



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 317

Bogotá, D. C., jueves, 21 de mayo de 2015

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 154 DE 2014 CÁMARA, 56 DE 2013 SENADO

por medio de la cual se ordena a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Ministerio de Transporte, realizar la inscripción como donante de órganos, a la persona que así lo acepte al momento de expedición de la cédula de ciudadanía y licencia de conducción.

Bogotá, D. C., 6 de mayo de 2015

Doctor

JAIME BUENAHORA FEBRES

Presidente Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 154 de 2014 Cámara, 56 de 2013 Senado, por medio de la cual se ordena a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Ministerio de Transporte, realizar la inscripción como donante de órganos, a la persona que así lo acepte al momento de expedición de la cédula de ciudadanía y licencia de conducción.

Respetado Presidente y Miembros de la Mesa Directiva:

En los términos de los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992 y en cumplimiento de la honrosa designación como ponente, emanada de esa directiva, y teniendo en cuenta que el presente proyecto de ley superó el 7 de octubre de 2014, su respectivo trámite en el Senado de la República, según el texto propuesto para segundo debate con las modificaciones propuestas, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 154 de 2014 Cámara, 056 de 2013 Senado.

La ponencia consta de nueve (9) títulos, así:

- I. ORIGEN DEL PROYECTO DE LEY**
- II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**
- III. ARGUMENTOS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**
- IV. MARCO NORMATIVO**
- V. MARCO JURISPRUDENCIAL**
- VI. CONCEPTOS TÉCNICOS**
- VII. CONSIDERACIONES GENERALES**
- VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES**
- IX. PROPOSICIÓN**

I. ORIGEN DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 56 de 2013 Senado fue radicado el 14 de agosto de 2013 en la Secretaría General del Senado de la República. El autor de la iniciativa es el honorable Senador Efraín Cepeda. Según consta en la *Gaceta del Congreso* número 630 de 2013.

El martes 20 de agosto de 2013, la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República recibe el expediente del proyecto de ley y, el miércoles 21 del mismo mes, designa como ponente “mediante Acta MD-06” al honorable Senador Juan Manuel Galán Pachón, quien presenta ponencia positiva y pliego de modificaciones, según *Gaceta del Congreso* número 969 de 2013, las cuales el día 3 de junio de 2014, fue aprobado sin objeciones y por unanimidad, en el texto propuesto por el ponente por la Comisión Primera de Senado y designando de nuevo al honorable Senador Galán como ponente para segundo debate.

El martes 10 de junio de 2014, se presenta ponencia positiva y sin modificaciones ante la plenaria del

Senado, quien el 7 de octubre de la misma anualidad lo aprueba pero con modificaciones.

El 28 de octubre de 2014, se da traslado del Senado a Cámara y es radicado en la Secretaría General de la misma entidad para su correspondiente trámite en Comisión Primera, designándome como ponente.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley (*que cuenta con 9 artículos*) busca que, al momento de realizar el trámite de expedición de la cédula de ciudadanía y licencia de conducción, las autoridades competentes, dentro del formulario de la solicitud correspondiente, le pregunten al ciudadano si desea obtener la calidad de donantes de órganos a través de una opción para que las personas manifiesten de manera expresa su deseo de ser donantes de órganos y tejidos, con el fin de que estos sean utilizados después de su fallecimiento, para trasplante o implante en otra persona, con objetivos terapéuticos.

Ahora bien, a lo largo de los debates anteriores en el Senado de la República, se ha reiterado que otro de los objetivos principales es que la voluntad de donación expresada en vida por una persona, solo pueda ser revocada por ella misma (*los deudos y/o familiares no podrán sustituirla en ningún caso*). De esta manera, muchas personas (*nacionales todos*) podrán ayudar a cientos de ciudadanos y habitantes del territorio nacional, que actualmente necesitan un milagro para poder vivir de manera digna y saludable.

La estructura del proyecto de ley es breve y concreta:

- **Artículo 1°.** Se impone la obligación a la Registraduría Nacional del Estado de incorporar la opción de donación de órganos en el formulario de solicitud de la cédula.

- **Artículo 2°.** Se impone la obligación al Ministerio de Transporte de incorporar la opción de donación de órganos en el formato de solicitud de la licencia de conducción.

- **Artículo 3°.** Se señala que el Ministerio de Salud deberá proveer educación pública permanente sobre la importancia de la donación de órganos.

- **Artículo 4°.** Se permite la expresión de la voluntad como donante de órganos a través del formulario de afiliación al sistema de seguridad social.

- **Artículo 5°.** Se estipula la cadena de custodia por parte del Gobierno nacional de los órganos donados.

- **Artículo 6°.** Se señala el deber de actualización permanente de la información de donantes de órganos por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Ministerio de Transporte y las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud.

- **Artículo 7°.** Deber de verificación por parte del médico tratante en el Registro Nacional de Donación de Órganos.

- **Artículo 8°.** El término de reglamentación por parte del Gobierno nacional será de seis meses a partir de la entrada en vigencia de la ley.

- **Artículo 9°.** Se establece la vigencia de la ley y la derogación de todas las disposiciones contrarias.

III. ARGUMENTOS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los principales argumentos esbozados en la exposición de motivos por parte del honorable autor del proyecto se pueden resumir en las siguientes premisas:

1. En Colombia hay escasez de donantes de órganos y tejidos. Las cifras así lo evidencian:

- En Colombia existen 10.2 donantes por cada millón de habitantes, en España son cerca de 40 donantes por cada millón de habitantes y Estados Unidos 26 donantes por cada millón de habitantes.

- Para el momento de la presentación del proyecto de ley, en la ciudad de Bogotá, 1.245 personas están a la espera de una donación de órgano o tejido.

- En la Capital del país, el promedio de edad de quienes esperan una donación es de 43 años y la mayoría son de estratos 2 y 3.

- Cada mes entran a la lista de espera unas 42 personas en promedio.

- El 7.6% de quienes están en lista de espera son niños.

- La mitad de los pacientes en lista de espera, fallecen por escasez de donantes.

- En el año 2012, solo 321 personas se recuperaron gracias a la decisión de algunas personas de donar sus órganos.

2. La presunción legal de donación consagrada en el artículo 2° de la Ley 73 de 1988 es hoy a todas luces inútil.

En efecto, esta norma establece que toda persona es donante si en toda su vida no ha manifestado expresamente la intención de no serlo y dentro de las seis (6) horas siguientes a la ocurrencia de la muerte cerebral o antes de la iniciación de una autopsia médico-legal cuando sus deudos no acreditan su condición ni expresan su oposición. No obstante, en la mayoría de los casos, los familiares se niegan a la donación de los órganos del fallecido.

3. El Estado colombiano debe facilitar todas las herramientas posibles que permitan generar el mayor número de donantes.

Un solo donante puede beneficiar a 55 potenciales receptores. Se debe instaurar en Colombia la conciencia del deber de solidaridad y ser conscientes que, a través de este mecanismo amplificador de vida y esperanza, se puede ayudar a quien lo necesita. La donación es un acto de humanidad, de suprema generosidad y misericordia.

IV. MARCO NORMATIVO

a) Marco constitucional

El texto del proyecto ha sido redactado bajo lo preceptuado por nuestra Carta Política en los siguientes artículos, los cuales de manera clara y expresa disponen: (los apartes subrayados tienen relación directa con el proyecto de ley):

- **“Artículo 1°.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana,

en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

(Los apartes subrayados y en negrilla tienen relación directa con el proyecto de ley)

• **“Artículo 16.** *Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico*”.

• **“Artículo 18.** *Se garantiza la libertad de conciencia. Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia*”.

• **“Artículo 19.** *Se garantiza la libertad de cultos. Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva.*

Todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley”.

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

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

Son deberes de la persona y del ciudadano: [“]

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

b) Marco normativo general

El texto del proyecto de ley se relaciona estrechamente con lo dispuesto en los siguientes instrumentos jurídicos (ordenados en orden cronológico):

a) Ley 9ª de enero 24 de 1979, “*por la cual se dictan Medidas Sanitarias [1]*”. Título IX. Defunciones, traslado de cadáveres, inhumanación y exhumación, trasplante y control de especímenes.

b) Decreto 2362 de julio 25 de 1986, “*por el cual se reglamenta parcialmente el Título IX de la Ley 9ª de 1979, en cuanto a los procedimientos de trasplantes de componentes anatómicos en seres humanos y se sustituye integralmente el Decreto número 2642 de 1980*” [2].

c) Ley 73 de diciembre 20 de 1988, “*por la cual se adiciona la Ley 9ª de 1979 y se dictan otras disposiciones en materia de donación y trasplante de órganos y componentes anatómicos para fines de trasplantes u otros usos terapéuticos [3]*”.

d) Decreto 1172 de junio 6 de 1989 (Derogado por el artículo 9ª, Decreto Nacional 1546 de 1998). “*Por el cual se reglamenta parcialmente el Título IX de la Ley 9ª de 1979, en cuanto a la obtención, preservación, almacenamiento, transporte, destino y disposición de órganos o componentes anatómicos y los procedimientos para trasplantes de los mismos en seres humanos, así como la Ley 73 de 1988*”.

e) Decreto 1546 de agosto 4 de 1998, “*por el cual se reglamenta parcialmente las Leyes 9ª de 1979, y 73 de 1988, en cuanto a la obtención, donación, preservación, almacenamiento, transporte, destino y*

disposición final de componentes anatómicos y los procedimientos para trasplante de los mismos seres humanos, y se adoptan las condiciones mínimas para el funcionamiento de las Unidades de Biomedicina Reproductiva, Centros o similares [4]”.

f) Decreto 2493 de agosto 4 de 2004, “*por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 9ª de 1979 y 73 de 1988, en relación con los componentes anatómicos*” [5].

g) Ley 919 de diciembre 22 de 2004, “*por medio de la cual se prohíbe la comercialización de componentes anatómicos humanos para trasplante y se tipifica como delito su tráfico*” [6].

h) Resolución 2640 de agosto 16 de 2005, “*por medio de la cual se reglamentan los artículos 3º, 4º, 6º parágrafos 2º, 7º numerales 10, 25 y 46 del Decreto 2493 de 2004 y se dictan otras disposiciones*” [7].

i) Resolución 42 de enero 9 de 2008, “*por la cual se modifica el artículo 20 de la Resolución 2640 de 2005*” [8].

j) Resolución 2279 de junio 24 de 2008, “*por la cual se modifican los artículos 5º y 6º de la Resolución 2640 de 2005*” [9].

c) Marco normativo relevante

A continuación, se transcriben los apartes más importantes de la normatividad relevante:

• LEY 9ª DE ENERO 24 DE 1979

“*De la donación o traspaso de órganos, tejidos y líquidos orgánicos de cadáveres o de seres vivos para trasplantes u otros usos terapéuticos.*

Artículo 540. *Cualquier institución de carácter científico, hospitalario o similar, que se proponga emplear métodos de trasplantes o utilizar los elementos orgánicos con fines terapéuticos, deberá obtener de la autoridad sanitaria la licencia correspondiente previa comprobación de que su dotación es adecuada, sus equipos científicos capacitados y que por investigaciones y experiencias aceptadas universalmente, el acto terapéutico no constituirá un riesgo, distinto de aquel que el procedimiento conlleve, para la salud del donante o del receptor.*

Parágrafo. *Modificado por el artículo 1º, Ley 73 de 1988. Solo se podrá autorizar la utilización de los elementos orgánicos a que se refiere este artículo, cuando exista consentimiento del donante, del receptor, consentimiento de los deudos o abandono del cadáver.*

Artículo 541. *El Ministerio de Salud fijará los requisitos del certificado de defunción en los casos en que se vayan a utilizar elementos orgánicos del cadáver, teniendo en cuenta:*

a) *Que el certificado sea expedido por más de un médico, y*

b) *Que quienes hagan la certificación sean médicos distintos de quienes van a utilizar los elementos orgánicos.*

Artículo 542. *El Ministerio de Salud deberá:*

a) *Determinar, previa consulta a las Sociedades Científicas relacionadas con esta materia, qué signos negativos de la vida o positivos de la muerte, además de los de la muerte cerebral, deberán ser*

contados por quienes expiden el certificado de defunción, y

b) *Previa la consulta antes mencionada determinar en qué casos de excepción pueden aceptarse los signos de muerte cerebral, con exclusión de otros para certificar la defunción.*

Artículo 543. *Para efectos de donación o traspaso de órganos, tejidos o líquidos orgánicos por parte de una persona viva, el Ministerio de Salud establecerá qué certificaciones deberán presentarse para acreditar científicamente que el acto no constituye un riesgo, distinto del que el procedimiento conlleva, para la salud del donante ni para la del posible receptor.*

[“]

Artículo 546. *El Ministerio de Salud deberá:*

a) *Determinar los requisitos mínimos de orden científico y técnico que deberán llenar las personas y los establecimientos que practiquen los estudios anatómico-patológicos;*

b) *Establecer las normas sobre preservación, transporte, almacenamiento y disposición final de órganos, tejidos y líquidos orgánicos o de seres vivos para trasplantes en otros usos terapéuticos a fin de eliminar cualquier riesgo para la salud o el bienestar de la comunidad;*

c) *Los resultados de los estudios anatómico-patológicos realizados en establecimientos distintos de aquel en que se haya practicado la intervención quirúrgica deberán hacerse conocer del médico tratante y de la institución remitente;*

Establecer sistemas de información necesarios para que los diagnósticos logrados mediante estos estudios anatómico-patológicos sean puestos oportunamente en conocimiento de las autoridades sanitarias y cumplan adecuadamente el objetivo enunciado.

Artículo 547. *Los especímenes quirúrgicos obtenidos en establecimientos que no cuenten con servicios de Anatomía Patológica, deberán ser remitidos para su estudio a las instituciones que el Ministerio de Salud determine”.*

• LEY 73 DE DICIEMBRE 20 DE 1988

“Artículo 1°. *El párrafo del artículo 540 de la Ley 9° de 1979, quedará así:*

Artículo 540. Párrafo. *Solo se podrá proceder a la utilización de los órganos, componentes anatómicos y líquidos orgánicos a que se refiere este artículo, cuando exista consentimiento del donante, del receptor, de los deudos, abandono del cadáver o presunción legal de donación.*

Artículo 2°. *Para los efectos de la presente ley existe presunción legal de donación cuando una persona durante su vida se haya abstenido de ejercer el derecho que tiene a oponerse a que de su cuerpo se extraigan órganos o componentes anatómicos después de su fallecimiento, si dentro de las seis (6) horas siguientes a la ocurrencia de la muerte cerebral o antes de la iniciación de una autopsia médico-legal sus deudos no acreditan su condición de tales ni expresan su oposición en el mismo sentido.*

Artículo 3°. *La extracción y utilización de órganos, componentes anatómicos y líquidos orgánicos para fines de trasplante u otros usos terapéuticos, podrá realizarse en los siguientes casos:*

a) *Mediante donación formal de uno de los órganos simétricos o pares, por parte de una persona viva, para su implantación inmediata;*

b) *Mediante donación formal de todos o parte de los componentes anatómicos de una persona, hecha durante la vida de la misma pero para que tenga efectos después de su muerte, con destino a su implantación inmediata o diferida;*

c) *Mediante presunción legal de donación, de conformidad con el artículo 2° de esta ley.*

Parágrafo. *En todo caso prevalecerá la voluntad del donante por sobre el parecer contrario de sus deudos o cualesquiera otras personas.*

Artículo 4°. *El retiro de componente anatómico de un cadáver, para fines de trasplante u otros usos terapéuticos, cuando deba practicarse autopsia médico-legal, solo podrá hacerse teniendo en cuenta:*

a) *Que el procedimiento no interfiera con la práctica de la necropsia ni con sus objetivos o resultados;*

b) *Que no exista oposición de las autoridades competentes en cada caso, tanto de la Rama Jurisdiccional del Poder Público, como de la Policía Judicial, el Ministerio Público y los Ministerios de Justicia y Salud.*

Parágrafo. *En los casos a que se refiere el presente artículo la liberación y retiro de los componentes anatómicos podrá ser hecha por los médicos legistas o por otros profesionales competentes bajo la custodia de aquellos.*

Artículo 5°. *Cuando quiera que en desarrollo de la presente ley deba expresarse el consentimiento, bien sea como deudo de una persona fallecida o en otra condición, se tendrá en cuenta el siguiente orden:*

1. *El cónyuge no divorciado o separado de cuerpos.*

2. *Los hijos legítimos o naturales, mayores de edad.*

3. *Los padres legítimos o naturales.*

4. *Los hermanos legítimos o naturales, mayores de edad.*

5. *Los abuelos y nietos.*

6. *Los parientes consanguíneos en línea colateral hasta el tercer grado.*

7. *Los parientes afines hasta el segundo grado.*

Los padres adoptantes y los hijos adoptivos ocuparán dentro del orden señalado en este artículo, el lugar que corresponde a los padres e hijos por naturaleza.

Cuando a personas ubicadas dentro de un mismo numeral de este artículo, corresponda expresar su consentimiento, en ausencia de otras con mayor derecho dentro del orden allí señalado, y manifiesten voluntad encontrada, prevalecerá la de la mayoría. En caso de empate, se entenderá negado el consentimiento.

Artículo 6°. Previamente a la utilización de órganos, componentes anatómicos o líquidos orgánicos, deberá practicarse prueba para detectar anticuerpos contra el Virus de la Inmunodeficiencia Humana (VIH). La muestra para los efectos anteriores deberá ser tomada:

- a) En cualquier momento siempre y cuando exista respiración natural o asistida artificialmente;
- b) Dentro de las dos (2) horas siguientes al momento de la muerte.

Artículo 7°. Prohíbese el ánimo de lucro para la donación o suministro de los componentes anatómicos a que se refiere la presente ley. En consecuencia, la utilización de los mismos no puede ser materia de compensación alguna en dinero o en especie.

Artículo 8°. Teniendo en cuenta las disposiciones de la presente ley, el Gobierno reglamentará la donación y trasplante de órganos y componentes anatómicos, así como el funcionamiento de bancos de órganos, comprendido en un solo texto dichos reglamentos.

Artículo 9°. Esta Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”.

d) **Cuadro comparativo legislativo**

En el cuadro que presentamos a continuación se compara la normatividad relevante transcrita en la sección anterior y el texto propuesto en el proyecto de ley.

COMPARACIÓN LEGISLACIÓN VIGENTE Y PROPUESTA

NORMATIVIDAD ACTUAL LEY 73 DE DICIEMBRE 20 DE 1988	TEXTO PROPUESTO EN EL PROYECTO
<p>“Artículo 1°. El parágrafo del artículo 540 de la Ley 9° de 1979, quedará así:</p> <p>Artículo 540. Parágrafo. Solo se podrá proceder a la utilización de los órganos, componentes anatómicos y líquidos orgánicos a que se refiere este artículo, cuando exista consentimiento del donante, del receptor, de los deudos, abandono del cadáver o presunción legal de donación.</p>	<p>Artículo 1°. A partir de la vigencia de la presente ley, la Registraduría Nacional del Estado Civil dentro del trámite de expedición de la cédula de ciudadanía en cualquiera de sus modalidades, <u>deberá incluir dentro del formulario de la solicitud correspondiente una opción para que las personas manifiesten de manera expresa su deseo de ser o no donantes de órganos</u>, con el fin de que estos sean utilizados después de su fallecimiento, para trasplante o implante en otra persona, con objetivos terapéuticos.</p> <p><u>La voluntad de donación expresada en vida por una persona, solo puede ser revocada por ella misma y no podrá ser sustituida después de su muerte por sus deudos y/o familiares.</u></p> <p>Parágrafo. En el reverso de la cédula de ciudadanía deberá indicarse si la persona es o no donante de órganos.</p>
<p>Artículo 2°. Para los efectos de la presente ley <u>existe presunción legal de donación cuando una persona durante su vida se haya abstenido de ejercer el derecho que tiene a oponerse a que de su cuerpo se extraigan órganos o componentes anatómicos después de su fallecimiento, si dentro de las seis (6) horas siguientes a la ocurrencia de la muerte cerebral o antes de la iniciación de una autopsia médico-legal sus deudos no acreditan su condición de tales ni expresan su oposición en el mismo sentido.</u></p> <p>Artículo 3°. La extracción y utilización de órganos, componentes anatómicos y líquidos orgánicos para fines de trasplante u otros usos terapéuticos, podrá realizarse en los siguientes casos:</p> <p>a) Mediante donación formal de uno de los órganos simétricos o pares, por parte de una persona viva, para su implantación inmediata;</p> <p>b) <u>Mediante donación formal de todos o parte de los componentes anatómicos de una persona, hecha durante la vida de la misma pero para que tenga efectos después de su muerte, con destino a su implantación inmediata o diferida;</u></p> <p>c) <u>Mediante presunción legal de donación, de conformidad con el artículo 2° de esta ley.</u></p> <p>Parágrafo. <u>En todo caso prevalecerá la voluntad del donante por sobre el parecer contrario de sus deudos o cualesquiera otras personas.</u></p>	<p>Artículo 2°. A partir de la vigencia de la presente ley, el Ministerio de Transporte, dentro del trámite de expedición de la Licencia de Conducción en cualquiera de sus modalidades, <u>deberá incluir dentro del formato de solicitud correspondiente una opción para que las personas acepten de manera expresa su deseo de ser o no donantes de órganos</u>, con el fin de que estos sean utilizados después de su fallecimiento, para trasplante o implante en otra persona, con objetivos terapéuticos.</p> <p><u>La voluntad de donación expresada en vida por una persona, solo puede ser revocada por ella misma y no podrá ser sustituida después de su muerte por sus deudos y/o familiares.</u></p> <p>Parágrafo. La licencia de conducción deberá indicar además de la información establecida en el Código Nacional de Tránsito, si la persona es o no donante de órganos.</p>
<p>[**]</p> <p>Artículo 5°. Cuando quiera que en desarrollo de la presente ley <u>deba expresarse el consentimiento, bien sea como deudo de una persona fallecida o en otra condición, se tendrá en cuenta el siguiente orden:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El cónyuge no divorciado o separado de cuerpos. 2. Los hijos legítimos o naturales, mayores de edad. 3. Los padres legítimos o naturales. 4. Los hermanos legítimos o naturales, mayores de edad. 5. Los abuelos y nietos. 6. Los parientes consanguíneos en línea colateral hasta el tercer grado. 7. Los parientes afines hasta el segundo grado. <p>Los padres adoptantes y los hijos adoptivos ocuparán dentro del orden señalado en este artículo, el lugar que corresponde a los padres e hijos por naturaleza.</p>	
<p>Cuando a personas ubicadas dentro de un mismo numeral de este artículo, corresponda expresar su consentimiento, en ausencia de otras con mayor derecho dentro del orden allí señalado, y manifiesten voluntad encontrada, prevalecerá la de la mayoría. En caso de empate, se entenderá negado el consentimiento.</p>	

e) **Doctrina legislativa al respecto**

* **El origen de la figura del consentimiento presunto**

El origen del artículo 2° de la Ley 73 de diciembre 20 de 1988, según el cual “*existe presunción legal de donación cuando una persona durante su vida se haya abstenido de ejercer el derecho que tiene a oponerse a que de su cuerpo se extraigan órganos o componentes anatómicos después de su fallecimiento, si dentro de las seis (6) horas siguientes a la ocurrencia de la muerte cerebral o antes de la iniciación de una autopsia médico-legal sus deudos no acreditan su condición de tales ni expresan su oposición en el mismo sentido*”, y de los artículos 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8° y 9° del mismo estatuto, se encuentra en la Proposición Modificatoria (*revóquese la aprobación de los artículos 1°, 2°, 3° del Proyecto de ley número 143 Senado, 262 Cámara*) presentada por honorable Representante Camilo Arturo Montenegro en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes (*primer debate*), el 14 de septiembre de 1988 (*Acta número 08 [10]*). Esta proposición fue ratificada por la Plenaria de la Cámara (*segundo debate*) en la sesión ordinaria del día miércoles 28 de septiembre de 1988 [11].

V. MARCO JURISPRUDENCIAL

Sobre el tema bajo estudio la Corte Constitucional se ha pronunciado extensamente en la Sentencia C-933 de 2007 [12] y C-810 de 2003 [13]. Los apartes más importantes frente a la discusión fijados por el alto tribunal se pueden resumir de la siguiente manera:

• **La donación de órganos no constituye una cuestión ética y jurídicamente neutra.** Implica complejas y difíciles decisiones y discusiones morales, filosóficas, religiosas, sociológicas y antropológicas que suscitan agudas controversias en el contexto del debate y discusión contemporánea. Por ejemplo, el problema del consentimiento informado (*y el nivel de información requerido*); el respeto a la libertad de decisión del donante; el papel de la decisión de los familiares; la relación jurídica del Estado con los cuerpos de las personas fallecidas; el tipo de persona que puede considerarse apta para donar; el pluralismo de las sociedades modernas; las diversas concepciones ideológicas, filosóficas o religiosas que originan una particular visión respecto de este tema; el concepto de muerte y la capacidad tecnológica para determinarla de manera segura; la equidad de los criterios utilizados para la distribución de los órganos donados, así como frente a la comercialización ilegal y la creación de mercados negros de órganos o componentes anatómicos de seres humanos; entre otros.

• **Para la solución de estos interrogantes es necesario un análisis iusfilosófico y constitucional relativo a la protección del principio de libertad o cláusula general de libertad, y su conciliación con el principio de solidaridad social y la figura de la función social del cadáver.** Así mismo, junto con los problemas relativos al libre consentimiento de la persona o sus familiares para la donación pos mortem están estrechamente relacionados el tema de la libertad de conciencia, religioso y de cultos, así

como el problema jurídico respecto de a quién corresponde el derecho de disposición sobre un cadáver, si al Estado o a la familia del fallecido.

• **El tema del consentimiento informado constituye el núcleo gordiano del problema jurídico que plantea el trasplante de órganos,** por cuanto la donación de órganos, tanto en vida como después de la muerte, debería ocurrir bajo el presupuesto de la adopción de una decisión libre, autónoma y bien informada, bien sea de la persona en vida o de sus familiares luego de su muerte. El tema del consentimiento informado se encuentra íntimamente relacionado con el tema del derecho a la información, pues el derecho a ser informado de manera clara, objetiva, idónea y oportuna sobre todos los aspectos que encierra la ablación de órganos, es un requisito necesario para garantizar que la persona en vida o los familiares de esta luego de su muerte, cuando no existe manifestación de voluntad expresa al respecto por parte de aquella, puedan otorgar un consentimiento libre u oponerse a la extracción de los órganos del cadáver del ser querido.

• **En relación con la donación de órganos después de la muerte y el consentimiento exigido por la gran mayoría de las legislaciones del mundo para que se pueda llevar a cabo, surgen algunos cuestionamientos ético-jurídicos** relacionados con el fundamento moral y constitucional de la exigencia de dicho consentimiento y respecto de quién es la persona ética y jurídicamente legitimada para otorgar dicho consentimiento.

• **En el caso específico de la donación después de la muerte, la persona en vida puede otorgar su consentimiento informado expresando así el deseo de que al morir sus órganos sean utilizados en un trasplante, o también puede manifestar expresamente la prohibición de que los órganos sean separados de su cadáver después de ocurrir la muerte, o puede mantener silencio respecto de este tema.** La mayoría de las legislaciones han determinado la prevalencia de la voluntad del donante en vida frente a las manifestaciones de voluntad de sus familiares o allegados más cercanos, lo cual cobra especial relevancia cuando estas voluntades no coinciden. No obstante, el problema fundamental surge cuando la persona en vida no ha manifestado su voluntad de donar sus órganos o componentes anatómicos después de su muerte.

• **En este sentido y para dar solución al problema del consentimiento para la donación de órganos pos mortem, cuando no existe voluntad expresa de la persona en vida, se pueden distinguir tres posiciones ético-jurídicas fundamentalmente:**

– **Consentimiento expreso de la persona.** Esta primera postura otorga un valor preponderante a la libertad de la persona y a la manifestación de la voluntad de la persona en vida respecto de si desea ser donante de órganos o no. El silencio de la persona en vida respecto del tema de la donación equivale, para esta postura, a una negativa implícita de la persona y por tanto conlleva a la negación jurídica de la ablación de órganos del cuerpo inerte de una persona luego de su muerte. Dentro de esta posición encontramos la posición jurídica que considera que

el derecho a la disposición del propio cadáver haría parte de los llamados derechos personalísimos, razón por la cual es un derecho que solo podría ser ejercido por la propia persona, sin que haya lugar a que la voluntad directa y expresa de la persona pueda ser sustituida por la voluntad de terceros o la voluntad del Estado.

– Función social del cadáver. La segunda posición que se encuentra en el otro extremo, concede un valor preponderante al interés social y público, y en este sentido concibe el cadáver de una persona fallecida como un bien público o propiedad del Estado, del cual puede disponer este último aún en contra de la voluntad manifiesta de la persona en vida. En este modelo el cadáver se concibe como un bien con función social.

– Consentimiento presunto. La postura intermedia busca conciliar de diferentes maneras tanto la libertad manifestada en vida por la persona como el interés público o función social que puede cumplir el cadáver. Esta postura intermedia reconoce en principio validez a la decisión en vida de la persona respecto de la donación de sus órganos o componentes anatómicos después de su muerte, de tal manera que si la persona se opuso en vida a la donación, entonces esta no puede legalmente proceder. Sin embargo, en esta postura y en caso de que la persona no haya manifestado expresamente su voluntad en vida respecto del tema de la donación de órganos después de su muerte, el Estado y la ley presume la voluntad tácita o implícita de la persona para que pueda efectuarse la donación, dando prioridad al interés público o a la función social del cadáver. No obstante esta postura intermedia presenta dos matices o variaciones:

a) Consentimiento presunto absoluto. En una primera variación de la postura ético-jurídica del consentimiento presunto respecto de la donación, no se requiere de la manifestación de voluntad de los familiares para que la presunción legal de donación opere y el Estado pueda llevar a cabo la extracción o ablación de órganos de un cadáver sin tener en cuenta el consentimiento u oposición de los deudos de la persona a quien pertenecía el cuerpo inerte.

b) Consentimiento presunto relativo. En una segunda variación de la presunción legal de donación o consentimiento presunto se le reconoce expresamente validez a la manifestación de voluntad de los familiares del fallecido, condicionando la configuración de la presunción legal de donación o del consentimiento presunto a la autorización expresa de los familiares o por lo menos a la no oposición o silencio por parte de estos. El requisito del consentimiento por parte de la familia se ha justificado de diversas maneras según se acuda a razones ético-culturales, antropológicas, sociológicas, morales y/o jurídicas.

• **La motivación para que la legislación colombiana con la Ley 73 de 1988 adoptara la postura intermedia del consentimiento presunto (consentimiento presunto relativo) se encuentra documentada en los debates a que dieron lugar la aprobación de esta ley en la plenaria de la Cámara de Representantes.** El proyecto de ley que dio origen a la Ley 73 de 1988 fue de origen parlamentario en el Senado de la República -Comisión Quinta

Constitucional- y originalmente se legislaba solo lo concerniente a la donación y trasplante de córneas, proyecto que se extendió ya en la Cámara de Representantes, a todo lo relacionado con trasplantes. En la ponencia para primer debate en la Cámara el representante Humberto Valencia García argumentaba (el subrayado lo hemos añadido):

“La idea de los trasplantes de órganos constituye hoy en el mundo una de las grandes posibilidades para el desarrollo de la medicina en beneficio de la humanidad.

La investigación científica a pesar de sus avances se encuentra lejos de llegar a la perfección para reemplazar artificialmente componentes anatómicos que cumplan complejas funciones en el organismo humano.

Por ello durante mucho tiempo seguirá siendo la mejor de las expectativas utilizar órganos humanos con destino a trasplantes, porque de esta manera, a pesar de las dificultades que en gran medida han venido viniéndose, como por ejemplo el rechazo, se alivian muchas dolencias de la humanidad.

Esta es la razón por la cual la mayoría de los países cultos del mundo están modificando permanentemente sus regulaciones en este campo, en orden a que, respetando los sentimientos comunitarios, se promueva cada vez la mayor utilización de órganos, componentes anatómicos y líquidos orgánicos para fines de trasplante y otros usos terapéuticos.

Dentro de los sucesivos cambios que en diferentes latitudes del mundo han venido presentándose, se pueden distinguir de manera generalizada las siguientes escuelas:

1. *Los órganos solamente pueden obtenerse mediante donación que la persona haga durante su vida o los deudos de esta hagan después de su muerte. Esta escuela identificada como donación en sentido positivo, representa hoy la escuela menos avanzada dentro del contexto universal, pues aquí, el cadáver tiene como único dueño a los deudos de la persona, quienes nada pueden hacer en contra de la voluntad, de quien en vida ha decidido el camino que debe darse a sus despojos mortales. Por consiguiente no aparece en esta escuela la noción de cadáver en función social.*

2. *En esta escuela únicamente la persona y durante su vida, puede disponer qué hacer con su cadáver y por consiguiente puede ocurrir la donación que también se cataloga igualmente a la anterior en sentido positivo.*

3. *La disposición de órganos o componentes anatómicos para fines de trasplante puede hacerse durante la vida de la persona o por parte de sus deudos después de la muerte de este, pero el procedimiento para los efectos a diferencia de las escuelas anteriores, se califica de abstención o negativo frente al ejercicio de sus deudos. En otras palabras, la persona y sus deudos son los dueños del cadáver, pero para que este cumpla una función social la iniciativa para donar no es determinante, pues basta con que los interesados se hayan abstenido de ejercer su derecho legal para oponerse a que el cadáver sea utilizado con fines de trasplante, para que en tales*

eventos aparezca la figura jurídica denominada **presunción de donación**.

Se respeta así el sentimiento comunitario o tradicional en la cultura colombiana, pero se da un paso de nueva avanzada en relación con la función social del cadáver, cuyo objetivo esencial es precisamente la solidaridad humanitaria frente a la enfermedad.

Esta es una escuela intermedia que se ajusta bien a la idiosincracia de nuestro pueblo y sobre dicha filosofía se ha complementado el proyecto de ley que está a vuestra consideración.

4. Existe otra escuela en la que únicamente la persona durante su vida puede abstenerse de hacer uso del derecho de oposición para que después de su muerte puedan ser utilizados sus órganos con fines de trasplante. Esta forma de donación es positiva pero limitada a una sola persona.

5. Esta escuela considera que el Estado es dueño del cadáver y en virtud de esta postura jurídica se coloca en función social el cadáver de cualquier persona para obtener órganos con fines de trasplante, aun contra la voluntad de sus deudos o de la persona misma durante su vida.

Colombia hoy está en la práctica de la primera escuela, Portugal en la segunda escuela, en la tercera Alemania, Francia, España, Checoslovaquia entre otras; y la quinta corresponde al contenido que estaba estipulado en el primer proyecto de ley que originalmente se presentó a consideración de esta Comisión que indicaba claramente que la córnea podría extraerse aun contra la voluntad de los deudos tal como ocurre en algunos países socialistas”.

• **En efecto, la legislación colombiana, en el artículo 3° de la Ley 73 de 1988 estipula que la extracción y utilización de órganos, componentes anatómicos y líquidos orgánicos para fines de trasplante u otros usos terapéuticos, podrá realizarse mediante donación formal de la persona en vida o mediante presunción legal de donación.** El párrafo de este artículo establece que en todo caso prevalecerá la voluntad del donante por sobre el parecer contrario de sus deudos o cualesquiera otras personas.

• **Para la legislación colombiana es prevalente la voluntad de la persona en vida, lo cual se encuentra conforme con el principio general de libertad, y los derechos de libertad de conciencia (artículo 18 de la Carta Política), de libre desarrollo de la personalidad (artículo 16 ibídem), el de la libertad de cultos (artículo 19 ibídem).** No obstante, cuando la persona en vida no ha manifestado expresamente su voluntad de donación o su oposición a la misma, entra a operar la figura del consentimiento presunto o la presunción legal de donación: “existe presunción legal de donación cuando una persona durante su vida se haya abstenido de ejercer el derecho que tiene a oponerse a que de su cuerpo se extraigan órganos o componentes anatómicos después de su fallecimiento, si dentro de las seis (6) horas siguientes a la ocurrencia de la muerte cerebral o antes de la iniciación de una autopsia médico-legal sus deudos no acreditan su condición de tales ni expresan su oposición en el mismo sentido”. (Artículo

2° de la Ley 73 de 1988, el subrayado no hace parte del texto original).

• **De otra parte el artículo 5° de la Ley 73 de 1988 regula el orden de prevalencia de los familiares en el ejercicio de su derecho a manifestar su consentimiento respecto de la ablación de órganos,** de la siguiente manera: el cónyuge no divorciado o separado de cuerpos; los hijos legítimos o naturales, mayores de edad; los padres legítimos o naturales, o los adoptivos; los hermanos legítimos o naturales, mayores de edad; los abuelos y nietos; los parientes consanguíneos en línea colateral hasta el tercer grado; los parientes afines hasta el segundo grado. Así mismo señala este artículo que a falta de consenso de los familiares que les corresponda manifestar su consentimiento, prevalecerá la voluntad de la mayoría.

• **El requisito del consentimiento por parte de la familia se ha justificado de diversas maneras según se acuda a razones ético-culturales, antropológicas, sociológicas, morales y/o jurídicas.** En este sentido, se ha acudido a razones jurídicas, especialmente provenientes del derecho civil, para que en algunos casos alegar el derecho de los deudos a disponer del cadáver de un familiar fallecido sosteniendo una especie de derecho de propiedad o disposición sobre el cadáver. Se han acudido también a razones de tipo *iusfilosofico* alegando para ello fundamentalmente los principios reconocidos dentro del marco de un Estado constitucional de Derecho como el principio de libertad general, de la cual se derivan la libertad de conciencia y la de cultos, y la autonomía del sujeto. Ligadas a estas últimas se han argüido razones éticas o de naturaleza cultural relacionadas con las tradiciones milenarias de carácter religioso o cultural de honra y culto a los muertos, que se manifiestan en la posibilidad de disponer del cadáver del familiar fallecido, lo cual cobra en algunos casos y dependiendo de las diferentes concepciones filosóficas y religiosas una trascendental importancia para los familiares del difunto en su condición de sujetos o individuos.

• **Para la Corte el fundamento constitucional del otorgamiento del derecho a los familiares de una persona fallecida a oponerse a la extracción de órganos o componentes anatómicos del cadáver de esta última, encuentra igualmente un sustento y fundamento constitucional,** de la misma manera que respecto de la propia persona en vida, en el principio general de libertad, y los derechos de libertad de conciencia (artículo 18 de la Carta Política) y el de libertad de cultos (artículo 19 ibídem), en razón de los vínculos afectivos, emocionales y psicológicos que desarrollan las personas con sus familiares más allegados y que afectan directamente el desarrollo de su autonomía personal, por lo cual la ley les concede igualmente la posibilidad de manifestar su consentimiento u oponerse a la ablación de órganos del cadáver de un familiar.

• **La jurisprudencia constitucional colombiana ha reconocido un sustento constitucional en la cláusula general de libertad y la libertad de conciencia y de cultos al derecho de las personas a disponer del cadáver de un familiar muerto,** de donde se deriva también el sustento del requisito del

consentimiento de los familiares o el derecho a oponerse a la ablación de órganos (Sentencias T-164 de 1994 y T-462 de 1998).

- **El derecho de los familiares a disponer de los despojos mortales de un familiar fallecido no se deriva de un derecho de propiedad o de dominio sobre el mismo (ni siquiera de la posesión jurídica), sino que tiene un fundamento legal de origen constitucional**, basado en el respeto a la cláusula general de libertad, y los derechos a la libertad de conciencia, de religión y de culto que cabe reconocerle y protegerle a los familiares de una persona fallecida, y que están asociados a la posibilidad de disponer y rendirles culto a los muertos en el cuerpo de la persona querida ya sin vida.

- **En este sentido, la Corte reitera el gran valor simbólico del cadáver y el papel esencial que lo simbólico juega en nuestra cultura.** Ha sostenido la Corte que el hecho de poder darle sepultura al cadáver de un familiar fallecido, cumple no solo una función de estratificación social, que por lo demás representa la dimensión del afecto familiar, por lo cual la conservación, mantenimiento y culto del cadáver cumple una “función simbólica semejante a la del “goce” en la propiedad”.

- **La conservación del cadáver encierra una importancia antropológica evidente, asociada a que “(e)l ser humano soporta más fácilmente la muerte cuando tiene la certeza de que el cadáver reposa para siempre en un sitio.** El desaparecimiento de una persona denota un sufrimiento insoportable cuando se ha perdido la esperanza de vida y el cuerpo inerte no se encuentra. Este fenómeno ha sido bien estudiado a partir de la situación psicológica de los padres de víctimas del delito de desaparecimiento. La imposibilidad de superar el duelo, impide la recuperación y mantiene al pariente en una situación paradójica de esperanza insoportable. Enterrar a los muertos es también un acto simbólico a través del cual los hombres reconocen su condición temporal y se someten a los dictámenes de la naturaleza. La desesperanza, como situación límite, a su modo, también es una fuente de tranquilidad”.

- **La importancia que tiene el culto en la religión, como elemento inescindible de la creencia, ha conducido a la incorporación en las cartas constitucionales del derecho fundamental al culto religioso (C.P. artículo 19).** De esta manera se amplía el ámbito de protección de la libertad, al pasar de la simple aceptación de la creencia, a la plena admisión de los medios ceremoniales a través de los cuales la creencia se manifiesta. Todas las religiones, precisamente por el hecho de contemplar una trascendencia no experimentable directamente, se practican y vivencian por medio de formas rituales, inherentes a la actitud religiosa misma. La participación ritual se conoce como el culto y consiste en la posibilidad de realizar todos aquellos actos, ceremonias y prácticas a través de las cuales se manifiesta la creencia en lo sobrenatural. Todo acto que impide el ejercicio del culto, es de una gravedad extrema para el creyente, pues cercena la comunicación con el “más allá” y obstaculiza el cumplimiento de un deber impuesto a los fieles. La importancia del culto deriva de la importancia misma de la religión, en-

tendida como una creencia bajo la cual el individuo se encuentra subordinado, o en una situación de dependencia última, que irradia un sentido específico a todos los actos de la existencia.

- **Por consiguiente, para la Corte son claros los numerosos y profundos vínculos que pueden unir a las personas con el cadáver de un familiar fallecido**, cuya explicación se encuentra en razones de tipo cultural, religioso, sociológico y antropológico, así como en los vínculos afectivos, psicológicos y mentales que los unieron en vida con la persona fallecida.

- **La consagración de la figura del consentimiento presunto no puede vulnerar el derecho que tienen los familiares a oponerse a la ablación de órganos del cuerpo de un familiar fallecido.** La libertad individual prevalece sobre los fines sociales dentro del marco de un Estado liberal y democrático de Derecho, lo cual encuentra su fundamento último en el principio de dignidad humana. La persona humana digna y libre no puede ser utilizada o sacrificados sus derechos para satisfacer o alcanzar fines colectivos o sociales, por muy altruistas que estos sean, en este caso la donación de órganos para ser utilizados en fines de trasplante o terapéuticos.

- **Como corolario de la anterior premisa de respeto por la libertad, se desprende que el Estado liberal y democrático de derecho está en la obligación de reconocer el pluralismo existente en la sociedad**, respetando la libertad y autonomía de los ciudadanos reflejada en las diferentes concepciones ideológicas, filosóficas y religiosas de estos, lo cual se proyecta igualmente en las diversas concepciones de vida, del bien y de lo bueno, no pudiendo imponer el Estado ninguna concepción en particular, tampoco en este caso respecto del tema de la donación de órganos frente al cual existe una multiplicidad de posturas, todas ellas respetables.

- **Esta Corte, en Sentencia C-810 de 2003, tuvo ya la oportunidad de pronunciarse sobre este tema en particular, respecto de un proyecto de ley que buscaba establecer el día nacional de donación de órganos, imponiendo una determinada orientación de promoción a favor de la donación y obligando a las universidades e instituciones educativas de primaria y bachillerato a desarrollar jornadas destinadas a promover la cultura de la donación.** En esa oportunidad la Corte encontró inconstitucional dicho proyecto por violación a la autonomía universitaria y fundamentó su decisión precisamente en el papel neutral e imparcial que debe asumir el Estado frente a la temática de donación de órganos, sin perjuicio de las campañas de información que se puedan desarrollar en este sentido, y que la Corte encuentra importantes y necesarias para ilustrar el tema de la donación con todos sus puntos tanto a favor como en contra. En este sentido la Corte concluyó:

“En conclusión, el carácter pluralista de la Constitución (manifiesto en los artículos 1º, 7º, 10, 13, 16, 18 y 19, entre otros) no oficializa ningún credo religioso ni otorga privilegio a ninguna concepción de la moral o a convicción ideológica alguna. Por tanto, el Estado no puede imponer a las instituciones

educativas que asuman una posición respecto a la donación, pues su papel es garantizarles a los ciudadanos la libertad de optar, poniendo a disposición una información completa y neutral. Si el Estado decidiera imponer a las instituciones educativas su concepción sobre lo bueno al asumir una posición en cuanto a la donación y trasplante, desconocería el carácter pluralista del Estado colombiano, pues excluiría la posibilidad de que los ciudadanos accedieran a información diferente que les permitiera formarse una opinión realmente libre. Ello impediría entonces que la ciudadanía decidiera autónomamente si acoge o no alguna de las visiones, por lo que la Corte concluye que el artículo 2° objetado es inconstitucional en su integridad”.

• **En suma, la legislación colombiana con fundamento en los principios de origen constitucional, la cláusula general de libertad, el principio de libertad, el de conciencia, de religión y de cultos, ha reconocido y protegido**, de un lado y en primer lugar, el derecho de la persona en vida a decidir sobre el destino de su propio cuerpo después de su muerte, otorgándole primacía y prevalencia a la voluntad manifestada en vida por la persona, bien sea que consienta o que se oponga a la ablación de órganos post mórtem. De otro lado y en segundo lugar, a falta de consentimiento o manifestación expresa de voluntad de la persona en vida, la ley colombiana ha reconocido el derecho de los familiares a oponerse a la extracción de órganos y componentes anatómicos del cuerpo de un familiar fallecido, estableciendo unas condiciones para ello, reconocimiento que encuentra sustento en los vínculos que generan las personas con sus familiares más cercanos y con la conservación y culto a los muertos, todo lo cual tiene un sustento de carácter constitucional en la libertad de conciencia, de religión y de cultos, los cuales desarrollan el principio de la autonomía de la voluntad. Finalmente, y con fundamento en el principio de solidaridad social (artículo 1° de la Constitución Política) la ley colombiana ha establecido que en caso de no existir ni la voluntad de la persona en vida, ni la de los familiares luego de la muerte, el Estado asume que existe un consentimiento presunto, operando entonces la presunción legal de donación, que autoriza al Estado a extraer los órganos y componentes anatómicos del cuerpo de una persona fallecida. Respecto de la figura de la presunción legal de donación, el legislador colombiano, de manera acertada y ajustada a la Constitución Política, ha pretendido buscar una armonización y conciliación de los principios y derechos derivados de la cláusula general de libertad con los principios de solidaridad e interés social.

• **En síntesis, la Corte concluye, en relación con el tema de donación de órganos y la presunción legal de donación**, que esta cumple con un fin constitucional legítimo y persigue la conciliación del principio de libertad y solidaridad social. Sin embargo, para la Corte esta figura debe respetar el derecho de los familiares a oponerse a la extracción de órganos y componentes anatómicos del cuerpo de un familiar fallecido, en aras de respetar la primacía de la libertad individual y los derechos de libertad de conciencia, de religión y de cultos de los familiares. Así mismo, concluye la Corte que el Estado debe

asumir frente al tema de la donación de órganos una posición neutra e imparcial respetando las diferentes ideologías o concepciones sobre el bien y lo bueno de los ciudadanos.

VI. CONCEPTOS TÉCNICOS

a) Registraduría General de la Nación

La Registraduría General de la Nación se pronunció sobre el proyecto de ley bajo estudio presentando las siguientes consideraciones:

“Las cédulas de ciudadanía de última generación expedidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil a partir del año 2000 fueron concebidas con especificaciones estandarizadas para garantizar la unicidad en criterios de datos, imágenes y características de seguridad. El incorporar un nuevo campo de datos en el respaldo de la cédula de ciudadanía implicaría el posible cambio en el diseño de los documentos, en las posiciones en que se imprime la información y por ende el cambio de las especificaciones del mismo.

Como la cédula de ciudadanía es un documento de seguridad, debe garantizarse que las especificaciones de cada documento producido sean las mismas, el cambio planteado podría requerir de un proceso de renovación de los documentos ya producidos.

Incorporar un nuevo campo en la información de los documentos, requiere de la creación del mismo en cada una de las bases de datos que componen el Sistema Nacional de Identificación (MTR-AFIS, SIRC y ANI), y el despliegue de nuevas versiones para los diferentes aplicativos de captura de información en Registradurías del país y Consulados en el exterior (DCU, Booking, Centros de Acopio, SITAC) y los de (SSC, CMS y HLED). Los anteriores cambios requerirían de la asignación de un presupuesto particular adicional con el que la Registraduría Nacional no cuenta, máxime si se observa que a la fecha no ha sido aprobado el presupuesto para atender las necesidades de mantenimiento de la plataforma de identificación para la vigencia 2014” [14].

b) Sociedad Colombiana de Trasplantes

Sergio Salcedo, Presidente de la Sociedad Colombiana de Trasplantes, envió los comentarios de la entidad, sobre las estrategias que debían seguirse en Colombia para mejorar la donación de órganos. Así, afirmó que esta figura requiere un análisis que considere experiencias internacionales, ya que muchas de las acciones que parecen obvias desde la intuición, resultan ineficientes a la hora de evaluar su impacto.

En este sentido, afirmó que en los últimos 3 años de acuerdo con la información que publica la *Red Nacional de Trasplantes*, las cifras de donación de órganos en el país han disminuido en forma sustancial así como los trasplantes, en especial de riñón y que en contraposición, se han venido incrementando el número de pacientes en listas de espera.

Dentro de las razones a las que atribuyó esa disminución, mencionó las siguientes:

“Disminución en la tasa de homicidios: Esto podría ser cierto en ciudades como Bogotá, donde

cada año disminuyen entre un 20-30% los homicidios con una tasa actual de 14/100.000.

“Modelo agotado: El modelo de coordinación de donación no aporta más y se agitó. Ese modelo, incluye formar una serie de médicos que se encarguen de hacer labores de detección en los diferentes hospitales, y que posteriormente aborden a la familia quienes presentan tasas de aceptación que varían entre el 10% en regiones como la costa Caribe hasta el 80% en Medellín.

“Conciencia médica: Los médicos que trabajan en unidades de urgencias y cuidados intensivos, no están formados en manejar de forma adecuada estos pacientes.

“Falta de cultura de donación: Hay desconocimiento de la población de la importancia de la donación y mitos que generan desconfianza sobre el proceso. [15]

Adicionalmente, el doctor Salcedo mencionó otras razones para la disminución de órganos como por ejemplo la dificultad económica que limita el acceso. Así, afirmó que aunque el trasplante renal es más costo-efectivo a largo plazo que las terapias de diálisis, el costo del primer año postrasplante es muy elevado.

Por otro lado, las experiencias internacionales muestran que si se aborda solo un aspecto, no hay impacto. En este sentido mencionó que países como Chile implementaron la obligatoriedad de la inclusión de la pregunta si se era o no donante en el documento de identidad y el resultado no fue positivo, razón por la cual este año decidieron promulgar una nueva ley que determina que todos los chilenos son donantes salvo que declaren lo contrario ante un notario en cuyo caso pierden privilegios a la hora de requerir un órgano [16].

Otras de las experiencias internacionales documentadas, fue el modelo que se construyó en España y que se basa en aspectos como por ejemplo: Una cultura extendida sobre la importancia de donar órganos, hospitales con servicios de cuidados intensivos que cuentan con un coordinador intrahospitalario encargado de la labor de detectar posibles donantes y abordar a la familia, y médicos especialistas en cuidados intensivos que participan constantemente de estudios de investigación, con grupos de trasplante y determinan el porcentaje de donantes efectivos en relación con potenciales donantes. Para terminar, la Sociedad Colombiana de Trasplantes sugirió como estrategia innovadora para aumentar la donación de órganos en el país, promover campañas masivas donde se resalte la transparencia en la distribución y se ataquen los mitos, crear la figura del coordinador intrahospitalario como obligatorio en las unidades de cuidados intensivos y urgencias y premiar a las aseguradoras que hagan trasplantes, creando un resguardo que pague los costos del primer año.

3. Profamilia

Juan Gonzalo López Casas, Gerente Nacional de servicios de salud, Profamilia y Ex director Instituto Nacional de Salud también presentó sus comentarios y observaciones sobre la materia de este proyecto de ley. De esta manera, en su artículo *La donación*

de órganos y los mitos urbanos[17], afirmó que así como el trasplante es considerado como la mejor opción terapéutica para aquellos pacientes cuyos órganos han fallado, también, el pilar fundamental de este ejercicio, es la donación de órganos y tejidos.

Mencionó que de acuerdo con las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Salud (INS)[18], la tasa de donación efectiva en Colombia durante el primer semestre de 2013 fue de 8,5 por millón de población; lo que equivale a una disminución del 17,3% al compararlo con los resultados obtenidos durante este mismo periodo del 2012. Es decir, se pasó de 243 a 201 donantes efectivos; y esto se tradujo en una tasa real de donación de 7,6 por millón de habitantes, 11,8% menos que en el 2012. Adicionalmente, la negativa familiar fue del 38%, lo que representó un aumento del 11,8% con respecto al año anterior y la lista de espera aumentó un 33,9% al pasar de 1.148 a 1.538 pacientes.

En relación con los mitos urbanos que se generan permanentemente en contra de la donación de órganos, afirmó que: *“los más difundidos a nivel universal corresponden, por ejemplo, a la historia de un hombre que se despierta, con resaca, en la bañera de la habitación de un hotel y al cual le han robado los dos riñones para venderlos en el mercado negro. O el relacionado con la persona que decide no donar porque en caso de sufrir un accidente los médicos no le salvarían la vida si se sabe que es donante. Pretextos como: la religión no lo permite, la donación es costosa, ser demasiado joven o viejo para hacerlo o que se extraen todos los órganos y que por lo tanto el cuerpo queda desfigurado alimentan esta tendencia”*[19]. Estos mitos, de acuerdo con las observaciones del Gerente Nacional de servicios de salud de Profamilia, actúan como barreras para la consolidación de una cultura de donación en nuestro país y requieren una fuerte campaña educativa encaminada a mostrar que aunque la donación y trasplante es un proceso complejo, en Colombia, las entidades que lo realizan son clínicas y hospitales con alta capacidad técnico-científica que están integradas a través de la Red de Donación y Trasplantes y articuladas desde la Coordinación Nacional a cargo del Instituto Nacional de Salud (INS) con la asesoría técnica del Comité Nacional. En este comité tienen asiento los representantes del Ministerio de Salud, el INS, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Asociación Colombiana de Trasplantes de órganos, los bancos de tejidos y de médula ósea, bioética, asociaciones de trasplantados, asociaciones científicas, las coordinaciones regionales de la red de donación y trasplante y las universidades. Al comprender esta complejidad es evidente que no se puede extraer y trasplantar un órgano como si fuera una parte de algún motor, por lo tanto, estos mitos no tienen ningún asidero en la realidad[20].

En relación con el turismo de trasplante, que es un tema que ha afectado severamente la donación afirmó que *“en la Declaración de Estambul este fenómeno se definió así: El viaje para trasplantes es el traslado de órganos, donantes, receptores o profesionales del trasplante fuera de las fronteras jurisdiccionales, dirigido a realizar un trasplante. El viaje para trasplantes se convierte en “turismo de trasplantes”*

si implica el tráfico de órganos o la comercialización de trasplantes, o si los recursos (órganos, profesionales y centros de trasplantes) dedicados a suministrar trasplantes a pacientes de otro país debilitan la capacidad del país de ofrecer servicios de trasplantes a su propia población. Igualmente, mencionó que este fenómeno se ha enfrentado en nuestro país con toda la contundencia que permite la actual normativa: mientras que en el 2005, se trasplantaron 109 pacientes extranjeros, en el año 2012 esta cifra disminuyó a 3[22].

En este punto, aseveró que es imperativo resaltar dos fallos de las altas cortes de Colombia: El primero corresponde al Consejo de Estado, el cual declaró la legalidad del artículo 40 del Decreto 2493, artículo que regula el trasplante a extranjeros y el cual ha sido objeto de ataque por parte de aquellos interesados en incentivar el turismo de trasplantes. El segundo, es la Sentencia T-1088 de 2012, de la Corte Constitucional, a través de la cual se ratificó la prioridad que tienen los colombianos para acceder a este tratamiento.

4. Instituto Nacional de Salud (INS)

Por su parte, el último informe sobre la actividad de donación y trasplantes en el país, con corte a primer semestre de 2013, elaborado por la Dirección de Redes en Salud Pública, la Subdirección de la Red Nacional de Trasplantes y Bancos de Sangre y la Coordinación Nacional de la Red de Donación y Trasplantes[23], aseveró que durante el primer semestre del año 2013 en Colombia se realizaron 479 trasplantes de órganos, lo que representó una disminución del 16% con relación al número de trasplantes realizados durante el mismo periodo en el año 2012, que correspondió a 570. Adicionalmente, en Colombia, el total de trasplantes realizados durante este periodo estimó una tasa de trasplantes por millón de población de 20.3, que en ese periodo del año 2012 fue de 24.5 trasplantes por millón de población. (DANE, población proyectada 2013: 47.121.089). Adicionalmente, durante el primer semestre del año 2013 por tipo de órgano, se evidencia una disminución del 22.4% en el número de trasplantes de corazón frente al mismo periodo del año 2012, e igualmente una disminución del 14.4% en los trasplantes de riñón y del 12.1% en trasplantes de hígado.

En relación con la aceptación y negativa familiar a la donación, el INS pudo establecer que a nivel nacional en el primer semestre del año 2013, se presentó un porcentaje de negativa familiar de 38%, con un aumento del 11,8% en el número de negativas familiares a la donación con relación al mismo periodo del año anterior. Así, el porcentaje de aceptación familiar a la donación en Colombia en el primer semestre del año 2013, disminuyó 11,8 puntos porcentuales con respecto al mismo periodo del año 2012.

Finalmente, en relación con las listas de espera para trasplantes, el informe mostró que al comparar el estado de las listas de espera de órganos al 30 de junio del año 2013 con respecto al mismo periodo del año 2012, se presentó un aumento del 33,9% en el número de pacientes registrados a través del Registro Nacional de Donación y Trasplantes y que el aumento se evidenció en los receptores en lista de espera para trasplante de riñón en un 36%, del 31%

en los receptores en lista de espera para trasplante de hígado y del 29,1% en receptores para trasplante de corazón. Por su parte, de los 1.538 receptores en lista de espera para trasplante de órganos sólidos al 30 de junio de 2013, 61 eran menores de 18 años, de los cuales 40 se encontraban en lista de espera para trasplante de riñón, 17 para trasplante de hígado y 4 para trasplante de corazón. Para terminar, el informe presentó cifras que indicaron que para el primer semestre del año 2013 las IPS con programa de trasplante reportaron en el Registro Nacional de Información Software RDTC, 46 receptores que fallecieron en lista de espera: 29 de ellos se encontraban en lista de espera de riñón, 15 receptores para trasplante de hígado y 2 de corazón.

5. Ministerio de Transporte

Dentro del concepto del Ministerio de Transporte se destacan los siguientes señalamientos:

“vale precisar que la donación de órganos y tejidos es un acto solidario y altruista que le permite a las personas con enfermedades crónicas terminales continuar con la vida pero que también es una decisión confidencial, no es necesario compartirla con extraños”.

Recuerda que la reglamentación en esta materia está contenida en la Ley 73 de 1988, por la cual se adiciona la Ley 9ª de 1979 y se dictan otras disposiciones en materia de donación y trasplante de órganos y componentes anatómicos para fines de trasplantes u otros usos terapéuticos ya que se incluye la presunción legal de donación.

Adicionalmente, señala el Viceministro de Transporte, que de acuerdo con la Resolución número 623 de 2013, se expidió un nuevo formato de licencia de conducción, el cambio propuesto por el proyecto, significaría la expedición de una nueva ficha técnica y la reexpedición de nuevas licencias a las personas que ya han realizado el cambio.

Para terminar cree que, el cambio propuesto por el proyecto de ley podría no aumentar considerablemente la cantidad de donantes y por el contrario generar una disminución en los mismos, pues considera que no se podría hacer uso de la presunción legal actual.

VII. CONSIDERACIONES GENERALES

Luego de observar los argumentos anteriores, que incluyen la problemática de los pacientes en espera de donación de órganos, las experiencias comparadas en el mundo y el análisis de las mejores estrategias para afrontar la disminución de donación de órganos en Colombia, es posible concluir que esta figura, más allá de ser un acto de caridad, se convierte en una muestra real de solidaridad con el dolor de otro ciudadano colombiano y en la posibilidad que tiene cualquiera de nosotros de donar vida.

Actualmente, este proceso, que busca reemplazar un órgano enfermo por uno sano, puede ser realizado en Colombia por cualquier persona viva o muerta. En el caso de quienes fallecen por muerte encefálica, encontramos que de un solo donante, pueden recibir ayuda hasta 84 personas, siempre que se obtenga el consentimiento de la familia. A pesar de estas cifras alentadoras, nos encontramos con que debido a la desinformación sobre el tema, poco se ha podido ha-

cer por las más de 1.991 personas que se encuentran actualmente en espera de un trasplante de riñón, o las más de 118 personas que necesitan un nuevo hígado y o alrededor de 27 personas que hoy, necesitan un corazón para seguir viviendo en calidades óptimas, como lo señala el gráfico.

Componente anatómico	Estado de lista de espera a 31 Diciembre 2013	Estado de lista de espera a 31 Diciembre 2014
Riñón	1604	1991
Hígado	103	118
Corazón	31	27
Pulmón	1	16
Riñón - páncreas	16	14
Multivisceral	0	0
Intestino	1	1
Vías aéreas	0	0
Corazón - riñón	3	2
Riñón - Hígado	8	10
Total	1767	2179

Fuente. INS - Sistema Nacional de Información en Donación y Trasplante:

La información de la gráfica anterior debe ser comparada con los trasplantes por tipo de órgano que se dieron en 2013 para verificar la variación porcentual a 2014:

Órgano	2013	2014	Cambio Porcentual Anual
Riñón	674	732	9%
Hígado	177	211	19%
Corazón	81	72	-11%
Pulmón	8	10	25%
Páncreas	1	0	-100%
Intestino	2	5	150%
Riñón - páncreas	3	3	0%
Riñón - hígado	14	11	-21%
Corazón - Riñón	1	2	100%
Total	961	1046	9%

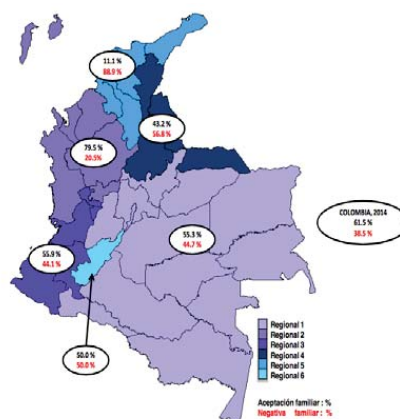
Fuente. INS - Sistema Nacional de Información en Donación y Trasplantes

Efectivamente, aunque la donación de órganos es un tema de suma importancia en el país, no ha sido abordado con suficiente profundidad. Ahora bien, es evidente que este es un tema sobre todo de educación donde las instituciones gubernamentales y las entidades prestadoras de servicios de salud tienen la mayor responsabilidad, pues cuando el ciudadano está informado es mucho más esperanzador que se dé la decisión por parte del causante o de sus familiares de donar los órganos o tejidos. Se puede observar que el número de donantes reales para el año 2014 fue de 345, que equivalen a una tasa de donación por millón de población de 7.2 (DANE, población proyectada 2014: 47'661.787); en el año 2013 hubo en Colombia 329 donantes reales, es decir se presentó un aumento del 5%, con un ligero incremento en la tasa de donación por millón de población que para el 2013 fue de 7.0.

Regional	Donantes Reales, 2013	% del Total 2013	Donantes Reales, 2014	% del Total 2014	Cambio Porcentual Anual
Regional 1 (Bogotá)	85	25,99%	108	31,3%	27,06%
Regional 2 (Medellín)	149	45,57%	139	40,3%	-6,71%
Regional 3 (Cali)	61	18,50%	70	20,3%	14,75%
Regional 4 (B/manga)	19	5,81%	13	3,8%	-31,58%
Regional 5 (B/quilla)	1	0,31%	2	0,6%	100,00%
Regional 6 (Neiva)	14	4,28%	13	3,8%	-7,14%
TOTAL	329	100,00%	345	100%	4,86%

Fuente. INS - Sistema Nacional de Información en Donación y Trasplantes

Según Datos Globales de Donación y Trasplantes, Durante el año 2014, se realizaron 662 entrevistas con el fin de solicitar aceptación familiar, se obtuvieron de estas 255 (38.5%) negativas, y 407 (61.5%) aceptaciones. Negativa familiar a la Donación en el país durante el año 2014: 38.5%



Al profundizar en los falsos mitos que se presentan alrededor de estos temas, y que fueron relacionados en el capítulo de conceptos técnicos, nos encontramos con que algunas personas aún creen que en Colombia los trasplantes se realizan principalmente para los extranjeros. Como ya se vio, la Corte Constitucional emitió una sentencia en la que confirmó que el servicio de trasplante de órganos a extranjeros, se puede realizar únicamente cuando no existan receptores nacionales en lista de espera.

Es preciso señalar que la mayor victoria de esta propuesta legislativa es lograr la actualización permanente de la información de donantes de órganos y tejidos con el Registro Nacional de Donantes de Órganos, administrado por el Instituto Nacional de Salud, a través de las 3 entidades identificadas en la propuesta, es decir la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Ministerio de Transporte y las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud.

Se considera que como lo aclara el Ministerio de Transporte y la Registraduría Nacional del Estado Civil el cambio propuesto por el proyecto, significaría la reexpedición de nuevos documentos de identificación para todos los ciudadanos al igual que nuevas fichas técnicas a las personas que ya han realizado el cambio, generando esto sobrecostos para dichas entidades que a la postre sería un impacto fiscal que dificultarían el noble propósito de esta iniciativa.

VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONESⁱ

Aunque me encuentro totalmente de acuerdo que el proyecto de ley bajo estudio debe continuar su trámite en el Congreso de la República, sugiero a los honorables integrantes de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes realizar varios ajustes en algunos artículos, que considero son necesarios luego de conocer las observaciones de las instituciones gubernamentales que se pronunciaron al respecto sobre los apartes inconvenientes y las consideraciones anteriormente expuestas, así:

• **Título.**

Remplazar en el título del proyecto de ley la expresión *“ordena a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Ministerio de Transporte, plasmar”* por la expresión **“adoptan instrumentos institucionales para garantizar”**.

“por medio de la cual se adoptan instrumentos institucionales para garantizar ordena a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Ministerio de Transporte, plasmar la voluntad de ser donante

de órganos, de la persona que así lo acepte al momento de expedición de la cédula de ciudadanía y licencia de conducción, que se hará efectiva solo después de su fallecimiento”.

Eliminando así la necesidad de modificar los documentos de identificación de los ciudadanos, mas aun cuando en el caso de las cédulas de ciudadanía actuales (expedidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil a partir del año 2000) fueron concebidas con especificaciones estandarizadas para garantizar la unicidad en criterios de datos, imágenes y características de seguridad, que por su misma naturaleza debe garantizarse que las especificaciones de cada documento producido sean las mismas, el cambio planteado necesariamente requiere de un proceso de renovación de los documentos ya producidos.

• **Artículos 1° y 2°.**

Se encuentra identidad de objetivo en los artículos 1° y 2°, a pesar de referirse a dos Entidades Estatales y documentos de identificación diferentes, por lo tanto se considera conveniente unificarlos.

Artículo 1°	Artículo 2°	Artículo 1° Unificado
<p>Artículo 1°. A partir de la vigencia de la presente ley, la Registraduría Nacional del Estado Civil dentro del trámite de expedición de la cédula de ciudadanía en cualquiera de sus modalidades, deberá incluir dentro del formulario de la solicitud correspondiente una opción para que las personas manifiesten de manera expresa su deseo de ser donantes de órganos y tejidos, con el fin de que estos sean utilizados después de su fallecimiento, para trasplante o implante en otra persona, con objetivos terapéuticos.</p> <p>La voluntad de donación expresada en vida por una persona, solo puede ser revocada por ella misma y no podrá ser sustituida después de su muerte por sus deudos y/o familiares. Todo ciudadano podrá modificar su decisión de ser o no donante de órganos y tejidos, mediante petición escrita radicada ante el Instituto Nacional de Salud, entidad a cargo de la administración del Registro Nacional de Donantes de Órganos.</p> <p>Parágrafo. En el reverso de la cédula de ciudadanía deberá indicarse si la persona es donante de órganos. En caso de no querer ser donante en ese momento, este ítem no aparecerá en el documento.</p>	<p>Artículo 2°. A partir de la vigencia de la presente ley, el Ministerio de Transporte, dentro del trámite de expedición de la Licencia de Conducción en cualquiera de sus modalidades, deberá incluir dentro del formato de solicitud correspondiente una opción para que las personas acepten de manera expresa su deseo de ser donantes de órganos y tejidos, con el fin de que estos sean utilizados después de su fallecimiento, para trasplante o implante en otra persona, con objetivos terapéuticos.</p> <p>La voluntad de donación expresada en vida por una persona, solo puede ser revocada por ella misma y no podrá ser sustituida después de su muerte por sus deudos y/o familiares. Todo ciudadano podrá modificar su decisión de ser o no donante de órganos y tejidos, mediante petición escrita radicada ante el Instituto Nacional de Salud, entidad a cargo de la administración del Registro Nacional de Donantes de Órganos.</p> <p>Parágrafo. La licencia de conducción deberá indicar además de la información establecida en el Código Nacional de Tránsito, si la persona es donante de órganos. En caso de no querer ser donante en ese momento, este ítem no aparecerá en el documento.</p>	<p>Artículo Unificado. Manifestación de Voluntad. A partir de la vigencia de la presente ley, <u>el Ministerio de Transporte y la Registraduría Nacional del Estado Civil</u> dentro del trámite de expedición de <u>los documentos de identificación</u> en cualquiera de sus modalidades, deberá incluir dentro del formulario de solicitud correspondiente una opción para que las personas manifiesten de manera expresa su deseo de ser <u>o no</u>, donantes de órganos y tejidos, con el fin de que estos sean utilizados después de su fallecimiento, para trasplante o implante en otra persona, con objetivos terapéuticos.</p>

Ahora bien, el inciso 2° de estos dos artículos se propone sea desarrollado en un artículo independiente dado que versa sobre la Revocatoria de la manifestación expresada en el artículo anterior, así:

Artículo 2°. Revocatoria de manifestación. *La voluntad de donación expresada en vida por una persona, solo puede ser revocada por ella misma y no podrá ser sustituida después de su muerte por sus deudos y/o familiares.*

Todo ciudadano podrá modificar su decisión de ser o no donante de órganos y tejidos, mediante petición escrita radicada ante el Instituto Nacional de

Salud, entidad a cargo de la administración del Registro Nacional de Donantes de Órganos.

Así las cosas, el desarrollo de los dos artículos anteriores y por considerar que ya no se hace necesario que dicha manifestación se incluya en los documentos de identidad (pero sí en el formulario de inscripción de los mismos) se elimina el parágrafo.

Por lo tanto el incorporar un nuevo campo de datos en el respaldo de la cédula de ciudadanía ya no implicaría como en la propuesta inicial el posible cambio en el diseño de los documentos, en las posi-

ciones en que se imprime la información y por ende el cambio de las especificaciones de los mismos.

Artículo 3°.

Según las modificaciones sugeridas en los artículos anteriores, es apenas prudente modular el artículo 3ro. en el sentido de aclarar que la manifestación de voluntad de ser o no donante se realizará a través de **“el trámite”** de los documentos de identificación en este caso la cédula, el pase o a través del formulario de afiliación a la empresa prestadora de servicio de salud que el ciudadano en ejercicio elija.

Artículo 3°. *El Estado a través del Ministerio de Salud deberá proveer educación pública permanente sobre la importancia de la donación de órganos en el país y promoverá la iniciativa de que los ciudadanos expresen mediante el trámite de estos documentos su intención de donar órganos.*

Artículo 7°.

Igualmente y como se anotó para el artículo 3°, se propone modular la redacción del artículo 7°, toda vez que el elemento preponderante de esta loable iniciativa legislativa es la de tener un Registro Nacional de Donantes de Órganos, actualizado y vigente para la fecha del siniestro (muerte) de la persona que ha manifestado su voluntad de donar, es este Registro el que se utilizará como mecanismo de información para el médico tratante quien actuará conforme a la voluntad previamente emitida. La modificación propuesta es la siguiente:

Artículo 7°. *El médico tratante deberá verificar con el Registro Nacional de Donantes de Órganos, la información del documento de identidad voluntad o no, del paciente fallecido apto para donación de órganos, con el Registro Nacional de Donación de Órganos. Primará la información que reposa dentro del Registro.*

• **Artículos 4°, 5°, 6°, 8° y 9°. Quedan igual**

Artículo 4°. *A partir de la vigencia de la presente ley, también se permitirá a los ciudadanos expresar su voluntad como donante de órganos al momento de afiliación al sistema de aseguramiento de salud. De igual manera todo afiliado al sistema podrá efectuar su registro como donante de órganos en todo momento.*

Artículo 5°. *Cadena de custodia. El Gobierno nacional deberá asegurar la cadena de custodia de los órganos donados desde el momento de su extracción, en todo el territorio nacional.*

Artículo 6°. *La Registraduría Nacional del Estado Civil, el Ministerio de Transporte y las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud, actualizarán permanentemente la información de donantes de órganos y tejidos con el Registro Nacional de Donantes de Órganos, administrado por el Instituto Nacional de Salud.*

Artículo 8°. *La Registraduría Nacional del Estado Civil, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Salud y Protección Social y las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud reglamentarán dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia la presente ley, el protocolo de consentimiento informado en el que se notifique al ciudadano en*

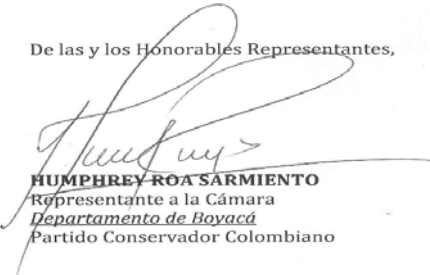
el momento de recolección de datos, los alcances y consecuencias de la donación de órganos.

Artículo 9°. *Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.*

IX. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, en el marco de la Constitución Política y la ley, propongo a los honorables Congresistas de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, dar primer debate al **Proyecto ley número 154 de 2014 Cámara, 056 de 2013 Senado**, por medio de la cual se ordena a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Ministerio de Transporte, realizar la inscripción como donante de órganos, a la persona que así lo acepte al momento de expedición de la cédula de ciudadanía y licencia de conducción. **Con modificaciones.**

De las y los Honorables Representantes,



HUMPHREY ROA SARMIENTO
Representante a la Cámara
Departamento de Boyacá
Partido Conservador Colombiano

TEXTO PROPUESTO CON MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO LEY NÚMERO 154 DE 2014 CÁMARA, 56 DE 2013 SENADO

por medio de la cual se adoptan instrumentos institucionales para garantizar la voluntad de ser donante de órganos, de la persona que así lo acepte al momento de expedición de la cédula de ciudadanía y licencia de conducción, que se hará efectiva solo después de su fallecimiento.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Manifestación de voluntad. A partir de la vigencia de la presente ley, el Ministerio de Transporte y la Registraduría Nacional del Estado Civil dentro del trámite de expedición de los documentos de identificación en cualquiera de sus modalidades, deberá incluir dentro del formulario de solicitud correspondiente una opción para que las personas manifiesten de manera expresa su deseo de ser o no, donantes de órganos y tejidos, con el fin de que estos sean utilizados después de su fallecimiento, para trasplante o implante en otra persona, con objetivos terapéuticos.*

Artículo 2°. *Revocatoria de manifestación. La voluntad de donación expresada en vida por una persona, solo puede ser revocada por ella misma y no podrá ser sustituida después de su muerte por sus deudos y/o familiares.*

Todo ciudadano podrá modificar su decisión de ser o no donante de órganos y tejidos, mediante petición escrita radicada ante el Instituto Nacional de

Salud, entidad a cargo de la administración del Registro Nacional de Donantes de Órganos.

Artículo 3°. El Estado a través del Ministerio de Salud deberá proveer educación pública permanente sobre la importancia de la donación de órganos en el país y promoverá la iniciativa de que los ciudadanos expresen mediante **el trámite de** estos documentos su intención de donar órganos.

Artículo 4°. A partir de la vigencia de la presente ley, también se permitirá a los ciudadanos expresar su voluntad como donante de órganos al momento de afiliación al sistema de aseguramiento de salud. De igual manera todo afiliado al sistema podrá efectuar su registro como donante de órganos en todo momento.

Artículo 5°. Cadena de custodia. El Gobierno nacional deberá asegurar la cadena de custodia de los órganos donados desde el momento de su extracción, en todo el territorio nacional.

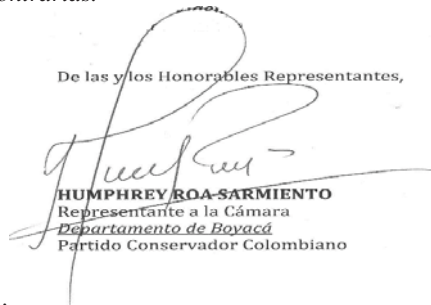
Artículo 6°. La Registraduría Nacional del Estado Civil, el Ministerio de Transporte y las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud, actualizarán permanentemente la información de donantes de órganos y tejidos con el Registro Nacional de Donantes de Órganos, administrado por el Instituto Nacional de Salud.

Artículo 7°. El médico tratante deberá verificar **con el Registro Nacional de Donantes de Órganos, la información del documento de identidad voluntad o no, del paciente fallecido apto para donación de órganos, con el Registro Nacional de Donación de Órganos. Primará la información que reposa dentro del Registro.**

Artículo 8°. La Registraduría Nacional del Estado Civil, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Salud y Protección Social y las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud reglamentarán dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia la presente ley, el protocolo de consentimiento informado en el que se notifique al ciudadano en el momento de recolección de datos, los alcances y consecuencias de la donación de órganos.

Artículo 9°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De las y los Honorables Representantes,



HUMPHREY ROA-SARMIENTO
Representante a la Cámara
Departamento de Boyacá
Partido Conservador Colombiano

ⁱ [1] Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1177#0>

[2] Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14589#0>

[3] Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14524>

[4] Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14522#0>

[5] Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14525#0>

[6] Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=15507#0>

[7] Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17328#0>

[8] Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=28746#0>

[9] Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=31167#2>

[10] IMPRENTA NACIONAL. *Anales del Congreso. Órgano de Publicidad de las Cámaras Legislativas.* Actas de Comisiones. Comisión Quinta. Martes 18 de octubre de 1988. Bogotá, D. C. / Colombia. Año XXXI. N° 134.

[11] IMPRENTA NACIONAL. *Anales del Congreso. Órgano de Publicidad de las Cámaras Legislativas.* Actas de Plenaria. De la sesión ordinaria del día miércoles 28 de septiembre de 1988. Jueves 6 de octubre de 1988. Bogotá, D. C. / Colombia. Año XXXI. No. 121.

[12] CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia C-933 de 8 de noviembre de 2007.* Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2° (parcial) de la Ley 73 de 1988 “Por la cual se adiciona la Ley 9° de 1979 y se dictan otras disposiciones en materia de donación y transplante de órganos y componentes anatómicos para fines de trasplantes u otros usos terapéuticos”. M.P. Jaime Araújo Rentería. Referencia: Expediente D-6806. **Disponible en:**

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30236>

[13] CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia C-810 de 18 de septiembre de 2003.* Objeciones Pre-sidenciales al Proyecto de ley número 238/02 Senado, 085/01 Cámara, “por la cual se ordena una ley de honores que institucionaliza el día nacional de la donación de órganos y transplante de órganos y tejidos de la República de Colombia”. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Referencia: expediente OP-069. **Disponible en:**

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/2003/c-810_2003.html

[14] PORTELA HERRÁN, ALFONSO. Registrador Delegado en lo Electoral con Funciones Administrativas de Registrador Nacional. *Concepto Proyecto de ley número 56 de 2013.* Número de la comunicación: RDRCI-DNI-CPE 4503. Número de correspondencia enviada: 096928. Bogotá, D. C., 7 de noviembre de 2013.

[15] SERGIO SALCEDO. Presidente de la SOCIEDAD COLOMBIANA DE TRASPLANTES. *Concepto Proyecto de ley número 56 de 2013.* Enviado por correo electrónico el día 23 de octubre de 2013.

[16] Mayor información sobre el tema, puede encontrarse en <http://www.biobiochile.cl/2013/09/30/este-martes-entra-en-vigencia-ley-de-donacion-universal-de-organos.shtml>.

[17] JUAN GONZALO LÓPEZ CASAS. Gerente Nacional de servicios de salud, PROFAMILIA y Ex director INSTITUTO NACIONAL DE SALUD. Artículo: LA DONACIÓN DE ÓRGANOS Y LOS MITOS URBANOS publicado Conexión Digital. Enviado por correo electrónico el 30 de octubre de 2013.

[18] INSTITUTO NACIONAL DE SALUD, DIRECCIÓN REDES EN SALUD PÚBLICA, SUBDIRECCIÓN RED NACIONAL DE TRASPLANTES Y BANCOS DE SANGRE, COORDINACIÓN NACIONAL RED DONACIÓN Y TRASPLANTES. Informe I Semestre Red de Donación y Trasplantes. FERNANDO DE LA HOZ RESTREPO, Director General. Bogotá 2013.

[19] JUAN GONZALO LÓPEZ CASAS. Gerente Nacional de servicios de salud, PROFAMILIA y Ex director INSTITUTO NACIONAL DE SALUD. Artículo: LA DONACIÓN DE ÓRGANOS Y LOS MITOS URBANOS publicado Conexión Digital. Enviado por correo electrónico el 30 de octubre de 2013.

[20] *Ibidem*.

[21] JUAN GONZALO LÓPEZ CASAS. Gerente Nacional de Servicios de Salud, PROFAMILIA y Ex director INSTITUTO NACIONAL DE SALUD. Artículo: LA DONACIÓN DE ÓRGANOS Y LOS MITOS URBANOS publicado Conexión Digital. Enviado por correo electrónico el 30 de octubre de 2013.

[22] *Ibidem*.

[23] INSTITUTO NACIONAL DE SALUD, DIRECCIÓN REDES EN SALUD PÚBLICA, SUBDIRECCIÓN RED NACIONAL DE TRASPLANTES Y BANCOS DE SANGRE, COORDINACIÓN NACIONAL RED DONACIÓN Y TRASPLANTES. Informe I Semestre Red de Donación y Trasplantes. FERNANDO DE LA HOZ RESTREPO, Director General. Bogotá 2013.

[24] INSTITUTO NACIONAL DE SALUD, DIRECCIÓN REDES EN SALUD PÚBLICA, SUBDIRECCIÓN RED NACIONAL DE TRASPLANTES Y BANCOS DE SANGRE, COORDINACIÓN NACIONAL RED DONACIÓN Y TRASPLANTES. Informe I Semestre Red de Donación y Trasplantes. FERNANDO DE LA HOZ RESTREPO, Director General. Bogotá 2013.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 155 DE 2014 CÁMARA

por la cual se reglamenta el servicio de parqueaderos en el territorio nacional.

Bogotá, D. C., 20 de mayo de 2015

Honorable Representante:

ALFREDO APE CUELLO BAUTE

Presidente Comisión Sexta

Cámara de Representantes

E. S. D.

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 155 de 2014 Cámara, por la

la cual se reglamenta el servicio de parqueaderos en el territorio nacional.

Honorable Presidente:

Atendiendo la honrosa designación realizada por la mesa directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y en cumplimiento del mandato constitucional y lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes al **Proyecto de ley número 155 de 2014 Cámara**, por la cual se reglamenta el servicio de parqueaderos en el territorio nacional, de origen parlamentario, de acuerdo a las siguientes consideraciones:

1. Antecedentes del proyecto de ley

La presente iniciativa fue presentada por el honorable Representante Fabián Castillo Suárez, el 24 de octubre de 2014, siendo designados como ponentes para el estudio de este proyecto los honorables Representantes Jairo Enrique Castiblanco y Carlos Eduardo Guevara (Coordinador).

En el desarrollo del trámite legislativo de esta iniciativa, se realizó una mesa de trabajo y una audiencia pública con los actores del sector tanto público como privado y los usuarios de este servicio.

La mesa de trabajo se llevó a cabo el día 5 de diciembre de 2014, en donde asistieron funcionarios de la Superintendencia de Industria y Comercio, de la superintendencia Delegada para la protección al consumidor, de la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá – la Subsecretaría de Política Sectorial y la Dirección de Estudios Sectoriales, el doctor Manuel Virgüez – ex Senador de la República, de la Asociación Colombiana de Parqueaderos (Acopar), de la empresa Parking Internacional, de la Ciudadela Comercial Unicentro, de la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá y de la Federación Nacional de Comerciantes de Bogotá (Fenalco).

En esta mesa de trabajo se trataron temas como la necesidad de que se formule y expida una política pública nacional de estacionamientos, donde se dicte un marco general de cómo debe ejercerse la actividad, con participación de todos los actores del sector, empresarios órganos de control, usuarios, etc.

Igualmente, se analizó la necesidad que existe de formalizar la actividad realizada por personas naturales de manera informal en un lote que no cumple con los mínimos para poder mantener la seguridad de los vehículos.

Los empresarios plantearon diferentes problemáticas con respecto a la prestación del servicio, que se darían, de verse expedida la ley conforme fue presentado el proyecto por el autor. Plantearon la necesidad de liberar las tarifas y que sea el mercado el que regule la misma, subiendo anualmente como mínimo lo estipulado por el IPC y que los derechos que se han adquirido con las diferentes normatividades distritales, no les sea violada y cambiadas las reglas de un momento a otro, lo cual generan una inestabilidad para el ejercicio de la actividad.

La Secretaría Distrital de Movilidad se manifestó indicando que el servicio de parqueaderos es un ser-

vicio público y requiere una regulación por parte del Estado, no solo los parqueaderos en vía sino aquellos asociados a la propiedad horizontal y los centros comerciales. Es el Estado quien debe regular los parqueaderos con usos asociados y de ser necesario plantear unas tarifas diferenciales para quienes los usan para lo que están asociados.

Según la Secretaría, Bogotá cuenta con cinco parqueaderos que tiene el IDU, gratuitos, y se tiene pensado en el proyecto de estacionamiento en vía, como un instrumento que permite a la administración organizar la movilidad de la ciudad y hacer mitigación de los efectos de la misma.

La motorización de Bogotá arrastra la motorización del país, la capital tiene una tasa de 230 vehículos por cada 1.000 habitantes, mientras el país tiene 100 vehículos por 1.000 habitantes. Estas cifras llevan a optimizar los viajes en vehículos particulares, dado que la ciudad matricula 120.000 vehículos anuales, pero no posee la infraestructura necesaria para mantener el ingreso de tantos vehículos, e igualmente fomentar el uso de otros medios de transporte.

Es necesario, poder fomentar la intermodalidad en los viajes diarios que realizan los usuarios, para poder manejar la movilidad de la ciudad.

La Secretaría de Gobierno de Bogotá indicó que diariamente se reciben quejas de los usuarios en la ciudad de Bogotá por los altos cobros de las tarifas de parqueaderos. Son los municipios y los distritos los que deben mantener unas facultades para la regulación de la actividad, sin dejar de lado que deben existir unos criterios marco para dicha regulación, establecidos por la ley.

Los funcionarios de la Superintendencia de Industria y Comercio realizaron algunas observaciones en cuanto a la redacción del proyecto de ley, algunas imprecisiones con respecto a las definiciones establecidas en el artículo 2º, no es clara la finalidad del proyecto en general y la del artículo 19.

De parte de la delegatura de protección del consumidor de la SIC, no se considera necesario reiterar en el articulado lo ya establecido por la Ley 1480, estatuto del consumidor.

El delegado de Fenalco expuso que este tema debe abordarse desde una perspectiva cultural, ya que el ciudadano viene acostumbrado a parquear frente al establecimiento a donde llegaba, usualmente frente al andén en sus inicios. Con respecto al tema regulatorio, mostró que muchas veces la regulación resulta más nefasta que la regulación por el mercado, ya que cuando se fijan unas tarifas techo, todos los empresarios se van a ese techo.

Indicó que, Fenalco tiene afiliados 85 centros comerciales, muchos de ellos con tarifas diferenciales, tarifas plenas o han bajado sus tarifas para poder dar el servicio de parqueaderos a sus usuarios, pero es importante que se ponga en la balanza que ese dinero recaudado se reinvierte en las medidas tecnológicas para los mismos que se ven en ayudas para el parqueo, aviso de cupos, etc.

Al finalizar el doctor Manuel Virgüez expuso que el servicio de parqueaderos por vía jurisprudencial ya ha sido estipulado como un servicio público y el Congreso ha sido negligente en poder desarro-

llar esta medida, también indicó que el Movimiento MIRA desde el año 2010 viene haciendo esfuerzos por reglamentar el servicio con el Proyecto de ley número 02 de 2010 y no ha sido posible sacarlo adelante, ni involucrar a los diferentes actores para estructurar una política integral de movilidad. Es necesario empezar con un componente fuerte de cultura de la movilidad, y fomentar el uso de otros medios de transporte y el Estado debe garantizar que el medio que se escoja pueda utilizarse de manera segura. Celebró que el autor presentara el proyecto de ley e invitó a que esta iniciativa fuera pertinente para involucrar a todos los actores viales, empresarios, gobierno y entes de control para que en conjunto se pudiera construir un articulado que sirva para elaborar los lineamientos básicos de la política pública y los planes maestros de movilidad.

El 16 de febrero de 2015, se realizó una Audiencia Pública denominada 'Parqueaderos, Tarifas Justas', donde asistieron la Asociación Nacional de Centros Comerciales (Acecolombia), Fenalco, el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, el Departamento Nacional de Planeación, la empresa de Parqueaderos Parking International, el Concejal de Bogotá Jairo Cardozo y usuarios del servicio.

Planteó en la audiencia el Representante Carlos Guevara si el servicio de parqueaderos debe ser considerado un servicio público o no y si las entidades territoriales deben ser las encargadas de realizar la regulación, la vigilancia y control de este servicio. Hasta dónde debe ir el control del Estado para regular la prestación del servicio.

El Departamento Nacional de Planeación presentó su preocupación sobre qué se quiere con el transporte público, con las ciudades; qué pasa con las externalidades del uso del transporte privado: congestión, contaminación y accidentalidad, las cuales no se están retribuyendo de manera adecuada a la sociedad.

Igualmente, habló sobre el cobro de las tasas de parqueaderos y del cobro por congestión, figuras que fueron aprobadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, que recaudarán unos recursos para financiar el sistema de transporte público.

Se concluyó en esta audiencia la necesidad de la legislación en torno a la regulación de la prestación del servicio de parqueaderos, que genere un marco general; el rechazo rotundo a la propuesta de la sobretasa al parqueo y a los garajes que trae el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018; la financiación del transporte público debe ir ligado a la calidad, eficiencia y dignidad del transporte; es necesaria la formulación de una política pública de parqueaderos y por último, toca tener presente que el contexto de la ciudad de Bogotá es muy diferente al de ciudades intermedias y pequeñas, por lo que hay que tener mucho cuidado para no estipular normativas demasiado rígidas que no puedan ser ejecutadas en todo el territorio nacional.

2. Justificación

El objetivo de esta iniciativa, es reglamentar el uso de parqueaderos en el territorio colombiano, satisfacer

las necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses particulares.

Los parqueaderos se han ido convirtiendo en puntos claves dentro de la política pública de movilidad, con un gran factor de responsabilidad social y económica para el distrito y los municipios del país. La falta de normatividad y control, ha dado origen a que haya abusos en las tarifas y en la prestación del servicio.

Se considera importante esta iniciativa, para que no se someta la ciudadanía a abusos en el cobro de tarifas que son diferenciales, se imponen al usuario excedentes que no tienen ningún sustento legal, en muchos casos cobran multas por pérdidas del recibo de ingreso, fijadas arbitrariamente por ellos, generando un doble pago sin ningún criterio, se requiere con urgencia que sea regulada esta actividad y que se fijen parámetros para su funcionamiento y cobro del mismo.

Muchos de los establecimientos que prestan el servicio de parqueaderos, carecen de los mínimos requisitos para su funcionamiento y lo que es más grave no brindan ninguna garantía al usuario. Por esto es de imperiosa necesidad reglamentar el funcionamiento de estos establecimientos de uso público, dándoles competencia y facultades a las autoridades distritales y municipales para sancionar los atropellos que se están cometiendo con los colombianos, que en ocasiones se sienten poco representados y que no cuentan con una norma con fuerza de ley que los respalde y les permita exigir sus derechos.

La falta de parqueaderos públicos, la defensa del espacio público, ha llevado forzosamente a los ciudadanos a utilizar Parqueaderos públicos que no cuentan con una infraestructura adecuada ni conservan las mínimas condiciones de seguridad y expuestos a los cobros de tarifas que se fijan arbitrariamente por cada parqueadero, por la misma falta de regulación y control ha conducido a los abusos en las tarifas.

3. Marco constitucional y legal

El artículo 333 de la Constitución Política consagra:

“La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.”

La libertad de empresa como un derecho, no puede ser considerado de manera absoluta, puesto que

este debe estar encaminado al bien común y a la prestación de un servicio eficiente y seguro. Es por ello que consideramos que los Parqueaderos deben cumplir con las regulaciones de orden constitucional y legal, sin que por esto pueda verse violentado su derecho a la libertad de empresa.

El artículo 334 de la Constitución Política consagra:

“La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.”

Sentencia número C-478/92

Intervención económica

La facultad de intervenir en la economía dentro del sistema constitucional colombiano, en lo esencial, descansa primordialmente en el Congreso y por esto es una función que se ejerce en atención a intereses nacionales y unitarios. La actuación económica del Estado, adelantese esta bajo la forma de intervención legal económica, o bajo la forma de la acción permanente del Ejecutivo en materias económicas de regulación, reglamentación e inspección o en la distribución y manejo de recursos, necesita de pautas generales, que tomen en consideración las necesidades y posibilidades de las regiones, departamentos y municipios así como de las exigencias sectoriales.

De conformidad con el Código Civil el contrato de depósito se define como “el contrato en que se confía una cosa corporal a una persona que se encarga de guardarla y de restituirla en especie”. Esta definición es completada por el mismo Código Civil al definir el depósito propiamente dicho.

Ahora bien, téngase en cuenta que el depósito puede ser gratuito o remunerado pero siempre conlleva a cargo del depositario la obligación de custodiar y conservar la cosa.

Irregularidades en los parqueaderos

Sentencia T-200/96 Tutela contra el ruido y el mal olor

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte los derechos a la intimidad y a la tranquilidad son susceptibles de violación como consecuencia de la afectación del medio ambiente producida por el ruido y los olores molestos.

Además, ha dicho la Corte que el hedor puede constituir una ‘injerencia arbitraria’ atentatoria del derecho fundamental a la intimidad, cuando una actividad económica que involucra costos ambientales se desarrolla por fuera del marco constitucional o le-

gal que habilita el ejercicio de la libertad de empresa (C.P. artículo 333), y alcanza a afectar el desarrollo de la vida privada de la persona que debe soportarlo.

La Corte ha señalado que ‘a nadie se le puede perturbar la estabilidad de su vivencia sin justo título fundado en el bien común’.

La Corte Constitucional, hizo énfasis en la necesaria investigación y en la aplicación de las condignas sanciones a los infractores de las normas urbanísticas, por las autoridades locales, que son titulares de competencias policivas orientadas a preservar las condiciones apropiadas para el ejercicio de los derechos. Señaló la Corte, adicionalmente, que ‘la omisión y la negligencia de la administración en el cumplimiento de sus tareas, repercute de manera perjudicial sobre los miembros de la comunidad, que se ven expuestos a sufrir injustificadamente peligros y riesgos que, en muchos casos, tienen la virtualidad de afectar incluso sus derechos fundamentales. Particularmente, la omisión administrativa para hacer observar las referidas normas urbanísticas y sanitarias, coloca a sus infractores en una posición material de supremacía frente a las demás personas que se ven en la necesidad de tolerar o resistir sus desmanes’.

4. Pliego de modificaciones

En el estudio de esta iniciativa, como arriba lo indicamos, se realizaron mesas de trabajo y audiencias públicas donde se socializó el proyecto y a la cual recibimos varios comentarios respecto al articulado, producto del examen juicioso de estos insumos se presenta el presente pliego de modificaciones:

- Se eliminó la organización por capítulos y se dejó únicamente el articulado.
- Se eliminaron los artículos iniciales del proyecto presentado número 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22.
- Se incluyeron nuevos artículos 1 sobre el objeto del proyecto de ley.
- Se cambió el artículo 1° por el número 2°, el cual define el concepto de parqueaderos.
- El artículo 8° el cual establece las tarifas pasa a ser el 4°, con algunas modificaciones.
- El artículo 9° pasa a ser el parágrafo 3° del artículo 4°, en el cual se cambia la redacción.
- El artículo 10 pasa a ser el artículo 6° y se le introdujeron algunas modificaciones, con respecto al tema de la publicidad.
- El artículo 14 pasa a ser el parágrafo 1° del artículo 4°.
- El artículo 23 pasa a ser el artículo 7° sobre derogatoria y vigencias.
- Se reorganiza el articulado y se modifica el título del proyecto.

4. Competencia del Congreso

El reglamento interno del Congreso, la Ley 5ª de 1992, indica en su artículo 6°:

CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. El Congreso de la República cumple:

(...)

1. **Función legislativa**, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

(...)

El artículo 140. Iniciativa Legislativa: Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.

(...)

5. Impacto fiscal

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la entidad competente.

Es relevante mencionar, para el caso en concreto, que no obstante lo anterior tenemos como sustento un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa, es preciso aclarar que la iniciativa contempla que la aplicación de esta sea progresiva en la entidad territorial, según el caso, así:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo”.

“Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento”.

“Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”.

En tal sentido, se requiere del apoyo del Gobierno nacional, que pueda avalar la presente iniciativa, por cuanto generaría beneficios importantes para la población estudiantil, sobre todo dentro de las zonas rurales y/o de difícil acceso a los planteles educativos.

También es importante destacar que el gobierno nacional en la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 ‘Prosperidad para Todos’, estableció en sus artículos 14 y 174, destinación de recursos de donde podría tomarse para la financiación de esta ley.

Artículo 14. Destino de los recursos de la participación de propósito general para deporte y cultura. A partir del 2012 la destinación porcentual de que trata el inciso 2° del artículo 78 de la Ley 715 de 2001, modificada por el artículo 21 de la Ley 1176

de 2007, para los sectores de deporte y recreación y cultura será la siguiente:

El ocho por ciento (8%) para deporte y recreación y el seis por ciento (6%) para cultura.


Artículo 174. Promoción del deporte y la cultura. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura y Coldeportes, creará el Sistema Nacional de Competencias deportivas, académicas y culturales “Supérate”, como estrategia de inserción social dirigida de forma prioritaria a poblaciones en situación de vulnerabilidad, en condición de desplazamiento forzado y en proceso de reintegración social. Esta estrategia desarrollará competencias deportivas y actividades artísticas en todos los municipios del país en diferentes categorías.

Parágrafo. Para la implementación de estas actividades se convocará y vinculará a las entidades del sector público que tengan competencias en estos temas, a las empresas patrocinadoras, al sector privado, y a los medios de comunicación.

PROPOSICIÓN

De acuerdo con las consideraciones anteriores nos permitimos proponer a la Honorable Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, debatir y aprobar en primer debate el **Proyecto de ley número 155 de 2014 Cámara**, por la cual se reglamenta el servicio de parqueaderos en el territorio nacional, según el pliego de modificaciones presentado.

De los honorables Representantes,


CARLOS EDUARDO GUEVARA
H.R. Cámara por Bogotá D.C.
Movimiento MIRA


JAIRO ENRIQUE CASTIBLANCO
H.R. Cámara por Boyacá
Partido de la U

TEXTO PROPUESTO PONENCIA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 155 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual se reglamenta la prestación del servicio público de parqueaderos en el territorio nacional.

El Congreso de Colombia en uso de las facultades constitucionales y legales que le confiere la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto regular la prestación del servicio público de parqueaderos en el territorio nacional, prestado por personas naturales, jurídicas, y/o presten el servicio bajo el régimen de propiedad horizontal con el propósito de establecer los criterios para la regulación de tarifas, calidad, funcionamiento, responsabilidad, con el fin de garantizar la prestación del servicio al usuario.

Artículo 2°. *Definición.* Se considera parqueadero el lugar o zona legalmente constituida y debidamente autorizada por las autoridades distritales o municipales, para la prestación del servicio de estacionamiento y cuidado de vehículos automotores, sobre espacios públicos determinados para tal fin, o zonas de estacionamiento privadas que cobren una tarifa establecida y controlada por autoridad competente.

Artículo 3°. *Plan Maestro de Estacionamientos.* Todo distrito o municipio deberá tener en un término de 2 años un **Plan Maestro de Estacionamientos** en vía y fuera de vía, el cual se armonizará con el Plan de Ordenamiento Territorial.

Parágrafo 1°. Este plan deberá contemplar zonas, características de la prestación del servicio y disposiciones con las cuales se garantice el servicio a todas las modalidades de transporte.

Artículo 4°. *Tarifa.* Las entidades territoriales, distritales o municipales determinarán las tarifas de parqueadero por minuto siempre y cuando las condiciones de los distritos o municipios lo requieran; dichas tarifas deben estar debidamente soportadas mediante estudios socioeconómicos que la respalden, deberá tener en cuenta los siguientes criterios: ubicación, infraestructura, seguridad, tecnología y garantías en los que incurran los establecimientos que prestan el servicio de parqueadero.

Parágrafo 1°. En ningún caso se podrá exigir periodos de permanencia mínimos para realizar el cobro por minutos. En todo caso podrán adoptarse esquemas de cobro que resulten favorables a los usuarios, tales como: cobro por días, semanas, meses, años entre otros.

Parágrafo 2°. *Actualización.* A partir del 1° de enero de 2016 la tarifa máxima para el parqueadero en vía y fuera de vía se actualizará cada año en forma automática con base en el IPC (Índice de Precios al Consumidor), certificado por la autoridad estadística nacional Dane, del año inmediatamente anterior.

Parágrafo 3°. Los valores máximos establecidos en el presente artículo incluirán el IVA y demás impuestos y costos administrativos asociados al servicio.

Artículo 5°. *Protección al usuario.* Las alcaldías locales, municipales y distritales a través de su oficina de asesoría jurídica o quien haga sus veces y las personerías municipales o distritales brindaran todo el apoyo necesario cuando el usuario demuestre que el prestador del servicio público de parqueaderos cobra tarifas superiores a las fijadas por las entidades territoriales municipales y distritales. La entidad deberá proceder de conformidad y poner en conocimiento en los casos en que lo requiere a la SIC.

Artículo 6°. Los prestadores del servicio público de parqueaderos deberán fijar en un lugar visible al público las tarifas vigentes para cada modalidad. Igualmente, deberán fijar en sitio visible los permisos y las pólizas a que haya lugar de funcionamiento expedido por la Alcaldía Distrital o Municipal respectiva.

Artículo 7°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las contrarias.

De los Honorables Representantes,


CARLOS EDUARDO GUEVARA
H.R. Cámara por Bogotá D.C.
Movimiento MIRA


JAIRO ENRIQUE CASTIBLANCO
H.R. Cámara por Boyacá
Partido de la U


**CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN
INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE**

Bogotá, D. C., 20 de mayo de 2015

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate, al **Proyecto de ley número 155 de 2014 Cámara**, por la cual se reglamenta el servicio de parqueaderos en el territorio nacional.

Dicha ponencia fue presentada por los honorables Representantes *Carlos Eduardo Guevara Villabón*, *Jairo Enrique Castiblanco*.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 357/ del 20 de mayo de 2015, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.



JAIR JOSÉ EBRATT DIAZ
Secretario

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO
233 DE 2015 CÁMARA**

por la cual se dictan disposiciones en relación con el funcionamiento del Consejo Nacional Electoral, se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 20 de mayo de 2015

Doctor

JOSÉ NEFTALÍ SANTOS RAMÍREZ

Vicepresidente

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 233 de 2015 Cámara.

Respetado señor Vicepresidente:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, con toda atención, me permito presentar informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 233 de 2015 Cámara**, por la cual se dictan disposiciones en relación con el funcionamiento del Consejo Nacional Electoral, se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones, para lo cual fui designado por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera, ponencia que se sustenta en los siguientes términos:

1. Trámite de la iniciativa

El día treinta (30) de abril de 2015, El Ministro del Interior, doctor Juan Fernando Cristo Bustos

radicó ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el **Proyecto de ley número 233 de 2015 Cámara**, “por la cual se dictan disposiciones en relación con el funcionamiento del Consejo Nacional Electoral, se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones”, en cumplimiento del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política que señala que las facultades extraordinarias al Presidente de la República deben ser solicitadas expresamente por el Gobierno. La iniciativa fue publicada en la *Gaceta del Congreso* 256 de 2015.

2. Objeto y contenido del proyecto

El proyecto original consta de tres capítulos:

El primero de ellos referido a la organización y estructura del Consejo Nacional Electoral, en el cual se establecen la denominación y naturaleza de la institución, el régimen patrimonial y las normas relativas al presupuesto.

En el segundo capítulo se establecen precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis meses para que se determine la estructura orgánica del Consejo Nacional Electoral, su régimen de administración de personal y la creación de la planta de personal señalando la nomenclatura, denominación y clasificación de los empleos de la Corporación y la respectiva denominación de los niveles operacionales. Asimismo se señalan los criterios que se deben tener en cuenta para el desarrollo de las mencionadas facultades por parte del Presidente de la República a saber: la modernización de la entidad, la estabilidad laboral de los servidores públicos y la renacionalización de los recursos públicos y su disponibilidad.

El tercer capítulo del proyecto prevé la creación de una comisión de seguimiento para la elaboración de los decretos leyes expedidos en ejercicio de las facultades extraordinarias, conformada por tres Representantes a la Cámara y dos Senadores de la República. Además este capítulo contiene un artículo donde se señala que la iniciativa no genera costo fiscal alguno. Por último, el capítulo contiene el artículo referido a la vigencia.

3. Consideraciones

Marco jurídico

• Análisis de la necesidad de las facultades extraordinarias al Presidente de la República

El Consejo Nacional Electoral es considerado como un órgano autónomo e independiente, lo cual está relacionado, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, con la no pertenencia a ninguna de las ramas del poder público y con la facultad de dictar normas para la organización de su funcionamiento y el desarrollo de su misión constitucional¹. Estas características de los órganos autónomos marcan un “límite de acción” a las ramas del poder público frente a estos, dentro del principio de la colaboración armónica, consagrado en el artículo 113 de la Constitución Política.

¹ Sentencia C-401 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

Ahora bien, la reforma introducida por el Acto Legislativo 01 de 2009 le otorgó al Consejo Nacional Electoral, en términos generales, la facultad de revisar, de oficio o por solicitud, los escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados; revocar la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos; y decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a corporaciones públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley².

Pero además de lo anterior, el acto legislativo en mención reconoció la autonomía presupuestal y administrativa al Consejo Nacional Electoral.

En la exposición de motivos del Acto Legislativo 01 de 2009³ y en las ponencias durante las dos vueltas del proceso legislativo, se sostuvo respecto a las reformas a introducir en la organización electoral lo siguiente:

“Se pretende hacer algunos ajustes a las normas que regulan el proceso democrático en lo que tiene que ver con los organismos que realizan, ejecutan y controlan el proceso electoral, así como con las personas naturales y jurídicas que intervienen como sujetos activos en el mismo. Es así como el conjunto de normas que se proponen, deben conducir a una mayor participación política de los ciudadanos en los procesos democráticos y en los partidos políticos, a través del robustecimiento de los mismos y del otorgamiento de garantías a los ciudadanos sobre el eficaz cumplimiento de las normas que los rigen, así como de los principios que los gobiernan, haciendo extensivos dichos ajustes a todos los sujetos que intervienen en los procesos democráticos.

Como consecuencia de lo anterior, se plantea elevar al rango de norma constitucional los principios de transparencia, objetividad, moralidad y democratización como deberes de los partidos, directivos y candidatos. Así mismo, el deber de presentar y divulgar su programa político.

En segundo lugar, hacer más eficientes las funciones de los organismos que intervienen en el proceso electoral, a efecto de asegurar el cumplimiento de los principios aludidos, en los procesos electorales, así como en el comportamiento de las personas naturales y jurídicas que intervienen en dicho proceso.

En tercer lugar, dando acceso a los ciudadanos a los mecanismos que les permitan el ejercicio, con plenas garantías de su participación, tanto al interior de los partidos, como en los procesos políticos. Se pretende también que dicho acceso se materialice en condiciones de igualdad, otorgándoles para el efecto, los mecanismos necesarios para hacer cumplir con tales normas.

Y, finalmente, otorgándole al proceso electoral la seguridad jurídica necesaria para el imperio de la

democracia, haciendo para el efecto, más rápidos, efectivos y transparentes, tanto los procedimientos que regulan la materia, como las garantías necesarias, para evitar que los partidos, los ciudadanos o las regiones queden sin representación política”.

Y respecto al Consejo Nacional Electoral, sostuvo:

“En cuanto al Consejo Nacional Electoral, se busca que continúe como un organismo con funciones administrativas de naturaleza electoral, pero que goce de autonomía presupuestal y administrativa. En segundo lugar, con el objeto de obtener una eficaz transparencia en el ejercicio de las funciones de los partidos políticos, sus directivos, candidatos y campañas electorales, se propone otorgarle al Consejo Nacional Electoral las funciones de regulación, inspección y vigilancia, tanto sobre la persona jurídica de los partidos, como sobre el ejercicio de su objeto o actividad, así como, sobre los directivos, candidatos y campañas electorales, para garantizarle al ciudadano el cumplimiento de los principios de transparencia y democratización. En este contexto se hace necesario el ajuste normativo en temas relacionados con la inscripción de candidaturas, los escrutinios y actos de elección, y las funciones como ente administrativo autónomo e independiente”. (Subrayas fuera del texto).

Es decir, que el Constituyente consciente de la importancia y envergadura de la misión del Consejo Nacional Electoral no solo puso en cabeza del ente nuevas y estrictas funciones, sino que a su vez previó un régimen de autonomía presupuestal y administrativa.

La autonomía presupuestal está relacionada con la facultad que tienen determinadas instituciones para ordenar y ejecutar, de manera independiente, los recursos aprobados de la ley de presupuesto, según las necesidades y prioridades que ellas se fijen teniendo en cuenta los fines constitucionales y legales de la propia institución, autonomía que se ve reflejada a través de la contratación y ordenación del gasto⁴.

Por su parte, la autonomía administrativa tiene que ver con el desarrollo de los objetivos misionales⁵, de la organización sin interferencias de otras autoridades públicas, así como la posibilidad de resolver los problemas que surgen en desarrollo de sus actividades⁶.

Lo anterior pone de presente, y el Gobierno apoya esta visión, la trascendental tarea que recae en el Consejo Nacional Electoral en torno a la vida democrática de la Nación, por lo cual a consideración del constituyente derivado del año 2009 se le otorga la autonomía administrativa y presupuestal para poder desempeñar con eficiencia y transparencia las antiguas y nuevas atribuciones especiales, ante lo cual debe decirse que resulta una paradoja que ante tal desafío el Consejo si bien cuenta con la independencia constitucional requerida para el desarrollo de sus importantes tareas, en la práctica continúe dependiendo de la gestión administrativa y financiera de la Re-

2 Sentencia C-303/10. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

3 *Gaceta del Congreso* número 558 del 28 de agosto del 2008, *Gaceta del Congreso* número 674 de 2008, del 1º de octubre; *Gaceta del Congreso* número 725 del 21 de octubre de 2008, entre otras.

4 Sentencia C-192 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Cabañero.

5 Sentencia C-315 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

6 Sentencia C-1051 de 2001. M.P. Jaime Araújo Rentería.

gistraduría, en lo relacionado con la contratación de personal y servicios generales, entre otros aspectos.

Asimismo, la ausencia de una planta de personal propia, pues en un gran porcentaje se cuenta con funcionarios de la Registraduría que rotan entre una y otra organización, no ha permitido la consolidación de un cuerpo profesional y técnico que no dependa del vaivén de las circunstancias. Por lo que resulta determinante e improrrogable que la autonomía administrativa y presupuestal del Consejo Nacional Electoral se materialice y se consolide su respectiva planta de personal.

• **Acerca de las leyes de facultades extraordinarias al Presidente de la República**

La Constitución Política, artículo 150 numeral 10, permite al Congreso de la República revestir hasta por seis meses al Presidente de la República, de precisas facultades extraordinarias en casos en los que la necesidad o la conveniencia pública lo demanden. Su aprobación requiere mayorías absolutas en ambas Cámaras y deberán ser solicitadas por el Gobierno. La Constitución señala que no podrán conferirse para la expedición de Códigos, leyes estatutarias y orgánicas, decretar impuestos, ni crear servicios administrativos y técnicos de las Cámaras. Asimismo, el Congreso por iniciativa propia podrá, en todo tiempo, modificar los decretos leyes expedidos en desarrollo de las facultades.

La Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia⁷, ha señalado el alcance del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, referido a las facultades extraordinarias que el Congreso de la República puede otorgar al Presidente de la República, resaltando que es una herramienta útil que permite la regulación de temas complejos de carácter técnico, y que deben ser claras y precisas. En efecto, ha determinado la Corte que la ley habilitante debe ser de naturaleza precisa con el fin de poder establecer el objeto de la autorización extraordinaria, sin que sea detallada o exhaustiva a tal modo que la torne superflua.

De esta manera, la doctrina constitucional ha concretado los requisitos para que se cumpla con la exigencia de precisión así: “i) indicar la materia que delimite, como ámbito sustantivo, el campo de acción del ejecutivo; ii) señalar la finalidad que encaminará al Presidente de la República en el ejercicio de las facultades; y iii) enunciar los criterios que han de orientar las decisiones de la Rama Ejecutiva, respecto de las opciones de diseño de política pública dentro del ámbito material general de la habilitación”⁸.

7 C-074 de febrero 25 de 1993 M. P. Ciro Angarita Barón; C-119 de marzo 21 de 1996 M. P. Antonio Barrera Carbonell; C-050 de febrero 6 de 1997, M. P. Jorge Arango Mejía; C-032 de enero 27 de 1999 M. P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-503 de mayo 16 de 2001 M. P. Rodrigo Escobar Gil; C-895 de agosto 22 de 2001, M. P. Clara Inés Vargas Hernández; C-691 de agosto 12 de 2003, M. P. Clara Inés Vargas Hernández; C-097 de febrero 11 de 2003, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-1493 de noviembre 2 de 2000, M. P. Carlos Gaviria Díaz, entre otras.

8 Sentencia C-572/12. M.P. Nilson Pinilla P.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente proyecto de ley cumple con el requisito de precisión que la Constitución Política y la jurisprudencia⁹ exigen para evitar que las facultades extraordinarias sean vagas, ambiguas o indeterminadas, toda vez que se establece que la ley de habilitación es para la determinación de la estructura orgánica y la planta de personal del Consejo Nacional Electoral y establecer el régimen administrativo del personal del CNE, señalándose además los criterios que deberán atenderse para el ejercicio de las atribuciones extraordinarias, criterios entre los cuales sobresale la necesidad de la continuidad y estabilidad de la planta de personal.

Ahora bien, el Congreso de la República ya le ha concedido facultades extraordinarias al Presidente de la República en materia de planta de personal del Consejo Nacional Electoral, en efecto a través de la Ley 573 de 2000, se revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias por 15 días, entre otras cosas, para “*modificar la estructura de la Registraduría Nacional del Estado Civil y su régimen de funciones y competencias internas y establecer su planta de personal pudiendo crear, suprimir o fusionar empleos; modificar y determinar el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de la organización electoral y establecer todas las características que sean competencia de la ley referentes a su régimen de personal; establecer y crear la estructura de la planta de personal del Consejo Nacional Electoral y su régimen interno de funciones y competencias*”. (Artículo 1°, numeral 8). Subrayas fuera del texto.

Asimismo, el párrafo del artículo 8° de la citada ley estableció las finalidades para las cuales se otorgaron las facultades extraordinarias, las cuales se acogen en el presente proyecto de ley y se incluye además que una de las finalidades de tales atribuciones será la de establecer un régimen que garantice la continuidad y estabilidad de la planta de personal del Consejo Nacional Electoral.

En desarrollo de esta ley, el Presidente de la República expidió el Decreto-ley 1012 de 2000, mediante el cual determinó la planta de personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil y, en el artículo 2°, estableció lo propio respecto al Consejo Nacional Electoral.

Actualmente, la siguiente es la planta de personal del Consejo Nacional Electoral:

9 La Corte ha señalado que el concepto precisión “se refiere no al grado de amplitud de la ley de facultades, sino a su nivel de claridad en cuanto a la delimitación de la materia a la que se refiere. Cuando las facultades otorgadas al ejecutivo, afirmó la Corporación sean claras tanto en el término de vigencia como en el ámbito material de aplicación y establezcan las funciones que en virtud de la investidura legislativa extraordinaria aquel puede ejercer, no son imprecisas. Basta con que los límites en el ejercicio de las facultades sean claros, sin importar que las facultades sean generales. Lo que exige la Carta es que la ley determine inequívocamente la materia sobre la cual el Presidente puede legislar, a través de facultades que no resulten vagas, ambiguas, imprecisas o indeterminadas”. Sentencia C-401 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

RELACIÓN TALENTO HUMANO CONSEJO NACIONAL ELECTORAL VIGENCIA 2014	
1. PLANTA DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL - 103 CARGOS (9) H. MAGISTRADOS Y (94) CARGOS DE	\$ 10.205.445.609
2. (23) CARGOS DE LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL COMISIONADOS PARA PRESTAR APOYO AL CNE	\$ 1.218.015.204
3. PERSONAL SUPERNUMERARIO CONSEJO NACIONAL ELECTORAL	\$ 6.174.167.012
TOTAL	\$ 17.597.627.825
Fuente: SIF CDP 814-914- 1714 Coordinación Salarios y Prestaciones	

Conforme a la planta de personal del CNE, la siguiente es la relación de cargos de libre nombramiento y remoción a cargo de la Corporación (*sin tener en cuenta el actual apoyo que brinda la RNEC en 23 cargos, ni los supernumerarios que prestaron apoyo misional en el 2014*):

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL RELACIÓN DE CARGOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN		
CARGO	CÓDIGO	CANTIDAD
MAGISTRADO	-	9
ASESOR	102004	10
ASESOR	102003	9
PROFESIONAL ESPECIALIZADO	301005	18
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	302002	9
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	302001	9
SECRETARIO EJECUTIVO	504009	10
SECRETARIO	514006	1
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	512007	9
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	512004	9
CONDUCTOR MECÁNICA	531006	10
TOTAL		103

El siguiente es el costo de la planta de personal del CNE, reiterando que es sin tener en cuenta el actual apoyo brindado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, ni de los supernumerarios que se encuentran actualmente prestando apoyo misional:

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Dirección General del Presupuesto Público Nacional Formulario 4			
ÓRGANO:			
PLANTA DE PERSONAL PRÓXIMA VIGENCIA (Pesos)			
DENOMINACIÓN DE CARGOS	Grado	No Cargos	Total
1	2	3	25
SERVIDORES PÚBLICOS			
NIVEL ASESOR			
ASESOR	102003	9	1.295.144.896
ASESOR	102004	10	1.518.178.099
MAGISTRADOS			
MAGISTRADOS	101	9	3.270.391.251
NIVEL PROFESIONAL			
PROFESIONAL ESPECIALIZADO	301005	18	1.409.006.537
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	302001	9	524.320.454
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	302002	9	581.261.535
NIVEL ASISTENCIAL			
SECRETARIO EJECUTIVO	504009	10	450.209.225
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	512004	9	320.251.611
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	512007	9	388.357.230
SECRETARIO	514006	1	40.756.797
CONDUCTOR MECÁNICO	531006	10	407.567.974
TOTAL SERVIDORES PÚBLICOS		103	10.205.445.609

Sin embargo, es evidente que esta planta de personal resulta a todas luces precaria en atención a las importantes y variadas atribuciones especiales y funciones que le tiene previsto el ordenamiento jurídico al Consejo Nacional Electoral, por lo que se hace necesario contar con una moderna estructura jurídica,

administrativa y financiera para abordar con eficiencia y eficacia dichas responsabilidades.

En la actualidad, el Consejo Nacional Electoral ejerce cinco grandes tipos de funciones: las referidas a escrutinio y declaración de elecciones; las de inspección, vigilancia y control; regulación de la realización y divulgación de encuestas de opinión política y de carácter electoral; las de garante de los procesos electorales; las de resolución de conflictos y la normativa (*regulación y reglamentación*), las cuales están señaladas en la Constitución y la ley, así:

Constitución Política, artículo 265:

“1. Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral.

2. Dar posesión de su cargo al Registrador Nacional del Estado Civil.

3. Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes.

4. Además, de oficio, o por solicitud, revisar escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados.

5. Servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto.

6. Velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.

7. Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley.

8. Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.

9. Reconocer y revocar la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos.

10. Reglamentar la participación de los Partidos y Movimientos Políticos en los medios de comunicación social del Estado.

11. Colaborar para la realización de consultas de los partidos y movimientos para la toma de decisiones y la escogencia de sus candidatos.

12. Decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incursos en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley. En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos.

13. Darse su propio reglamento.

14. Las demás que le confiera la ley”.

El anterior marco constitucional es desarrollado a través de la Ley Estatutaria 1475 de 2011¹⁰, donde de manera detallada se consagran las funciones que el Consejo Nacional debe cumplir, así:

1. Llevar el registro único de partidos, movimientos y agrupaciones políticas (artículo 3°).

2. Reglamentar los anticipos y el sistema de reposición de gastos de las consultas (artículo 5°).

3. Reglamentar la convocatoria y realización de las consultas (artículo 6°).

4. Señalar cada año la fecha de las consultas cuando estas no se realicen en la fecha de las otras elecciones (artículo 6°).

5. Señalar los montos que deberán restituir los partidos o movimientos cuando haya incumplimiento de las consultas o por renuncia de los candidatos. Esto lo hará de acuerdo con los informes que presente la Registraduría.

6. Conocer de las impugnaciones que los delegados al Congreso o convención hagan respecto de las designaciones de los partidos, por violación grave de los estatutos del partido, dentro de los 15 días siguientes a su inscripción (artículo 9°).

7. Verificar la correspondiente inscripción de los directivos cuando esta no se ha llevado a cabo dentro de los diez días de la elección. Incluso podrá hacerla si tiene prueba de ello (artículo 9°).

8. Conocer de las impugnaciones de las sanciones que se impongan a los directivos de los partidos y movimientos políticos, esta impugnación deberá interponerse en los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la sanción. (En efecto suspensivo). (Artículo 11).

9. Suspender proporcionalmente desde la medida de aseguramiento la financiación de los partidos o movimientos políticos y los espacios en medios de comunicación social (artículo 12).

10. Adelantar las investigaciones e imponer sanciones a los partidos (artículo 13).

11. Adoptar la disolución y liquidación de los partidos, decisión que no tiene recurso alguno (artículo 14).

12. Designar al liquidador del partido cuando la falta por la que se sanciona a la organización sea cometida por el representante del partido.

13. Elaborar la reglamentación sobre los presupuestos de los partidos y su publicidad (artículo 18).

14. Incrementar anualmente el valor de voto por reposición de acuerdo a los estudios que adelante con el Ministerio de Hacienda (artículo 22).

15. Conceder a los partidos, movimientos y grupos anticipos hasta del 80% de las campañas o consultas, a solicitud de aquellos y teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestal (artículo 22).

16. Autorizar el pago con financiación privada en aquellos casos en los que el candidato, partido o gru-

po no hayan podido acceder a la financiación pública, en todo caso deberá hacerse dentro de los límites.

17. Autorizar los pagos que las campañas, candidatos o partidos deban hacer con posterioridad a las campañas, a través de condonaciones parciales de créditos o con financiación privada, pero tales condonaciones no serán tenidos como donaciones desde el punto de vista tributario (artículo 23).

18. Fijar los límites de gastos de las campañas en enero de todos los años, previos estudios periódicos conjuntos con el Ministerio de Hacienda (artículo 24).

19. Señalar el monto máximo que cada partido o movimiento con personería jurídica puede invertir en la campaña a favor de sus candidatos o listas (artículo 24).

20. Reglamentar el procedimiento para la presentación de informes de ingresos y gastos de las campañas (artículo 25).

21. Recibir dentro de los dos meses siguientes a la votación los informes de ingresos y gastos de las campañas (artículo 25).

22. Una vez establecida la violación de los límites al monto de gastos, el Consejo Nacional Electoral presentará ante la autoridad competente la correspondiente solicitud de pérdida del cargo (artículo 26).

23. Dentro de los dos (2) días calendario siguientes al vencimiento del término para la modificación de la inscripción de listas y candidatos, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral publicarán en un lugar visible de sus dependencias y en su página en Internet, la relación de candidatos a cargos y corporaciones públicas de elección popular cuyas inscripciones fueron aceptadas.

Dentro del mismo término, las remitirá a los organismos competentes para certificar sobre las causales de inhabilidad a fin de que informen al Consejo Nacional Electoral, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su recibo, acerca de la existencia de candidatos inhabilitados, en especial las remitirá a la Procuraduría General de la Nación para que previa verificación en la base de sanciones e inhabilidades de que trata el artículo 174 del Código Disciplinario Único, publique en su página web el listado de candidatos que registren inhabilidades (artículo 33).

24. El Consejo Nacional Electoral deberá asignarles gratuitamente a las listas y sus candidatos espacios con cobertura en la correspondiente circunscripción, para la propaganda electoral de sus candidatos u opciones a elegir en circunscripción territorial; previo concepto del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y/o de la Comisión Nacional de Televisión o el organismo que haga sus veces (artículo 36).

25. El Consejo Nacional Electoral, previo concepto de la Comisión Nacional de Televisión o el organismo que haga sus veces, establecerá el número, duración y franjas de emisión de estos espacios, y los asignará a sus destinatarios, de conformidad con las reglas establecidas en el artículo 36.

26. El Consejo Nacional Electoral señalará el número y duración de emisiones en radio y televisión, el número y tamaño de avisos en publicaciones es-

¹⁰ El catálogo de funciones del CNE aquí proporcionado no es exhaustivo, solo se circunscribe a la Ley 1475 de 2011, pues debe también tenerse en cuenta aquellas consagradas en el Código Electoral y la Ley 130 de 1994, entre otras.

critas y de vallas, que pueden tener en cada campaña los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidatos.

27. El Consejo Nacional Electoral tendrá dos miembros en la Comisión Asesora, que la ley 1475 de 2011 crea para la implementación de tecnologías de la información en el proceso electoral (artículo 40).

28. Ante el Consejo Nacional Electoral los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos acreditarán testigos electorales por cada mesa de votación y por cada uno de los órganos escrutadores (artículo 45).

En virtud de lo preceptuado en la Constitución y en las Leyes Estatutarias, el CNE tiene asignado el cumplimiento de múltiples funciones de orden administrativo sancionatorio, de inspección y vigilancia que pueden ser redistribuidas a otros servidores de la entidad. De igual manera, es necesario actualizar el cumplimiento de algunas funciones y la asignación de nuevos retos funcionales que deben compaginarse con la estructura orgánica de la entidad. En efecto, la aprobación de la Ley 1475 de 2011, impuso una serie de desafíos al Estado Colombiano, muchos de ellos dirigidos a garantizar la transparencia del proceso electoral y de la custodia de la democracia.

Por lo tanto el Consejo Nacional Electoral tiene que estar a la altura institucional para no ser inferior a las funciones y nuevas facultades otorgadas por la Ley Estatutaria de 2011, en medio de semejante desafío se requiere con urgencia la autonomía e independencia de la Corporación, más aun cuando se acerca una posible etapa de postconflicto donde se requiere fortalecer la Institución que a futuro se encargará de dar efectividad a los principios democráticos dentro de un Estado social de derecho, capacitar para la práctica de la democracia, fomentar la paz y promover la solidaridad, la justicia social y el desarrollo sostenible. Para ello, deberá formular y ejecutar procesos de investigación administrativa sancionatoria, inspección, vigilancia, control, análisis sobre participación política, organización electoral, temas de la realidad nacional, así como procesos de formación para actores sociales y políticos, que permita construir una sociedad inspirada en valores y principios democráticos.

Además, en el Plan Nacional de Desarrollo recientemente aprobado contiene en sus bases en la estrategia “*fortalecimiento de los mecanismos de representación democrática y participación electoral*” el fortalecimiento institucional del Consejo Nacional Electoral. Asimismo, en el punto sobre el empleo público fortalecido se señala que se impulsará una reforma a la estructura y a la planta del Consejo Nacional Electoral, con lo que se demuestra el compromiso del Gobierno nacional con la consolidación institucional de la Entidad.

Por lo anterior, debe decirse que si bien en el pasado fueron concedidas facultades extraordinarias al Presidente de la República para la fijación de la planta de personal del Consejo Nacional, como se llevó a cabo mediante el Decreto-ley número 1012 de 2000, es necesario poner a tono su estructura con la autonomía administrativa y presupuestal (artículo

265) y los desafíos contenidos en el Acto Legislativo 01 de 2009, así como las funciones y atribuciones consagradas en la Ley Estatutaria 1475 de 2011.

En este sentido, la Corte ha señalado¹¹ que en atención a que al Congreso de la República le compete, por disposición de la propia Constitución, la función de determinación, creación, fusión o supresión de empleos, incluyendo de los órganos autónomos, puede otorgarle al Presidente de la República precisas facultades para que, de manera transitoria, ejerza estas funciones dentro de los parámetros de la Constitución Política, artículo 150 numeral 10.

Al respecto ha observado la Corte Constitucional:

“*Así las cosas, en la medida en que las reglas relativas a la creación, fusión o supresión de entidades de la administración nacional (artículo 150-7, en concordancia con el artículo 189-15) no están excluidas explícitamente en el texto del artículo 150-10, habría de concluirse que bien puede el legislador, con observancia de los requisitos allí mismo establecidos, transferir transitoriamente al Presidente la República el ejercicio de la competencia legislativa pertinente*”¹².

Además y para el caso concreto de la Organización Electoral, la Corte sostuvo¹³ que, de acuerdo con Constitución Política, le corresponde al legislador determinar la estructura de los órganos de origen constitucional y su planta de personal, la creación, supresión y fusión de los empleos que la conforman, concluyendo que “*constitucionalmente no hay obstáculo para que en el ámbito de las facultades extraordinarias se habilite al Presidente de la República para determinar la planta de personal y la estructura correspondiente en la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Electoral y el Fondo de la Registraduría*”. (Subrayas fuera del texto).

Asimismo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que las facultades se deben justificar suficientemente, toda vez que representan un relevo temporal del titular legítimo para expedir leyes lo cual debe darse en casos excepcionales.

En este sentido puntualizó la Corte:

“*La Constitución faculta al Congreso para revestir de precisas facultades extraordinarias al Presidente, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Es obvio que el Gobierno al solicitar las facultades debe, en el respectivo proyecto de ley, justificar suficientemente las razones que determinan su petición y que al Congreso dentro de la libertad política y la facultad discrecional de que es titular como conformador de la norma jurídica le corresponde sopesar y valorar dicha necesidad y conveniencia, más aún, cuando delega transitoriamente atribuciones que le son propias. Por lo tanto, debe presumirse que si otorgó las facultades es porque halló méritos suficientes para ello, a menos que se demuestre de*

11 Sentencia C-401 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Ver también las Sentencias C-078 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-527 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

12 Sentencia C-401 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

13 *Ibíd.*

manera manifiesta y ostensible que aquél obró caprichosamente, a su arbitrio y sin fundamento real alguno"¹⁴.

Debido, entonces, a que el tema objeto de regulación es técnico y complejo y, por tanto, requiere de conocimientos especializados, el sometimiento del mismo al trámite legislativo lo haría dispendioso y extenso, lo cual conllevaría un desgaste innecesario a las Cámaras Legislativas, cuando el desarrollo de estas facultades son necesarias y urgentes por la naturaleza de la misión que le ha sido conferida al Consejo Nacional Electoral (CNE).

Además de lo anterior, el Gobierno nacional cuenta con conocimientos especializados en lo relacionado con la estructuración de entidades y de su respectiva planta de personal, lo que justifica que sea la Rama Ejecutiva la que adelante en forma eficiente y pronta dicho proceso.

Se debe tener en cuenta que el Presidente debe establecer la cadena de valor de los procesos y procedimientos que se requieren para la buena marcha del CNE, adicional a lo anterior, se deben levantar cargas laborales realizando para el efecto un ejercicio previo de definición de plataforma estratégica y estructura única para la Corporación. Adicional a lo anterior, el señor Presidente deberá realizar un estudio con las directivas exigidas para el efecto por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), en su guía de modernización de entidades públicas, expedida en diciembre de 2012 y la nueva cartilla emanada en el año 2015.

Ahora bien, las presentes facultades no se conceden para la regulación de funciones electorales las cuales de acuerdo con el literal c) del artículo 152 de la Constitución Política pertenecen a la órbita de las leyes estatutarias respecto de las cuales no es permitido conferir facultades extraordinarias, según lo dispuesto en el inciso 3° del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, por eso es importante señalar que las presentes facultades extraordinarias son exclusivamente para la reestructuración de la entidad desde el punto de vista administrativo y técnico-operativo y no para establecer o modificar funciones electorales.

Por último, debe aclararse que la determinación de una planta de personal propia para el Consejo Nacional Electoral no implica ninguna erogación extra para el presupuesto de la Nación, toda vez que dicho rubro en la actualidad se invierte en personal supernumerario, siendo necesario entonces que de manera urgente se determine la estructura orgánica de la institución y su planta, la cual deberá contar con solvencia técnica para encarar las atribuciones constitucionales ya mencionadas y aquellas referidas a la preparación de procesos de trashumancia electoral, el cruce de información, la planeación de la actividad electoral, la evaluación de escrutinios, la verificación y análisis de resultados, la capacitación de las comisiones escrutadoras, todo lo anterior con miras a desarrollar la tarea de ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la Organización Electoral, la cual no es viable si el funcionamiento y organización

de la institución continúa dependiendo de la Registraduría. Por lo tanto, se considera que la necesidad de otorgamiento de facultades extraordinarias se encuentra debida y suficientemente justificada.

4. PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY

El ponente considera necesario que con miras a lograr los fines constitucionales y sociales del Estado colombiano, se consagre la creación de auxiliares ad honorem en el Consejo Nacional Electoral para aquellos egresados de las universidades reconocidas oficialmente que hayan terminado materias y presten sus servicios en las diferentes dependencias que mediante el presente proyecto se crearán vía facultades extraordinarias del Presidente de la República. Esta fórmula de los auxiliares hace realidad el postulado de la educación superior con proyección social y pública, además permite que los egresados que hayan terminado materias adquieran la destreza necesaria para un desempeño profesional idóneo en el futuro.

La Corte Constitucional ha señalado respecto a la presente figura lo siguiente:

Estima la Corporación, que quienes ejercen por voluntad propia las funciones de auxiliar en una defensoría de familia ante el ICBF, desempeñan un servicio social compatible plenamente con una filosofía solidaria como la que comporta el ordenamiento constitucional colombiano, pues es claro que no siempre las cargas que la conducta altruista implica, deben ser asumidas por el Estado. Exigir una prestación que redunde en beneficio social y la cual no es excesivamente onerosa para quienes la ejercen, es un desarrollo objetivo y razonable de la ley en plena armonía con los valores y principios que inspiran nuestra Carta. En consecuencia, el motivo de la remuneración o contraprestación está determinado por la voluntad de la ley, que consagra la posibilidad de que por autodeterminación de las personas, al momento de optar por el título profesional, puedan escoger cargos en una entidad pública, ocupando un destino, sin remuneración expresamente definida por la ley, para obtener judicatura, o de trabajar en cualquier otra entidad de naturaleza pública o privada, con lo cual también desarrollan una tarea de solidaridad social. (SC- 588 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz).

Por lo tanto se propone incluir un capítulo nuevo al presente proyecto de ley donde se desarrolle esta figura y estableciéndose que se prestará sin remuneración alguna, que será de dedicación exclusiva y de tiempo completo, con una duración de 9 meses y que se entenderá como judicatura voluntaria para optar el título de abogado.

Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa propongo a los honorables Representantes a la Cámara que integran la Comisión Primera Constitucional Permanente, aprobar en primer debate el **Proyecto de ley número 233 de 2015 de Cámara**, por la cual se dictan disposiciones en relación con el funcionamiento del Consejo Nacional Electoral, se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República, se establece el servicio de auxiliar jurídico ad honorem y se dic-

¹⁴ Sentencia C-119 de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbo-nell.

tan otras disposiciones, conforme a lo señalado en esta ponencia.

Atentamente,


JAIME BUENAHORA FEBRES
 Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
 DEBATE AL PROYECTO DE LEY 233
 DE 2015 CÁMARA**

“por la cual se dictan disposiciones en relación con el funcionamiento del Consejo Nacional Electoral, se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la república, se establece el servicio de auxiliar jurídico ad honórem y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Organización y estructura del Consejo Nacional Electoral

Artículo 1°. Denominación y naturaleza. El Consejo Nacional Electoral (CNE) es un organismo de origen constitucional, con régimen y naturaleza especial, con autonomía administrativa y presupuestal, representado legalmente por su Presidente.

Artículo 2°. Ordenación de gastos. La facultad de ordenar los gastos del Consejo Nacional Electoral corresponde a su Mesa Directiva, facultad que podrá delegar en servidores del nivel directivo y serán ejercidas teniendo en cuenta el Estatuto Orgánico de Presupuesto y el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y las demás disposiciones legales vigentes que regulen la materia.

Artículo 3°. Patrimonio. El patrimonio del CNE estará constituido por:

- a) Los aportes del presupuesto nacional y por los que reciba a cualquier título de la Nación o de cualquier otra entidad estatal.
- b) El producido de la enajenación de sus bienes y por las donaciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras.
- c) Los demás ingresos y bienes que adquiera a cualquier título.

Artículo 4°. Sede. La sede del Consejo Nacional Electoral será la ciudad de Bogotá.

Artículo 5°. Transferencia de bienes. La Registraduría Nacional del Estado Civil, en consenso con el Consejo Nacional Electoral, realizará la transferencia de los activos, bienes muebles e inmuebles de su propiedad y del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil que se encuentran en uso y los que se requieran para el funcionamiento del Consejo Nacional Electoral.

Artículo 6°. Traslados presupuestales. De conformidad con el artículo 86 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, el Gobierno nacional realizará los traslados, adiciones o ajustes presupuestales necesarios para garantizar el funcionamiento autónomo del Consejo Nacional Electoral.

Artículo 7°. Gastos. La Registraduría Nacional del Estado Civil seguirá asumiendo los gastos de funcionamiento e inversión del Consejo Nacional Electoral, hasta que se garantice la autonomía administrativa y presupuestal del Consejo Nacional Electoral.

CAPÍTULO II

Facultades extraordinarias

Artículo 8°. Facultades extraordinarias. De conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política, artículo 150 numeral 10, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que, dentro del término de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para:

1. Determinar la estructura orgánica y funcional del Consejo Nacional Electoral.
2. Establecer el régimen de administración de personal del Consejo Nacional Electoral.
3. Crear la planta de personal del Consejo Nacional Electoral, suprimiendo o modificando los empleos a que haya lugar en la planta de personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en relación con aquellos asignados actualmente al Consejo Nacional Electoral. De igual manera, se determinarán la nomenclatura, denominación y clasificación de los empleos de la Entidad, así como los requisitos y definición de los niveles operacionales.

Parágrafo. Las facultades señaladas en esta ley se ejercerán garantizando:

- a) La modernización, tecnificación, eficacia y eficiencia del Consejo Nacional Electoral objeto de las presentes facultades.
- b) La utilización eficiente del recurso humano.
- c) La estabilidad laboral de los servidores públicos del Consejo Nacional Electoral.
- d) La sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal; y
- e) La racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad.

CAPÍTULO III

Auxiliares jurídicos ad honórem

Artículo 9°. El Consejo Nacional Electoral además de la modalidad de Judicatura Remunerada durante un (1) año, contará con la prestación del servicio de auxiliar jurídico ad honórem.

Quien preste este servicio, no recibirá remuneración alguna, ni tendrá vinculación laboral con el Estado. Sin embargo, desarrollará sus funciones en calidad de servidor público y estará sujeto al mismo régimen contemplado para los demás funcionarios de la entidad.

Artículo 10. Los egresados de las facultades de derecho reconocidas oficialmente que hayan aprobado todas las asignaturas, podrán ser nombrados en las distintas dependencias de la entidad. En ningún momento se suprimirán los exámenes preparatorios.

Por cada dependencia serán nombrados hasta tres (3) auxiliares jurídicos ad honórem.

Parágrafo. *A iniciativa del Presidente del Consejo Nacional Electoral, las Facultades de Derecho de las universidades reconocidas oficialmente, remitirán los listados correspondientes de los estudiantes que, de acuerdo con los méritos académicos, deban ser tenidos en cuenta para la escogencia como auxiliares jurídicos ad honórem en esta entidad.*

Artículo 11. *La prestación del servicio de auxiliar jurídico ad honórem en el Consejo Nacional Electoral es de dedicación exclusiva, se ejercerá tiempo completo, tendrá una duración de nueve (9) meses, y servirá como judicatura voluntaria para optar por el título de abogado.*

Artículo 12. *Quienes ingresen al Consejo Nacional Electoral como auxiliares jurídicos ad honórem, desempeñarán funciones de naturaleza jurídica que conforme a las actividades de cada dependencia, les asignen los jefes de la respectiva oficina, que para todos los efectos serán sus superiores inmediatos.*

Artículo 13. *Cada trimestre, mediante certificación, el superior inmediato del auxiliar jurídico ad honórem, evaluará el desempeño de las funciones que este último desarrolle y dejará constancia de la prestación del servicio especificando el tiempo laborado y las tareas ejecutadas.*

Artículo 14. *Los egresados que realicen la Judicatura ad honórem en el Consejo Nacional Electoral, deberán rendir un informe trimestral, avalado por el superior inmediato, de las funciones desarrolladas durante ese período. Igualmente, el superior*

inmediato del Auxiliar Jurídico ad honórem, evaluará el desempeño de las funciones que este último desarrolle y dejará constancia de la prestación del servicio especificando el tiempo laborado y las tareas ejecutadas.

CAPÍTULO IV

Disposiciones finales

Artículo 15. Comisión de seguimiento. Créase una comisión de seguimiento para la elaboración de los decretos leyes que se dicten en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por esta ley, la cual será integrada por tres (3) Representantes a la Cámara y dos (2) Senadores de la República.

La designación de los miembros de la comisión de seguimiento corresponderá a la Mesa Directiva de las Comisiones Primeras Constitucionales de Cámara y Senado, respectivamente.

Artículo 16. Costo fiscal. La presente ley no generará costo fiscal alguno.

Artículo 17. Vigencia. Esta ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,


JAIME BUENAHORA FEBRES
 H. Representante a la Cámara

ENMIENDAS

ENMIENDA AL INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 195 DE 2014 CÁMARA Y 55 DE 2014 SENADO

por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario y se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

I. ENMIENDA A ALGUNOS ARTÍCULOS DEL INFORME DE PONENCIA PRESENTADO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 195 DE 2014 CÁMARA Y 55 DE 2014 SENADO, por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario y se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el Derecho Disciplinario acumulado con el Proyecto de Ley número 50 de 2014 Senado.

1. Explicación (JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES)

A continuación se presenta uno a uno los artículos que resultan objeto de modificaciones, presentándose luego la versión definitiva del artículo, una vez hecho los ajustes.

- El artículo 8° del proyecto en cuestión, que según la reenumeración quedó como artículo 7°, hace

alusión al derecho a la igualdad. En este sentido se propone agregar algunas expresiones al texto propuesto en la ponencia, para reforzar la verificación de dicho derecho, evitando discriminaciones injustificadas, especialmente con respecto a la orientación sexual y a la identidad de género.

Así las cosas el artículo séptimo (7°) quedará así:

Artículo 7°. Igualdad. Las autoridades disciplinarias deberán hacer efectiva la igualdad de los intervinientes en el desarrollo de la actuación procesal y proteger, especialmente, a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. El sexo, la raza, la condición social, la profesión, el origen nacional o familiar, la lengua, el credo religioso, la orientación sexual, la identidad de género, la opinión política o filosófica, en ningún caso podrán ser utilizados dentro del proceso disciplinario como elementos de discriminación.

- En el artículo 25 se había eliminado el último inciso relativo a los Indígenas, fundamentado en que ellos no dejan de ser sujetos disciplinables, en tanto particulares que administren recursos del Estado. Una revisión más detenida de la disposición que pretendía eliminarse, sugiere su reincorporación, dado que la derogatoria propuesta podría dar lugar a interpretaciones equívocas que sustrajeran a la Procuraduría General de la Nación de la competencia

para disciplinar a los indígenas conforme al Código General Disciplinario, cuando ello no es lo que se pretende.

Incluso se propone ampliar el alcance de la norma, para que incluya como sujetos disciplinables no solo a los indígenas cuando administren recursos del Estado, sino también a los indígenas que ejerzan funciones públicas. El inciso final del artículo 25 del proyecto en cuestión, que luego de la reenumeración conservó su numeración, quedaría así:

Artículo 25. Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en esta ley.

Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, son servidores públicos disciplinables los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria.

Los indígenas que ejerzan funciones públicas o administren recursos del Estado, serán disciplinados conforme a este código”.

- En el párrafo del artículo 29 se hace referencia al artículo 66 del Código, cuando la referencia correcta es al artículo 65. Situación esta que se ajusta producto de la reenumeración. En consecuencia, la norma quedará así:

Artículo 29. Culpa. La conducta es culposa cuando el sujeto disciplinable incurre en los hechos constitutivos de falta disciplinaria, por la infracción al deber objetivo de cuidado funcionalmente exigible y cuando el sujeto disciplinable debió haberla previsto por ser previsible o habiéndola previsto confió en poder evitarla.

La culpa sancionable podrá ser gravísima o grave. La culpa leve no será sancionable en materia disciplinaria.

Habrà culpa gravísima cuando se incurra en falta disciplinaria por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento.

La culpa será grave cuando se incurra en falta disciplinaria por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones.

Parágrafo. Las faltas señaladas en el artículo 65 de este Código podrán ser sancionadas a título de culpa, siempre y cuando la modalidad del comportamiento así lo permita.

- En el artículo 33 se hace referencia al artículo 53 del Código, cuando la referencia correcta es al artículo 52. Situación esta que se ajusta producto de la reenumeración. En consecuencia, la norma quedará así:

Artículo 33. Prescripción e interrupción de la acción disciplinaria. La acción disciplinaria prescribirá en cinco años, contados para las faltas de ejecución instantánea desde el día de su consumación, para las de ejecución permanente o continuada, desde la realización del último acto y para las omisivas, desde cuando haya cesado el deber de actuar. La prescripción se interrumpirá con la adopción y no-

tificación del fallo de primera o única instancia. En este evento, para emitir y notificar el fallo de segunda instancia o de reposición, la autoridad disciplinaria tendrá un término de dos años contados a partir del siguiente día del vencimiento para impugnar la decisión.

Para las faltas señaladas en el artículo 52 de este Código, el término de prescripción será de doce años, el cual se interrumpirá con la adopción y notificación del fallo de primera o única instancia. En este evento, para emitir y notificar el fallo de segunda instancia o de reposición, la autoridad disciplinaria tendrá un término de tres años contados a partir del siguiente día del vencimiento para impugnar la decisión.

Cuando se investiguen varias conductas en un solo proceso, la prescripción se cumplirá independientemente para cada una de ellas.

Parágrafo. Los términos prescriptivos aquí previstos quedan sujetos a lo establecido en los tratados internacionales que ratifique Colombia.

- En el artículo 38 relativo a los deberes, en aras de garantizar la publicidad se propone adicionar la expresión “Y EN LA PÁGINA WEB” del numeral 27”. La inclusión de esta expresión ya se había precisado en la ponencia, pero se omitió en la presentación del articulado definitivo. Así las cosas, dicho artículo, en su numeral 27, quedará así:

Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

(...)

27. Publicar en las dependencias de la respectiva entidad, en sitio visible, y en la página web, una vez por mes, en lenguaje sencillo y accesible al ciudadano común, una lista de las licitaciones declaradas desiertas y de los contratos adjudicados, que incluirá el objeto y su valor y el nombre del adjudicatario.

- En el mismo artículo 38 relativo a los deberes, se sugiere en el numeral 28 eliminar la expresión y las Personerías Municipales y Distritales, por cuanto la vigilancia fiscal es exclusiva de las Contralorías.

Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

(...)

28. Hacer las apropiaciones en los presupuestos y girar directamente a las contralorías departamentales y municipales, como a la Contraloría General de la República dentro del término legal, las partidas por concepto de la cuota de vigilancia fiscal, siempre y cuando lo permita el flujo de caja.

- En relación con el artículo 39 numeral 16, relativo a prohibiciones, se propone sustituir la expresión jurisdicción contencioso administrativa por autoridad judicial competente, dado que si bien es la Jurisdicción contenciosa la que por regla general anula actuaciones administrativas, no es la única que lo hace, siendo más incluyente y genérica la expresión propuesta. Así las cosas el artículo 39 del proyecto en comento quedará así:

Artículo 39. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

(...)

16. Reproducir actos administrativos suspendidos o anulados por la autoridad judicial competente, o proceder contra resolución o providencia ejecutorias del superior.

• De otro lado, el numeral 26 del artículo 39, incluye la expresión arancel judicial, que no existe en nuestro ordenamiento jurídico vigente. Por eso se propone eliminarlo. En consecuencia el numeral 26 del artículo 39 quedará así:

Artículo 39. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

(...)

26. Infringir las disposiciones sobre honorarios o tarifas de los profesionales liberales o auxiliares de la justicia, en cuantía injusta y excesiva.

• Con relación al artículo 54 del proyecto del Código General Disciplinario, que según la reenumeración aparece como artículo 53, relativo a las faltas relacionadas con la libertad y otros derechos fundamentales, se propone agregar una falta, como numeral 4, a fin de afianzar la censura a todos los comportamientos discriminatorios.

El artículo 53 tendrá un numeral nuevo que será el numeral 4 y quedará así:

Artículo 53. Faltas relacionadas con la libertad y otros derechos fundamentales.

(...)

4. Realizar, promover, o instigar a otro servidor público a ejecutar actos de hostigamiento, acoso o persecución, contra otra persona en razón de su raza, etnia, nacionalidad, sexo, orientación sexual, identidad de género, religión, ideología política o filosófica.

• Con relación al numeral 10 del artículo 72 del Proyecto del Código General Disciplinario, se tiene que el mismo hace referencia a un sinnúmero de artículos y numerales, que producto de la reenumeración del articulado, deben ser ajustados. En consecuencia el artículo 72 del Proyecto quedará así, especialmente en lo que tiene que ver con el numeral 10:

Artículo 72. Sujetos y faltas gravísimas. Los sujetos disciplinables por este título solo responderán de las faltas gravísimas aquí descritas; son faltas gravísimas las siguientes conductas:

(...)

10. Las consagradas en el numeral 14 del artículo 39; numerales 2, 3, 6 y 7 del artículo 54; numerales 4, 7 y 10 del artículo 55; numeral 3 del artículo 56; numerales 1, 8, 9, 10 y 11 del artículo 57; numeral 2 del artículo 60; numeral 1 del artículo 61; numerales 1, 4, 5, 6 y 8 del artículo 62, cuando resulten compatibles con la función, servicio o labor.

• En el artículo 81, se omitió una expresión que se había precisado en la ponencia, pero que se omitió en el texto del articulado definitivo relativo a la determinación de los extremos de la inhabilidad. En consecuencia el artículo 81 quedará así:

Artículo 81. Límite de las sanciones. La inhabilidad no será inferior a cinco (5) ni superior a veinte (20) años.

La suspensión no será inferior a un (1) mes, ni superior a cuarenta y ocho (48) meses.

La multa es una sanción de carácter pecuniario la cual no podrá ser inferior al valor de 10, ni superior al de ciento ochenta (180) días del salario mínimo legal mensual vigente establecido por el Gobierno nacional.

• En el artículo 93, es preciso adicionar, la expresión "... o quien haga sus veces", después de la referencia que se hace al Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales, previendo la eventual entrada en vigencia de iniciativas que están en trámite y que promueven la desaparición de dichas corporaciones y su sustitución por otras. De otro lado, resulta conveniente mejorar la redacción del párrafo segundo del mismo artículo 93, excluyendo la expresión, "con formación jurídica", pues diera a entender que no pudieran hacer parte de dicha oficina, profesionales de otras áreas. El artículo 93 quedará así:

Artículo 93. Control Disciplinario Interno. Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura o quien haga sus veces, debe organizar una unidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores. Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional conocerá del asunto la Procuraduría General de la Nación de acuerdo a sus competencias.

En aquellas entidades u organismos donde existan regionales o seccionales, se podrán crear oficinas de control interno del más alto nivel, con las competencias y para los fines anotados.

En todo caso, la segunda instancia será de competencia del nominador, salvo disposición legal en contrario. En aquellas entidades donde no sea posible organizar la segunda instancia, será competente para ello el funcionario de la Procuraduría a quien le corresponda investigar al servidor público de primera instancia.

Parágrafo 1°. La Oficina de Control Disciplinario Interno de la Fiscalía General de la Nación conocerá y fallará las investigaciones que se adelanten contra los empleados judiciales de la entidad. La segunda instancia será de competencia del nominador o de quien este delegue.

Parágrafo 2°. Se entiende por oficina del más alto nivel la conformada por servidores públicos mínimo del nivel profesional de la administración. El jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno, quien deberá ser abogado, pertenecerá al nivel directivo de la entidad.

• En el artículo 106 se hace referencia al artículo 105 del Código, cuando la referencia correcta es al artículo 104. Situación esta que se ajusta producto de la reenumeración. En consecuencia, la norma quedará así:

Artículo 106. Recusaciones. Cualquiera de los sujetos procesales podrá recusar al servidor público

que conozca de la actuación disciplinaria, con base en las causales a que se refiere el artículo 104 de esta ley. Al escrito de recusación acompañará la prueba en que se funde.

- En el artículo 109, es preciso adicionar, la expresión "... o quien haga sus veces", después de la referencia que se hace al Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales, previendo la eventual entrada en vigencia de iniciativas que están en trámite y que promueven la desaparición de dichas corporaciones y su sustitución por otras.

Artículo 109. Sujetos procesales en la actuación disciplinaria. Podrán intervenir en la actuación disciplinaria, como sujetos procesales, el investigado y su defensor, el Ministerio Público, cuando la actuación se adelante en el Consejo Superior o Seccional de la Judicatura o quien haga sus veces, o en el Congreso de la República contra los funcionarios a que se refiere el artículo 174 de la Constitución Política. Esta misma condición la ostentarán las víctimas de conductas violatorias de Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, así como de acoso laboral.

En ejercicio del poder de supervigilancia administrativa y cuando no se ejerza el poder preferente por la Procuraduría General de la Nación, esta podrá intervenir en calidad de sujeto procesal.

- En el artículo 131 relativo a la oportunidad para interponer los recursos, resulta del caso ampliar el término de cinco (5) a diez (10) días, pues resulta más razonable y garantista.

Artículo 131. Oportunidad para interponer los recursos. En la etapa de investigación los recursos de reposición y apelación se podrán interponer desde la fecha de expedición de la respectiva decisión hasta el vencimiento de los diez (10) días siguientes a la notificación respectiva.

Si la notificación de la decisión se hace en la etapa de juicio, los recursos deberán interponerse y sustentarse en el curso de la respectiva audiencia o diligencia. Si la misma se realiza en diferentes sesiones, se interpondrán en la sesión donde se produzca la decisión a impugnar.

- En el artículo 133 relativo a la procedencia del recurso de reposición, es del caso ampliar su procedencia, a decisiones como las de única instancia de la jurisdicción disciplinaria, que por su naturaleza, no tienen otro recurso.

Artículo 133. Recurso de reposición. El recurso de reposición procederá únicamente contra la decisión que niega la nulidad; la negación de la solicitud de copias o pruebas en la etapa de investigación, la no procedencia de la objeción del dictamen pericial y contra el fallo de única instancia proferida por la Jurisdicción disciplinaria o quien haga sus veces.

- En el inciso final del artículo 138 relativo a la ejecutoria de las decisiones, es preciso mencionar las decisiones que resuelven la consulta, para que queden incorporadas dentro de la hipótesis que señala en qué momento adquieren firmeza

Artículo 138. Ejecutoria de las decisiones. Las decisiones disciplinarias contra las que proceden recursos quedarán en firme cinco (5) días después de la

última notificación. Las que se dicten en audiencia o diligencia, al finalizar esta o la sesión donde se haya tomado la decisión, si no fueren impugnadas.

Las decisiones que resuelvan los recursos de apelación y queja; la consulta, y aquellas contra las cuales no procede recurso alguno, quedarán en firme el día que sean notificadas.

- En el artículo 141 relativo a la procedencia de la revocatoria directa, resulta pertinente suprimir la expresión "...o por quien los profirió", que aparece tachado en el inciso primero, y que fue dejado en el texto, cuando justamente el propósito era sustraerlo. También se elimina la expresión Procurador General de la Nación, pues en el artículo subsiguiente, se precisa lo pertinente al competente para revocar. El párrafo segundo, queda como inciso tercero, y el párrafo primero como párrafo único, mejorando así la redacción y el entendimiento de la norma.

Artículo 141. Procedencia de la revocatoria directa. Los fallos sancionatorios y autos de archivo podrán ser revocados de oficio o a petición del interesado.

El quejoso podrá solicitar la revocatoria del auto de archivo, siempre y cuando no hubiere interpuesto contra este los recursos ordinarios previstos en este Código.

El plazo para solicitar la revocatoria directa para las decisiones de archivo por parte del quejoso será de tres (3) meses a partir de la fecha de su comunicación.

Una vez se allegue la petición de revocatoria se comunicará al disciplinado para que dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la comunicación se pronuncie sobre la solicitud.

Parágrafo. Cuando se trate de faltas disciplinarias que constituyen infracciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, procede la revocatoria del fallo absolutorio por parte del Procurador General de la Nación, así como del archivo de la actuación, de oficio o a petición del quejoso que tenga la calidad de víctima o perjudicado.

- En el artículo 142 relativo a la competencia para proceder con la revocatoria directa, se precisa que se trata de una competencia a cargo del Procurador General de la Nación. Y que en tratándose de revocatoria de decisiones absolutorias, la potestad de revocatoria se circunscribe únicamente a determinados casos. El artículo 142 quedará así:

Artículo 142. Competencia. El Procurador General de la Nación será la única autoridad competente, que podrá revocar los fallos sancionatorios, los autos de archivo y el fallo absolutorio.

En el caso de los fallos absolutorios, procederá la revocatoria únicamente cuando se trate de faltas disciplinarias que constituyan violaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, expedidos por cualquier funcionario de la Procuraduría o autoridad disciplinaria.

- En el artículo 144 relativo a la revocatoria a solicitud del sancionado, se precisa aclarar la expresión

del primer inciso, que quedó como “**aquellos**”, cuando en vedad debió separarse así: **aquel - los**; solo de esta manera, la norma conserva el sentido que se pretende. El artículo 144 quedará así:

Artículo 144. Revocatoria a solicitud del sancionado. El sancionado podrá solicitar, por una única vez, la revocación total o parcial del fallo sancionatorio, siempre y cuando no hubiere interpuesto contra aquel los recursos ordinarios previstos en este Código.

La revocatoria del acto sancionatorio es procedente aun cuando el sancionado haya acudido a la jurisdicción contencioso-administrativa, siempre y cuando no se hubiere proferido sentencia definitiva; con todo, si se hubiere proferido sentencia, podrá solicitarse la revocatoria de la decisión por causa distinta a la que dio origen a la decisión jurisdiccional.

- En el inciso primero del artículo 152 relativo a la Práctica de Pruebas por comisionado, es necesario eliminar la expresión “...o a un particular que cumpla función pública de manera transitoria”, pues no resulta dable, que tal atribución tan trascendente dentro de un proceso, se le entregue a un particular. De igual manera en el inciso penúltimo es preciso mejorar la redacción, separando con un punto seguido la primer idea, de la siguiente.

Artículo 152. Práctica de pruebas por comisionado. El funcionario competente podrá comisionar para la práctica de pruebas a otro servidor de la misma Entidad. Cuando se requiera practicar pruebas fuera de la sede del despacho de conocimiento se podrá acudir a las personerías distritales o municipales.

En la decisión que ordene la comisión se deben establecer las diligencias objeto de la misma y el término para practicarlas.

El comisionado practicará aquellas pruebas que surjan directamente de las que son objeto de la comisión, siempre y cuando no se le haya prohibido expresamente. Si el término de comisión se encuentra vencido se solicitará ampliación y se concederá y comunicará por cualquier medio eficaz, de lo cual se dejará constancia.

Se remitirán al comisionado las copias de la actuación disciplinaria que sean necesarias para la práctica de las pruebas. Dicha remisión podrá hacerse por medio electrónico.

El Procurador General de la Nación podrá comisionar a cualquier funcionario para la práctica de pruebas. Los demás servidores públicos de la Procuraduría solo podrán hacerlo cuando la prueba deba practicarse fuera de su sede, salvo que el comisionado pertenezca a su dependencia.

- En el artículo 162, se hace referencia al artículo 53 del Código, cuando la referencia correcta es al artículo 52. Situación esta que se ajusta producto de la reenumeración. En consecuencia, la norma quedará así:

Artículo 162. Beneficios de la confesión. Si al momento de instalar la audiencia el disciplinado acepta la responsabilidad que se le imputa en el auto de citación a audiencia y formulación de cargos, la autoridad disciplinaria inmediatamente la evaluará

y de ser procedente suspenderá la audiencia por el término de diez (10) días para proferir el fallo sancionatorio.

Al momento de dosificar la sanción la autoridad disciplinaria deberá disminuir la sanción de inhabilidad, suspensión o multa hasta en una tercera parte de la sanción a imponer.

El anterior beneficio no se aplicará cuando se trate de las faltas gravísimas contenidas en el artículo 52 de este Código.

Cuando la confesión se presente durante la etapa de investigación, la autoridad disciplinaria la valorará y de encontrarla procedente la evaluará y citará a audiencia y formulará cargos.

- En el artículo 216, subsisten unas expresiones tachadas “**Oficina de Registro y Control de la P²**”, que naturalmente deben suprimirse. En consecuencia, la norma quedará así:

Artículo 216. Informe de la iniciación de la investigación. Si la investigación disciplinaria se inicia por una Oficina de Control Disciplinario Interno, esta dará aviso inmediato a la Viceprocuraduría General de la Nación y al funcionario competente de esa entidad o de la personería correspondiente, para que decida sobre el ejercicio del poder disciplinario preferente. La Procuraduría establecerá los mecanismos electrónicos y las condiciones para que se suministre dicha información.

Si la investigación disciplinaria se inicia por la Procuraduría General de la Nación o las personerías distritales o municipales, se comunicará al jefe del órgano de control disciplinario interno, con la advertencia de que deberá abstenerse de abrir investigación disciplinaria por los mismos hechos o suspenderla inmediatamente, y remitir el expediente original a la oficina competente de la Procuraduría.

- En el artículo 218 Reintegro del Suspendido, se considera pertinente acoger una tendencia Jurisprudencial del Honorable Consejo de Estado, en el sentido de que en tanto las medidas cautelares, como la suspensión del cargo, son justamente eso, medidas cautelares, no sanciones, mal puede la entidad correspondiente, suspender además de la remuneración, algunas otras erogaciones asociadas a la nómina, como la Seguridad Social y otros aportes parafiscales.

En consecuencia el artículo 218 del proyecto y especialmente el inciso segundo en cuestión quedará así:

Artículo 218. Reintegro del suspendido. Quien hubiere sido suspendido provisionalmente será reintegrado a su cargo o función y tendrá derecho al reconocimiento y pago de la remuneración dejada de percibir durante el período de suspensión, cuando la investigación termine con fallo absolutorio, o decisión de archivo o de terminación del proceso, o cuando expire el término de suspensión sin que se hubiere proferido fallo de primera o única instancia.

En este caso, no obstante la suspensión del pago de la remuneración, subsistirá a cargo de la entidad, la obligación de hacer los aportes a la seguridad social y los parafiscales respectivos.

• En relación con el artículo 234, relativo al trámite de segunda instancia, se acoge la propuesta de ampliar el término para resolverse la impugnación, ampliando de 20 a 45 días dicho plazo.

En consecuencia el artículo 234 del proyecto de CGP, que dará así:

Artículo 234. Trámite de la segunda instancia. El funcionario de segunda instancia deberá decidir por escrito dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la fecha en que hubiere recibido el proceso.

El recurso de apelación otorga competencia al funcionario de segunda instancia para revisar únicamente los aspectos impugnados y aquellos otros que resulten inescindiblemente vinculados al objeto de impugnación.

• En el artículo 246, relativo a la ejecutoria, es necesario, conforme a la jurisprudencia, precisar, que la ejecutoria no se da con la suscripción, sino con la notificación de la decisión.

Artículo 246. Ejecutoria. La sentencia que resuelve los recursos de apelación, de queja, la consulta y aquellas no susceptibles de recurso, quedarán ejecutoriadas al momento de su notificación. La de única instancia dictada por la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces, quedará ejecutoriada al vencimiento del término para interponer el recurso de reposición.

• En relación con el artículo 249, resulta de nuevo del caso, agregar la expresión o quien haga sus veces, conforme a las explicaciones precedentes, como también agregar en el inciso segundo, la expresión Magistrados Auxiliares, pues ellos, pese a ser empleados judiciales, también pueden ser sujetos de comisión para la práctica de pruebas.

Artículo 249. Práctica de pruebas por comisionado. Para la práctica de pruebas los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria de los Consejos Seccionales o quien haga sus veces, podrá comisionar dentro de su sede a sus abogados asistentes, y fuera de ella a funcionarios judiciales de igual o inferior categoría.

Los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, o quien haga sus veces, podrán comisionar a sus Magistrados Auxiliares, abogados asistentes y a cualquier funcionario judicial del país para la práctica de pruebas.

• En relación con el artículo 254, relativo al procedimiento verbal, es del caso dejar claro, que la competencia del magistrado Sustanciador, no va solo hasta agotar la fase probatoria, sino incluso más allá, en todo caso hasta antes de proferir sentencia, pues se trata, de corporaciones, integradas pluralmente.

Artículo 254. Aplicación del procedimiento verbal. El procedimiento establecido en este Código procede de conformidad con la competencia de las Salas Disciplinarias de los Consejos Superior y Seccionales o quien haga sus veces. Lo adelantará el Magistrado sustanciador en audiencia hasta antes del fallo de primera o única instancia. Dentro de los cinco (5) días siguientes registrará el proyecto de fallo que será dictado por la sala en el término de ocho (8)

días. Contra el anterior fallo procede el recurso de apelación o el de reposición en el de única instancia.


• Con respecto al artículo 267 relativo a la vigencia, se mejora la redacción, para no dejar dudas, que el proyecto entra en vigencia cuatro meses después de hacer parte formal del ordenamiento jurídico colombiano, se precisa qué disposiciones tienen una vigencia diferida hasta el 1° de enero de 2017, a fin de contar con un término superior en aspectos que imponen la implementación de ciertas medidas especiales. También resulta del caso precisar algunas disposiciones del Decreto-ley 262 de 2000 que también quedan derogadas.


En este orden de ideas, el artículo 267, que luego de la remuneración, quedó como artículo 266 quedará así:


Artículo 266. Vigencia y derogatoria. La presente ley entrará a regir cuatro meses después de su sanción y publicación y deroga las siguientes disposiciones: Ley 734 de 2002 y los artículos 3°, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60 y 132 de la Ley 1474 de 2011 y los numerales 21, 22, 23 y 24 del artículo 7° del Decreto-ley 262 de 2000. Los regímenes especiales en materia disciplinaria conservarán su vigencia.


Los artículos 101, 102, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235 y 254 relativos al procedimiento reflejado en este código, entrarán a regir a partir del 1° de enero de 2017.


• Con respecto al último artículo denominado “**artículo transitorio**”, dado que la Defensoría Pública no cuenta con los instrumentos logísticos y financieros para asumir la responsabilidad que se deriva de dicha disposición, y no hay seguridad que en el término de un (1) año esas condiciones hayan cambiado, se propone eliminarlo.



 CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR

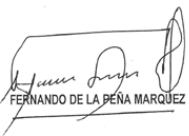

 PEDRITO TOMAS PEREIRA CABALLERO


 CARLOS GERMAN NAVAS TALERO


 ANGELICA LOZANO CORREA


 HARRY GIOVANNY GONZALEZ GARCIA


 EDUARDO DAVID RODRIGUEZ

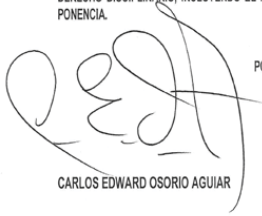

 FERNANDO DE LA PEÑA MARQUEZ


 JORGE ENRIQUE ROZO RODRIGUEZ

PROPOSICIÓN

DESÉ PRIMER DEBATE AL AL PROYECTO DE LEY No. 195 DE 2014 CÁMARA Y 55 DE 2014 SENADO * POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO Y SE DEROGAN LA LEY 734 DE 2002 Y ALGUNAS DISPOSICIONES DE LA LEY 1474 DE 2011, RELACIONADAS CON EL DERECHO DISCIPLINARIO, INCLUYENDO EL PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTO EN ESTA PONENCIA.

PONENTES


CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR

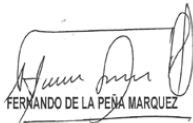

PEDRITO TOMAS PEREIRA CABALLERO


CARLOS GERMAN NAVAS TALERO


ANGELICA LOZANO CORREA


HARRY GIOVANNY GONZALEZ GARCIA


EDWARD DAVID RODRIGUEZ


FERNANDO DE LA PEÑA MARQUEZ


JORGE ENRIQUE ROZO RODRIGUEZ

CONTENIDO

Gaceta número 317 - Jueves, 21 de mayo de 2015
CÁMARA DE REPRESENTANTES
PONENCIAS

Págs.

Ponencia y texto propuesto con modificaciones para primer debate al Proyecto de ley número 154 de 2014 Cámara, 56 de 2013 Senado, por medio de la cual se ordena a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Ministerio de Transporte, realizar la inscripción como donante de órganos, a la persona que así lo acepte al momento de expedición de la cédula de ciudadanía y licencia de conducción..... 1

Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 155 de 2014 Cámara, por la cual se reglamenta el servicio de parqueaderos en el territorio nacional..... 17

Informe de ponencia y texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 233 de 2015 Cámara, por la cual se dictan disposiciones en relación con el funcionamiento del Consejo Nacional Electoral, se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones..... 22

ENMIENDAS

Enmienda al informe de ponencia para primer debate en Cámara al proyecto de ley número 195 de 2014 y 55 de 2014 Senado, por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario y se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario..... 30