



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123-9066

AÑO XIII - Nº 671

Bogotá, D. C., jueves 4 de noviembre de 2004

EDICION DE 20 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CAMARA AL PROYECTO DE LEY NUMERO 003 DE 2004 CAMARA, 194 DE 2004 SENADO

*por medio de la cual se modifican, adicionan y derogan algunos artículos de la Ley 446 de 1998 y del Código Contencioso-Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre competencia, descongestión, eficiencia y acceso a la administración de justicia.*

Bogotá, D. C., 2 de noviembre de 2004

Doctor

HERNANDO TORRES BARRERA

Presidente

Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate en Cámara al Proyecto de ley número 003 de 2004 Cámara, 194 de 2004 Senado, *“por medio de la cual se modifican, adicionan y derogan algunos artículos de la Ley 446 de 1998 y del Código Contencioso-Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre competencia, descongestión, eficiencia y acceso a la administración de justicia.*

Señor Presidente:

Los suscritos ponentes para primer debate en Cámara del Proyecto de ley número 003 de 2004 Cámara, 194 de 2004 Senado, titulado *“por medio de la cual se modifican, adicionan y derogan algunos artículos de la Ley 446 de 1998 y del Código Contencioso-Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre competencia, descongestión, eficiencia y acceso a la administración de justicia”*, presentado por el honorable Senador, doctor Oswaldo Darío Martínez Betancourt, procedemos a rendir el informe de ponencia correspondiente, previas algunas consideraciones destinadas a respaldar, ampliar y profundizar las que ya fueron realizadas por el autor de la iniciativa y el honorable Senador ponente en los debates suscitados en esa Corporación, doctor Héctor Helí Rojas, sobre las

disposiciones legales que mediante el proyecto se pretenden derogar o modificar de la Ley 446 de 1998, advirtiendo que el proyecto se ocupa únicamente de normas relacionadas con la descongestión, eficiencia y acceso a la administración de la Justicia Contencioso Administrativa, contenidas en el mencionado estatuto.

#### I. Contenido del proyecto

Por medio de las modificaciones propuestas se persigue, en primera instancia, como lo manifiesta su autor y el Senador Héctor Helí Rojas Jiménez, ponente en el Senado, *“poner en vigencia inmediata la repartición de competencias que la Ley 446 determinó entre los Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado a fin de que lleguen en segunda instancia a este último solo aquellos asuntos que por su cuantía así lo ameriten de acuerdo con los criterios ya señalados por el legislador desde 1998”*<sup>1</sup>; y, en segundo término, el proyecto pretende establecer mecanismos adecuados para que la Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado evacúe los numerosos negocios represados, tales como los recursos de súplica, cuyo conocimiento y sustanciación por parte de la Sala ha resultado inocuo y engorroso, en detrimento de una oportuna y cumplida justicia, debido al gran volumen de procesos de que conoce la Corporación y particularmente a la forma como ha sido usado este recurso.

La anterior consideración es pertinente por cuanto, como es bien sabido por los señores Representantes, mediante la Ley 446 de 1998 el legislador adoptó como legislación permanente y modificó algunas normas contenidas en el Decreto 2651 de 1991, la Ley 23 de 1991, el Decreto 2279 de 1989, el Código de Procedimiento Civil y el Código Contencioso-Administrativo, a fin de descongestionar los Despachos Judiciales; reglamentar algunos aspectos de la conciliación; regular los Tribunales de Arbitramento; modificar diferentes aspectos procesales en diversas áreas; precisar la intervención de la Procuraduría y la Defensoría, etc., sin que se hubiese logrado, entre otros, el fin perseguido con

<sup>1</sup> MARTINEZ, Darío, Exposición de motivos.

su expedición respecto de la Justicia Contencioso-Administrativa que es el objeto del proyecto puesto a consideración de la Comisión Primera.

En efecto, en relación con las modificaciones al Código Contencioso-Administrativo, que es la razón de ser del proyecto, recordemos y precisemos que la Ley 446 de 1998 se dirigió a descongestionar la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y a reglamentar el acceso a ella a través de la modificación del procedimiento para resolver los conflictos de competencia en la justicia administrativa que se presenten con ocasión de la definición de competencias asignadas a los entes administrativos; del establecimiento de mecanismos alternos de resolución de conflictos y otros aspectos procesales administrativos y contencioso-administrativos, como el reparto de competencias entre el Consejo de Estado, los Tribunales Administrativos y los Juzgados Administrativos; la reglamentación del recurso de súplica; el procedimiento para dirimir conflictos de competencias entre Despachos Judiciales; el procedimiento para resolver los impedimentos y recusaciones en los Tribunales Administrativos, etc.

Ahora bien, como con la expedición de la Ley 446 no se logró descongestionar la justicia administrativa, entre otras razones, porque los Juzgados Administrativos que autorizaron crear los artículos 42 de la Ley 270 de 1996 y 63 de la Ley 446 y sobre los cuales se edificaba la intención del legislador de descongestionar la justicia administrativa, no se ha cumplido por razones presupuestales, se ha producido un efecto contrario: La congestión de procesos en esta jurisdicción ha llegado a puntos realmente inaceptables que es necesario y urgente tratar de aliviar, con la aprobación de los seis artículos aprobados por el Senado y que los ponentes acogemos, salvo algunas modificaciones que serán explicadas en su momento, así:

**Artículo 1º. Con este artículo se pretende la readecuación temporal del reparto de competencias previstas por la Ley 446 de 1998 entre el Consejo de Estado y los Tribunales.**

Como solución a la alarmante congestión de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el Legislador modificó las reglas de reparto de los negocios correspondientes mediante la Ley 446 de 1998, asignando las competencias entre Juzgados Administrativos, Tribunales Administrativos y Consejo de Estado.

Como ya se expresó, los Juzgados Administrativos fueron creados por el Legislador mediante el artículo 42 de la Ley 270 de 1996<sup>2</sup>, disposición que fue declarada exequible por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-037 del mismo año, de conformidad con las siguientes consideraciones:

*“Estanorma no merece objeción alguna. Con todo, debe advertirse que a pesar de que la Carta Política –contrario a lo que preveía la Constitución de 1886–, en la parte de la jurisdicción contencioso-administrativa solo se refiere al Consejo de Estado, ello no obsta para que esta Corte considere que, a partir de una interpretación integral de los artículos 116 y 237 del Estatuto Fundamental, resulte constitucionalmente posible el que el legislador establezca, además de los tribunales administrativos, este tipo de despachos judiciales.*

*El artículo, en consecuencia, será declarado exequible, no sin antes advertir que, en adelante, la creación de nuevos tipos, clases o categorías de juzgados o tribunales, requiere la expedición de la correspondiente ley estatutaria en los términos de los artículos 152 y 153 de la Carta Política”.*

Además, no obstante que a través del artículo 63 de la Ley 446 de 1998<sup>3</sup> el Legislador dispuso el término en que los Juzgados Administrativos debían entrar en funcionamiento, a esta norma no se le ha dado cumplimiento hasta el día de hoy. Por esta causa y debido al contenido del párrafo del artículo 164 de la Ley 446<sup>4</sup>,

actualmente se continúan aplicando las reglas de competencia anteriores a la vigencia de la misma, lo que ni más ni menos significa que desde la sanción de la ley hasta la fecha, no se ha dado aplicación a los mecanismos de descongestión previstos para la justicia administrativa, que suponen, como ya se mencionó, el traslado de competencias entre el Consejo de Estado, los Tribunales y los Juzgados Administrativos con las consecuencias negativas que ello implica para una oportuna y eficiente administración de justicia.

Por las razones expuestas y mientras que los Juzgados Administrativos son una realidad y con el ánimo de encontrar mecanismos efectivos para descongestionar los despachos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a través del artículo 1º del proyecto de ley se propone la recomposición de las reglas de competencia establecidas, principalmente, con fundamento en el factor de la cuantía de los negocios cuyo conocimiento corresponde a cada una de las instancias judiciales en esta Jurisdicción Especial.

Es necesario manifestar que luego del profundo estudio realizado por los suscritos ponentes y considerando algunas observaciones realizadas por miembros del Consejo de Estado y por la Agencia de Cooperación Alemana, GTZ, quienes preocupados por lograr una pronta y correcta administración de justicia se han visto en la tarea de buscar alternativas de solución al problema de congestión judicial, es menester nuestro y el que nos ocupa, proponer a los honorables Representantes modificar el inciso quinto de este primer artículo aprobado por Senado como a renglón seguido se ilustra.

A través del texto del inciso referido, aprobado por el honorable Senado de la República, se pretende asignar al Consejo de Estado, en segunda instancia, entre otras, las competencias que fueron conferidas a los Tribunales Administrativos por el artículo 133 del Código Contencioso-Administrativo, modificado por el artículo 41 de la Ley 446 de 1998. Así, en dicho artículo se hace referencia a las siguientes competencias:

1. Las apelaciones y consultas de las sentencias dictadas en primera instancia por los **Jueces Administrativos** y las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponde.

2. Las apelaciones contra el mandamiento de pago, la sentencia de excepciones, el auto aprobatorio de liquidación de crédito y el auto que decreta nulidades procesales, que se interpongan en los procesos por **jurisdicción coactiva** de los que conozcan los funcionarios de distintos órdenes cuando la cuantía exceda de quinientos salarios mínimos legales.

3. Los recursos de queja contra providencias que nieguen el recurso de apelación o se concedan en un efecto distinto del que corresponda, en los asuntos de **jurisdicción coactiva**.

De lo anotado concluimos que nos encontramos frente a una disposición en la cual se disponen competencias que suponen la existencia de los Juzgados Administrativos, lo que resultaría

<sup>2</sup> LEY 270 DE 1996. ARTICULO 42. REGIMEN. Los Juzgados Administrativos que de conformidad con las necesidades de la administración de justicia determine la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para el cumplimiento de las funciones que prevea la ley procesal en cada circuito o municipio, integran la jurisdicción contencioso-administrativa. Sus características, denominación y número serán establecidos por esa misma Corporación, de conformidad con lo establecido en la presente ley.

<sup>3</sup> LEY 446 DE 1998. ARTICULO 63. JUZGADOS ADMINISTRATIVOS. Dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, el Consejo Superior de la Judicatura proveerá lo indispensable para que entren en funcionamiento los Juzgados Administrativos.

<sup>4</sup> LEY 446 DE 1998. ARTICULO 164. PARAGRAFO. Mientras entran a operar los Juzgados Administrativos continuarán aplicándose las normas de competencia vigentes a la sanción de la presente ley.

incoherente adicionar al proyecto estudiado, toda vez que a través del artículo 1° se pretende determinar las competencias de los Tribunales y la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado, en consideración a la inexistencia de los mismos. Así, resulta que los asuntos que en la práctica conocería la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado serían aquellos relacionados con la jurisdicción coactiva, excluyendo, por las razones expuestas, aquellos que se encuentran contenidos en el numeral 1°.

En este orden de ideas, los ponentes sugerimos a los honorables Representantes acoger el siguiente texto:

*“Las competencias **sobre jurisdicción coactiva** asignadas en segunda instancia a los Tribunales Administrativos según el artículo 41, corresponderán en segunda instancia al Consejo de Estado”.*

**Artículo 2°. Con la propuesta del artículo 2° del Proyecto, se busca la descongestión de la Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado con la eliminación del recurso de súplica contra las sentencias ejecutoriadas proferidas por las Secciones, de una parte y de otra, para no desconocer las situaciones en trámite, se propone la creación de Salas Especiales Transitorias de Decisión para resolver aquellos recursos que hayan sido admitidos en cumplimiento de la Ley 153 de 1887.**

A través del Capítulo Tercero del Título XXIII, contenido en el Libro Cuarto del Código Contencioso-Administrativo, el legislador se encargó de regular lo referente a los recursos extraordinarios que se pueden interponer contra las sentencias proferidas por las Secciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado ante la Sala Plena. Pues bien, en el Capítulo, que tiene dos secciones, se contempla la existencia de sendos recursos de esta índole: En la sección primera se reglamenta el recurso de revisión y en la segunda, a través del artículo 194, modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998, el recurso de súplica:

*“Artículo 194. Del recurso extraordinario de súplica. El recurso extraordinario de súplica, procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por cualquiera de las Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado. Es causal del recurso extraordinario de súplica la violación directa de normas sustanciales, ya sea por aplicación indebida, falta de aplicación o interpretación errónea de las mismas. Los miembros de la Sección o Subsección falladora estarán excluidos de la decisión, pero podrán ser oídos si la Sala así lo determina.*

*En el escrito que contenga el recurso se indicará en forma precisa la norma o normas sustanciales infringidas y los motivos de la infracción y deberá interponerse dentro de los veinte (20) días siguientes al de la ejecutoria de la sentencia impugnada, ante la Sección o Subsección falladora que lo concederá o rechazará.*

*Admitido el recurso por el ponente en Sala Plena, se ordenará el traslado a las demás partes para alegar por el término común de diez (10) días. Vencido el término de traslado, dentro de los treinta (30) días siguientes se registrará el proyecto de fallo. Si la Sala hallare procedente la causal invocada, infirmará la sentencia recurrida y dictará la que deba reemplazarla. Si la sentencia recurrida tuvo cumplimiento, declarará sin efectos los actos procesales realizados con tal fin y dispondrá que el Juez de conocimiento proceda a las restituciones y adopte las demás medidas a que hubiere lugar.*

*Si el recurso es desestimado, la parte recurrente será condenada en costas, para lo cual se aplicarán las normas previstas en el Código de Procedimiento Civil.*

*La interposición de este recurso no impide la ejecución de la sentencia. Con todo, cuando se trate de sentencia condenatoria de contenido económico, el recurrente podrá solicitar que se suspenda el cumplimiento de la misma, prestando caución para responder por los perjuicios que dicha suspensión cause a la parte contraria,*

*incluyendo los frutos civiles y naturales que puedan percibirse durante aquella. El ponente fijará el monto, naturaleza y término para constituir la caución, cuyo incumplimiento por parte del recurrente implica que se declare desierto el recurso. Los efectos de la sentencia quedan suspendidos hasta cuando se decida.”*

A pesar del propósito del legislador al crear este recurso de súplica con el ánimo de establecer una especie de recurso de casación en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, lo cierto es que la experiencia judicial nos ha demostrado la ineficacia del mismo, debido a que, entre otras razones, no se suspende la ejecución de las sentencias recurridas y sin que se pueda afirmar seriamente que con este recurso de súplica se estuviese garantizando el principio de la doble instancia, por cuanto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 194 del Código Contencioso-Administrativo, la súplica procede tanto para las sentencias de primera como de segunda instancia proferidas por las Secciones y Subsecciones que integran la Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo.

De otra parte es innegable que en la práctica, al exigirse caución para poder interponer recurso de súplica, toda vez que pretenda la suspensión del cumplimiento de la sentencia, esta exigencia quita al recurso la efectividad que se pretende con el mismo. También, salvo contadas excepciones, los recursos de súplica hasta el momento fallados han confirmado los fallos recurridos; pero sí, en cambio, han generado una gravísima situación de congestión de la Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo desvirtuando el principio de celeridad, oportunidad y economía que informan la administración de justicia.

Así, para el año 2002, según consta en el proyecto *“Descongestión de la jurisdicción contencioso-administrativa y en particular en el Consejo de Estado”*, adelantado por la Agencia de Cooperación Colombo-Alemana, GTZ y finalizado en julio de 2003, se radicaron 1.401 recursos extraordinarios de súplica de la Ley 446 de 1998 y la Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo falló tan solo 255, de los cuales 24 prosperaron y 332 no prosperaron; es decir, para 2002, tan sólo el 7% de los recursos fallados prosperaron, ello sin contar que de los recursos de súplica restantes 583 tenían proyecto de fallo registrado y 462 no tenían proyecto de fallo registrado.

Por lo anotado, aunado a que nuestra legislación Contencioso-Administrativa prevé el recurso extraordinario de revisión, a través del cual se garantiza el aludido principio de la doble instancia y también la acción de tutela, a través de la que pueden protegerse los derechos fundamentales vulnerados por los despachos judiciales por causa de la vía de hecho judicial, a nuestro juicio resulta pertinente frenar esta fuente de congestión judicial, sin que ello implique el desconocimiento del derecho a la igualdad de acceso a la administración de justicia, ni de la obligación de los jueces de fallar aquellos recursos que han sido interpuestos y que han sido admitidos mediante providencia judicial; es decir, mediante *“auto admisorio”*.

Como solución, en el artículo 3° propuesto se plantea la creación de Salas Especiales Transitorias de Decisión que se encargarán de evacuar los procesos en curso y las que estarán integradas por cuatro Consejeros de Estado, pertenecientes a cada Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, con excepción de aquella en la cual se profirió la sentencia recurrida. En caso de empate en una Sala Transitoria de Descongestión, se propone que este sea dirimido por un Consejero de la Sala de lo Contencioso, elegido mediante sorteo realizado en las demás Secciones, exceptuando aquella en la cual se profirió la sentencia recurrida.

En conclusión, se propone a la Comisión la derogatoria del artículo 194 del Código Contencioso-Administrativo y la creación de las Salas Especiales Transitorias de Descongestión.

Los suscritos ponentes consideramos que resulta conveniente reglamentar el contenido del artículo 2° del proyecto proveniente de Senado en dos artículos, realizando una modificación de carácter formal al texto aprobado por el Senado, así: En uno, que sería el artículo 2° del pliego de modificaciones, se derogaría el artículo 194 del Código Contencioso-Administrativo y se realizará mediante el artículo 2° del proyecto y en otro, que correspondería al artículo 3°, se dispondría la creación de las Salas Transitorias Especiales de Decisión y sería un artículo nuevo transitorio, que se añadiría a la Sección Segunda, del Capítulo Tercero, del Título XXXIII, del Libro Cuarto del Código Contencioso-Administrativo, referente al Recurso de Súplica, en razón a que sus efectos decaerán una vez las Salas Transitorias hayan evacuado los recursos de súplica que se encuentren en trámite al momento de la vigencia de la ley.

**Artículo 3°. El artículo reglamenta el procedimiento para la solución de conflictos de competencia entre autoridades administrativas que actualmente corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo, en el sentido de atribuírselo a la Sala de Consulta y Servicio Civil por tratarse de asuntos que no son de naturaleza jurisdiccional.**

Teniendo en cuenta que los conflictos de competencias entre autoridades administrativas positivas o negativas no son asuntos de carácter judicial sino administrativo y que el legislador en el artículo 88 del Código Contencioso-Administrativo ha encomendado su solución a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado, como si se tratase de una **acción jurisdiccional**, llamada “Acción de definición de competencias”, los suscritos ponentes consideramos que el artículo debe ser derogado y que la reglamentación actual de dicha “acción” debe ser modificada de acuerdo con su naturaleza jurídica; es decir, como un trámite administrativo, que, como nos lo recuerda el autor de la iniciativa, se ha convertido en un factor generador de congestión en la Sala, con el agravante, se repite, de que estos conflictos no son de naturaleza jurisdiccional.

Veamos qué dice el artículo 88 del Código Contencioso-Administrativo, para a continuación referirnos a la propuesta de los ponentes.

*“Artículo 88. Modificado. Decreto 2304 de 1989, artículo 18. Acción de definición de competencias administrativas. Los conflictos de competencias administrativas se promoverán de oficio o a solicitud de parte.*

*La entidad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, ordenará remitir la actuación al tribunal correspondiente o al Consejo de Estado.*

*Recibido el expediente y efectuado el reparto, el consejero ponente dispondrá que se dé traslado a las partes por el término común de tres (3) días, para que presenten sus alegatos; vencido el término de traslado, la Sala Plena debe resolver dentro de los diez (10) días.*

*Si ambas entidades se consideran competentes, remitirán la actuación al correspondiente tribunal o al Consejo de Estado y el conflicto será dirimido por el procedimiento prescrito en el inciso anterior.”*

Pues bien, mediante el proyecto de ley se propone muy acertadamente, en nuestro concepto, que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado conozca de estos conflictos de competencias entre entes administrativos, sin que sea necesario recordar que de conformidad con los artículos 237 de la Constitución Política y 38 de la Ley 270 de 1996, esta Sala, además de cumplir las disposiciones que le señalen “la Constitución y la ley”, tiene como función principal la de servir de cuerpo supremo consultivo del Gobierno en materias administrativas.

La propuesta entonces, contenida en el artículo 3° del proyecto, que corresponderá al cuarto del pliego de modificaciones, se dirige a derogar el mencionado artículo 88 del Código Contencioso-Administrativo y en su lugar adicionar un párrafo al artículo 33 del mismo Código, que reglamenta el trámite que debe observar un funcionario cuando se declare incompetente para resolver una petición que le haya sido formulada y en el que se indica que el órgano competente para resolver el conflicto de competencias administrativas es la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, así como el procedimiento que debe ser surtido ante ella para tales efectos.

**Artículos 4° y 5°. En estos artículos el autor del proyecto propone sustraer del conocimiento de la Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado la solución de los impedimentos y recusaciones que comprendan a la totalidad de los Magistrados de los Tribunales Administrativos, para asignarle su conocimiento a la Sección del Consejo de Estado que según la ley o el reglamento de la Corporación tenga competencia sobre la materia de que trata el impedimento o la recusación.**

Actualmente otra de las causas de congestión de la Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo se encuentra en que debe decidir los impedimentos y recusaciones de los Magistrados de los Tribunales Administrativos, cuando estos involucran a la totalidad de los mismos, puesto que su conocimiento de conformidad con lo establecido en el numeral 4 del artículo 160A y el numeral 5 del artículo 160B del Código Contencioso administrativo, le corresponde a la Sala Plena.

Por lo anterior y con el ánimo de procurar la descongestión de la Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado y de agilizar el trámite de los impedimentos y de las recusaciones, se pretende que la competencia para resolverlos sea trasladada a la Sección del Consejo de Estado que conozca por su naturaleza jurídica de los asuntos que originan el impedimento o la recusación en el Tribunal correspondiente.

Esta propuesta se dirige, entonces, a modificar los artículos 160A y 160B, en sus numerales 4 y 5, respectivamente, propuesta contenida en los artículos 4° y 5° del proyecto, correspondientes al 5° y 6° del pliego de modificaciones.

Los ponentes sugerimos a la Comisión que el artículo 4° tenga como denominación “Impedimentos”, y no “Impedimentos y Recusaciones” como viene en el texto aprobado del Senado, debido a que el artículo 5° del texto, artículo 6° del pliego de modificaciones, se encarga de regular lo pertinente al trámite de las recusaciones.

**Artículo 6°. Vigencia y Derogatorias.**

Es claro que debido a la imperiosidad de estas medidas de descongestión es necesario que su vigencia sea inmediata; sin embargo, apartándonos del texto aprobado por Senado y en consideración a los principios de igualdad, legalidad procesal, confianza legítima y acceso a la administración de justicia, los suscritos ponentes sugerimos que la fórmula de vigencia que viene de Senado, es decir, que la vigencia de la fórmula de readecuación de competencias sea inmediata sin consideración alguna a los procesos que han sido admitidos, sea adecuada para lograr la satisfacción de los principios y garantías constitucionales ya anotados. Veamos la fórmula que contempla la Ley 446 de 1998 en su artículo 164:

*“Artículo 164. Vigencia en materia contencioso-administrativa. En los procesos iniciados ante la jurisdicción contencioso-administrativa, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones y citaciones que se estén*

surtiendo, se regirán por la ley vigente cuando se interponga el recurso, se decretaron la pruebas, empezó a correr el término, se promovió el incidente o principió a surtirse la notificación.

Los procesos de única instancia que cursen actualmente el Consejo de Estado y conforme a las disposiciones de esta ley, corresponda a los Tribunales de única instancia, sean enviados a estos en el estado en que se encuentren, salvo que hayan entrado al despacho para sentencia.

Los procesos en curso que eran de única instancia ante el Consejo de Estado o ante los Tribunales y que quedaren de doble instancia se deberán enviar en el estado en que se encuentren al competente, según esta ley, salvo que haya entrado al despacho para sentencia.

Los procesos en curso que a vigencia de esta ley eran de doble instancia y que quedaren de única no serán susceptibles de apelación, a menos que el recurso ya se hubiera interpuesto.

Parágrafo: ... (Se propone modificar a través del artículo 1° del proyecto) ”.

Para respetar dichos términos, sometemos a su consideración modificar el artículo de la vigencia aprobado por Senado, cuyo texto es el siguiente:

**“Artículo 6°. Vigencia de la ley.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las que le sean contrarias. Los procesos en curso se someterán a las reglas de competencia establecida en ella, por lo cual se devolverán al respectivo Tribunal de origen aquellos procesos que cursan actualmente en el Consejo de Estado y que, de conformidad con las nuevas disposiciones, son de única instancia ”.

Luego de la lectura del artículo transcrito podemos concluir que contraviene lo ampliamente aducido en nuestra jurisprudencia constitucional, para lo cual basta con incorporar al presente informe algunos apartes de la Sentencia C-200 de 2002, con ponencia del doctor Alvaro Tafur Galvis:

*“Dado que el proceso es una situación jurídica en curso, las leyes sobre ritualidad de los procedimientos son de aplicación general inmediata. Al respecto debe tenerse en cuenta que todo proceso debe ser considerado como una serie de actos procesales concatenados cuyo objetivo final es la definición de una situación jurídica a través de una sentencia. Por ello, en sí mismo no se erige como una situación consolidada sino como una situación en curso. Por lo tanto, las nuevas disposiciones instrumentales se aplican a los procesos en trámite tan pronto entran en vigencia, sin perjuicio de que aquellos actos procesales que ya se han cumplido de conformidad con la ley antigua, sean respetados y queden en firme.”*

(...)

*“El efecto general inmediato de la ley procesal que consagra el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 no desconoce la Constitución, pues por aplicarse a situaciones jurídicas que aún no se han consolidado, no tiene el alcance de desconocer derechos adquiridos”.*

*“En armonía con esta concepción, el legislador ha desarrollado una reglamentación específica sobre el efecto de las leyes en el tiempo, que data de la Ley 153 de 1887, según la cual como regla general las leyes rigen hacia el futuro, pero pueden tener efecto inmediato sobre situaciones jurídicas en curso, que por tanto no se han consolidado bajo la vigencia de la ley anterior, ni han constituido derechos adquiridos sino simples expectativas. Este es el caso de las leyes procesales, que regulan actuaciones que en sí mismas no constituyen derechos adquiridos, sino formas para reclamar aquellos”.*

No siendo el aparte anotado suficiente, mediante la Sentencia C-619 de 2001, la Corte Constitucional también expresó lo siguiente:

*“5. En lo que tiene que ver concretamente con las leyes procesales, ellas igualmente se siguen por los anteriores criterios. Dado que el proceso es una situación jurídica en curso, las leyes sobre ritualidad de los procedimientos son de aplicación general inmediata. En efecto, todo proceso debe ser considerado como una serie de actos procesales concatenados cuyo objetivo final es la definición de una situación jurídica a través de una sentencia. Por ello, en sí mismo no se erige como una situación consolidada sino como una situación en curso. Por lo tanto, las nuevas disposiciones instrumentales se aplican a los procesos en trámite tan pronto entran en vigencia, sin perjuicio de que aquellos actos procesales que ya se han cumplido de conformidad con la ley antigua, sean respetados y queden en firme. En este sentido, a manera de norma general aplicable al tránsito de las leyes rituales, el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, antes mencionado, prescribe lo siguiente:*

*“Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación”.*

Como consecuencia de lo anotado, los suscritos ponentes muy respetuosamente sugerimos modificar el artículo 6° del proyecto, que corresponde al artículo 7° del pliego de modificaciones, en los siguientes términos, advirtiendo que el parágrafo del artículo, de ser aprobado el presente proyecto de ley, será modificado por el artículo 1°:

*“Artículo 7°. Vigencia de la Ley.* La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación, **en los términos pertinentes de la Ley 446 de 1998** y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias ”.

## II. Proposición

Expuestas las anteriores consideraciones y destacando la necesidad y trascendencia de las disposiciones de descongestión contenidas en el proyecto de ley, nos permitimos rendir informe de **ponencia favorable** para el primer debate en la Cámara de Representantes y respetuosamente sugerimos a los honorables Representantes de la Comisión Primera, que se apruebe la siguiente proposición:

Teniendo en cuenta el pliego de modificaciones que se adjunta, **dese primer debate** al Proyecto de Ley número 003 de 2004 Cámara, 194 de 2004 Senado, *“Por medio de la cual se modifican, adicionan y derogan algunos artículos de la Ley 446 de 1998 y del Código Contencioso-Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre competencia, descongestión, eficiencia y acceso a la administración de justicia”.*

Atentamente,

Freddy Garciaherreros,  
Ponente Coordinador.

Myriam Alicia Paredes, Luis Fernando Velasco Chaves, Ponentes.

### **PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 003 DE 2004 CAMARA, 194 DE 2004 SENADO**

*por medio de la cual se modifican, adicionan y derogan algunos artículos de la Ley 446 de 1998 y del Código Contencioso-Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre competencia, descongestión, eficiencia y acceso a la administración de justicia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Readecuación temporal de competencias previstas en la Ley 446 de 1998.* El parágrafo del artículo 164 de la Ley 446 de 1998, quedará así:

“Parágrafo. Las normas de competencia previstas en esta ley se aplicarán, mientras entran a operar los Juzgados Administrativos, así:

Los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia de los procesos cuyas cuantías sean hasta de 100, 300, 500 y 1.500 salarios mínimos legales previstas en el artículo 42, según el caso y en primera instancia cuando la cuantía exceda de estos montos. Así mismo, en única instancia del recurso previsto en los artículos 21 y 24 de la Ley 57 de 1985, en los casos de los municipios y distritos y de los procesos descritos en el numeral 9 del artículo 134b adicionado por esta ley.

Los Tribunales Administrativos continuarán, en única y primera instancia, con el ejercicio de las competencias de que tratan los artículos 39 y 40.

Las competencias *sobre jurisdicción coactiva* asignadas en segunda instancia a los Tribunales Administrativos según el artículo 41, corresponderán en segunda instancia al Consejo de Estado.

El Consejo de Estado asumirá en única y segunda instancia las competencias asignadas en los artículos 36, 37 y 38.

Las competencias por razón del territorio y por razón de la cuantía previstas en el artículo 43 de la Ley 446 de 1998, regirán a partir de la vigencia de la presente ley”.

Artículo 2°. *Recurso extraordinario de súplica*. Derógase el artículo 194 –modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998– del Código Contencioso-Administrativo.

**Artículo 3°. Salas especiales transitorias de decisión. Adiciónase un artículo nuevo transitorio en la Sección Segunda, del Capítulo Tercero, del Título XXXIII, del Libro Cuarto del Código Contencioso-Administrativo, referente al recurso de súplica, el cual quedará así:**

“Artículo transitorio. *Salas Especiales Transitorias de Decisión*. Créanse en el Consejo de Estado Salas Especiales Transitorias de Decisión, encargadas de decidir los Recursos Extraordinarios de Súplica que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, tengan proferido el respectivo auto admisorio. Estas Salas estarán conformadas por cuatro Magistrados de la Sala Contencioso-Administrativa del Consejo de Estado, pertenecientes a cada una de las Secciones que integran dicha Sala, con excepción de la Sección que profirió la providencia impugnada. Su integración y funcionamiento se hará de conformidad con lo que al respecto establezca el Reglamento que para tal efecto expida el Consejo y el fallo se adoptará dentro de los términos previstos en el mismo.

En caso de presentarse empate en las Salas Especiales, se sorteará un Magistrado adicional entre los restantes Magistrados de la Sala Contencioso-Administrativa a fin de que lo dirima, excluyendo a aquellos integrantes de la Sala que produjo la providencia recurrida.

La vigencia de cada una de las Salas Especiales de Decisión culminará una vez fallados todos los asuntos a ellas entregados en el respectivo reparto”.

Artículo 4°. *Conflictos de competencia*. Adiciónase el artículo 33 del Código Contencioso-Administrativo con el siguiente parágrafo:

“Parágrafo. Los conflictos de competencias administrativas se resolverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La entidad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, ordenará remitir la actuación por conducto del Ministerio del Interior y de Justicia a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Si dos entidades administrativas se consideran competentes para conocer y definir un determinado asunto, remitirán la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

En los dos eventos descritos se observará el siguiente procedimiento: Recibida la actuación en la Secretaría de la Sala, se fijará por tres (3) días hábiles comunes en lista a fin de que los representantes de las entidades en conflicto y las personas que tuvieren interés en el asunto puedan presentar sus alegatos o consideraciones. Vencido el anterior término, la Sala decidirá dentro de los veinte (20) días siguientes”.

Derógase el artículo 88 del mismo Código Contencioso-Administrativo (Decreto número 01 de 1984 ).

Artículo 5°. *Impedimentos*. Modificase el numeral 4 del artículo 160A del Código Contencioso-Administrativo, así:

“4. Si el impedimento comprende a todo el Tribunal Administrativo, el expediente se enviará a la Sección del Consejo de Estado que conoce del tema relacionado con la materia objeto de controversia, para que decida de plano. Si se declara fundado, devolverá el expediente al Tribunal de origen para el sorteo de conjueces, quienes deberán conocer del asunto. En caso contrario, devolverá el expediente al referido Tribunal para que continúe su trámite”.

Artículo 6°. *Recusaciones*. Modificase el numeral 5 del artículo 160B del Código Contencioso-Administrativo, así:

“Si la recusación comprende a todo el Tribunal Administrativo, se presentará ante los recusados para que manifiesten conjunta o separadamente si aceptan o no la recusación. El expediente se enviará a la Sección del Consejo de Estado que conoce del tema relacionado con la materia objeto de controversia, para que decida de plano. Si se declara fundada la recusación, enviará el expediente al Tribunal de origen para el sorteo de conjueces, quienes deberán conocer del asunto. En caso contrario, devolverá el expediente al referido Tribunal para que continúe su trámite”.

Artículo 7°. *Vigencia de la ley*. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, **en los términos pertinentes del artículo 164 de la Ley 446 de 1998**, y deroga todas **las disposiciones** que le sean contrarias.

Atentamente,

*Freddy Garciaherreros*, Ponente Coordinador; *Myriam Alicia Paredes*, *Luis Fernando Velasco Chaves*, Ponentes.

\* \* \*

### **INFORME DE PONENCIA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 036 DE 2004 CAMARA TEXTO MODIFICADO PARA PRIMER DEBATE**

*por el cual se definen las etapas del proceso de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, se promueve la competencia y se dictan otras disposiciones*

En cumplimiento del encargo hecho por la Presidencia de la Comisión V de la Cámara, nos permitimos presentar un texto modificado al texto original del Proyecto, para que se le dé discusión y aprobación en Primer Debate, al Proyecto de ley 036 de 2004 Cámara. Tales modificaciones, recogen todas las observaciones hechas por los diferentes sectores interesados en él; o en especial los resultados de los diálogos entre los distribuidores minoristas de combustibles líquidos derivados del petróleo y el Ministerio de Minas y Energía. Tal articulado allana camino para un entendimiento entre todos los actores de la cadena y propicie un clima abierto y tranquilo en dicho mercado.

Por tanto, proponemos a los honorables Representantes de la Comisión V se le dé aprobación en Primer Debate al Proyecto de ley 036 de 2004, con el texto modificado, presentado por los ponentes.

Cordialmente,

*Armando Amaya Alvarez*, Coordinador Ponente; *Jaime Durán Barrera*, Coponente.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

A partir de la Constitución de 1991, Colombia entró definitivamente en la órbita de países que miran la libre competencia (art. 333 C.P.) como uno de los elementos de mayor incidencia en el desarrollo económico.

A tono con la legislación canadiense (país como Colombia de fronteras cerradas y crecimiento hacia adentro, hasta hace poco tiempo), tiene un conjunto de normas, unas de carácter general (Estatuto de Promoción de Competencia - Decreto 2153/92) y otras que particularizan las aplicaciones específicas a cada sector económico, no siempre de manera afortunada (sector financiero, de servicios públicos domiciliarios y otros).

Está demostrado que la verticalidad en la distribución de los bienes y servicios induce a ineficiencias, improductividad y concentración económicas, lo que resulta nocivo al sistema económico, máxime cuando se trata de un servicio público además de que políticamente se puede convertir en un medio de presión altamente inconveniente.

Las restricciones verticales sobre la competencia han sido definidas como aquellas que afectan a empresas correspondientes a distintas etapas del proceso productivo. Las acciones anticompetitivas verticales surgen en relación con la división de todo proceso económico en distintas etapas sucesivas.

**El concepto de mercado**, desde el punto de vista económico usual, es el conjunto de relaciones entre los oferentes y los demandantes de determinado producto. Desde este ángulo, todas las conductas económicamente significativas se desarrollan en un mercado, que se caracterizan por variaciones continuas en parámetros también significativos. (Ej.: elasticidad cruzada de la demanda, capacidad de reacción por oferta de bienes sustitutos y otros).

En Colombia, **el concepto de mercado** no ha recibido un tratamiento adecuado, tal vez porque no se reconoce su importancia.

En los Estados Unidos, el concepto ha sido sin lugar a dudas uno de sus pilares de crecimiento económico, como que ha recibido un tratamiento especialmente detallado bajo el Derecho antimonopólico norteamericano. Ha incidido no solo la tendencia existente allí a profundizar en los aspectos económicos de la regulación de la competencia, haciendo abundante uso del estudio de los efectos de las diversas conductas y normas consideradas, sobre el sistema productivo, a fin de evaluar su conformidad con los principios generales. Valga el ejemplo de la monopolización, pues no es posible determinar si esta se configura si no se precisa cuál es el mercado cuyo control se atribuye a determinada empresa.

Para **Sullivan** (Handbook of the Law of Antitrust - Saint Paul, 1977 pág. 47) “definir el mercado en términos geográficos y de productos equivale a decir que si los precios fueran apreciablemente elevados o el volumen apreciablemente limitado para el producto en un área determinada, mientras que la demanda permanece constante, no cabría esperar que una oferta proveniente de otras fuentes entre con la rapidez y en la cantidad suficientes para restablecer el antiguo precio o volumen”. En otras palabras, en un mercado demandado (como lo es el mercado mayorista de combustibles), la oferta no es fácilmente modificable en desmedro de los consumidores.

Llevando el concepto a un nivel micro, **el mercado relevante** es el mercado analíticamente más reducido (Ej. el mercado de distribución de gasolina frente al mercado total de derivados del petróleo) pero cuantitativamente lo suficientemente representativo y con capacidad de absorción como para que otros oferentes de la misma área no puedan entrar a competir en igualdad de condiciones con los actuales participantes. En este sentido, es claro que en el proyecto de ley que se presenta, el mercado relevante es el de los distribuidores mayoristas.

Respecto de **imposiciones** que se presentan en el mercado relevante, las hay de dos clases:

– Las prácticas dirigidas a imponer condiciones discriminatorias sobre los diferentes clientes, las que se califican como una intromisión indeseable en la estructura de precios o en relación con aquellos elementos que no reflejan adecuadamente los costos involucrados en las ofertas.

– De prestaciones suplementarias, que en general suponen el subordinar la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones u operaciones suplementarias que, por su naturaleza y con arreglo a los usos comerciales, no guarden relación con el objeto de estos contratos.

Los fines de la legislación sobre la materia de la competencia en Colombia son de una parte promover la competencia y de otra, evitar la consolidación y abuso de la Posición dominante.

Una breve anotación respecto de la consolidación y el abuso de posición dominante. Proviene del artículo 86 del Tratado de Roma, y están dirigidos a controlar la conducta de las empresas que ya han adquirido una posición de predominio. Es claro que en la Unión Europea así puede ocurrir, pero en nuestro medio y con la estructura oligopólica del mercado mayorista de combustibles (son solo cuatro grandes operadores) hay que, conforme al artículo 333 de la Constitución Nacional, prevenir esa consolidación. Se insiste en que una cosa es la “consolidación” y otra el “abuso”.

La legislación en países cercanos a nosotros, entre otros Bolivia, Venezuela, Chile, ha venido conquistando avances en estos temas y ha conseguido, en mayor o menor grado, la eliminación de prácticas atentatorias de la libre competencia.

Las conductas con efectos restrictivos sobre la competencia pueden adoptar las más diversas variantes, y en la medida en que diferentes legislaciones han ido extendiendo y definiendo el marco de los actos típicamente contrarios a la libre competencia, las empresas han intentado evadir las prohibiciones mediante la utilización de tipos de conducta no previstos por aquellas. Por ello y por la complejidad que tienen las actividades económicas, es preferible no adoptar una enumeración excluyente, sino más bien emplear figuras amplias y relativamente abstractas, capaces de incluir las diversas variantes.

Así, por ejemplo, surgen las amenazas dirigidas a impedir las actividades de los competidores, obstaculizar la transparencia del mercado y el funcionamiento de mercados institucionales, no tipificadas en la legislación de promoción.

### Ambito

Con este proyecto de ley se busca también conciliar normas que atañen al funcionamiento económico como un todo.

El Código de Comercio (artículo 262) trae la prohibición tajante de la llamada imbricación (fenómeno que consiste en que las subsidiarias invierten en su propia matriz), pero nada dice, como es lógico, de la concentración del poder económico (tal vez más impactante que el político) mediante la verticalización, sino que por el contrario lo legitima e institucionaliza.

De otra parte, el Estatuto prohíbe como regla general todo acuerdo o conducta que tenga como fin o como efecto restringir la competencia, la participación en los mercados.

Esta tipificación de conductas lesivas a la libre competencia debe ser aplicada específicamente al sector de la distribución de Derivados del petróleo, pero sin afectar la normatividad vigente. Por ello se ha hecho indispensable producir una ley que permita una mayor transparencia en el mercado, haciendo total claridad en lo que a participantes en la cadena de producción y distribución se refiere. (Exploración, explotación, refinación, transporte, distribución mayorista y distribución minorista).

Lo primero es definir con absoluta claridad quiénes participan en cada fase y sus derechos y obligaciones, y cuál es cada fase, porque es un hecho incontrovertible que están ingresando operadores no autorizados. Para lo que interesa por el momento, se necesita legislar la fase de mayorista y minorista en aspectos tendientes a hacer operativa la ley, es decir, “ponerle dientes”.

#### **Definiciones**

El proyecto trae unas definiciones que buscan dar aplicación al artículo 29 del Código Civil, que dice que “Las palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte...”, en concordancia con el artículo 28 *ibídem* “Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en estas su significado legal”.

#### **Objeto material**

Se tiene por sabido que los mayoristas han venido aumentando de manera preocupante su participación en el mercado minorista mediante la instalación de estaciones de servicio, al punto que alguna mayorista puede estar controlando en este momento más del 50% del mercado minorista a través de sus propias instalaciones.

La inconveniencia de esta práctica no requiere explicaciones: basta con decir que es un factor real de poder altamente peligroso para la economía y para el mercado, que puede tener injerencia política de marcada importancia.

Aclara además que las estaciones de servicio son establecimientos de comercio con todos sus derechos y prerrogativas, y por lo tanto se respeta el mercado del operador minorista, pues está demostrado que no se compra combustible por la marca, la que es indiferente al consumidor final, sino por el servicio que presta el minorista.

Genéricamente tiene como propósito:

- Desvincular la operación del distribuidor mayorista de la operación directa o indirecta de estaciones de servicio, cuya operación debe estar en cabeza de los distribuidores minoristas.
- Buscar un balance en las convenciones, acuerdos, o contratos, entre los distribuidores mayoristas y los minoristas.
- Asegurar que la construcción y establecimiento de estaciones de servicio se lleve a cabo dentro de estrictos criterios de seguridad, oportunidad y conveniencia.
- Respondiendo a las reales necesidades de carácter regional y económico, evitando la saturación y su correspondiente desatención de áreas poco atractivas.
- Revivir la negociación bona fide ausente en los contratos que imponen las mayoristas por su abuso de posición de dominio.

#### **Objeto jurídico**

La Constitución (artículo 333) y la ley (Decreto 2153/92) garantizan la libertad de competencia económica, libertad que puede verse afectada por: 1) abusos en posición dominante; 2) prácticas restrictivas de la competencia y 3) por prácticas desleales de comercio exterior (dumping).

El Estado está en la obligación de reprimir tales conductas que atentan contra la libertad propia de las economías de mercado.

El carácter esencial es *ex ante* (prevención del daño) y debe haber una reglamentación especial para cada subsector económico, concordante con el espíritu de Promoción de la competencia.

La Regla de la Razón es para analizar los acuerdos y prácticas que no se encuentran tipificados en la legislación y requiere un análisis (su nombre lo dice) de varios aspectos de los acuerdos y prácticas, para llegar a una conclusión sancionatoria.

La Regla Per Se, se aplica a todos los casos de acuerdos o conductas de abuso de posición dominante tipificados en la ley. Dichos acuerdos y prácticas deben ser anticompetitivos “de bulto”, es decir, que al rompe deben ser como violatorios de la ley o, mejor, atentatorios de la libertad de competencia.

Aunque no exenta de dificultades, lo mejor es tipificar en la ley la conducta consistente en la prohibición a los refinadores, transportadores y mayoristas de adquirir a cualquier título o instalar estaciones de servicio, tal como aparece en otras legislaciones, incluso menos desarrolladas que la nuestra.

Como tema adicional por considerar se encuentra el del trato no discriminatorio y la eliminación de los contratos-tipo.

#### **Sanciones**

Se busca completar el régimen sancionatorio general que trae el Decreto 2153 de 1992, para controlar, en lo posible, que con las cauciones se evite la sanción.

#### **Proyecciones**

Esta es la primera fase de una legislación que propenda a los derechos de los minoristas, atacados desde diferentes frentes. Así se espera que de manera igualmente inmediata se incorporen a los contratos, que en lo sucesivo serán individuales, producto de negociaciones directas y no impuestos como ocurre actualmente, opciones de compra irrevocables de los equipos a favor de los minoristas.

Nos hemos preguntado seriamente si es necesaria la existencia de los mayoristas o si el mercado puede operar sin ellos; si es más ventajoso para los minoristas operar sin bandera, o sea con libertad de compra. El producto es homogéneo, se trata de la prestación de un servicio, es un intangible y no un producto elaborado; si realmente existe competencia entre los mayoristas o simplemente se ponen de acuerdo para controlar los mercados en perjuicio de los consumidores.

En fin, creemos que es tan solo el comienzo de una larga lucha por los derechos constitucionalmente protegidos de los minoristas.

Cordialmente,

*Armando Amaya Alvarez*, Coordinador Ponente; *Jaime Durán Barrera*, Coponente.

### **TEXTO DEFINITIVO ARTICULADO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 036 DE 2004 CAMARA PONENCIA PARA PRIMER DEBATE**

#### **MODIFICACIONES AL PROYECTO INICIAL**

*por la cual se definen las etapas del proceso de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, se promueve la competencia y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El almacenamiento, manejo, transporte y distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo es un servicio público. (Conc. artículo 365 C.P., Ley 39 de 1987 Art. 1°).

Artículo 2°. Para los efectos de la presente ley, se adopta la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo en los términos señalados por el artículo 61 de la Ley 8122 de 2003.

En consecuencia, cualquier persona o actividad que no se encuentre contemplada en las normas jurídicas relacionadas en el presente artículo o que no se ajuste a las definiciones adoptadas, se considera ilegal. Asimismo, los contratos que celebren dichas personas, para la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo y/o gaseosos o gas natural vehicular serán también ilegales.

Artículo 3°. Ningún distribuidor mayorista podrá operar directamente estaciones de servicio, en el orden nacional.



Se entenderá por operación directa, cualquier relación jurídica, económica, administrativa o de cualquier otra índole, que permita al distribuidor mayorista fijar el precio del combustible al consumidor final.

Artículo 4°. Los distribuidores mayoristas están obligados a otorgar un tratamiento idéntico a todos los distribuidores minoristas, sin que sea admisible ninguna forma de discriminación.

Artículo 5°. De conformidad con lo dispuesto en el título I del libro tercero del Código de Comercio, cualquier acto unilateral o estipulación que afecte, restrinja o anule el derecho a la clientela o a la protección, la fama comercial del distribuidor minorista, se considerará como abuso de posesión dominante y se entenderá que es ineficaz de pleno derecho, sin necesidad de declaración judicial.

El distribuidor minorista tendrá derecho al reconocimiento del mayor valor de su establecimiento de comercio, el cual deberá pagarse al término del contrato celebrado con el distribuidor mayorista.

Artículo 6°. De conformidad con la Ley 155 de 1959 y el Decreto 2153 de 1992, la Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá el control y la vigilancia del mercado de distribución de derivados líquidos de combustible del petróleo y sancionará cualquier práctica restrictiva y/o abuso de posición dominante, en especial cualquier violación de los términos establecidos en el artículo 3°. de la presente ley.

Artículo 7°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su publicación legal y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

*Armando Amaya Alvarez, Coordinador Ponente; Jaime Durán Barrera, Coponente.*

\* \* \*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO  
DE LEY NUMERO 078 DE 2004 CAMARA  
Y ACUMULADO 180 DE 2004 CAMARA**

*por la cual se regulan las condiciones higiénico-sanitarias en las prácticas técnicas de tatuaje y perforación cutánea (piercing).*

Bogotá, D. C., octubre 25 de 2004

Doctor

Miguel Jesús Arenas Prada

Presidente

Comisión Séptima.

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: **Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 078 de 2004 Cámara y acumulado 180 de 2004 Cámara, por la cual se regulan las condiciones higiénico-sanitarias en las prácticas técnicas de tatuaje y perforación cutánea (piercing).**

De conformidad con lo establecido en el Reglamento del Congreso, Ley 5ª de 1992, y dentro de la oportunidad indicada, presento a su consideración y por su digno conducto a los miembros de la Comisión, el informe de ponencia negativa, para el primer debate al **Proyecto de ley número 078 Cámara y su acumulado 180 de 2004 Cámara, por la cual se regulan las condiciones higiénico-sanitarias en las prácticas técnicas de tatuaje y perforación cutánea (piercing)** cuyos autores son la honorable Representante Araminta Moreno Gutiérrez y el honorable representante Hugo Ernesto Zárrate Osorio, para su correspondiente trámite.

Atentamente,

*Elías Raad Hernández,*  
honorable Representante a la Cámara.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO  
DE LEY NUMERO 078 DE 2004 CAMARA  
Y SU ACUMULADO 180 DE 2004 CAMARA**

*por la cual se regulan las condiciones higiénico-sanitarias en las prácticas técnicas de tatuaje y perforación cutánea (piercing)*

Honorables Representantes:

Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, me ha correspondido rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 078 de 2004 Cámara y su acumulado 180 de 2004 Cámara *por la cual se regulan las condiciones higiénico-sanitarias en las prácticas técnicas de tatuaje y perforación cutánea (Piercing)* iniciativa de origen parlamentario, presentada a consideración del Congreso de la República por los honorables Representantes Araminta Moreno Gutiérrez y Hugo Ernesto Zárrate Osorio.

**Fundamentos Constitucionales**

Consideramos que en relación con el título de la ley e iniciativa, el texto del proyecto de ley y su marco legal es constitucional, toda vez que cumple con lo dispuesto en los artículos 154 y 169 de la Constitución Política.

**Objeto del proyecto**

El presente proyecto tiene por objeto regular los requisitos técnicos y condiciones mínimas sanitarias aplicables a los establecimientos no sanitarios donde se realizan prácticas de tatuaje, “piercing” o cualesquiera otros de naturaleza similar, con la finalidad de proteger la salud de los usuarios y de los trabajadores y regular las funciones de autorización, verificación y control del cumplimiento de estas normas sanitarias.

**Contenido**

Este Proyecto de ley contiene 12 artículos, así:

**Artículo primero:** Sobre el objeto.

**Artículo segundo:** Definiciones.

**Artículo tercero:** Trata del ámbito de aplicación.

**Artículo cuarto:** Trata de las condiciones generales de los establecimientos.

**Artículo quinto:** Equipos e instrumental.

**Artículo sexto:** Formación del personal.

**Artículo séptimo:** Requisitos para la realización de los procedimientos.

**Artículo octavo:** Concepto sanitario.

**Artículo noveno:** Inspección y control.

**Artículo décimo:** Sanciones.

**Artículo once:** Imposición, y

**Artículo doce:** Vigencia de la ley.

**Consideraciones**

Sea lo primero destacar que entendiendo la masificación de este tipo de procedimientos y la falta de control y vigilancia de las autoridades sanitarias, considero que la iniciativa persigue un fin encomiable y benéfico para la población, pero a su vez es necesario analizar varios aspectos importantes:

1. El primero, relacionado con la efectividad real de la iniciativa, una vez aprobada, pueda tener en términos de prevención real de los factores de riesgo que se desprenden de estas prácticas.

2. Está relacionado con la naturaleza del procedimiento, es decir si pertenece al área médica o cosmética y la competencia para la vigilancia y control depende de la definición del procedimiento.

3. Relacionado con la existencia de normas vigentes, tanto leyes como decretos que se ocupan de este aspecto y la efectividad del proyecto de ley ante la proliferación de disposiciones que pretenden regular el mismo tema.

La función primordial de la norma es la de transformar la realidad; de lo contrario, sería inocua la actividad legislativa y en estricto sentido la ley. Por lo tanto, antes de someter a debate el Proyecto de ley 273 y acumulado 180 Cámara, es preciso analizar la capacidad potencial que las normas propuestas tienen para proteger la salud de los usuarios, al regular las condiciones higiénico-sanitarias de los establecimientos en los que se practiquen técnicas de tatuaje y perforación cutánea (piercing) y todas aquellas prácticas invasivas que tengan relación con estas.

Existen en el ordenamiento jurídico vigente una serie de normas, leyes, decretos, resoluciones y circulares que de forma directa o indirecta abordan el asunto.

Para comenzar desde la Ley 9ª de 1979, denominado el Código Sanitario Nacional, se establecieron normas encaminadas a la vigilancia y control de los centros hospitalarios y similares, al establecer en el artículo 241 que el Ministerio de Salud reglamentara lo relacionado con las condiciones sanitarias que deben cumplir las edificaciones para establecimientos hospitalarios y similares, para garantizar que se proteja la salud de sus trabajadores, de los usuarios y de la población en general e igualmente estableció las sanciones correspondientes en el artículo 577, las cuales van desde la amonestación hasta el cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificio o servicio respectivo.

La ley más reciente que se expidió es la 711 de 2001, *por la cual se reglamenta el ejercicio de la ocupación de la cosmetología y se dictan otras disposiciones en materia de salud estética*. En esta ley se dispone en los artículos 7º y 8º la prohibición al cosmetólogo de realizar procedimientos, prácticas o actos reservados a los médicos o profesionales de la salud y en el artículo 8º se establece que el (la) cosmetólogo (a) podrá realizar procedimientos de limpieza facial, masajes faciales y corporales, depilación, drenaje linfático manual y en general todos aquellos procedimientos faciales o corporales que **no requieran la formulación de medicamentos, intervención quirúrgica, procedimientos invasivos o actos reservados a profesionales de la salud** (negrilla fuera de texto).

Igualmente, existen la Ley 100 de 1993, que establece la competencia de Gobierno en materia de vigilancia como de desarrollo de los artículos 48, 49, 334 y 365 a 370 de la Constitución Política; la Ley 10 de 1990, que dispone en los artículos 20 a 25 las condiciones bajo las cuales las instituciones privadas del sector salud deben prestar el servicio público de salud, así como lo correspondiente a vigilancia y control; su Decreto Reglamentario 1088 de 1991, el Decreto 2240 de 1996, por el cual se dictan normas en lo referente a las condiciones sanitarias que deben cumplir las instituciones prestadoras de servicio de salud, entre otros.

Según lo anterior, es claro que los procedimientos relacionados con técnicas de tatuajes y perforación cutánea (piercing) que se pretende reglamentar en el proyecto de ley, están catalogados como **Procedimientos Estéticos Invasivos no Quirúrgicos**, donde se encuentran prácticas como: mesoterapias, infiltraciones, escleroterapia, peeling, piercing, etc.

Por lo tanto, puedo afirmar que existe suficiente normatividad que regula la materia y que lo que se puede observar es la falta de vigilancia por parte de las autoridades sanitarias, tanto sobre los establecimientos como del personal que se dedica a este tipo de práctica.

Teniendo en cuenta las anteriores consecuencias que acarrea tal procedimiento, el mismo debe ser de manejo única y exclusivamente

médico; por lo tanto, el tatuaje así como la perforación cutánea (piercing) deben ser realizados por personal médico o paramédico debidamente capacitado.

### **Proposición**

En consecuencia, por las anteriores consideraciones, propongo a la honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes se archive el Proyecto de ley número 078 de 2004 Cámara y acumulado 180 de 2004 Cámara, *por la cual se regulan las condiciones higiénico-sanitarias en las prácticas técnicas de tatuaje y perforación cutánea (Piercing)*.

Bogotá, D. C., octubre 25 de 2004.

Del honorable Representante,

*Elías Raad Hernández,*

honorable Representante a la Cámara.

\* \* \*

### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 88 DE 2004 CAMARA**

*por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo.*

Honorables Representantes:

Por designación de la Mesa directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, me ha correspondido rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 88 de 2004 Cámara, presentado por los honorables Representantes a la Cámara doctores William Vélez Mesa, María Teresa Uribe Bent, Manuel José Caropresse Méndez, Jaime Amín Hernández y el honorable Senador Mario Uribe Escobar. Tiene por objeto definir, prevenir, corregir y sancionar las diversas formas de agresión, maltrato, vejámenes, trato desconsiderado y ofensivo y en general todo ultraje sobre la dignidad humana que se ejerce sobre quienes realizan su actividad económica en el contexto de una relación laboral privado o público o de un contrato de prestación de servicios personales.

Asimismo, la ley protege los siguientes bienes jurídicos: El trabajo en condiciones dignas y justas, la libertad, la intimidad, la honra y la salud mental de los trabajadores, empleados y contratistas, la armonía entre quienes comparten el mismo ambiente laboral y el buen ambiente de la empresa.

Dentro de la exposición de motivos presentada, cabe resaltar los siguientes aspectos:

1. La amplia gama de comportamientos hostiles, agresivos, humillantes o discriminatorios hacia las personas que desempeñan su labor en el ámbito laboral que se comete hoy en nuestro país, ejercidos por sus superiores y compañeros de trabajo y en ocasiones por sus subalternos, que constituyen cierta forma de menoscabo a la dignidad humana.

2. Pueden ser víctimas del acoso laboral todas las personas que laboran en un espacio común de relación de trabajo, comúnmente los trabajadores privados y empleados oficiales que ostentan una posición de subordinación y dependencia, así como los contratistas de servicios personales en cualquier entidad pública. De igual manera, aunque en casos muy aislados, las personas que desempeñan la posición de jefe inmediato en la estructura organizacional de la empresa.

3. Hasta hace muy poco solo se hablaba de acoso sexual en el trabajo. Sin embargo, esta no es la única, ni la práctica más usual de acoso. Existe una gran variedad de acoso laboral, como las insinuaciones, las alusiones malintencionadas, la mentira y las humillaciones. Los más usuales son las agresiones físicas y verbales,

la humillación y descalificación pública, las amenazas delante de sus compañeros, el entorpecimiento de sus labores, las discriminaciones, la iniquidad laboral, la asignación de labores con indignidad, acciones estas cuyo objetivo es intimidar, angustiar, desmotivar, aburrir de tal manera que induzca a la víctima a renunciar a su trabajo.

4. Estas conductas hostiles y reiteradas pueden causar en la víctima daños en su salud producto del constante estrés al que se ve sometida la persona y en consecuencia ocasiona daños físicos y psicológicos severos.

5. Aunque el acoso laboral es una realidad social cotidiana, ha pasado inadvertido en los controles estatales y muy poco se registran en los estudios de agencias estatales e incluso hasta hace poco tiempo era un conducta ignorada por la legislación laboral en todos los países y por el contrario, se consideraba el acoso laboral como un privilegio del cual gozaban los superiores y supervisores que les permitía esta conducta como una forma de autoridad y de búsqueda de “eficiencia” de los subalternos.

6. Algunos países han empezado a legislar sobre este tema, Suecia, Estados Unidos, Alemania, Italia, Australia, Suiza y Francia han tipificado como un hecho punible el acoso laboral. Recientemente Argentina ha iniciado la discusión de un “proyecto de ley sobre violencia laboral”. De igual manera, organismos como las Naciones Unidas ya han iniciado campañas en contra de tales conductas que menoscaban la dignidad humana en temas como “acoso laboral”, “acoso moral” o “violencia laboral”.

7. Algunos fallos judiciales en España y Francia por acoso laboral han llevado a que se aumente el número de denuncias y demandas, incluidos casos de las Fuerzas Militares.

#### Contenido del proyecto

El proyecto de ley consta de doce (12) artículos encaminados a la prevención, corrección y aplicación de sanciones por acoso laboral y otros hostigamientos; define el acoso laboral y sus modalidades, así como sanciones por temeridad de la queja y falsas acusaciones sobre esta conducta.

El **artículo primero** define el objeto de la ley y los bienes protegidos por ella; el **artículo segundo** define las modalidades de acoso, todas las cuales deben reunir el requisito de ser persistentes y demostrables, entre las cuales se enlistan seis (6): la agresión laboral, el maltrato laboral, la humillación laboral, la persecución laboral, la discriminación laboral y el entorpecimiento laboral; el **artículo tercero** define los sujetos y el ámbito de aplicación de la ley, entre los cuales aparecen todos los sujetos activos de las relaciones laborales, los sujetos pasivos y aquellos que el proyecto considera sujetos tolerantes del acoso; el **artículo cuarto** establece las conductas que constituyen el acoso laboral, entre las que aparece una amplia gama de comportamientos agresivos, ataques verbales, descalificaciones humillantes, temeridad en denuncias disciplinarias, burlas públicas o privadas, exigencias de trabajo irrazonables y tratos discriminatorios, entre otros; el **artículo quinto** establece las conductas que no constituyen acoso laboral; el **artículo sexto**, define las medidas preventivas y correctivas del acoso laboral; el **artículo séptimo**, establece el tratamiento sancionatorio contra el acoso laboral; el **artículo octavo**, establece las garantías contra actitudes retaliatorias de quienes se atreven a denunciar; el **artículo noveno**, dispone sobre la competencia del acoso laboral que se radica en los Inspectores de Trabajo y los municipales de policía, o bien al Ministerio Público según que se trata de trabajadores públicos o privados; el **artículo décimo**, establece el procedimiento sancionatorio; el **artículo once**, establece sanciones para falsas quejas (temeridad de la queja) y el **artículo doce**, establece su vigencia y derogatoria.

#### Consideraciones preliminares

Aunque son muchas las personas que en su actividad laboral tienen que soportar constantes agresiones verbales y físicas, hostigamientos, descalificaciones humillantes en presencia de los compañeros, públicas amenazas de despido, discriminaciones por razones de raza, género o creencias y actitudes de aislamiento social, ninguna ley colombiana brinda protección efectiva frente a tales vejámenes. Nuestro derecho laboral, privado y público, ignora tales prácticas, no obstante ser cotidianamente ejercidas—como aceptables—por jefes inmediatos, supervisores, superiores jerárquicos y por los propios compañeros de trabajo en empresas y entidades públicas, con la finalidad de infundir terror, inducir la renuncia o simplemente “amargarle la vida” a subalternos o colegas.

Para llenar este vacío legal se puso a estudio esta iniciativa, que contiene varias herramientas encaminadas a prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral en sus diferentes modalidades: maltrato, humillación, persecución, discriminación, entorpecimiento y aislamiento.

¿Qué es lo que se sugiere? Como medidas preventivas, los reglamentos de trabajo de empresas e instituciones deberán consagrar procedimientos internos, confidenciales y conciliatorios de tipo pedagógico y ayudas psicológicas que puedan ser puestos en marcha cuando el empleador detecte, por sí mismo o por queja, una situación de acoso laboral. Si tales procedimientos no fueren activados, los afectados podrán acudir ante el Inspector de Trabajo, el Inspector de Policía, el Personero Municipal o la Defensoría del Pueblo para que se conmine al acusado y al empleador a hacerlo.

Cuando la conducta de acoso laboral fuere repetida y verificable, sus autores y los empleadores tolerantes deberían ser sancionados de diversas maneras: como causal disciplinaria de destitución, si el autor del acoso es un servidor público. Si la víctima es un trabajador particular, su renuncia se tendrá como despido sin justa causa y dará lugar a la indemnización prevista por el Código Sustantivo del Trabajo. Paralelamente, a petición de la víctima el Inspector de Trabajo o los Inspectores de Policía impondrán sanción administrativa de multa entre dos y diez salarios mínimos legales mensuales al particular culpable del acoso y al empleador tolerante. Cuando el acosador sea un compañero de trabajo o un subalterno, el empleador, el nominador o la entidad contratante lo sancionará con la terminación o no renovación del contrato de trabajo. En todo caso, el culpable por acción u omisión asumirá la mitad del costo de los tratamientos de salud que se deriven de su comportamiento.

Para proteger a víctimas y a testigos del acoso contra eventuales represalias que harían inútil el proyecto, se propone tener como nulos los actos de despido o destitución que se produzcan durante los seis meses siguientes a la formulación de la denuncia ante la autoridad competente. Si el denunciante fuere un servidor público, se activará inmediatamente el poder preferente del Ministerio Público respecto a las investigaciones disciplinarias que contra él se adelanten.

El proyecto tiene el cuidado de precaver los riesgos de abuso de tales procedimientos. Tal como explicaron sus autores en la exposición de motivos, y siguiendo a la investigadora Marie-France Hirigoyen (*El acoso moral*, Paidós, 1999, p. 49), no todo conflicto o roce brusco en la relación de trabajo tiene significación para tipificar acoso. Sólo lo es aquella conducta que, además de persistente, no va seguida de ningún “esfuerzo de matización” (excusas y correctivos). Asimismo, jamás podrían sancionarse como acoso laboral los llamados de atención relativos a exigencias técnicas o de eficiencia formulados en términos constructivos; tampoco los imperativos de colaboración especial con la empresa o institución si obedecen a criterios razonables y son igualitarios.

No se trata de un proyecto antipatronista. La adopción de sanciones para los acosadores y empleadores tolerantes, aunque oportuna –treinta días–, está revestida de todas las garantías del debido proceso y el derecho de defensa. Además, como cuestión de justicia, hemos propuesto sancionar con multas, deducibles del sueldo, a quienes presenten denuncias temerarias de acoso laboral, fundadas en simples susceptibilidades o mala fe.

Se advirtió también en la exposición de motivos que otros países han tomado la delantera en esta lucha contra el acoso laboral. Suecia y Francia lo sancionan como conducta punible desde 1992 y con posterioridad Estados Unidos, Alemania, Italia y Australia. El Parlamento Europeo ha encarado este problema en varias resoluciones y en la legislatura de la Provincia de Buenos Aires (Argentina) se discute actualmente un proyecto de ley sobre “violencia laboral”. En España desde el año 2000 se han dictado cuarenta y seis sentencias sobre acoso laboral.

Esta iniciativa viene motivada en la convicción de que un ambiente armonioso de trabajo no sólo contribuye al respeto a la dignidad humana sino que se traduce en mejora de la productividad.

#### Ausencia de antecedentes

Es bien interesante observar cómo a partir del anuncio de la presentación de este proyecto de ley y su divulgación en uno de los periódicos de circulación nacional, ha aparecido gran cantidad de apoyos y comentaristas del proyecto. Puede decirse que la mayoría de expresiones relacionadas con esta iniciativa ha sido entusiasta, sobre todo por lo que toca a quienes han sido víctimas de alguna modalidad de acoso en algún momento de su actividad laboral.

Es ahí donde se ve la gran ausencia de la ley laboral en el tratamiento de una situación que sin lugar a dudas menoscaba la dignidad de la persona, mediante tratamientos humillantes, discriminatorios y hostiles que en la mayoría de los casos quedan impunes, convirtiéndose en prácticas comunes tanto de agresión como de resignación de la víctima por necesidad de mantener un trabajo ante el temor del despido y de falta de legislación al respecto.

En Colombia la ley laboral, aunque lo contempla, no se ocupa directamente de este tema y es preocupante ver cómo situaciones de acoso laboral no encuentran lugar en la Justicia para recibir, oír y ocuparse de estos eventos.

Los tribunales no han recogido expresamente el manejo de este tipo de situaciones, como tampoco la ley ha fijado un régimen sancionatorio para esta modalidad de atentado a la dignidad del trabajador, por lo que resulta difícil encontrar jurisprudencia al respecto, o al menos la aceptación de una queja o demanda por parte de un tribunal laboral en el caso privado o de un organismo de control en el caso público.

A pesar de lo anterior, puede mencionarse un antecedente de reciente ocurrencia: el Tribunal Superior de Medellín, en Sentencia del 23 de junio de 2004 (M. P. doctor Guillermo Cardona Martínez), y atendiendo una demanda laboral de despido sin justa causa, hizo la siguiente consideración:

*“...se tiene suficiente claridad de que la demandante en ejercicio práctico de su labor, era tratada de manera indigna, irrespetuosa y descortés por parte de su superiora jerárquica. Tal actitud para con la trabajadora y lejos de estar legitimada por la subordinación que recae en el trabajador, está en contravía de los postulados de índole constitucional y legal. Así el artículo 25 de la Constitución es claro en manifestar que toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas, por su parte el artículo 53 establece que (...) la ley, los contratos, los acuerdos y convenios no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana, ni los demás derechos de los trabajadores.”*

Basado en el dictamen de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, el Tribunal Superior agregó que la demandante padeció un “*Síndrome ansioso depresivo secundario a estrés laboral*”, el cual obedeció a los malos tratos, las humillaciones, los trabajos inadecuados y en horarios extenuantes, los tratamientos indignos “y las presiones de toda índole” a que había sido sometida la trabajadora, razón por la cual falló a favor de la víctima, no solo en cuanto a la terminación del contrato laboral, sino que ordenó indemnización por enfermedad profesional.

Este proyecto de ley que pretende adoptar medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo, recoge con suficiencia estas conductas consideradas disfuncionales en las relaciones de trabajo, y recoge las sugerencias más vanguardistas de la doctrina nacional e internacional sobre situaciones de acoso, cuidándose muy bien de adaptarlos a nuestra realidad laboral.

Para el suscrito ponente, si bien la legislación actual puede dar salida a algunos casos concretos de acoso (como por ejemplo la terminación con justa causa por parte del trabajador en caso de tratos humillantes) es necesario reconocer que en la mayoría de los casos existe indefinición jurídica, mientras que una falsa acusación sobre acoso laboral puede transformarse en “un terrible instrumento de acoso moral”. Por ello es necesario llenar ese déficit normativo y tipificar las diversas modalidades del acoso laboral, siempre bajo la forma de conductas repetidas y verificables, que no puedan dar lugar a temeridad o al entorpecimiento de la actividad de las empresas públicas y privadas. En ese sentido, se busca prever conductas que por sí solas hacen presumir la existencia del acoso y otras que en ningún caso tipifican esta figura.

Es hora de que nuestra legislación aboque el estudio de este fenómeno como un verdadero problema social que clama por un adecuado tratamiento. Por ello, los autores del proyecto, consideran que las medidas conducentes a autorizar una ley sobre este tema deben estar encaminadas inicialmente hacia la prevención y corrección de las situaciones de acoso laboral o las diferentes modalidades del mismo. Resulta necesario el establecimiento de procedimientos internos y confidenciales en la empresa o institución, que permitan prevenir brotes de acoso laboral, y desde luego establecer medidas conminatorias por parte de las autoridades para, finalmente, establecer unos mecanismos sancionatorios a tales conductas.

Se considera que el desestímulo coercitivo no debería llevar el acoso a la categoría de delito, sino que inicialmente deben tomarse medidas administrativas y disciplinarias tanto a quienes son los objetos activos del hecho y para quienes acusen indebidamente a sus superiores o compañeros de actuaciones de acoso laboral.

Dada la complejidad de la materia, es necesario tomar la experiencia de otros países así como definir muy claramente las modalidades y delimitar la figura objeto de la ley, así como evitar que se abuse de la indefinición jurídica actual.

#### Modificaciones al proyecto

Queremos hacer saber de los miembros de la Comisión que la participación en el debate de esta iniciativa ha sido más que satisfactoria. El sector empresarial, así como las organizaciones sindicales, ciudadanos y colegios de abogados se han hecho presentes y nos han acercado sus apreciaciones y sugerencias. Tomando esas intervenciones como base, y las reflexiones personales consignadas en este estudio, proponemos hacer ciertos ajustes al proyecto, que de todas maneras no alteran su columna vertebral, así:

**Para artículo primero sobre objeto de la ley.** En sus observaciones al proyecto, Fenalco puso de presente la inconveniencia de incluir así sea tácitamente las relaciones civiles

y comerciales en las cuales no se presenta una relación de jerarquía o subordinación. La observación tiene asidero, pues no se trata de intervenir por vía de ley todo tipo de relaciones jurídicas o económicas, sino precisamente aquellas que atañen al ámbito laboral en su más estricto sentido. Por tal razón sugerimos incorporar un párrafo al artículo primero en el siguiente sentido:

*“Parágrafo. La presente ley no se aplicará en el ámbito de las relaciones civiles y/o comerciales derivadas de los contratos de prestación de servicios en los cuales no se presenta una relación de jerarquía o subordinación.”*

**Para artículo segundo del proyecto sobre modalidades de acoso laboral.** En lo concerniente a la definición de las modalidades de acoso que están contenidas en el artículo segundo del Proyecto, sugerimos que el inciso segundo sea más enfático en declarar que la ocurrencia de tales modalidades deben valorarse en el contexto de que trata el inciso primero, en el sentido de que cada una de tales modalidades debe ser **persistente y demostrable**. Por tal razón sugerimos que dicho inciso segundo diga esto:

*“En el contexto del inciso primero de este artículo, el acoso laboral puede darse, entre otras, bajo las siguientes modalidades generales:”*

Al numeral 4 del artículo segundo, sobre modalidades de acoso, se le ha formulado un reproche adicional, consistente en que deja demasiado abierto el ramillete de las conductas que constituyen persecución laboral. Por tal razón proponemos suprimir la frase que dice *“cualquiera otra forma de”*, de modo que la persecución laboral no quede tan atípica. En consecuencia proponemos que ese numeral quede así:

*“4. Persecución laboral: toda conducta cuyas características de reiteración o evidente arbitrariedad permitan inferir el propósito de inducir la renuncia del empleado, trabajador o contratista de servicios personales, mediante la descalificación, la carga excesiva de trabajo y cambios permanentes de horario que puedan producir desmotivación laboral”.*

También proponemos agregar al artículo segundo dos modalidades adicionales de acoso, no comprendidas en el proyecto original, para comprender la asignación de funciones a menosprecio del trabajador, y las conductas que pongan en riesgo la integridad y seguridad de los trabajadores, cuya justificación parece fuera de duda. Se propone, en consecuencia, que las nuevas modalidades queden incorporadas así:

*“7. La iniquidad laboral: Asignación de funciones a menosprecio del trabajador.*

*8. Desprotección laboral: Toda conducta tendiente a poner en riesgo la integridad y la seguridad del trabajador mediante órdenes o asignación de funciones sin el cumplimiento de los requisitos mínimos de protección y seguridad para el trabajador.”*

Por su parte, el Colegio de Abogados de Antioquia, Colegas, hizo una propuesta que consideramos muy oportuna, consistente en identificar un listado de circunstancias agravantes y otro de circunstancias atenuantes del acoso laboral. Estos nuevos criterios enriquecen el proyecto a no dudarlo, por contribuir a la mejor ponderación en la aplicación futura de las normas sobre acoso, razón por la cual proponemos agregar tres párrafos, también al artículo segundo, en el siguiente sentido:

*“Parágrafo 1º. Son conductas atenuantes del acoso laboral:*

- a) Haber observado buena conducta anterior;*
- b) Obrar en estado de emoción o pasión excusable, o temor intenso;*
- c) Procurar voluntariamente, después de realizada la conducta, disminuir o anular sus consecuencias;*

*d) Reparar, discrecionalmente, el daño ocasionado, aunque no sea en forma total;*

*e) Las condiciones de inferioridad síquicas determinadas por la edad o por circunstancias orgánicas que hayan influido en la realización de la conducta;*

*f) Los vínculos familiares y afectivos;*

*g) Cuando existe manifiesta o velada provocación o desafío por parte del superior, compañero o subalterno;*

*h) Cualquier circunstancia de análoga significación a las anteriores.*

*Parágrafo 2º. Son circunstancias agravantes:*

*a) Reiteración de la conducta;*

*b) Cuando exista concurrencia de causales;*

*c) Realizar la conducta por motivo abyecto, fútil o mediante precio, recompensa o promesa remuneratoria;*

*d) Mediante ocultamiento, con abuso de la condición de superioridad sobre el sujeto pasivo, o aprovechando las condiciones de tiempo, modo y lugar, que dificulten la defensa del ofendido, o la identificación del autor partícipe;*

*e) Aumentar deliberada e inhumanamente el daño psíquico y biológico causado al sujeto pasivo;*

*f) La posición predominante que el autor ocupe en la sociedad, por su cargo, rango económico, ilustración, poder, oficio o dignidad;*

*g) Ejecutar la conducta valiéndose de un tercero o de un inimputable.*

*Parágrafo 3º. Lo anterior sin perjuicio de la aplicación en el sector público de lo dispuesto en el Código Disciplinario Único para la graduación de las faltas.”*

**Para el artículo tercero del proyecto sobre sujetos y ámbito de aplicación de la ley.** Proponemos cambiar la palabra *“tolerantes”* por *“partícipes”* que consideramos más técnica, razón por la cual el inciso correspondiente quedaría así:

*“Son sujetos partícipes del acoso laboral:”*

**Para el artículo cuarto sobre conductas que constituyen acoso laboral.**

Proponemos precisar la redacción del primer inciso, para hacerlo más lógico, de la siguiente manera:

*“Se presumirá que hay acoso laboral si se acredita la ocurrencia repetida y pública de cualquiera de las siguientes conductas:”*

También para este artículo proponemos que el literal e), que trata de las múltiples denuncias disciplinarias como conducta constitutiva de acoso, se aplique a todos los sujetos activos del acoso, de modo que su redacción quedaría así:

*“e) Las múltiples denuncias disciplinarias de cualquiera de los sujetos activos del acoso, cuya temeridad quede demostrada por el resultado de los respectivos procesos disciplinarios;”*

En el inciso final de la misma norma, y acorde con la modificación propuesta para el primer inciso, se propone hacer un arreglo para cambiar *“presumir”* por la palabra *“acreditar”*, pues en el campo de las presunciones, los hechos en que se basa la presunción son antecedentes a ella. El inciso final quedaría así:

*“Excepcionalmente un solo acto hostil bastará para acreditar el acoso laboral. La autoridad competente apreciará tal circunstancia, según la gravedad de la conducta denunciada y su capacidad de ofender por sí sola la dignidad humana, la vida e integridad física, la libertad sexual y demás derechos fundamentales.”*

**Para el artículo quinto que trata de las conductas que no constituyen acoso laboral.** Hemos decidido acoger una recomendación de Colegas para excluir de las conductas que

constituyen acoso laboral algunas otras que parecen obvias, pero que es preciso mencionar, a fin de cerrar posibles ambigüedades o desequilibrios en la interpretación y aplicación de la ley. En ese sentido, y para evitar abusos y temeridades, proponemos agregar las siguientes:

“g) La solicitud de cumplir los deberes de la persona y el ciudadano, de que trata el artículo 95 de la Constitución;

h) La exigencia de cumplir las obligaciones o deberes de que tratan los artículos 55a 57 del C. S. T., así como de no incurrir en las prohibiciones de que tratan los artículos 59 y 60 del mismo Código;

i) Las exigencias de cumplir con las estipulaciones contenidas en los reglamentos y cláusulas de los contratos de trabajo;

i) La exigencia de cumplir con las obligaciones, deberes y prohibiciones de que trata la legislación disciplinaria aplicable a los servidores públicos.”

**Para el artículo sexto sobre medidas preventivas y correctivas del acoso laboral.** Decidimos acoger una propuesta de Sintraseguridad Social, en el sentido de permitir que los comités paritarios de salud ocupacional en las empresas puedan recibir funciones vía reglamento de trabajo en materia de prevención del acoso laboral, lo cual nos parece útil y acorde con las funciones de esas instancias. En consecuencia proponemos agregar una frase al numeral primero de ese artículo, que quedaría así:

“1. Los reglamentos de trabajo de las empresas e instituciones deberán prever mecanismos de prevención de las conductas de acoso laboral y establecer un procedimiento interno, confidencial, conciliatorio y efectivo para superar las que ocurran en el lugar de trabajo. Los comités de empresa de carácter bipartito, donde existan, podrán asumir funciones relacionados con acoso laboral en los reglamentos de trabajo.”

En el numeral segundo del mismo artículo, proponemos suprimir la autorización para que terceros puedan poner en conocimiento de las autoridades las situaciones de acoso, aspecto en el cual coincide Fenalco. En esta materia, como en el caso de los delitos querellables, no parece conveniente dejar demasiado abierta la puerta para que sujetos que no hacen parte de la relación directa de acoso puedan poner en marcha todo el andamiaje de lucha contra el acoso; además, podríamos patrocinar una especie de gremio de denunciadores, en contra incluso de la voluntad de los sujetos pasivos del acoso. En consecuencia se propone que el numeral segundo quede así:

“2. La víctima del acoso laboral podrá poner en conocimiento del Inspector de Trabajo con competencia en el lugar de los hechos, de los Inspectores Municipales de Policía, de los Personeros Municipales o de la Defensoría del Pueblo, a prevención, la ocurrencia de una situación continuada y ostensible de acoso laboral. La denuncia deberá dirigirse por escrito en que se detallen los hechos denunciados y al que se anexa prueba sumaria de los mismos. La autoridad que reciba la denuncia en tales términos conminará preventivamente al empleador para que ponga en marcha los procedimientos confidenciales referidos en el numeral 1 de este artículo y programe actividades pedagógicas o terapias grupales de mejoramiento de las relaciones entre quienes comparten una relación laboral dentro de una empresa. Para adoptar esta medida se escuchará a la parte denunciada”.

Y en el párrafo 3º, se propone ser más rígidos con la posibilidad de que una persona solicite al Inspector de trabajo, y este sugiera, el cambio del lugar de trabajo dentro de una empresa. Si bien se mantiene esta opción para casos dramáticos, es preciso introducir un elemento de razonabilidad y equilibrio, de modo que los Inspectores

no terminen coadministrando las empresas. Por tal motivo, proponemos precisar aun más la redacción del párrafo 3º, que quedaría así:

“**Parágrafo 3º.** La denuncia a que se refiere el numeral 2 de este artículo podrá acompañarse de la solicitud de traslado a otra dependencia de la misma empresa, si existiera una opción clara en ese sentido, y será sugerida por la autoridad competente como medida correctiva cuando ello fuere posible”.

**Para el artículo siete que versa sobre el tratamiento sancionatorio al acoso laboral.** Hemos creído conveniente añadir al numeral 4 una aclaración en el sentido de que la obligación de las EPS y ARP de pagar gastos se haga sin perjuicio de las demás normas aplicables a la atención de los trabajadores afectados. El numeral 4 quedaría así:

“4. Con la obligación de pagar a las Empresas Prestadoras de Salud y las Aseguradoras de riesgos profesionales el 50% del costo del tratamiento de enfermedades profesionales, alteraciones de salud y demás secuelas originadas en el acoso laboral. Esta obligación corre por cuenta del empleador que haya ocasionado el acoso laboral o lo haya tolerado, sin perjuicio a la atención oportuna y debida al trabajador afectado antes de que la autoridad competente dictamine si su enfermedad ha sido como consecuencia del acoso laboral”.

**Para el artículo octavo, sobre garantías contra actitudes retaliatorias.** Proponemos reemplazar la expresión “hechos denunciados” por la expresión “hechos puestos en conocimiento”, según recomendación de Colegas, que acogemos. El numeral quedaría así:

“1. La terminación unilateral del contrato de trabajo o la destitución de la víctima del acoso laboral que haya ejercido los procedimientos preventivos, correctivos y sancionatorios consagrados en la presente ley, carecerán de todo efecto cuando se profieran dentro de los seis (6) meses siguientes a la petición o queja, siempre y cuando la autoridad administrativa, judicial o de control competente verifique la ocurrencia de los hechos puestos en conocimiento”.

En todo lo demás el proyecto permanece igual.

#### Proposición

Por lo expuesto anteriormente y teniendo en cuenta el Pliego de Modificaciones adjunto, propongo a los honorables Representantes de la Comisión Séptima aprobar en Primer Debate el Proyecto de ley número 088/2004 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo.

Atentamente,

Carlos Augusto Celis Gutiérrez,  
Representante a la Cámara.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 88 DE 2004 CAMARA ANTE LA COMISION SÉPTIMA DE LA HONORABLE CAMARA DE REPRESENTANTES

por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

#### Artículo 1º. Objeto de la ley y bienes protegidos por ella

La presente ley tiene por objeto definir, prevenir, corregir y sancionar las diversas formas de agresión, maltrato, vejámenes, trato desconsiderado y ofensivo y, en general, todo ultraje a la dignidad humana que se ejercen sobre quienes realizan sus actividades

económicas en el contexto de una relación laboral privada o pública o de un contrato de prestación de servicios personales.

Son bienes jurídicos protegidos por la presente ley: el trabajo en condiciones dignas y justas, la libertad, la intimidad, la honra y la salud mental de los trabajadores, empleados y contratistas, la armonía entre quienes comparten un mismo ambiente laboral y el buen ambiente en la empresa.

**Parágrafo: La presente ley no se aplicará en el ámbito de las relaciones civiles y/o comerciales derivadas de los contratos de prestación de servicios en los cuales no se presenta una relación de jerarquía o subordinación.**

#### Artículo 2°. Definición y modalidades de acoso laboral

Para efectos de la presente ley se entenderá por acoso laboral toda conducta persistente y demostrable, ejercida sobre un empleado, trabajador o contratista por parte de un empleador, un jefe o superior jerárquico inmediato o mediato, un compañero de trabajo o un subalterno, encaminada a infundir miedo, intimidación, terror y angustia, a causar perjuicio laboral, generar desmotivación en el trabajo, o inducir la renuncia del mismo.

**En el contexto del inciso primero de este artículo, el acoso laboral puede darse, entre otras, bajo las siguientes modalidades generales:**

##### 1. Agresión laboral:

Todo acto de violencia contra la integridad física o moral, la libertad física o sexual y los bienes de quien se desempeñe como empleado, trabajador o contratista de prestación de servicios personales.

##### 2. Maltrato laboral:

Toda expresión verbal injuriosa o ultrajante que lesione la integridad moral o los derechos a la intimidad y al buen nombre de quienes participen en una relación de trabajo de tipo laboral o de prestación de servicios personales.

##### 3. Humillación laboral:

Todo comportamiento tendiente a menoscabar la autoestima y la dignidad de quien participe en una relación de trabajo de tipo laboral o de prestación de servicios personales.

##### 4. Persecución laboral:

Toda conducta cuyas características de reiteración o evidente arbitrariedad permitan inferir el propósito de inducir la renuncia del empleado, trabajador o contratista de servicios personales, mediante la descalificación, la carga excesiva de trabajo y cambios permanentes de horario **que puedan** producir desmotivación laboral.

##### 5. Discriminación laboral:

Todo trato diferenciado por razones de raza, género, origen familiar o nacional, credo religioso, preferencia política o situación social o que carezca de toda razonabilidad desde el punto de vista laboral.

6. Entorpecimiento laboral: Toda acción tendiente a obstaculizar el cumplimiento de la labor o hacerla más gravosa o retardarla con perjuicio para el trabajador, empleado o contratista de servicios personales. Constituyen acciones de entorpecimiento laboral, entre otras, la privación, ocultación o inutilización de los insumos, documentos o instrumentos para la labor, la destrucción o pérdida de información, el ocultamiento de correspondencia o mensajes electrónicos.

#### **7. Inequidad laboral:**

**Asignación de funciones a menosprecio del trabajador.**

#### **8. Desprotección laboral:**

**Toda conducta tendiente a poner en riesgo la integridad y la seguridad del trabajador mediante órdenes o asignación de**

**funciones sin el cumplimiento de los requisitos mínimos de protección y seguridad para el trabajador. (Doctor Celis)**

**Parágrafo 1°. Son conductas atenuantes del acoso laboral:**

**a) Haber observado buena conducta anterior;**

**b) Obrar en estado de emoción o pasión excusable, o temor intenso;**

**c) Procurar voluntariamente, después de realizada la conducta, disminuir o anular sus consecuencias;**

**d) Reparar, discrecionalmente, el daño ocasionado, aunque no sea en forma total;**

**e) Las condiciones de inferioridad síquicas determinadas por la edad o por circunstancias orgánicas que hayan influido en la realización de la conducta;**

**f) Los vínculos familiares y afectivos;**

**g) Cuando existe manifiesta o velada provocación o desafío por parte del superior, compañero o subalterno;**

**h) Cualquier circunstancia de análoga significación a las anteriores.**

**Parágrafo 2°. Son circunstancias agravantes:**

**a) Reiteración de la conducta;**

**b) Cuando exista concurrencia de causales;**

**c) Realizar la conducta por motivo abyecto, fútil o mediante precio, recompensa o promesa remuneratoria;**

**d) Mediante ocultamiento, con abuso de la condición de superioridad sobre el sujeto pasivo, o aprovechando las condiciones de tiempo, modo y lugar, que dificulten la defensa del ofendido, o la identificación del autor partícipe;**

**e) Aumentar deliberada e inhumanamente el daño psíquico y biológico causado al sujeto pasivo;**

**f) La posición predominante que el autor ocupe en la sociedad, por su cargo, rango económico, ilustración, poder, oficio o dignidad;**

**g) Ejecutar la conducta valiéndose de un tercero o de un inimputable.**

**Parágrafo 3°. Lo anterior sin perjuicio de la aplicación en el sector público de lo dispuesto en el Código Disciplinario Único para la graduación de las faltas.**

**Artículo 3°. Sujetos y ámbito de aplicación de la ley**

Pueden ser sujetos activos o autores del acoso laboral:

– La persona natural que se desempeñe como gerente, jefe, director, supervisor o cualquier otra posición de dirección y mando en una empresa u organización en la cual haya relaciones laborales regidas por el Código Sustantivo del Trabajo.

– La persona natural que se desempeñe como superior jerárquico o tenga la calidad de jefe de una dependencia estatal.

– La persona natural que se desempeñe como trabajador, empleado o contratista de servicios personales.

Son sujetos pasivos o víctimas del acoso laboral.

– Los trabajadores o empleados vinculados a una relación laboral de trabajo en el sector privado.

– Los servidores públicos, tanto empleados públicos como trabajadores oficiales y servidores con régimen especial que se desempeñen en una dependencia pública.

– Los contratistas de servicios personales a favor del Estado que desempeñen sus labores de manera permanente en una oficina pública.

– Los jefes inmediatos cuando el acoso provenga de sus subalternos.

Son sujetos **partícipes** del acoso laboral:

- La persona natural que como empleador promueva, induzca o favorezca el acoso laboral.
- La persona natural que omita cumplir los requerimientos o amonestaciones que se profieran por los Inspectores de Trabajo en los términos de la presente ley.

**Parágrafo.** Las situaciones de acoso laboral que se corrigen y sancionan en la presente ley son sólo aquellas que ocurren en un ámbito de relaciones de dependencia o subordinación de carácter laboral o de contratos de prestación permanente de servicios personales.

#### Artículo 4°. **Conductas que constituyen acoso laboral**

**Se presumirá que hay acoso laboral si se acredita** la ocurrencia repetida y pública de cualquiera de las siguientes conductas:

- a) Los actos de agresión física, independientemente de sus consecuencias;
- b) Las expresiones injuriosas o ultrajantes sobre la persona, con utilización de palabras soeces o con alusión a la raza, el género, el origen familiar o nacional, la preferencia política o el estatus social;
- c) Los comentarios hostiles y humillantes de descalificación profesional expresados en presencia de los compañeros de trabajo;
- d) Las injustificadas amenazas de despido expresadas en presencia de los compañeros de trabajo;
- e) Las múltiples denuncias disciplinarias **de cualquiera de los sujetos activos del acoso**, cuya temeridad quede demostrada por el resultado de los respectivos procesos disciplinarios;
- f) La descalificación humillante y en presencia de los compañeros de trabajo de las propuestas u opiniones de trabajo;
- g) Las burlas sobre la apariencia física o la forma de vestir, formuladas en público;
- h) La alusión pública a hechos pertenecientes a la intimidad de la persona;
- i) La imposición de deberes ostensiblemente extraños a las obligaciones laborales, las exigencias abiertamente desproporcionadas sobre el cumplimiento de la labor encomendada y el brusco cambio del lugar de trabajo o de la labor contratada sin ningún fundamento objetivo referente a la necesidad técnica de la empresa;
- j) La exigencia de laborar en horarios excesivos respecto a la jornada laboral contratada o legalmente establecida, los cambios sorpresivos del turno laboral y la exigencia permanente de laborar en dominicales y días festivos sin ningún fundamento objetivo en las necesidades de la empresa, o en forma discriminatoria respecto a los demás trabajadores o empleados;
- k) El trato notoriamente discriminatorio respecto a los demás empleados en cuanto al otorgamiento de derechos y prerrogativas laborales y la imposición de deberes laborales;
- l) La negativa a suministrar materiales e información absolutamente indispensables para el cumplimiento de la labor;
- m) La negativa claramente injustificada a otorgar permisos, licencias por enfermedad, licencias ordinarias y vacaciones, cuando se dan las condiciones legales, reglamentarias o convencionales para pedirlos;
- n) El envío de anónimos, llamadas telefónicas y mensajes virtuales con contenido injurioso, ofensivo o intimidatorio o el sometimiento a una situación de aislamiento social.

En los demás casos no enumerados en este artículo, la autoridad competente valorará, según las circunstancias del caso y la gravedad de las conductas denunciadas, la ocurrencia del acoso laboral descrito en el artículo 2°.

Excepcionalmente un solo acto hostil bastará para **acreditar** el acoso laboral. La autoridad competente apreciará tal circunstancia, según la gravedad de la conducta denunciada y su capacidad de ofender por sí sola la dignidad humana, la vida e integridad física, la libertad sexual y demás derechos fundamentales.

#### Artículo 5°. **Conductas que no constituyen acoso laboral**

No constituyen acoso laboral bajo ninguna de sus modalidades:

- a) Las exigencias y órdenes, necesarias para mantener la disciplina en los cuerpos que componen las Fuerzas Armadas conforme al principio constitucional de obediencia debida;
- b) Los actos destinados a ejercer la potestad disciplinaria que legalmente corresponde a los superiores jerárquicos sobre sus subalternos;
- c) La formulación de exigencias razonables de fidelidad laboral o lealtad empresarial e institucional;
- d) La formulación de circulares o memorandos de servicio encaminados a solicitar exigencias técnicas o mejorar la eficiencia laboral y la evaluación laboral de subalternos conforme a indicadores objetivos y generales de rendimiento;
- e) La solicitud de cumplir deberes extras de colaboración con la empresa o la institución, cuando sean necesarios para la continuidad del servicio o para solucionar situaciones difíciles en la operación de la empresa o la institución;
- f) Las actuaciones administrativas o gestiones encaminadas a dar por terminado el contrato de trabajo con base en una causa legal o una justa causa prevista en el Código Sustantivo del Trabajo o en la legislación sobre la función pública.

**g) La solicitud de cumplir los deberes de la persona y el ciudadano, de que trata el artículo 95 de la Constitución;**

**h) La exigencia de cumplir las obligaciones o deberes de que tratan los artículos 55 a 57 del C. S. T., así como de no incurrir en las prohibiciones de que tratan los artículo 59 y 60 del mismo Código;**

**i) Las exigencias de cumplir con las estipulaciones contenidas en los reglamentos y cláusulas de los contratos de trabajo;**

**i) La exigencia de cumplir con las obligaciones, deberes y prohibiciones de que trata la legislación disciplinaria aplicable a los servidores públicos.**

Parágrafo. Las exigencias técnicas, los requerimientos de eficiencia y las peticiones de colaboración a que se refiere este artículo deberán ser justificados, fundados en criterios objetivos y no discriminatorios.

#### Artículo 6°. **Medidas preventivas y correctivas del acoso laboral**

1. Los reglamentos de trabajo de las empresas e instituciones deberán prever mecanismos de prevención de las conductas de acoso laboral y establecer un procedimiento interno, confidencial, conciliatorio y efectivo para superar las que ocurran en el lugar de trabajo. **Los comités de empresa de carácter bipartito, donde existan, podrán asumir funciones relacionados con acoso laboral en los reglamentos de trabajo.**

2. La víctima del acoso laboral **podrá** poner en conocimiento del Inspector de Trabajo con competencia en el lugar de los hechos, de los Inspectores Municipales de Policía, de los Personeros Municipales o de la Defensoría del Pueblo, a prevención, la ocurrencia de una situación continuada y ostensible de acoso laboral. La denuncia deberá dirigirse por escrito en que se detallen los hechos denunciados y al que se anexa prueba sumaria de los mismos. La autoridad que reciba la denuncia en tales términos conminará preventivamente al empleador para que ponga en marcha los procedimientos confidenciales referidos en el numeral 1 de este artículo y programe



actividades pedagógicas o terapias grupales de mejoramiento de las relaciones entre quienes comparten una relación laboral dentro de una empresa. Para adoptar esta medida se escuchará a la parte denunciada.

3. Quien se considere víctima de una conducta de acoso laboral bajo alguna de las modalidades descritas en el artículo 2° de la presente ley podrá solicitar la intervención de una institución de conciliación autorizada legalmente a fin de que amigablemente se supere la situación de acoso laboral.

4. Para efectos de la seguridad social en riesgos profesionales, se presume enfermedad profesional toda alteración o disfunción síquica aquella que se origine en las conductas de acoso laboral, coincida en el tiempo con ésta o suceda una vez se haya formulado la queja ante la autoridad competente.

Parágrafo 1°. Los empleadores deberán adaptar el reglamento de trabajo a los requerimientos de la presente ley, dentro de los tres meses siguientes a su promulgación, y su incumplimiento será sancionado administrativamente por el Código Sustantivo del Trabajo.

Parágrafo 2°. La omisión en la adopción de medidas preventivas y correctivas de la situación de acoso laboral por parte del empleador o jefes superiores de la administración, se entenderá como tolerancia de la misma.

Parágrafo 3°. La denuncia a que se refiere el numeral 2 de este artículo podrá acompañarse de la solicitud de traslado a otra dependencia de la misma empresa, **si existiera una opción clara en ese sentido**, y será sugerida por la autoridad competente como medida correctiva cuando ello fuere posible.

#### Artículo 7°. Tratamiento sancionatorio al acoso laboral

El acoso laboral, cuando estuviere debidamente acreditado, se sancionará así:

1. Como falta disciplinaria gravísima en el Código Disciplinario Único, cuando su autor sea un servidor público.

2. Como terminación del contrato de trabajo sin justa causa, cuando haya dado lugar a la renuncia o el abandono del trabajo por parte del trabajador regido por el Código Sustantivo del Trabajo. En tal caso procede la indemnización en los términos del artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo.

3. Con sanción administrativa de multa entre dos (2) y diez (10) salarios mínimos legales mensuales para la persona que lo realice y para el empleador que lo tolere.

4. Con la obligación de pagar a las Empresas Prestadoras de Salud y las Aseguradoras de riesgos profesionales el 50% del costo del tratamiento de enfermedades profesionales, alteraciones de salud y demás secuelas originadas en el acoso laboral. Esta obligación corre por cuenta del empleador que haya ocasionado el acoso laboral o lo haya tolerado, **sin perjuicio a la atención oportuna y debida al trabajador afectado antes de que la autoridad competente dictamine si su enfermedad ha sido como consecuencia del acoso laboral.**

5. Con la presunción de justa causa de terminación del contrato de trabajo por parte del trabajador particular y exoneración del pago de preaviso en caso de renuncia o retiro del trabajo.

6. Como justa causa de terminación o no renovación del contrato de trabajo o de prestación de servicios personales, según la gravedad de los hechos, cuando el acoso laboral sea ejercido por un compañero de trabajo o un subalterno.

Parágrafo: Los dineros provenientes de las multas impuestas por acoso laboral se destinarán al presupuesto de la entidad pública cuya autoridad la imponga y podrá ser cobrada mediante la jurisdicción coactiva con la debida actualización de valor.

#### Artículo 8°. Garantías contra actitudes retaliatorias

A fin de evitar actos de represalia contra quienes han formulado peticiones, quejas y denuncias de acoso laboral o sirvan de testigos en tales procedimientos, establézcanse las siguientes garantías:

1. La terminación unilateral del contrato de trabajo o la destitución de la víctima del acoso laboral que haya ejercido los procedimientos preventivos, correctivos y sancionatorios consagrados en la presente ley, carecerán de todo efecto cuando se profieran dentro de los seis (6) meses siguientes a la petición o queja, siempre y cuando la autoridad administrativa, judicial o de control competente verifique la ocurrencia de los hechos **puestos en conocimiento**.

Parágrafo. Esta garantía no regirá para los despidos autorizados por el Ministerio de Protección Social conforme a las leyes, para las sanciones disciplinarias que imponga el Ministerio Público o las Salas Disciplinarias de los Consejos Superiores o Seccionales de la Judicatura, ni para las sanciones disciplinarias que se dicten como consecuencia de procesos iniciados antes de la denuncia o queja de acoso laboral.

2. La formulación de denuncia de acoso laboral en una dependencia estatal, producirá el ejercicio del poder preferente a favor del Ministerio Público y, en consecuencia, la competencia disciplinaria contra el denunciante sólo podrá ser ejercida por dicho órgano de control mientras se decide la situación de acoso por el Inspector del Trabajo o se decida la acción laboral en la que se discuta tal situación. Esta garantía no operará cuando el denunciado sea un funcionario de la Rama Judicial.

3. Las demás que le otorguen la Constitución, la ley y las convenciones colectivas de trabajo.

Las anteriores garantías cobijarán también a quienes hayan servido como testigos en los procedimientos disciplinarios y administrativos de que trata la presente ley.

#### Artículo 9°. Competencia

Corresponde al Ministerio de Protección Social, a través de los Inspectores de Trabajo territorialmente competentes y a los Inspectores Municipales de Policía del lugar, a prevención, adoptar las medidas sancionatorias que ella prevé, cuando las víctimas del acoso sean trabajadores o empleados particulares.

Cuando la víctima del acoso laboral sea un servidor público o un contratista de prestación de servicios personales, la competencia para conocer de la falta disciplinaria corresponde al Ministerio Público o a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, conforme a las competencias que señala la ley.

#### Artículo 10. Procedimiento sancionatorio

Para la imposición de las sanciones de que trata la presente ley se seguirá el siguiente procedimiento:

Cuando la competencia para la sanción correspondiere al Ministerio Público se aplicará el procedimiento previsto en el Código Disciplinario Único

Cuando la sanción fuere de competencia del Inspector del Trabajo o de los Inspectores Municipales de Policía, se citará a audiencia, la cual tendrá lugar dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de la solicitud o queja. Del procedimiento se notificará personalmente al acusado de acoso laboral y al empleador que lo haya tolerado, dentro de los cinco días siguientes al recibo de la solicitud o queja. Las pruebas se practicarán antes de la audiencia o dentro de ella. La decisión se proferirá al finalizar la audiencia a la cual sólo podrán asistir las partes y los testigos o peritos. Contra la resolución que ponga fin a esta actuación procederá el recurso de apelación ante el Jefe o Director Regional del Trabajo o ante la Secretaría de Gobierno, según la autoridad de primera instancia que

la profiera, y se decidirá en los quince (15) días siguientes a su interposición. En todo lo no previsto en este artículo se aplicará el Código Contencioso Administrativo.

#### Artículo 11. **Temeridad de la queja de acoso laboral**

Cuando, a juicio del Inspector del Trabajo, del Inspector Municipal de Policía, del Ministerio Público o del juez laboral competente, la queja de acoso laboral carezca de todo fundamento fáctico o razonable, se impondrá a quien la formuló una sanción de multa entre medio y tres salarios mínimos legales mensuales, los cuales se descontarán sucesivamente de la remuneración que el quejoso devengue, durante los seis meses siguientes a su imposición.

Igual sanción se impondrá a quien formule más de una denuncia o queja de acoso laboral con base en los mismos hechos.

Los dineros recaudados por tales multas se destinarán a la entidad pública a que pertenece la autoridad que la impuso.

#### Artículo 12. **Vigencia y derogatoria**

La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga o modifica todas las que le sean contrarias o incompatibles.

Atentamente,

*Carlos Augusto Celis Gutiérrez,*  
Representante a la Cámara.

\* \* \*

### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 109 DE 2004 CAMARA**

*por la cual se señalan unas excepciones a la edad de retiro forzoso y su acumulado al proyecto de ley número 178 de 2004 Cámara, por la cual se establece la edad de retiro forzoso de servidores públicos y de quienes ejercen funciones y cargos públicos.*

Bogotá, 29 de octubre de 2004.

Honorable Representante

MIGUEL J. ARENAS.

Presidente Comisión VII

Cámara de Representantes.

Respetado doctor Arenas,

Por instrucciones de la Mesa Directiva de esta Comisión, me permito rendir ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 109 de 2004 *por la cual se señalan unas excepciones a la edad de retiro forzoso y su acumulado proyecto de ley número 178 de 2004 Cámara por la cual se establece la edad de retiro forzoso de servidores públicos y de quienes ejercen funciones y cargos públicos.*

#### **Introducción.**

De acuerdo al ordenamiento jurídico vigente, la edad de sesenta y cinco (65) años es impedimento para desempeñar cargos públicos de la Rama Ejecutiva en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, y sus entidades descentralizadas, en las asambleas departamentales, en los concejos municipales y distritales y en las juntas administradoras locales. En las entidades y organismos con sistemas especiales de carrera señalados en la Constitución, que carecen de ellas, en las contralorías departamentales, distritales, municipales, auditorías y revisorías especiales de sus entidades descentralizadas, y de las personerías, las normas de los Decretos-ley 2400 y 3074 de 1968 y su reglamentario 1950 de 1973, se aplican por mandato del inciso 2° del artículo 2° de la Ley 27 de 1992, mientras se expiden las normas sobre administración del personal en dichas entidades y organismos; una vez dictadas, se estará a lo que ellas dispongan. Del impedimento sólo están exceptuados los cargos o investiduras de elección popular y los empleos del nivel nacional

consignados en el artículo 29 del Decreto-ley 2400 de 1968, modificado por el Decreto-ley 3074 del mismo año.

#### **Consideraciones iniciales**

##### **1. Derecho a desempeñar funciones y cargos públicos**

El artículo 40 de la Constitución Política de 1991 consagra el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, y señala entre las formas para ejercer efectivamente este derecho, la de elegir y ser elegido (num. 3), y la de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos por nacimiento o por adopción que tengan doble nacionalidad (num. 7).

La Corte Constitucional se refiere específicamente a este derecho, afirmando: “No puede ser ajeno a la garantía constitucional de los derechos esenciales del hombre el ejercicio cierto de los que se enmarcan dentro del ámbito de la participación política, ya que estos también son inherentes a la naturaleza humana, la cual exige, como algo derivado de su racionalidad, la opción de tomar parte en el manejo de los asuntos públicos. Ello, desde luego, sobre la base de que exista con el Estado el vínculo de la nacionalidad y de que se cumplan los requerimientos constitucionales y legales para su ejercicio” (acción de tutela T-309 Sentencia T-03, mayo 11 de 1992).

El acceso a los empleos, que los órganos y entidades del Estado tengan previstos en la planta de personal, **se produce siguiendo el procedimiento establecido en la Constitución o la ley**, que puede ser de elección popular, de libre nombramiento y remoción, o de concurso público. La vinculación de los trabajadores oficiales se efectúa mediante contrato de trabajo.

La Constitución de 1886, vigente para la época en que se dictaron las normas indicadas, luego de ordenar en su artículo 15 que la calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa indispensable para elegir y ser elegido y para desempeñar empleos que llevan anexa autoridad o jurisdicción, disponía en su artículo 62, de manera más precisa que la actual Carta Política, **que la ley determinará los casos** particulares de incompatibilidad de funciones, las calidades y antecedentes necesarios para el desempeño de ciertos empleos, en los casos no previstos por la Constitución. Y, conforme a la adición que al mencionado artículo le introdujo el plebiscito de 1957, ordenaba al presidente de la república, gobernadores, alcaldes y funcionarios con facultad para nombrar y remover empleados administrativos, que sólo podían ejercerla dentro de las normas que expidiera el Congreso para establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascensos por mérito y antigüedad y de jubilación, retiro o despido.

La actual Carta Política regula la función pública en el Capítulo II del Título V, y en él dispone que son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios; ordena que los servidores públicos ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento (artículo 123); determina que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, con excepción de los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley (artículo 125). Y, finalmente, atribuye al Congreso la función de expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas (artículo 150.23).

##### **2. Edad de 65 años como impedimento para desempeñar empleos públicos**

El artículo 31 del Decreto-ley 2400 de 1968 dispone:

“Todo empleado que cumpla la edad de sesenta y cinco (65) años será retirado del servicio y no podrá ser reintegrado. Los empleados que cesen en el desempeño de sus funciones y por razón de la edad,

se harán acreedores a una pensión por vejez, de acuerdo con lo que sobre el particular establezca el régimen de prestaciones sociales para los empleados públicos.

Exceptúanse de esta disposición los empleos señalados por el inciso 2° del artículo 29 de este Decreto.”

Posteriormente, el Decreto Reglamentario 1950 de 1973 en su artículo 122, que forma parte del Capítulo IV dedicado a regular el retiro por pensión, consigna que dicha edad constituye impedimento para desempeñar cargos públicos, salvo los enumerados en el inciso 2° del artículo 29 del Decreto 2400 de 1968, adicionado por el Decreto 3074 del mismo año.

Los empleados exceptuados del impedimento son los de Presidente de la República, Ministro del Despacho, Director de Departamento Administrativo, Superintendente, Viceministro, Secretario General de Ministerio o Departamento Administrativo, presidente, Gerente o Director de establecimientos públicos o de empresas industriales y comerciales del Estado, miembro de misiones diplomáticas no comprendidas en la respectiva carrera y secretario privado de los despachos de estos funcionarios (artículo 29 Decreto-ley 2400 de 1968 modificado por el Decreto-ley 3074 de 1968).

A los anteriores cargos deben agregarse los de elección popular. En estos casos, la Constitución no prevé edad de retiro forzoso, y sí un período fijo para su ejercicio, lo que indica, como lo dijo la Corte Constitucional, que la voluntad popular expresada en las urnas, directamente está manifestando su deseo de que esa persona –la elegida– y no otra, ocupe el cargo correspondiente y lo desempeñe durante todo el período previamente señalado en la Carta Política (Sentencia C-351 de agosto 9 de 1995). Y específicamente, para el caso de los alcaldes municipales, la Sección 5ª del Consejo de Estado consideró que por no estar expresamente previsto en la Constitución, ni en las leyes vigentes dictadas en desarrollo del Acto Legislativo número 1 de 1986, lo relativo a la edad de retiro forzoso, ésta no puede tomarse como causal de inhabilidad que afecte o pueda afectar a las personas que aspiren y lleguen a ser elegidas popularmente para el empleo de alcalde municipal (septiembre 30 de 1988. Expediente número 0197).

Al respecto, la Corte Constitucional, al declarar exequible la norma materia de análisis, afirma entre otras cosas:

“El artículo 31 del Decreto 2400 de 1968 no ha perdido vigencia con la expedición de la Carta Política de 1991, porque, como se ha establecido, no la contradice. **En efecto, la única tacha de inconstitucionalidad que podría impugnársele, en gracia de discusión, es que discrimina a los mayores de determinada edad, impidiéndoles su realización laboral. Pero el legislador como ya se expresó, es autónomo para fijar el tope de edad**, porque la Constitución misma prevé estas situaciones, cuando confiere **al legislador la potestad de señalar la edad**, sin darle ninguna pauta específica.

No existe una discriminación, porque se trata de una figura constitucional, y porque, además, deben brindarse oportunidades laborales a personas mayores de 65 años, que tienen derecho a continuar cumpliendo una etapa en la vida social, política y económica colombiana. Reconociendo que los cargos públicos no pueden ser desarrollados a perpetuidad, ya que la teoría de la institucionalización del poder público distingue la función del funcionario, de suerte que este no encarna la función, sino que la ejerce temporalmente. La función pública es de interés general, y en virtud de ello, la sociedad tiene derecho a que se consagren garantías de eficacia y eficiencia en el desempeño de ciertas funciones. Por ello es razonable que exista una regla general, pero no absoluta, que fije una edad máxima para el desempeño de funciones, no como cese de oportunidad, sino como mecanismo razonable de eficiencia y renovación de los cargos públicos” (Sentencia C-351 de agosto 9 de 1995).

### 3. Empleados territoriales e impedimento por edad

Los Decretos-ley 2400 y 3074 de 1968 sólo comprendían a los funcionarios y empleados de la rama ejecutiva del poder público, del orden nacional. Así lo sostuvo reiteradamente el Consejo de Estado en varias providencias. Entre ellas pueden citarse: Sentencia de la Sección Segunda, 28 de octubre de 1981, expediente 4723; sentencia de marzo de 1983, Expediente 959; sentencia marzo 21 de 1984, en la cual se dijo: “Los Decretos extraordinarios 2400, 3074 y 3135 de 1968, salvo algunas excepciones, no son aplicables en el orden departamental, intendencial, comisarial y distrital ni municipal, porque la ley que revistió al Presidente de la República de las respectivas facultades, o sea la 65 de 1967, en lo atinente a ciertas materias no incluyó a las entidades territoriales y en cuanto a otras, el primer mandatario no las ejerció, a pesar de tenerlas con relación a ellas, a su organización y funcionamiento administrativo o a sus servidores” (Sección segunda, expediente 7307); sentencia de 13 de marzo de 1986, en la cual la Sala Contencioso Electoral afirmó:

El artículo 122 del Decreto Reglamentario 1950 de 1973 no es aplicable a los empleados del sector público departamental ni municipal.

El Decreto Reglamentario 1950 de 1973, sólo tiene la única y exclusiva aplicación en el ámbito de los empleados nacionales de la rama ejecutiva del poder público.

Se trata de una inhabilidad, término que etimológicamente significa incapacidad o impedimento, en este caso para desempeñar un cargo público. Las inhabilidades, como los impedimentos, las incompatibilidades y en general las prohibiciones legales, son siempre taxativas, determinadas expresamente en la norma jurídica, toda vez que implican limitaciones para el ejercicio de los derechos...” (Expediente E - 003); sentencia de 15 de diciembre de 1986, en la cual la misma Sección Segunda reiteró: “La Ley 65 de 1967 y los decretos dictados en su desarrollo, como los 2400 y 3074 de 1968 y 1848 de 1969, se refieren exclusivamente a los empleados de la rama ejecutiva del poder público del orden nacional y no a los de las entidades territoriales” (Expediente número 70, Anales de 1986 segundo semestre).

Con la expedición de la Ley 27 de 1992 sobre carrera administrativa, la aplicación del Decreto-ley 2400 de 1968 junto con el 3074 del mismo año y la Ley 61 de 1987, así como sus decretos reglamentarios, se extendió a los empleados del Estado que prestan sus servicios en las entidades u organismos de los niveles departamental, distrital, municipal y sus entidades descentralizadas, en las asambleas departamentales, en los concejos municipales y distritales y en las juntas administradoras locales.

La Ley 27 de 1992 excluyó de manera expresa el distrito capital de la cobertura de sus normas, pero posteriormente la excepción a ese régimen quedó sin efecto, porque el inciso segundo del artículo 126 del Decreto 1421 de 1993, expedido por el gobierno con fundamento en el artículo 41 transitorio de la Constitución, dispone: “Son aplicables en el Distrito Capital y sus entidades descentralizadas las disposiciones de la Ley 27 de 1992, en los términos allí previstos, y sus disposiciones complementarias”.

### Conclusiones

En consecuencia, de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente, la edad de sesenta y cinco (65) años debe ser revisada como impedimento para desempeñar cargos públicos de la rama ejecutiva en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, y sus entidades descentralizadas, en las asambleas departamentales, en los concejos municipales y distritales y en las juntas administradoras locales.

La Carta Fundamental, con carácter general, dispuso en el inciso primero del artículo 125, acerca de las causales de retiro para los

servidores públicos, reservándose competencia sobre la materia e indicando que corresponde también a la ley.

En la Corte Constitucional los magistrados avalaron las funciones para legislar, pero pidieron que se describieran específicamente los cargos sujetos a ampliación de la edad de retiro forzoso, cuyo tope señaló en 70 años.

Admitidas las consideraciones anteriores, hoy se reconoce la necesidad de contar con el aprendizaje acumulado a lo largo de toda la vida de ilustres profesionales como una garantía para el adecuado desarrollo de la gestión pública, y de una sociedad y economía basadas en el conocimiento.

Por otro lado, la transformación constante y el desarrollo acelerado de la sociedad colombiana actual plantean la necesidad de contar en el servicio público con personas de 65 años o más con una actualización constante de sus aprendizajes y competencias básicas a lo largo de toda sus vidas que puedan participar en el ámbito social, cultural, político y económico de la población colombiana. Lo anterior exige desarrollar aquellos aspectos legislativos que permitan promover entre los ilustres designados a Altos Cargos del Estado Colombiano una ciudadanía activa, desarrollar el razonamiento crítico, el comportamiento cívico, la participación democrática y la producción cultural y artística que les permita transformar reflexivamente la realidad social colombiana y constituir un proyecto colectivo de progreso, modificando la norma básica que rige la edad de retiro para los servidores públicos.

Superada la discusión al delimitar los altos cargos a los cuales se aplicaría y reconociendo que los cargos públicos no pueden ser desarrollados a perpetuidad, nos parece acertada la propuesta contenida en el Proyecto de ley número 178 de 2004 Cámara en el que se plantea aumentar la edad de retiro forzoso. Sin embargo, en virtud a que es necesario establecer un límite razonable en el que los funcionarios sean reemplazados y se permita el necesario relevo, creemos que el tope de edad de retiro forzoso debe quedar en 70 años y no en 75 como lo plantea el proyecto.

Esto atendiendo también que las expectativas de vida en Colombia hoy es diferente a la establecida en el año de 1968 cuando se estableció la edad de 65 años. En efecto en aquella época un colombiano tenía un horizonte vital menor, mientras que hoy se encuentra en alrededor de 77 años. Y el hecho merece una reconsideración sobre el razonamiento de que una persona a los 70 años es hoy más saludable, activa y dueño de mayores facultades vitales que hace cuarenta años.

De esta manera, también se recoge la propuesta consignada en el artículo 1° del Proyecto de ley número 109 de 2004:

La edad de retiro forzoso no constituye impedimento para desempeñarse como servidor público en los siguientes cargos:

1. Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura.
2. Fiscal General de la Nación.
3. Contralor General de la República.
4. Procurador General de la Nación.
5. Defensor del Pueblo, y
6. Registrador Nacional del Estado Civil.

De las anteriores consideraciones me permito someter ante los honorables miembros de esta Comisión la siguiente

**Proposición**

**Dése primer debate para aprobar el Proyecto de ley número 109 de 2004, por la cual se señalan unas excepciones a la edad de retiro forzoso y su acumulado Proyecto de ley número 178 de 2004 Cámara, por la cual se establece la edad de retiro forzoso de servidores públicos y de quienes ejercen funciones y cargos públicos, junto con su Pliego de Modificaciones.**

Atentamente.

*Miguel Durán Gelvis,*

Representante a la Cámara.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 109 DE 2004 CAMARA**

*por la cual se señalan unas excepciones a la edad de retiro forzoso. y su acumulado al proyecto de ley número 178 de 2004 Cámara, por la cual se establece la edad de retiro forzoso de servidores públicos y de quienes ejercen funciones y cargos públicos.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

El artículo 1° quedará así:

Artículo 1. La edad de retiro forzoso para el desempeño de funciones y cargos públicos de cualquier rama, órgano, orden y nivel, será de setenta años. Exceptúanse los cargos de elección popular, frente a los cuales no habrá límite de edad.

Artículo 2. La presente ley rige partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

*Miguel Durán Gelvis.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 671 - Jueves 4 denoviembre de 2004  
CAMARA DE REPRESENTANTES

**Págs.**

**PONENCIAS**

Informe de ponencia para primer debate en Cámara y pliego de modificaciones al proyecto de ley número 003 de 2004 Cámara, 194 de 2004 Senado, por medio de la cual se modifican, adicionan y derogan algunos artículos de la Ley 446 de 1998 y del Código Contencioso-Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre competencia, descongestión, eficiencia y acceso a la administración de justicia. ...	1
Informe de ponencia primer debate, texto modificado y texto definitivo articulado al proyecto de ley número 036 de 2004 Cámara por la cual se definen las etapas del proceso de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, se promueve la competencia y se dictan otras disposiciones .....	6
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 078 de 2004 Cámara y acumulado 180 de 2004 Cámara, por la cual se regulan las condiciones higiénico-sanitarias en las prácticas técnicas de tatuaje y perforación cutánea (piercing). .....	9
Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al proyecto de ley número 88 de 2004 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo. ....	10
Ponencia para primer debate al proyecto de ley numero 109 de 2004 Cámara, por la cual se señalan unas excepciones a la edad de retiro forzoso. Y su acumulado al proyecto de ley número 178 de 2004 Cámara, por la cual se establece la edad de retiro forzoso de servidores públicos y de quienes ejercen funciones y cargos públicos. ....	18