jurisdicción para juzgar los actos del legislador y que al conde-

narlo a reparar el daño se está supliendo su voluntad y por lo tanto usurpando sus funciones, pues el operador judicial simplemente se limita a verificar los presupuestos de responsabilidad del artículo 90, esto es, la existencia de un daño antijurídico y la imputación del mismo y en ningún momento ejerce un control sobre la constitucionalidad del precepto. Esta crítica parte del supuesto de que es el mismo legislador quien desde la expedición de la ley debe autorizar la indemnización de los daños que cause con aquella, sin embargo, en los casos de disposiciones declaradas inexecutableas, ¿cómo exigirle esta actuación si no pudo avizorar la producción del daño antijurídico desde un comienzo? Es por ello que se concluye de manera contundente, que al ordenar la reparación, el Juez no incursiona en la órbita de las competencias de la rama legislativa, toda vez que no está creando ni modificando una ley, simplemente está corrigiendo una situación que el particular no estaba en la obligación de soportar, cual es al fin de cuentas la esencia y el fin último del medio de control de reparación directa.

Se reitera, entonces que la declaratoria de inexecutableidad equivale a la falla en el servicio, sin importar si la misma obedece a razones de forma o de fondo, pues que en ambos casos el legislador infringió una norma de orden superior.

Ahora bien, la discusión así planteada se concentra en la determinación y delimitación del daño antijurídico cuando el mismo proviene de una ley declarada inexecutable; en efecto, como se ha señalado *in extenso* en líneas anteriores, la tesis que niega la posibilidad de configuración de responsabilidad en estos eventos, argumenta que: i) si la sentencia de inexecutableidad no tiene efectos retroactivos no podría hablarse de antijuridicidad o daño injusto porque la persona estaría obligada a soportarlo, y ii) tampoco se podría reparar esa alteración negativa puesto que ya existirían situaciones jurídicas consolidadas.

En relación con el primer fundamento, se ha sostenido que no son equiparables los escenarios de responsabilidad por el hecho de la ley declarada inexecutable frente a los derivados del acto administrativo nulo porque, *prima facie*, los efectos de las sentencias de nulidad son retroactivos, hacia el pasado o *ex tunc* (desde siempre), mientras que los primeros, se itera, por regla general, serían efectos hacia futuro o *ex nunc* (desde ahora). Así las cosas, el razonamiento parte de la premisa de que si la sentencia de inconstitucionalidad no moduló los efectos hacia el pasado todas las situaciones jurídicas que se desprendieran de la misma –incluida la responsabilidad– se encontrarían cubiertas por un halo de juricidad, lo que impediría la configuración del primer elemento de la responsabilidad a la luz del artículo 90 de la Constitución Política.

La Sala no comparte los argumentos expuestos y, por el contrario, fija su posición en la materia para concluir que los daños provenientes del hecho de la ley –bien por omisión legislativa, por la ley executable o constitucional, y por la ley declarada inexecutable, con independencia de los efectos del fallo del tribunal constitucional–, son de naturaleza antijurídica y, consecuentemente, reparables de manera integral a la luz del artículo 16 de la Ley

446 de 1998. Las razones que permiten arribar a ese colofón, son las siguientes:

i) No son equiparables los efectos de la sentencia de inexecuibilidad con los elementos de la responsabilidad. En otros términos, la Corte Constitucional al retirar del ordenamiento jurídico una disposición no determina si procede o no la reparación de un daño, por la sencilla pero potísima razón de que se está frente a una situación o alteración negativa a un estado de cosas favorables que, a la luz del artículo 90 de la Carta Política, la persona no estaba en la obligación jurídica de soportar.

En efecto, no es el fallo de la Corte Constitucional lo que determina la existencia o no del daño antijurídico, sino el conocimiento del mismo, aunado a la acreditación de una falla del servicio. De modo que, la antijuricidad en estos casos no pende de la decisión proferida por el respectivo Tribunal Constitucional, puesto que desde la misma expedición de la norma la persona no se encuentra en el deber jurídico de soportar el daño irrogado, con independencia de que tenga que cumplir con las exigencias del precepto ya que mientras sobre el mismo no recaiga un pronunciamiento judicial gozará de la presunción de constitucionalidad y, por lo tanto, será aplicable.

No se diga que en estas situaciones la persona desconoce el daño porque muy seguramente habrá adelantado todas las gestiones y actuaciones –administrativas y judiciales– tendientes a que no le sea aplicado ese ordenamiento. Lo que ocurre es que cuando el tribunal constitucional retira la norma del ordenamiento jurídico la persona tiene conocimiento de la antijuricidad y de la falla del servicio legislativo, circunstancia por la que, desde ese momento, podrá demandar la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado por la vía de la reparación directa, para que sea reparado de manera integral el daño irrogado.

En este punto es importante advertir la distinción introducida por Von Litz, según la cual la antijuricidad puede clasificarse en: a) formal (*normwidrigkeit*), esto es, la violación a una norma de derecho o jurídica, y b) material (*rechtwidrigkeit*), es decir, el menoscabo a derechos e intereses legítimos que al ser jurídicamente protegidos, no se está en la obligación de soportar su vulneración.

Sin duda, el daño constituye el primer elemento o supuesto de la responsabilidad, cuya inexistencia, o falta de prueba, hace inocuo el estudio de la imputación frente a la entidad demandada; esto es, ante la ausencia de daño se torna estéril cualquier otro análisis, comoquiera que es el umbral mismo de la responsabilidad extracontractual del Estado.

El daño se refiere a aquel evento en el cual se causa un detrimento o menoscabo, es decir, cuando se lesionan los intereses de una persona en cualquiera de sus órbitas, es “la ofensa o lesión de un derecho o de un bien jurídico cualquiera”⁵¹ aunque algunos autores han considerado que esta concepción debe incluir también la “amenaza o puesta en

peligro del interés”⁵², con lo cual se amplía su concepción a la “función preventiva”⁵³ del mismo; en ese orden de ideas, se encuentran diversos conceptos del daño que ha planteado la doctrina:

“Nos encontramos ante un concepto *amplio, impreciso y esencialmente intuitivo*⁵⁴. De estas características se deriva la dificultad de dar un concepto unitario de <<daño>>, dada la diversidad de manifestaciones y matices que este presenta⁵⁵.

“Para De Cupis <<daño>> no significa más que nocimiento o perjuicio, o lo que es lo mismo amonización o alteración de una situación favorable⁵⁶, En un entendimiento similar del concepto, la doctrina suele dar un concepto meramente objetivo del <<daño>> caracterizándolo –en palabras de Lorenz– como <<el menoscabo que, a consecuencia de un acaecimiento o evento determinado, sufre una persona, ya en sus bienes vitales naturales, ya en su propiedad o en su patrimonio>>⁵⁷.

“Esta afirmación precisa de una urgente aclaración ya que el hombre no sólo sufre cuando se lesionan sus intereses materiales; <<un atentado –escriben los hermanos Mazeaud– contra sus intereses morales, le puede resultar todavía más sensible>>⁵⁸. En definitiva, <<daño>> no se equipara a la mera pérdida pecuniaria.

“El concepto de daño comprende, en efecto, el perjuicio, el nocimiento causado⁵⁹. Es una modificación a la realidad material⁶⁰, modificación desfavorable para el dañado, perjudicial para sus intereses. En consecuencia, es inmanente al concepto de

⁵² DE LORENZO Miguel Federico. El daño injusto en la responsabilidad civil. Ed. Abeledo – Perrot, Buenos Aires. Pág. 17.

⁵³ VÁSQUEZ Ferreira Roberto. Ob. cit. Pág. 170.

⁵⁴ Nota del original: “Cfr. ATAZ LÓPEZ, J.: *Los médicos y la responsabilidad civil*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1985, p. 319”.

⁵⁵ Nota del original: “Vid., entre otros, YZQUIERDO TOLSADA, M.: *Responsabilidad civil contractual y extracontractual*. Reus, Madrid, 1993, Vol. I, p. 182”.

⁵⁶ Nota del original: “DE CUPIS, A.: *I/ danno. Teoria generale della responsabilità civile*, Giuffrè Editore, Milano, 1996, Vol. I, p. 7. Términos curiosamente coincidentes con los empleados por el *Diccionario* de la Real Academia de la Lengua como sinónimos de <<Nocimiento>>; cfr. *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*, Espasa- Calpe, Edic, 1984 (20ª edición), t. II, p. 956: <<Nocimiento. (De nocir), Daño o perjuicio>>.

⁵⁷ Nota del original: “Cfr. LARENZ, K.: *Derecho de obligaciones* (traducción española de SANTOS BRIZ), EDERSA, Madrid, 1958, t. I., p. 193. Definición recogida por SANTOS BRIZ, J. en sus obras: *Derecho de daños*, EDERSA, Madrid, 1963, p. 107 y *La responsabilidad Civil. Derecho Sustantivo y Derecho Procesal*, Montecorvo SA., Madrid, 1993 (7ª edic.), t. I., p. 144; por PASCUAL ESTEVILL, L.: *La responsabilidad extracontractual, aquiliana o delictual*, Bosch, Barcelona, 1990-92, t. II, Vol. 20, Parte Especial (cont.), p. 647”.

⁵⁸ Nota del original: “Cfr. MAZEAUD, H., L. y J.: *Lecciones de Derecho Civil* (traducción de Luis Alcalá – Zamora y Castillo), Ed. Ediciones Jurídicas Europa- América, Buenos Aires, 1960, Parte segunda, Vol. II, p. 60.

⁵⁹ Nota del original: “Vid. PATTI, S.: *I/ danno patrimoniale*, UTET- Librería, Torino, 1989, p. 9; DE CUPIS, A.: <<Danno (dir vig)>>, en Enc. Dir., t. XI, Milano, 1962, pp. 622 y ss”.

⁶⁰ Nota del original: “Vid. Von CAEMMERER, E.: *Das Problem des Kausalzusammenhangs im Privatrecht*, Freiburg i. Br., 1956.

⁵¹ ORGAZ Alfredo. El daño resarcible. 2ª Edición. Ed. Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, pág. 36. En ese mismo sentido VÁSQUEZ Ferreira Roberto en su obra *Responsabilidad por daños*. Ed. Depalma, Buenos Aires, pág. 174 lo definió así: “El daño es la lesión a un interés jurídico”.

daño la idea de confrontación entre una situación antecedente y una sucesiva desventajosa para la víctima”⁶¹.

Así, con la aproximación al concepto de daño⁶², es pertinente señalar, que la constatación de este no es suficiente para que se proceda a su indemnización; en efecto, el daño debe ser cualificado para que sea relevante en el mundo jurídico, por ello la Constitución Política en el artículo 90 señala que “El Estado responderá patrimonialmente por los **daños antijurídicos** que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas” (se resalta).

La antijuridicidad⁶³ se refiere a aquello que no se tiene la obligación de padecer, al evento que es “contrario a derecho”⁶⁴, “es la contradicción entre la conducta del sujeto y el ordenamiento jurídico aprehendido en su totalidad”⁶⁵, ello se refiere a que se desconozca cualquier disposición normativa del compendio normativo, sin importar la materia o la rama del derecho que se vulnera, puesto que la transgresión a cualquiera de ellas, genera la antijuridicidad del daño⁶⁶.

En ese orden, la antijuridicidad puede ser estudiada en el plano formal y en el material: el primero de ellos se evidencia con la simple constatación de la vulneración a una norma jurídica, y el segundo se re-

fiere a la lesión que se produce con esa vulneración, en los derechos de un tercero⁶⁷, aspectos que deben estar presentes para que el daño sea indemnizable.

Sin embargo, es preciso señalar que no sólo es antijurídico el daño cuando se vulnera una norma jurídica, sino también aquel que atenta contra un bien jurídicamente protegido, en palabras de Roberto Vásquez Ferreyra, “la antijuridicidad supone una contradicción con el ordenamiento, comprensivo este de las leyes, las costumbres, los principios jurídicos estrictos dimanantes del sistema y hasta las reglas del orden natural. En esta formulación amplia caben los atentados al orden público, las buenas costumbres, la buena fe, los principios generales del derecho y hasta el ejercicio abusivo de los derechos”^{68,69}.

La Corte Constitucional en Sentencia C-333 del 1º de agosto de 1996, en lo que se refiere al daño antijurídico, indicó:

“El daño antijurídico no tiene una definición constitucional expresa, por lo cual es un concepto constitucional parcialmente indeterminado, cuyos alcances pueden ser desarrollados, dentro de ciertos límites, por el Legislador.

“La doctrina española ha definido el daño antijurídico no como aquel que es producto de una actividad ilícita del Estado sino como el perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo. Esta concepción fue la base conceptual de la propuesta que llevó a la consagración del actual artículo 90. (...)”

“Esta concepción de daño antijurídico ha sido admitida por la jurisprudencia del Consejo de Estado en nuestro país. Así, en múltiples oportunidades ese tribunal ha definido el daño antijurídico como “la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar”, por lo cual “se ha desplazado la antijuridicidad de la causa del daño al daño mismo”. Por consiguiente, concluye esa Corporación, “el daño antijurídico puede ser el efecto de una causa ilícita, pero también de una causa lícita. Esta doble causa corresponde, en principio, a los regímenes de responsabilidad subjetiva y objetiva”.

“Por ende, la fuente de la responsabilidad patrimonial del Estado es un daño que debe ser antijurídico, no porque la conducta del autor sea contraria al derecho, sino porque el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio, por lo cual este se reputa indemnizable. Esto significa obviamente que no todo perjuicio debe ser reparado porque puede no ser antijurídico, y para saberlo será suficiente acudir a los elementos del propio daño, que puede contener causales de justificación que hacen que la persona tenga que soportarlo”.

Esta Corporación ha entendido el daño antijurídico como “el perjuicio que es provocado a una per-

⁶¹ BUSTOS Lago José Manuel. La antijuridicidad del daño resarcible en la responsabilidad civil extracontractual. Ed. Tecnos. Madrid. Pág. 40.

⁶² El Consejo de Estado, ha definido el daño así: “El daño, como otro de los elementos de la responsabilidad, es la lesión o pérdida causada por una conducta lícita o ilícita, que puede ser patrimonial o extrapatrimonial, y la cual no tiene por qué soportar el lesionado (art. 90 constitucional)”, sentencia del 19 de mayo de 2005, Expediente N° 15001-23-31-000-2001-01541- 03, MP: María Elena Giraldo Gómez; “El daño, en “su sentido natural y obvio”, es un hecho, consistente en “el detrimento, perjuicio, menoscabo, dolor o molestia causado a alguien”, “en su persona, bienes, libertad, honor, afectos, creencias, etc.” y “...supone la destrucción o disminución de ventajas o beneficios patrimoniales o extrapatrimoniales de que goza un individuo”. Sentencia del 11 de noviembre de 1999, Expediente N° 11.499, M.P.: Alier Eduardo Hernández Enríquez.

⁶³ Término que ha sido aceptado por un sector de la doctrina como sinónimo de injusto, y en ciertos eventos de ilícito.

⁶⁴ BUSTOS Lago José Manuel, Ob. cit. Pág. 45.

⁶⁵ Nota del original: “cfr. BUERES, A. J.: <<El daño injusto y la licitud” op. Cit., p. 149. En el mismo sentido, entre otros, RODRÍGUEZ MOURULLO, G.: Derecho Penal. Parte General, op cit., p. 343: “Para la determinación de la antijuridicidad resulta decisivo el ordenamiento jurídico en su conjunto””. BUSTOS Lago José Manuel. Ob. cit. Pág. 50.

⁶⁶ Sobre el concepto de daño antijurídico resulta ilustrativo, la breve reseña que sobre el mismo presenté, VÁZQUEZ Ferreira Roberto. Ob. cit. Pág. 128.: “En una primera aproximación, compagnucci de Caso define a la antijuridicidad como “el acto contrario a derecho, considerado este último concepto como una concepción totalizadora del plexo normativo”.

“Gschntzer entiendo por antijuridicidad “una infracción de una norma, ley, contrato, ya norma expresa, ya atendido a la finalidad que la norma persiga o lesiones principios superiores”.

“En el campo penal, Mezger define la antijuridicidad –injusto– como el juicio impersonal- objetivo sobre la contradicción existente entre el hecho y el ordenamiento jurídico”.

⁶⁷ BUSTOS Lago José Manuel. Ob. cit. Págs. 51 a 52.

⁶⁸ Nota del original: “así lo expusimos en nuestra obra *La obligación de seguridad en la responsabilidad civil y ley de contrato de trabajo*, ED. Vélez Sarsfield, Rosario, 1988, p. 67. Ver también Alberto Bueres en *El daño injusto y la licitud...*, ob. cit., p. 149, y Omar Barbero, *Daños y perjuicios derivados del divorcio*, Edit. Astrea, Bs. As., 1977, p. 106”.

⁶⁹ VÁZQUEZ Ferreira Roberto. Ob. cit. Pág. 131.

sona que no tiene el deber jurídico de soportarlo”⁷⁰, como también en los siguientes términos:

“A pesar de que el artículo 90 de la Constitución es claro en señalar que el Estado “responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables”, lo cierto es que en nuestro ordenamiento jurídico no existe definición normativa del concepto de daño antijurídico. Por ello, la jurisprudencia nacional, siguiendo algunos parámetros de la doctrina extranjera, dada la similitud de los artículos 106 de la Constitución Española y 90 de la Constitución Colombiana, ha definido el daño antijurídico como “la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho”⁷¹, o también se ha entendido como el daño que se produce a una persona a pesar de que “el ordenamiento jurídico no le ha impuesto a la víctima el deber de soportarlo, es decir, que el daño carece de ‘causales de justificación’”⁷².

“Nótese que, de la simple definición de daño antijurídico, pueden deducirse fácilmente dos de sus principales características, a saber:

“La primera: no todos los daños que causa el Estado resultan indemnizables, sobre todo si los mismos son el resultado de la actividad estatal lícita, pues solamente originan el deber de reparación patrimonial aquellos daños que exceden los límites jurídicos que garantizan los derechos e imponen obligaciones exigibles a todas las personas que viven en determinada sociedad. Se ve, entonces, cómo la concepción del daño antijurídico, desde esa perspectiva, no solamente resulta acorde con los principios de eficiencia de la función pública y efectividad de los derechos (artículos 228 y 2° de la Constitución), sino también confluye con los principios de igualdad frente a las cargas públicas y solidaridad, que constituyen las piezas angulares del Estado Social de Derecho (artículos 1° y 13 de la Carta)”⁷³.

⁷⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de 8 de mayo de 1995, Expedientes N° 8118 y 8163 de 13 de julio de 1993, M.P.: Juan de Dios Montes Hernández, reiterado en sentencia del 6 de junio de 2007, Expediente N° 16.460, M.P.: Ruth Stella Correa Palacio.

⁷¹ Nota del original: “Sentencia del 2 de marzo de 2000, Expediente N° 11945, entre muchas otras”.

⁷² Nota del original: “Sentencias del 11 de noviembre de 1999, Expediente N° 11499 y del 27 de enero de 2000, Expediente N° 10867”.

⁷³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 5 de diciembre de 2005, Expediente N° 12.158, MP.: Alier Eduardo Hernández Enríquez. Ver entre otras: “En el bien entendiendo que la expresión lesión tiene un significado más estricto que la palabra daño. No cualquier daño será indemnizado, sino solo aquellos daños jurídicos, aquellos daños a los que el derecho les dé alguna relevancia, aquellos daños que no deban ser normalmente soportables: el cambio de lugar de una parada de los autobuses urbanos, el tiempo que hay que aguantar en la cola en la ventanilla de una oficina pública, son consideraciones así como supuestos en los que las posibles molestias de los ciudadanos no alcanzan la categoría de lesión”. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de julio de 1991, Expediente N° 6334, M.P.: Daniel Suárez Hernández. “Según se ha visto, condición necesaria para que desencadene la reparación es que el daño sea antijurídico, calificación que se obtiene de constatar que el ordenamiento jurídico no le ha impuesto a la víctima el deber

El daño antijurídico, a efectos de que sea indemnizable, requiere que esté cabalmente estructurado, por tal motivo, es imprescindible que se acrediten los siguientes aspectos relacionados con la lesión o detrimento cuya reparación se reclama: i) debe ser antijurídico, esto es, que la persona no tenga el deber jurídico de soportarlo; ii) que se lesione un derecho, bien o interés protegido legalmente por el ordenamiento; iii) que sea cierto, es decir, que se pueda apreciar material y jurídicamente; por ende, no puede limitarse a una mera conjetura.

Así las cosas, se puede establecer que las hipótesis que no cumplan con esos parámetros, conformarán un daño opuesto, esto es, justo o jurídicamente permitido: “desde esta perspectiva, los actos humanos que resulten ajustados al derecho, en función de que son respetuosos con los intereses que este estima preferentes, integran la órbita de los actos lícitos, justos o no antijurídico (...)”⁷⁴, es decir, que serán daños jurídicos cuando la conducta por la cual se imputa el daño o el hecho dañoso este autorizado por las normas jurídicas vigentes, o el que acaece por el cumplimiento de un deber consagrado en el ordenamiento jurídico, en términos breves “cuando existe el deber legal de soportarlo”⁷⁵.

Como se aprecia, el daño antijurídico es el principal elemento sobre el cual se estructura la responsabilidad patrimonial de la administración pública, a la luz del artículo 90 de la Carta Política, entidad jurídica que requiere para su configuración de dos ingredientes: i) uno material o sustancial, que representa el núcleo interior y que consiste en el hecho o fenómeno físico o material (v.gr. la desaparición de una persona, la muerte, la lesión, etc.) y ii) otro formal que proviene de la norma jurídica, en nuestro caso de la disposición constitucional mencionada⁷⁶.

En este orden, el daño antijurídico no puede ser entendido como un concepto puramente óptico, al imbricarse en su estructuración un elemento fáctico y uno jurídico se transforma para convertirse en una institución deontológica, pues solo la lesión antijurídica es resarcible integralmente en términos normativos (artículo 16 de la Ley 446 de 1998) y, por lo tanto, sólo respecto de la misma es posible predicar consecuencias en el ordenamiento jurídico.

Es así como, sólo habrá daño antijurídico cuando se verifique una modificación o alteración negativa fáctica o material respecto de un derecho, bien o interés legítimo que es personal y cierto frente a la persona que lo reclama, y que desde el punto de vista formal es antijurídico, es decir, no está en la obligación de soportar porque la normativa no le impone esa carga.

de soportarlo, es decir, que el daño carece de “causales de justificación.

“(…)”

“Por lo anterior, no hay duda de que el fundamento de la responsabilidad del Estado se desplazó de la ilicitud de la conducta causante del daño (falla del servicio o culpa del Estado) al daño mismo, siempre y cuando este fuese antijurídico”. Sentencia del 11 de noviembre de 1999, Expediente N° 11.499, MP.: Alier Eduardo Hernández Enríquez.

⁷⁴ BUSTOS Lago José Manuel. Ob. Cit. Págs. 51 a 52.

⁷⁵ GIL Botero Enrique. Responsabilidad Extracontractual del Estado. Quinta Edición. Ed. Temis. Pág. 28.

⁷⁶ Cf. DE CUPIS, Adriano “El Daño”, Ed. Bosch, Barcelona, 2ª edición, 1970. Pág. 82.

ii) Las inquietudes que es preciso formularse son las siguientes: ¿el nocimiento que se deriva de la aplicación de una ley que, con posterioridad, es declarada inexecutable –sin que se imprima a la decisión efectos retroactivos– es jurídico? ¿Cuáles son las razones para llegar a esa conclusión, máxime si estamos frente a una situación objetiva que lesiona un interés legítimo (v.gr. aminoración del patrimonio por pagar un impuesto que es a todas luces inconstitucional), que es personal, cierto y que los mismos jueces han reconocido su falta de fundamento superior, razón que determina su antijuricidad?

El yerro conceptual se deriva de asimilar e identificar la validez o vigencia de la norma con la juridicidad del daño; lo anterior; comoquiera que se entiende equivocadamente que los efectos hacia futuro de la sentencia de constitucionalidad (*ex nunc*), al no afectar la vigencia pasada de la disposición generan que se tenga el deber de soportar los efectos negativos.

El anterior planteamiento cae por su propio peso, por cuanto de aplicarse ese criterio sin ambigüedades o matices, habría que concluir que no es procedente la responsabilidad del Estado por leyes ejecutables o constitucionales, o por actos administrativos lícitos. En efecto, la sola legalidad de la norma de la que se desprende el daño haría nugatorio los efectos de la responsabilidad (v.gr. una ley declara un inmueble patrimonio histórico y cultural de la Nación), ya que la licitud y constitucionalidad de la norma desvirtuarían la posibilidad de predicar la existencia de antijuricidad del daño.

En otros términos, la constitucionalidad o inconstitucionalidad –es decir, los efectos, la vigencia o la validez de las normas– no son elementos estructurales de la noción de daño antijurídico. Lo que determina la antijuricidad del daño es lo siguiente: i) que esa alteración o afectación negativa a un estado de cosas favorable sea injusta, esto es, que lesione un interés jurídicamente tutelado, lícito y legítimo, y ii) que el ordenamiento jurídico en su conjunto –principios, valores y reglas según la clasificación de Robert Alexy– no le impongan a la persona el deber jurídico de soportarlo.

Una posición contraria, no permitiría que se demandara en reparación directa al Estado por la expedición de una ley que, a criterio del demandante es inconstitucional, y de la cual se deprecia la formulación de la excepción de inconstitucionalidad por parte del Juez de lo Contencioso Administrativo, toda vez que la Corte Constitucional, en este hipotético escenario, no se habría pronunciado sobre la validez misma.

De modo que, si bien, la sentencia de inexecutable fija criterios de suma importancia en la materia, tales como: i) el término de caducidad del medio de control de reparación directa, ii) la delimitación de la falla del servicio, y iii) la imputabilidad del daño en cabeza del Congreso de la República, ello no quiere significar, en modo alguno, que la antijuricidad del daño se derive de la misma, porque la intolerabilidad de la lesión se origina desde el momento en que la ley fue promulgada con vicios de validez y, por lo tanto, con su aplicación afectó o trasgredió los intereses legítimos de los particulares.

En otros términos, la noción de antijuricidad del artículo 90 de la Constitución Política dista mucho de ser entendida en términos del hecho ilícito de

raigambre civil, puesto que apunta de manera concreta a la noción de “daño injusto”, es decir, a la inexistencia en el cuerpo normativo de la obligación de soportar esa lesión; de modo que el interrogante que surge es el siguiente: ¿un problema de vigencia normativa –la validez y vigencia de la ley en el tiempo– tiene incidencia y repercusiones en el derecho de daños? La respuesta tiene que ser negativa porque con independencia a los efectos de la nulidad o inconstitucionalidad, el daño existe, es cierto, personal y, por obvias razones, la persona no se encontraba obligada a soportarlo.

En relación con la noción de daño injusto como manifestación de la antijuricidad, la doctrina ha sostenido:

“Por consiguiente, es posible advertir dos vertientes diferentes en torno a la comprensión de la antijuricidad del daño: i) la de corte civil estructurada en el concepto de “acto o hecho ilícito” que vulnera el plexo normativo (antijuricidad formal) y que lesiona un bien jurídico (antijuricidad material), y ii) la de raigambre constitucional que tiene como fundamento la teoría española de la lesión antijurídica, y que, por lo tanto, dista mucho de introducir un elemento propio de la noción de “ilícito civil”, para imprimir una característica más propia del derecho público y que se acompaña en mayor medida con el fenómeno de constitucionalización del derecho, esto es, la antijuricidad entendida como la inexistencia de la obligación “normativa o jurídica” de soportar el menoscabo patrimonial o inmaterial.

“Así las cosas, el factor de antijuricidad que se integró a la noción de daño no puede ser entendido en términos del ilícito de las codificaciones de derecho privado, sino que, por el contrario, comprende la necesidad de que se verifique si la víctima de la afectación se encontraba en el deber jurídico de tolerarla. Aunado a lo anterior, no es posible concluir que un paradigma estructurado sobre la noción de daño antijurídico convierta la responsabilidad de la administración en un sistema objetivo –que excluya de plano cualquier análisis de culpabilidad o de falla del servicio– o de aseguramiento universal.

“Por lo anterior, es válido concluir que la constatación del daño no genera de forma automática su reparación integral, comoquiera que es esencial que aquel revista la connotación de antijurídico, así como el hecho de que sea imputable a la organización estatal demandada. Por tanto, será la nota de antijuricidad un factor importante en la determinación de si la persona se encontraba compelida a tolerar –desde el derecho de daños– la restricción de un determinado derecho, bien o interés legítimo”⁷⁷.

En esa perspectiva, el daño injusto no tiene en cuenta para su configuración el análisis del comportamiento del Estado en general –tanto en lo que se refiere a la entidad que produjo el daño (v.gr. el Congreso de la República) como al organismo encargado de analizar la constitucionalidad o legalidad de las actuaciones públicas (v.gr. la Rama Judicial)– sino que se establece a partir de la víctima. En otros términos, será daño antijurídico o injusto todo aquel que lesione un interés legítimo (v.gr. el patrimonio) y que, a la luz del artículo 90 de la

⁷⁷ GIL Botero, Enrique “Constitucionalización del derecho de daños”, Ed. Temis, Bogotá, 2014. Pág. 24 y 25.

Carta Política, no tenga justificación o fundamento jurídico para su irrogación.

La doctrina con especial sindéresis ha destacado esta diferencia o disimilitud entre la conducta que da origen al daño antijurídico y este último, en los siguientes términos:

“Por lo demás, la no circunscripción de la categoría de la antijuricidad a una única rama del ordenamiento jurídico no hace más que poner de relieve, una vez más, la esencial trabazón existente entre todos los sectores jurídicos parciales integrantes del mismo, puesto que la “determinación normativa” de las circunstancias que caracterizan la antijuricidad puede encontrarse fuera del ámbito normativo que cualifica tipológicamente el supuesto de hecho que hace surgir la responsabilidad civil. De esta forma, la determinación de los “extremos normativos” de la antijuricidad en el ámbito de la tutela penal puede encontrarse, al menos en ciertos aspectos, también en el ámbito de las normas civiles. En efecto, la configuración normativa que en el ámbito del derecho civil se realiza de instituciones como, v.gr., la propiedad, la posesión o el crédito, son asumidos para caracterizar la antijuricidad en algunas forma de delito y, a la inversa, los extremos normativos de cualificación de la antijuricidad en el ámbito de la tutela civil, se puede detraer de la disciplina de determinadas instituciones contenidas en normas de derecho público”⁷⁸.

Quiere significar lo anterior, que la antijuricidad del daño **no** está marcada o influida por los siguientes aspectos o criterios: i) el comportamiento lícito o ilícito del Estado, ii) por los efectos proferidos por otros ámbitos o dimensiones normativas distintas al derecho público de daños (v.gr. el derecho penal, civil, laboral, disciplinario, ambiental, etc.), y iii) las decisiones judiciales previas que gocen del atributo de la cosa juzgada no constituyen óbice para que el juez de la responsabilidad analice si existen daños latentes que no se tenga el deber jurídico de soportar y, por lo tanto, al ser imputables a la administración pública sea inexorable su reparación integral.

Ejemplos concretos de daños antijurídicos cuya existencia ha encontrado acreditada esta Corporación con independencia del comportamiento de la administración pública o de las decisiones emanadas de otras corporaciones judiciales son los siguientes: i) el escenario de la privación injusta de la libertad, en la que se ha sostenido que la privación de la libertad –física o jurídica– constituye una lesión antijurídica que la persona no está en la obligación de soportar, con independencia de las decisiones penales adoptadas en el proceso criminal, ii) la responsabilidad del Estado por actos administrativos legales, en los que se ha sostenido sin ambages que existe daño antijurídico porque con independencia de que el interés particular tenga que ceder frente al general, ello no puede constituir una patente de corso para irrogar daños, máxime si estos se derivan del rompimiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas, iii) los escenarios de responsabilidad hospitalaria por actos extramédicos, en los que con independencia de los estándares fijados en las normas que regulan la ma-

teria (v.gr códigos de ética médica, leyes sobre el control de enfermedades nosocomiales, etc.) la jurisprudencia ha establecido que los daños producidos son de naturaleza o estirpe antijurídica porque el paciente no está en la obligación de padecerlos, iv) los supuestos de error jurisdiccional, en los que con independencia al debate doctrinal sobre la posibilidad del juez de la reparación de remover o modificar los efectos de la cosa juzgada, siempre se ha entendido que los daños derivados de providencias judiciales son de naturaleza antijurídica, etc.

En esa línea de pensamiento, el yerro conceptual a la hora de analizar la antijuricidad o no del daño se produce cuando se vincula su existencia a las disposiciones o decisiones emanadas de otro ámbito normativo distinto al contenido en el artículo 90 de la Constitución Política, cuyo contenido y alcance corresponde definir única y exclusivamente al Juez de lo Contencioso Administrativo.

Como se advierte, a *fortiori* resulta incontrastable que si se puede decretar en cualquier tiempo la responsabilidad del Estado por la ley exequible o constitucional, en un ejercicio argumentativo a *maiori ad minus* se aprecia que resulta desproporcionado, irrazonable e injustificable que ante la constatación de un daño, se le diga a la víctima que tiene el deber de soportarlo por el solo hecho de que el tribunal constitucional –al analizar la ley en el marco de sus competencias– se abstuvo de modular hacia el pasado –providencia modulativa o mutativa– los efectos de la respectiva sentencia de inexecutableidad.

v) De otra parte, es importante precisar que la afectación de la validez de las normas atiende a dos circunstancias que no se relacionan o interfieren con la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado: i) el resurgimiento de la vigencia de las normas derogadas por el ordenamiento inexecutable o ilegal, y ii) la protección de situaciones jurídicas consolidadas.

En relación con los efectos de las sentencias de nulidad, a diferencia de las de inconstitucionalidad, la jurisprudencia de la Sección Cuarta ha sostenido:

“3.2. Cosa distinta sucede con los efectos de las sentencias de nulidad de los actos administrativos de carácter general, pues ellas, por regla general, tienen efectos *ex tunc*, lo que implica la eliminación del ordenamiento jurídico del acto declarado nulo desde su nacimiento y, por ende, se debe tener como si nunca hubiese existido.

“En virtud de la declaratoria de nulidad de un acto de carácter general, las cosas deben volver al estado en que se encontraban antes de su expedición, lo que implica afectar situaciones jurídicas no consolidadas, es decir, aquellas que se debatían o eran susceptibles de debatirse ante las autoridades administrativas o ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa al momento de proferirse el fallo.

“Así lo ha reconocido también la Corte Constitucional, quien ha manifestado que “*la situación contraria a la irretroactividad, es decir, los efectos retroactivos, coinciden con el efecto de los actos jurídicos que pretenden afectar situaciones del pasado, denominados efectos ex tunc. Estos, son propios de las nulidades o anulaciones, implican justamente, que las situaciones surgidas del acto que se anula, deben ser modificadas para dejar-*

⁷⁸ BUSTO Lago, José Manuel “La antijuricidad del daño resarcible en la responsabilidad civil extracontractual”, Ed. Tecnos, Madrid, 1998. Pág. 50.

las como estaban antes de su expedición. Esto es, como si el acto no se hubiera producido”.

“3.3. Podría pensarse que de acuerdo con lo expuesto en los apartes precedentes no tendría ningún sentido distinguir las sentencias de inconstitucionalidad y de nulidad.

“Si bien ello puede predicarse en punto a las situaciones jurídicas particulares –o los efectos de dichas sentencias frente a estas– no ocurre lo mismo respecto de las normas generales o actos regla.

“Todo, porque al desaparecer las normas objeto de la declaración de constitucionalidad, no “revivirán” las anteriores de la misma naturaleza –efectos *ex nunc*–; en tanto que cuando se trate de una sentencia de nulidad, sí recobrarán vida y vigencia las que fueron derogadas por la declarada nula –efectos *ex tunc*–.

“Agréguese a ello que los efectos *ex tunc* no vulneran el debido proceso, ya que, es, precisamente, una consecuencia de los efectos a la sentencia anulatoria, amén que ellos no afectan situaciones particulares, por lo ya dicho.

“La incidencia en las situaciones subjetivas, derivan de los efectos *ex nunc* y de la aplicación inmediata de la sentencia anulatoria o de inconstitucionalidad.

“3.4. En virtud de lo anterior, se concluye que, tratándose de situaciones jurídicas no consolidadas, esto es, de situaciones pendientes o en curso, que estén en controversia ante la Administración o la Jurisdicción, la declaratoria de nulidad del acto general, incide necesariamente en su validez.

“En ese orden de ideas, con las precisiones hechas, el reproche sobre los efectos *ex tunc* aplicados por el Tribunal respecto de la sentencia de nulidad del Consejo de Estado, no está llamado a prosperar”⁷⁹ (cursivas del original).

No obstante lo anterior, un sector de la doctrina considera que los efectos de las sentencias de nulidad deberían ser hacia futuro, en una propensión por la protección de las situaciones jurídicas individuales consolidadas de buena fe. Al respecto, con especial *sindéresis* se sostiene:

“Problema interesante del derecho nacional se presenta respecto de los efectos de la declaratoria de nulidad de un acto administrativo. Sobre este aspecto vale la pena indicar que la jurisprudencia nacional no ha sido unívoca. Dos tipos de efectos se le han otorgado a la nulidad de actos administrativos de manera indistinta durante algunas épocas de nuestra jurisprudencia. Una primera corriente sostiene que la declaratoria de nulidad del acto administrativo produce efectos retroactivos a partir del momento en que el acto surgió a la vida jurídica. Se trata de una tesis que revive para el derecho público nacional los efectos de la teoría clásica de la nulidad, que considera nulo el acto a partir de su nacimiento.

“Consecuencia inevitable de esta tesis es la de que la totalidad de situaciones jurídicas emanadas del acto declarado nulo dejarían de existir. Una segunda tesis, en nuestra opinión aceptable y que propende por la protección del ordenamiento jurídico

y de las situaciones individuales generadas a partir de un acto que ha sido declarado nulo, sostiene que los efectos de la nulidad tan sólo pueden ser hacia futuro, esto es, a partir del momento en que la providencia respectiva quede en firme... Se trata de una tesis de avanzada jurídica, que no puede ser desconocida y que eventualmente protegería a todos aquellos que de alguna manera obtuvieron derecho o situaciones jurídicas concretas durante el tiempo en que estuvo vigente la norma declarada nula⁸⁰.

En esa línea de pensamiento, los efectos –en el tiempo– de las decisiones de inexecutableidad y de nulidad tienen como finalidad los dos aspectos mencionados, es decir: la identificación de si es viable hablar de normas que recobran vigencia en virtud de la norma (ley o acto administrativo) nula o inconstitucional, y la protección de situaciones jurídicas consolidadas a favor de personas que han obrado de buena fe, bajo el amparo de los principios de confianza legítima y seguridad jurídica.

En esa materia, la jurisprudencia constitucional ha puntualizado⁸¹:

“(C)onsidera la Corte Constitucional que con la declaratoria de inexecutableidad se restauran *ipso jure*, siempre y cuando no sean contrarias al ordenamiento constitucional, las normas que habían sido derogadas por los apartes de la ley (...) que sean declarados inconstitucionales en esa sentencia.

“Esta determinación de la Corte de indicar las normas que deben aplicarse como consecuencia de la presente sentencia, se fundamenta en la facultad que tiene de fijar los alcances de sus fallos y en una justa y prudente actitud. Sobre este aspecto dijo la Corporación en sentencia de 14 de diciembre de 1992:

“No sobra agregar que la presente decisión no crea o desencadena ningún vacío normativo ni coloca a sus destinatarios ante un abismo preceptivo, pues, como es natural y apenas obvio, reviven las normas que el presente Decreto trató de reemplazar y que regulan la materia”⁸².

“La anterior doctrina ha sido reiterada posteriormente, entre otras, en las Sentencias C-427 de 2002⁸³, en la que a su vez se recoge la tesis sentada en Sentencia C-501 de 2001⁸⁴:

“Cabe recordar que en relación con los efectos de la inexecutableidad de una norma derogatoria, esta Corporación en reiterada jurisprudencia ha señalado que tal determinación acarrea como consecuencia que las disposiciones que habían sido derogadas reviven. Así, en reciente oportunidad⁸⁵

⁸⁰ SANTOFIMIO Gamboa, Jaime Orlando “Tratado de Derecho Administrativo”, Ed. Universidad Externado de Colombia, Tomo III, Bogotá, 2004. Págs. 154 y 155.

⁸¹ Corte Constitucional, Sentencia C-357 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda.

⁸² Sentencia C-608 de 14 de diciembre de 1992. Ponente Dr. Jaime Sanín Greiffenstein.

⁸³ Sentencia C-145 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁸⁴ M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Salvamento de voto Jaime Araújo Rentería.

⁸⁵ M.P. Jaime Córdoba Triviño. Salvamento de voto Jaime Araújo Rentería.

⁸⁶ C-501 de 2001. MP. Jaime Córdoba Triviño. Con salvamentos de voto de Jaime Araújo Rentería y Rodrigo Escobar Gil.

⁷⁹ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de marzo de 2014, Expediente N° 2009-00068 (19054), M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

la Corte Constitucional al reconocer la reincorporación al ordenamiento jurídico del parágrafo 3° del artículo 52 de la Ley 510 de 1999, por efecto de la inexecutable del artículo 47 de la Ley 640 de 2001, se refirió in extenso a dicho fenómeno en los siguientes términos:

“Varias décadas de historia legislativa y constitucional le dan ilación a la tesis de que hay normas que reviven cuando se declara inexecutable la ley que trató de reemplazarlas.

“A) La providencia precitada de la Corte Constitucional tiene como antecedente inmediato la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, que al definir la acusación contra el artículo 146 del Decreto 294 de 1973, reconoció que las normas derogadas por el Acto Legislativo número 1 de 1979 reviven al ser inexecutable este. Dijo entonces la Corte:

“Al ser declarada inexecutable la modificación introducida en el parágrafo del artículo 208 de la Constitución por el acto Legislativo número 1 de 1979, y revivir el antiguo parágrafo de dicha disposición, adoptada como artículo 67 del Acto Legislativo número 1 de 1968, recuperó también su vigencia el artículo 146 acusado y, por tanto, la Corte puede ejercer su jurisdicción constitucional sobre la norma demandada”.

“B) Y como antecedente mediato, fue el Consejo de Estado el 7 de noviembre de 1958, el que por primera vez dijo que la declaratoria de inexecutable revive las normas que la ley inconstitucional había tratado de reemplazar. Se trataba de una consulta que el Ministro de Hacienda había formulado sobre este punto:

“Declarado inexecutable en sus artículos vigentes el Decreto 700 de 1954, el cual, por medio de su artículo 113 derogó los Decretos 2266 de 1952, con excepción de su artículo 1°, 3134 de 1952, artículos 1°, 2°, 3°, 6°, 7° y 8° del Decreto 2187 de 1953 y el artículo 7° del Decreto 2602 de 1951 desea el Ministerio de Hacienda saber si tales disposiciones derogadas por el Decreto 700 han vuelto a tener vigencia por causa de la declaratoria de inexecutable del Decreto 700.

“La Sala de Negocios Generales del Consejo de Estado, con ponencia del doctor Guillermo González Charry, conceptuó:

“Aplicando los conceptos y conclusiones precedentes al caso consultado por el señor Ministro de Hacienda, el Consejo de Estado considera que la derogatoria que hizo el Decreto-ley número 700 de 1954 de preceptos pertenecientes a otros estatutos, debe tenerse por no hecha desde la fecha de ejecutoria del fallo de la Corte que declaró la inexecutable de tal decreto, y que, en consecuencia, tales normas deben aplicarse mientras no hubiesen sido derogadas por otros decretos-leyes no declarados inexecutables, o hasta cuando se cumpla la previsión contenida en el artículo 2° de la Ley 2ª de 1958”.

“Estos antecedentes coincidían además con las tesis sostenidas por la doctrina coetánea en el derecho comparado. Así, Mauro Cappelletti, basándose en la Constitución Italiana, que contiene un ordenamiento similar al colombiano, opinó:

“Una vez pronunciada la sentencia de inconstitucionalidad, la ley respectiva es privada de efectos de manera general, ni más ni menos que si hubiere sido abrogada por una ley posterior, y, por el contrario, recuperan su vigencia las disposiciones legislativas anteriores a la ley de inconstitucionalidad”.

“C) Como antecedente legislativo están los artículos 123 del Decreto-ley número 1675 de 1964, 155 del Decreto 294 de 1973 y el artículo 83 de la Ley 38 de 1989. Dice este último:

“Si la Corte Suprema de Justicia declarare inexecutable la ley que aprueba el presupuesto general de la Nación en su conjunto, continuará rigiendo el presupuesto del año anterior, repetido de acuerdo con las normas del presente Estatuto.

“La misma norma se aplicará en caso de suspensión provisional de una o varias apropiaciones de la ley o del decreto”.

En el mismo tenor están los otros dos artículos, antes citados.

“Tales normas recogieron entonces los conceptos del Consejo de Estado y luego la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

“Es entonces la actual jurisprudencia de la Corte Constitucional la continuación de una doctrina nacional, elaborada desde 1958 por el Consejo de Estado, reiterada en 1961. Esta tradición fue recogida en normas legales, (artículos 123 del Decreto-ley número 1675 de 1964, 155 del Decreto 294 de 1973 y 83 de la Ley 38 de 1989) y adoptada en 1982 por la Corte Suprema de Justicia. Es pues un pensamiento jurídico coherente con la teoría constitucional colombiana⁸⁶.”⁸⁷.

“Ahora bien, la Corte no entra a pronunciarse sobre la suerte jurídica de los actos y decisiones administrativas dictadas al amparo del decreto durante su vigencia y que ahora se declara inexecutable. Un pronunciamiento en tal sentido corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo”.

vi) Por último, resultaría paradigmático que se protegieran las situaciones jurídicas consolidadas con anterioridad a la declaratoria de inexecutable, pero no a quien sufre un perjuicio derivado de un daño producido por los efectos de la misma. En otros términos, se privilegiarían las situaciones consolidadas de buena fe, frente a las víctimas de daños antijurídicos, lo cual deviene desproporcionado e injustificado a la luz del principio de reparación integral contenido en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998.

De allí que, ante la constatación del daño antijurídico lo procedente es que el juez adopte todas las medidas tendientes a la reparación integral —esto es, volver las cosas al estado inmediatamente anterior a la ocurrencia o configuración del daño antijurídico—.

5. Conforme a lo expuesto, se modificará la decisión apelada para, de un lado, confirmar la declaratoria de responsabilidad de la entidad demandada y, por el otro, actualizar la liquidación de perjuicios

⁸⁶ Sentencia C-045 de 1994. M.P., Alejandro Martínez Caballero.

⁸⁷ Sentencia C-427 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

reconocida en primera instancia. Y, si bien, esta misma Sala en providencia del 24 de octubre de 2013, Exp. 26690, profirió sentencia absolutoria en otro proceso en el que se discutían los mismos hechos, lo cierto es que la Subsección, en esta oportunidad modifica su criterio al respecto, pues considera que sí existe un daño antijurídico conforme se ha expuesto a lo largo de este proveído, que es imputable a título de falla del servicio, la cual deviene acreditada del hecho de que el tribunal constitucional haya declarado inexecutable la respectiva norma que genera la lesión, con independencia de su naturaleza (v.gr. tributaria, pensional, laboral, etc.), razón por la que se impone la reparación integral de los perjuicios ocasionados.

En el caso *sub judice*, la sociedad Goodyear S.A. aduce que con la expedición de los artículos 56 y 57 de la Ley 633 de 2000, que posteriormente fueron declarados inexecutables, se le causó un daño antijurídico, toda vez que se vio obligada a pagar la TESA, entre el 31 de enero y el 31 de octubre de 2001, cuando ese gravamen era ilegítimo.

Las razones que llevaron a la Corte a declarar la inexecutable de las disposiciones mencionadas fueron las siguientes:

“Entiende la Corte que, ciertamente, la creación de una tasa debe venir acompañada por la identificación, en la propia ley, del servicio a la que la misma corresponde y por cuya utilización serán gravados los contribuyentes. Cumplido ese requisito consustancial al concepto mismo de tasa, la Constitución no exige que para la fijación de la tarifa por el legislador se hagan explícitos, en la propia ley, los criterios que se tuvieron en cuenta para el efecto. Tal exigencia sólo resulta aplicable cuando se permita que la tarifa sea fijada por las autoridades administrativas, caso en el cual la ley deberá establecer el método y el sistema para definir los costos y la forma de hacer su reparto. Se trata de una garantía del principio de legalidad del tributo, conforme a la cual si bien, de manera excepcional y en atención a la complejidad que en ocasiones reviste el establecimiento de las tarifas para tasas o contribuciones, se permite que dichas tarifas sean fijadas por las autoridades administrativas, se exige, en todo caso, que el sistema y el método para definir los costos o los benéficos, así como la forma de hacer su reparto se fijen por la ley, o las ordenanzas o los acuerdos.

“Las disposiciones acusadas claramente se refieren a la creación y administración de una tasa que se aplicará como contraprestación por el costo de los servicios aduaneros prestados por la Dirección de Impuesto y Aduanas Nacionales a los usuarios por la importación de mercancías.

[...]

“No obstante lo anterior, en la medida en que es consustancial a la idea de tasa su vinculación con el servicio que se presta al usuario, la tarifa debe también, necesariamente, estar asociada a tal servicio. No quiere ello decir que deba existir una exacta correspondencia entre uno y otro, porque, como se ha señalado, puede ocurrir, por ejemplo, que según un determinado criterio de distribución se imponga a algunos usuarios un gravamen en cuantía más que proporcional al servicio recibido y viceversa;

en otros casos la tasa puede conducir a una recuperación apenas parcial del costo de los servicios prestados.

“En el presente caso, el legislador señala que la tasa corresponde a los servicios aduaneros, pero no determina el contenido de los mismos ni la manera como el gravamen se vincula a ellos. **La tarifa no se establece en función de la utilización del servicio sino, exclusivamente, en relación con el valor del bien importado. Tal indeterminación conduce a borrar la frontera entre tasa e impuesto y a que la tasa por los servicios aduaneros se asimile a un impuesto sobre las importaciones, caso en el cual su destinación especial resultaría contraria a la Constitución.** Tal conclusión puede reafirmarse si se tiene en cuenta que la norma se inscribe en un proyecto cuyo alcance es de naturaleza fiscal y que, en principio, no se orienta a la regulación de aspectos del comercio exterior y más concretamente de los servicios aduaneros que presta la DIAN (Negrillas de la Sala).

“**Lo anterior se corrobora si se tiene en cuenta que, de acuerdo con el segundo inciso del artículo 57, el destino de los recaudos no se restringe a la recuperación de los costos del servicio, con los cuales, por otro lado, en la medida en que no se conocen, no es posible establecer una relación de equivalencia al menos aproximada,** sino que se extiende para cubrir los costos incurridos por la nación en la facilitación y modernización de las operaciones de comercio exterior, mediante el uso de su infraestructura física y administrativa y para la financiación de los costos laborales y de capacitación de la DIAN, propósitos que claramente exceden el ámbito del gravamen definido en el inciso primero del artículo 56, en la medida en que no se refieren exclusivamente a los costos que se generan por los servicios aduaneros que se prestan a los contribuyentes de la tasa, sino que comprenden, o pueden comprender, servicios que correspondan a exportaciones y porque en la financiación de los costos laborales y de capacitación de la DIAN, caben conceptos que nada tienen que ver con las importaciones, o incluso, con el comercio exterior” (Negrillas de la Sala).

Como puede apreciarse, el tribunal constitucional declaró la inexecutable de la TESA, al encontrar que el cobro de ese gravamen no tenía justificación en ningún servicio o beneficio que se le otorgara a los contribuyentes y es de allí de donde se deriva la falla en el servicio, pues en últimas, lo que se hizo por medio de los artículos 56 y 57 de la Ley 633 de 2000, fue crear un gravamen con todas las características del impuesto, en el que se impone al ciudadano la obligación de pagar una suma de dinero sin contraprestación alguna y nominarlo como tasa.

De la lectura cuidadosa de la Sentencia C-922 de 2001, se colige que no era necesario demostrar la falta de prestación del servicio cobrado por la imposición de la TESA, pues se insiste que fue justamente por ello que se declararon inexecutables los artículos 56 y 57 de la Ley 633 de 2000, por imponer una tasa que no equivalía a ningún beneficio y que en últimas se trataba de un impuesto.

A su vez, también se aparta del argumento según el cual el pago del gravamen efectuado por el contribuyente, no resultó antijurídico, toda vez que como ya se explicó con suficiencia, al haber sido declarada inconstitucional la norma, no cabe duda de que el Congreso incurrió en una falla en el servicio y causó un daño antijurídico a la sociedad Goodyear S. A., quien como se infiere de los recibos de pago aportados con la demanda, canceló las sumas correspondientes a la TESA, durante 9 meses –31 de enero al 31 de octubre de 2001–, aun cuando ese gravamen era contrario a la Constitución, hecho que como ya se explicó ampliamente no puede avalarse, pues ello iría en contravía del principio de supremacía constitucional y sería tolerar la consolidación de situaciones abiertamente inconstitucionales. En este punto, cabe reiterar que el llamado a responder es el Congreso y no la DIAN, comoquiera que aunque fue esta última entidad la encargada de recaudar y controlar el tributo, solo actuó como un agente del Estado en ese sentido y fue el legislador como creador de la norma, el que dio origen a ese recaudo y por ende solo a él le es imputable el daño antijurídico sufrido por la compañía actora.

Por lo tanto, acreditada la existencia del daño antijurídico y que el mismo le es imputable a la entidad demandada, se confirmará la sentencia de primera instancia y únicamente se actualizará la condena impuesta en ella, con base en la siguiente fórmula:

$$Ra = Rh \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

Donde:

Ra: Renta actualizada

Rh: Renta a fecha de la liquidación

Índice inicial (julio de 2004)

Índice final (febrero de 2014)

Entonces:

$$Ra \$995.912.057,35 \frac{115,26}{79,50} = \$1.443.884.575, 22$$

En consecuencia, la suma actualizada a reconocer a favor de la sociedad Goodyear S. A., asciende a mil cuatrocientos cuarenta y tres millones ochocientos ochenta y cuatro mil quinientos setenta y cinco pesos con veintidós centavos (\$1.443.884.575, 22).

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

Primero. Confírmase la sentencia del 27 de julio de 2004 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Modifícase el numeral tercero de la sentencia de primera instancia, el cual quedará así:

“Tercero: Como consecuencia de la anterior declaración, condénese a la Nación-Congreso de la República, a pagar por concepto de perjuicios materiales la suma de mil cuatrocientos cuarenta y tres millones ochocientos ochenta y cuatro mil quinien-

tos setenta y cinco pesos con veintidós centavos (\$1.443.884.575, 22).

Segundo. Dese cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

Tercero. Expídanse las copias de que trata el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, y se entregarán a quien ha venido actuando como apoderado.

Cuarto. En firme esta providencia vuelva el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

Enrique Gil Botero
Presidente

Olga Mérida Valle de De la Hoz

Jaime Orlando Santofimio Gamboa

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Antonio del Cristo Guerra de la Espriella.

Palabras del honorable Senador Antonio del Cristo Guerra de la Espriella.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Antonio Guerra de la Espriella, quien presenta una constancia:

Gracias Presidente. La verdad sí, yo le había solicitado la palabra al Presidente Cristo, para dejar una constancia, pero no me puedo sustraer un comentario sobre este muy importante tema. Me refiero al fallo del Consejo del Estado.

Yo Presidente considero que más que conformar una subcomisión de a miembro por Partidos presentes en esta Corporación, de lo que se trata es esperar que le llegue a la Mesa Directiva la notificación correspondiente, y que se dispongan los recursos necesarios para contratar los profesionales, que pueden interpretar cabalmente el fallo formal y desde luego, desde ya, hay que vincular al Gobierno Nacional en este tema. De suerte pues que yo también expreso no solo mi inconformidad, sino lo inquietante del tema y acompaño las palabras expresadas en ese sentido por el Senador Hernán Andrade.

La constancia Presidente tiene que ver con un tema que ha estado en boga en los medios de comunicación recientemente, y tiene que ver con el nivel de mortalidad de niños en el departamento de La Guajira. Sin más preámbulos me voy a permitir leer una brevísima constancia:

Constancia

La situación que viven los niños que habitan en La Guajira colombiana, es preocupante, es necesario comenzar por conocerla, para así proceder a emprender acciones para la búsqueda de soluciones.

La primera dificultad que aparece es la inexistencia de estudios confiables sobre esta situación, la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (Ensin) publicada en el año 2011, nos da una muestra de lo que viven los menores en este departamento. La Guajira históricamente ha registrado los índices más altos de desnutrición global (peso para la edad de los niños) ocupando el primer lugar con una prevalencia de 11.2%, frente al promedio nacio-

nal 3.4%, a lo anterior se le suman las cifras sobre infecciones respiratorias agudas en menores de 5 años, las cuales hoy día superan el 11.6%, frente a una media nacional del 9.1%. La prevalencia de enfermedades diarreicas agudas en menores de 5 años con un 15.2%, frente a un 12.6% de la media nacional, son factores que contribuyen dramáticamente en al aumento de la tasa de mortalidad infantil, que en esta región de nuestro territorio puede superar el alarmante 32%, frente al promedio nacional que ronda el 18%.

A la fecha la situación no es nada distinta; para algunos líderes sociales las cifras van en aumento; ante esta realidad, en mi condición de Senador de la República y de colombiano, hago un urgente llamado a las autoridades Departamentales y Municipales para que **prioricen sus recursos** y en **coordinación** con las autoridades nacionales, entre otros el ICBF, para que se puedan tomar las acciones correctas en un camino que permita proteger en el menor tiempo posible a la población más vulnerable de este departamento.

Debe reconocerse que la desnutrición es un problema multicausal, el cual si pretende ser erradicado, debe atacarse en cada uno de sus orígenes, lo cual comporta la suma de esfuerzos de instituciones y políticas públicas de manera coordinada, cualquier acto que atente contra el trabajo coordinado de las instituciones, **también atenta contra la vida de los menores que requieren dichas ayudas.**

Cuando se trata de los niños de Colombia no puede haber espacio para equivocaciones, mucho menos para discusiones estériles, entre funcionarios sobre a qué entidad pública le corresponde alguna tarea en particular, el **objetivo debe ser uno solo, y todos los esfuerzos deben estar orientados para lograrlo.**

Ante este panorama, se hace necesario también hacer un reconocimiento de la labor que durante los últimos dos años ha desarrollado el ICBF, departamentalmente en La Guajira, que a pesar de los escasos recursos con los que cuenta esta entidad son escasos, pero el resultado de este trabajo ha rendido sus frutos, y la comunidad lo reconoce en medio de la difícil situación que padecen. Al tiempo también entendemos que hay mucho por hacer, de allí la necesidad de priorizar adecuadamente los recursos y aumentar la cobertura a los niños guajiros especialmente en el norte de este departamento.

Qué importante sería para el futuro del departamento de La Guajira y para el de Colombia misma, que los mandatarios departamentales y municipales se interesaran verdaderamente en solucionar esta problemática y emprendieran sin regreso, un camino de diálogo coordinado con el Gobierno Nacional, para evitar de una vez por todas, que día a día, la desnutrición y las enfermedades no tratadas adecuadamente, le estén quitando de manera inexplicable a **muchos niños guajiros la oportunidad de vivir.**



ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
H. Senador de la República

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Carlos Enrique Soto Jaramillo.

Palabras del honorable Senador Carlos Enrique Soto Jaramillo.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Carlos Enrique Soto Jaramillo, quien presenta una proposición:

Gracias señor Presidente. No, es que no quiero pasar desapercibido sin hacer una precisión, para muchos de los honorables Senadores que están o estamos aquí, que deben de estar con pánico escuchando el tema del fallo del Consejo de Estado.

Se refiere a la Ley 633 del año 2000 y que tiene que ver con la creación de una sobretasa del 1.2 con relación a las importaciones; entonces, resumiendo y demás que los expertos lo van a analizar, lo que interpreta la Corte y el Consejo, es exactamente que como es una sobretasa debería de ir en su gran porción al fortalecimiento de lo que tiene que ver con las importaciones, y que se destinó para otros menesteres, es decir, dentro de la misma DIAN, pero para otros menesteres.

Por qué razón no he tomado la palabra, porque aunque a nosotros, a la gran mayoría de quienes estamos acá no nos afecte de una manera directa, a mí sí me parece que lo que ha expuesto el honorable Senador Gerlén en la Comisión Primera en el día de hoy, y lo que ha tocado acá el Senador Andrade es de una gravedad inmensa, porque que yo no creo que haya antecedente en el país, no sé, de pronto ustedes pueden tener mucho más conocimientos que yo, de que haya habido un fallo, dirigido a indilgarle la responsabilidad de una manera directa al Congreso de la República, y más cuando el artículo 185 precisamente, lo creó la misma Constitución en ese sentido, para que los Congresistas, llamasen Senadores o Representantes a la Cámara, tuvieren la posibilidad de legislar de una manera más libre, porque de lo contrario el pánico no nos dejaría trabajar, como aquí lo han manifestado todos mis antecesores en el uso de la palabra y es la verdad.

Ya lo dijo el honorable Senador Camilo Sánchez ¿Quién se va a atrever aquí a discutir siquiera y menos aprobar una ley de Reforma Tributaria, leyes que vienen por iniciativa del ejecutivo, además que no son de iniciativa del legislativo, como bien lo conocemos todos y que además después de discutirla que muy pocos cambios tiene, discutirla y aprobarla lo que va es, a sanción presidencial? Entonces el antecedente que ha tenido este país es que la Corte Constitucional, pues obviamente lo declara inconstitucional y para ahí el cobro de esa sobretasa o impuesto, pero si hubiese una sanción más de fondo y un fallo más de fondo, podría ordenar el Consejo de Estado, que queda también histórico que se devuelvan los recursos, por parte del Estado porque nadie se ha quedado con esos recursos, por lo menos es lo que uno entiende, que si lo cobró la DIAN o quien lo haya cobrado, pues fue a beneficio del mismo Estado y lo que debería de existir o por lo menos lo que ha existido, es que se le devuelva si tienen que devolverlo, pero de ahí a decir que a la Nación Congreso de la República o Estado Congreso de la República es de una responsabilidad, de unas inmensas repercusiones.

En el fallo no va a decir que se haga una repetición, pero de ahí van a venir las demandas indiscutiblemente y quienes estuvieron aquí, haciendo la aprobación correspondiente, van a tener indiscutiblemente que dar respuestas, no sé ¿dónde terminaría eso?, ¿quién? En últimas, pero de todas maneras, es un enredo inmenso que primero le quita la fuerza, le quita esa independencia al poder legislativo que no lo hemos dejado arrebatar paso tras paso por las mismas presiones, además nos llena de pánico a quienes vamos a seguir de una u otra manera, con el beneficio del pueblo, legislando desde estas curules. Gracias señor Presidente.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Hernán Francisco Andrade Serrano:

Para pedirle que en mi proyecto de oralidad, Presidente lo podamos votar hoy, y para señalar como constancia, no quiero profundizar en la discusión. Claro Senador Avellaneda que el Congreso de Colombia no es una persona jurídica, usted lo sabe, la condena es contra la nación colombiana, el tema no es de esa índole, el tema es de funcionamiento de la Rama y del Poder Legislativo, el tema es mucho más de fondo, porque el daño antijurídico, claro que a la Nación Congreso de Colombia, lo pueden condenar hoy, por un accidente de un vehículo a cargo del Congreso, por la muerte de un Congresista.

Claro que sí, pero es que este fallo es por el funcionamiento de la actividad legislativa, doctor Juan Carlos Restrepo, esto no es un tema de poca monta, este es un tema de una gravedad suma, de suma importancia para la historia del funcionamiento de los Congresos del mundo, sí, nosotros permitimos cierta sentencia no se lleva a sala plena del Consejo de Estado. Pasa lo que nos pasó con la Reforma a la Justicia, que se objeta desde el ejecutivo una función que es de la Rama Legislativa. Yo no quiero pasar en este Congreso, como el enterrador de la actividad legislativa y de la función legislativa de este Congreso, por lo menos no con mi voto.

Entonces yo quiero hacerle hincapié a este Congreso, que este tema es de una trascendencia gravísima, para la actividad legislativa y yo sé de su responsabilidad y su competencia Presidente, por eso no quiero impedir los otros temas del Congreso, voy a seguir trabajando y funcionando, pero esto hay que pararle bolas Presidente y hablando de funcionar, quiero que se someta a votación el funcionamiento de oralidad en Colombia, que está haciendo antesala con el perdón de las damas que están pendiente del otro proyecto. Muchas gracias.

La Presidencia interviene para un punto de orden

Siguiendo la solicitud del Senador Avellaneda, se ha conformado por parte de la Mesa Directiva una subcomisión para evaluar una vez se notifique formalmente el fallo al Congreso. Señor secretario sírvase leer la interrelación de la Subcomisión.

La Presidencia designa a los honorables Senadores Camilo Armando Sánchez Ortega, Hernán Francisco Andrade serrano, Juan Francisco Lozano Ramírez, Carlos Alberto Baena López, Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Samuel Benjamín Arrieta Buelvas, Juan Carlos Restrepo Escobar y Jorge

Eduardo Londoño Ulloa, para que conformen una Subcomisión y estudien las discrepancias surgidas en su aprobación.

La Presidencia indica a la Secretaría retomar con el IV punto del Orden del Día, Conciliaciones.

V

Votación de proyectos de ley o de acto legislativo.

Con Informe de Conciliación.

Proyecto de ley número 155 de 2013 Senado, 053 de 2013 Cámara, por medio de la cual se aplaza la entrada en vigencia del sistema de oralidad previsto en la Ley 1395 de 2010.

Leído el Informe de Conciliación al Proyecto de ley número 155 de 2013 Senado, 053 de 2013 Cámara, la Presidencia lo somete a consideración de la plenaria y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación.

Bogotá, D. C., 8 de abril de 2014

Doctor

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

Presidente Senado de la República

Doctor

HERNÁN PENAGOS GIRALDO

Presidente Cámara de Representantes

Ciudad

Ref. Conciliación Proyecto de ley número 053 de 2013 Cámara de Representantes y 155 de 2013 Senado de la República.

Honorables Presidentes.

En desarrollo del encargo encomendado, relacionado con el asunto de la referencia, de la manera más atenta nos permitimos rendir el correspondiente informe, en el sentido de que el texto conciliado y que debe convertirse en ley de la República es el aprobado en la plenaria del Senado.

Así las cosas el texto de la ley será el siguiente:

TEXTO CONCILIADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 155 DE 2013 SENADO, 053 DE 2013 CÁMARA

por medio de la cual se aplaza la entrada en vigencia del sistema de oralidad previsto en la Ley 1395 de 2010.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

“Artículo 1°. Modificar El párrafo del artículo 44 de la Ley 1395 de 2010, el cual quedará, así:

Parágrafo. *Las modificaciones a los artículos 366, 396, 397, 432, 433, 434 y 439, la derogatoria de los artículos 398, 399, 401, 405 y del Capítulo I. Disposiciones Generales, del Título XXII. Proceso Abreviado, de la Sección I. Los procesos Declarativos, del Libro III. Los procesos del Código de Procedimiento Civil y la modificación al artículo 38 de la Ley 640 de 2001, entrarán en vigencia a partir del 1° de enero de 2011 en forma gradual a medida que se disponga de los recursos físicos necesarios, según lo determine el Consejo Superior de la Judicatura, en un plazo que no excederá del 31 de diciembre de 2015. Los procesos ordinarios y abreviados en los que hubiere sido admitida la demanda antes de que entren en vigencia dichas*

disposiciones, seguirán el trámite previsto por la ley que regía cuando se promovieron.

Artículo 2°. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias”.

Cordialmente.



HERNÁN ANDRADE SERRANO
Senador de la República

ÓSCAR F. BRAVO REALPE
Representante a la Cámara

La Presidencia indica a la Secretaria retomar con el VI punto del Orden del Día, lectura de ponencias y consideración de proyectos en segundo debate.

VI

Lectura de ponencias y consideración de proyectos en segundo debate.

Proyecto de ley número 11 de 2012 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, “por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales” y se dictan otras disposiciones.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Alexandra Moreno Piraquive.

Palabras de la honorable Senadora Alexandra Moreno Piraquive.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra la honorable Senadora Alexandra Moreno Piraquive:

Sí señor Presidente gracias. Para solicitarle, pero usted ya lo ha dicho, respetuosamente que continuemos legislando y que no cunda el pánico, legislemos. Tengo con mucha preocupación que decirle a este Congreso que en el orden del día, tenemos hace mucho, pero mucho tiempo represados varios proyectos de ley, por ejemplo a continuación hay una propuesta que hicimos todas las mujeres, la bancada de mujeres, sobre el sistema pensional. Infortunadamente la crianza de los hijos no paga. Las mujeres no nos pensionamos y la legislación pensional infortunadamente tiene un modelo netamente machista.

Yo y todas las Senadoras, Claudia, Maritza, la Senadora Gloria Inés, hacemos propuestas para modificar poco a poco y dar pasos y así ajustar en equidad las necesidades de las mujeres colombianas y de esta manera todas podamos pensionarnos y esperamos eso sí, aunque no está incluido en el Proyecto de Ley, pero sí más adelante, que la crianza de los hijos si pague y se pueda cotizar como debe ser, entonces la solicitud Presidente era precisamente que continuemos con el orden del día y sigamos legislando por las mujeres colombianas. Gracias.

La Presidencia manifiesta:

Senadora Claudia Yaneth Wilches, ponente del Proyecto de ley número 11 de 2012 Senado. Hay dos impedimentos sobre este proyecto de ley, toca

someterlos a consideración, antes de comenzar la discusión, sírvase leer los impedimentos.

Por Secretaría se da lectura al impedimento presentado por el honorable Senador Jorge Eduardo Géchem Turbay, al Proyecto de ley número 11 de 2012 Senado, quien deja constancia de su retiro del recinto.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Gloria Inés Ramírez Ríos.

Palabras de la honorable Senadora Gloria Inés Ramírez Ríos.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra la honorable Senadora Gloria Inés Ramírez Ríos:

Gracias señor Presidente. No es la constancia, sino es una invitación señor Presidente, en el día de mañana, la Comisión Legal de Equidad para la Mujer del Congreso de la República, llevará a cabo una audiencia pública que hemos titulado, avances de los derechos de las Mujeres Colombianas, esta va a tener lugar en el salón Luis Guillermo Vélez, empezará a las 9 de la mañana, ya están confirmados, está el Ministro de Justicia y varios funcionarios, que tienen que rendirle un informe a las mujeres colombianas y al país en su conjunto, sobre cómo está el estado de los derechos de las mujeres colombianas.

Y vamos a trabajar sobre la réplica de lo que fue el informe a la Cedaw, o sea el informe que llevó el Gobierno Nacional al sistema de Naciones Unidas a la Comisión contra la Discriminación de la Mujer, fundamentalmente en los temas que tienen que ver con la salud, con la educación y en los objetivos del milenio, y decirle a nuestros colegas que estamos muy preocupadas, porque de los objetivos del milenio, el que Colombia no va poder cumplir y que está muy lejos, es justamente el de la mortalidad de la maternidad.

Por esas razones señor Presidente, los estamos y las estamos invitando para que nos acompañen o nos sigan por transmisión directa del Canal Congreso. Gracias señor Presidente.

La Presidencia manifiesta:

A usted Senadora. Hay varios impedimentos sobre este proyecto de ley, yo le pediría al señor Secretario que los agrupáramos para la próxima sesión, poderlos evaluar con concepto y someterlos a consideración y votación de la plenaria.

Siendo las 4:33 p.m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día martes 29 de abril de 2014 a las 2:00 p.m.

El Presidente,

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

El Primer Vicepresidente,

CARLOS EMIRO BARRIGA PEÑARANDA

El Segundo Vicepresidente,

FÉLIX JOSÉ VALERA IBÁÑEZ

El Secretario General,

GREGORIO ELJACH PACHECO