



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 - Nº 821

Bogotá, D. C., miércoles, 14 de octubre de 2015

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 54 DE 2015 SENADO

por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 14 de octubre de 2015

Doctor

MANUEL ENRÍQUEZ ROSERO

Presidente Comisión Primera

Senado de la República

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado, por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país, y se dictan otras disposiciones.

Respetado doctor Enríquez:

Por decisión de la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado me ha correspondido presentar ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado, por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país, y se dictan otras disposiciones. A continuación me permito rendir **Ponencia Negativa** en los siguientes términos:

I. SÍNTESIS DEL PROYECTO

El Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado, por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país, y se dictan otras disposiciones; presenta una serie de propuestas para la modificación del régimen actual de las Juntas Administradoras Locales: (i) el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales, exceptuando de este reconocimiento a aquellas juntas pertenecientes al Régimen Especial del Distrito Capital de Bogotá; (ii) la fuente de financiación de los honorarios de las Juntas Administradoras Locales, (iii) la redefinición del *nomen iuris* de los actos proferidos por las Juntas Administradoras

Locales en Acuerdos Comunales. (iv) la facultad de los miembros de las Juntas Administradoras Locales de presentar proyectos de Acuerdo Comunal y (v) equipara en lo que no establezca el proyecto de ley de manera específica a las Juntas Administradoras Locales con los Concejos Municipales.

II. ANTECEDENTES

El Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado, no es el primero en proponer el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales. En el año 2013, el Senador Fernando Tamayo Tamayo presentó el mismo proyecto, al cual le fue atribuido el radicado número 72 de 2013 Senado. Aquel proyecto, conservó una estructura idéntica al Proyecto número 52 de 2014 Senado, no solo en su articulado, sino también en su exposición de motivos. Sin embargo, la diferencia profunda entre uno y otro proyecto, es que el número 72 de 2013 Senado, no contemplaba la fuente de financiación del reconocimiento de honorarios de los Ediles y Comuneros, mientras que el número 52 de 2014 Senado dispone que la fuente de financiación de los honorarios de los miembros de las Juntas Administradoras Locales sean los Ingresos Corrientes de Libre Destinación.

El Proyecto de ley número 72 de 2013 Senado, fue archivado debido al incumplimiento del artículo 162 de la Constitución Política: “Ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas.”¹

En el año 2014, el honorable Senador Fernando Tamayo Tamayo, presentó el Proyecto de ley número 52 de 2014 Senado, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 399 de 2014. El proyecto de ley fue archivado por tránsito de legislatura el 19 de junio de 2015.

III. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley de la referencia tiene por finalidad, de acuerdo a los autores, “reconocer la actividad

¹ Según la *Gaceta del Congreso* número 665 de 2013, el Proyecto de ley número 72 de 2013 Senado, ni siquiera tuvo ponencia.

*constitucional y legal que desarrollan los miembros de las Juntas Administradoras Locales, autorizando a los alcaldes el pago de honorarios, y regulándoles su funcionamiento, exceptuándose lo ya establecido para Bogotá, Distrito Capital, en el Decreto número 1421 de 1993 y sus demás normas reglamentarias*². Dicho objetivo se materializa en el desarrollo del articulado, reconociendo honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales. Los recursos que se determinan para cumplir con dicha finalidad, son aquellos de libre destinación de los municipios.

IV. COMPOSICIÓN DEL ARTICULADO

El proyecto de ley número 54 de 2015 Senado está compuesto de seis artículos, así:

Artículo 1°. *Objeto del proyecto.* El proyecto pretende el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales, y la regulación de su funcionamiento.

Artículo 2°. *Modifica y adiciona al artículo 42 de la Ley 1551 de 2012 (Régimen Municipal).* Adiciona que los municipios podrán establecer por iniciativa del Alcalde Municipal, mediante acuerdo de sus respectivos Concejos, el pago de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales por asistencia a sesiones plenarias y a comisiones.

Así mismo, se establece que la fuente de ingresos de la financiación de los honorarios será la de los ingresos corrientes de libre destinación del presupuesto del distrito o municipio.

Artículo 3°. *Modifica el artículo 120 de la Ley 136 de 1994.* El artículo establece que los actos administrativos de las Juntas Administradoras Locales pasarán de llamarse **resoluciones** a llamarse **acuerdos comunales** y requerirán la firma del Presidente, del Secretario y del Alcalde Municipal. Dichos acuerdos cuentan con fuerza vinculante para todas las autoridades municipales.

Artículo 4°. *Modifica y adiciona al artículo 140 de la Ley 136 de 1994.* Respecto a las iniciativas ante las Juntas Administradoras Locales, se establece que los miembros de las juntas administradoras locales también pueden presentar proyectos de Acuerdo Comunal, proponer y debatir temas pertinentes y ejercer control político en su comuna o corregimiento.

Artículo 5°. El presente es un artículo residual, que establece que aquellas situaciones que no estén previstas en esta ley, se regirán por las normas establecidas para el funcionamiento de los Concejos Municipales.

Artículo 6°. Este artículo prevé la vigencia del presente proyecto de ley y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

V. MARCO JURÍDICO

En el informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 52 de 2014 Senado, por la cual se otorga reconocimiento creando estímulos a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país, se redefine su funcionamiento y se dictan otras disposiciones, presentado por las Senadoras Paloma Valencia Laserna y Claudia López Hernández, se incluyó un análisis del marco jurídico aplicable a las Juntas Administradoras Locales, el cual se desarrolla a continuación debido a su pertinencia y relación con el objeto del proyecto de ley objeto de esta ponencia:

a) Sobre la legislación vigente.

La primera vez que en el ordenamiento jurídico colombiano se hizo mención a las Juntas Administradoras Locales, fue en la reforma administrativa realizada mediante el Acto Legislativo número 01 de 1968. En el artículo 61 de este texto normativo, se otorgó la potestad a los Concejos Municipales para que pudieran crear Juntas Administradoras Locales conforme a los límites impuestos por la ley. No se reconocieron honorarios, sin embargo, tampoco se negaron, y la aparición de la figura de Juntas Administradoras Locales fue más bien escueta.

Dieciocho años después, el Estatuto Básico de la Administración Municipal, Ley 11 de 1986, expedida el 15 de enero, fue la primera en establecer funciones a las Juntas Administradoras Locales, tales como proponer la inclusión de partidas presupuestales, recomendar y aprobar impuestos y contribuciones, vigilar y controlar la prestación de servicios públicos municipales en su jurisdicción y sugerir a las autoridades la expedición de medidas. Los integrantes de las Juntas Administradoras Locales debían reunirse al menos una vez al mes y su composición era de siete (7) miembros, dos (2) de los cuales debían ser elegidos popularmente y los demás podían ser elegidos conforme a la voluntad de los Concejos Municipales. En ninguna disposición de la Ley 11, se establecieron honorarios para los Ediles o Comuneros.

Con la entrada en vigencia de la Ley 11 de 1986, se le dio a los Concejos Municipales la capacidad de dividir el territorio de su respectiva jurisdicción en pequeñas jurisdicciones llamadas “Comunas” cuando se tratara de zonas urbanas de mínimo diez mil (10.000) habitantes, y cuando se tratara de zonas rurales su denominación fue la de “Corregimientos”. La importancia de esta división territorial radica en que extendió la participación ciudadana y democrática a los niveles más básicos; los vecindarios y zonas comunes de estos.

El 25 de abril de 1986, entró en vigencia el Código de Régimen Municipal, Decreto 1333 de 1986, el cual respecto de las Juntas Administradoras Locales, mantuvo las funciones, número de reuniones, forma de elección de los miembros y su jurisdicción que habían sido establecidos en la Ley 11 de 1986, y al igual que en esta ley, el Decreto 1333 no contuvo ninguna disposición que mencionara el tema de honorarios a Ediles o Comuneros.

Con la Constitución Política de 1991, se les dio rango constitucional a las Juntas Administradoras locales, fortaleciendo su legitimidad al establecer la elección popular de sus miembros. El constituyente se preocupó, entre otras cosas, por formalizar e institucionalizar la figura de las Juntas Administradoras Locales, otorgándole funciones como participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social, vigilar la prestación de los servicios municipales en su jurisdicción, formular propuestas de inversión a las autoridades, distribuir las partidas globales asignadas por el presupuesto municipal, y ejercer las funciones que les delegue el Concejo Municipal y otras Autoridades Locales. Además, la Constitución de 1991 también estableció un régimen especial para las Juntas Administradoras Locales del Distrito Capital que fue posteriormente desarrollado por el Decreto-ley 1421

² Artículo 1° del Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado.

de 1993³. La Constitución Política de 1991 no estableció la cantidad de Ediles de las Comunas y mucho menos hizo mención a algún tipo de honorarios para los miembros de las Juntas Administradoras Locales.

Posteriormente, con la expedición de la Ley 136 de 1994, se concedió a las Juntas Administradoras Locales la facultad de presentar Proyectos de Acuerdo ante los Concejos Municipales en materias relacionadas con sus atribuciones. Además, la ley estableció que las Juntas Administradoras Locales estarán conformadas por no menos de cinco (5) ni más de nueve (9) miembros, **quienes cumplirán sus funciones ad honórem**. Sumado a esto, la ley dispuso que los Concejos podrán constituir *“un presupuesto participativo que permita a los ciudadanos deliberar y decidir en la distribución de un porcentaje del presupuesto municipal, a través de las JAL, asignado a sus respectivas comunas, corregimientos y localidades”*.

En lo relacionado con reconocimientos de derechos prestacionales a los Ediles, la Ley 136 de 1994 estableció que *“En aquellos municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes, los Alcaldes garantizarán la seguridad social en salud y riesgos profesionales de los ediles, con un ingreso base de cotización de un (1) salario mínimo legal mensual vigente y sin que esto implique vinculación laboral con la entidad territorial, a través de la suscripción de una Póliza de Seguros con una compañía reconocida oficialmente de conformidad con el reglamento que para tal efecto expida el Concejo Municipal. En materia pensional los miembros de las Juntas Administradoras Locales gozarán de los beneficios establecidos por el artículo 26 de la Ley 100 de 1993. También deberá suscribirles una Póliza de Vida...”*.

En cuanto al territorio de jurisdicción de las Juntas Administradoras Locales, la Ley 136 de 1994, dispuso que en los municipios de categoría especial, primera y segunda, las comunas estarán organizadas con no menos de diez mil (10.000) habitantes, mientras que en los municipios de categoría tercera y cuarta, las comunas estarán organizadas con no menos de cinco mil (5.000) habitantes. Cada una de las comunas y corregimientos, constituyen, al tenor de la ley, una circunscripción electoral. Esta fue una innovación en materia electoral y territorial que se mantiene vigente hasta el día de hoy.

Otro de los aportes de la Ley 136 de 1994 al ordenamiento jurídico colombiano en el tema de Juntas Administradoras Locales, fue la definición de los requisitos para ser Edil o Comunero, en armonía con las inhabilidades, incompatibilidades y faltas absolutas de los mismos, así como la posesión como requisito *sine qua non* el Edil electo no podrá desempeñar sus funciones.

Los requisitos definidos en la Ley 136 de 1994 son:

1. Ser ciudadano en ejercicio.
2. Haber residido o desempeñado alguna actividad profesional o laboral en la respectiva comuna o corregimiento por lo menos durante seis (6) meses antes de la fecha de elección.

Las inhabilidades definidas en la Ley 136 de 1994 son:

1. Haber sido condenado a pena privativa de la libertad dentro de los diez (10) años anteriores a la fecha

de elección, excepto en casos de delitos culposos o políticos.

2. Haber sido sancionado con destitución de un cargo público.
3. Haber sido excluido del ejercicio de una profesión.
4. Haber sido sancionado más de dos (2) veces por faltas a la ética profesional o a los deberes de un cargo público.
5. Ser miembro de alguna otra corporación pública de elección popular.
6. Ser servidor público.
7. Ser miembro de Juntas o Consejos Directivos de alguna entidad pública.

Las incompatibilidades definidas en la Ley 136 de 1994 son:

1. Aceptar cargos públicos del respectivo municipio so pena de perder la investidura.
2. Celebrar contratos en nombre propio o ajeno con las entidades públicas del respectivo municipio.
3. Ser apoderado de las entidades públicas del respectivo municipio salvo en los casos que determine la ley.
4. Ser miembro de Juntas Directivas o Consejos Directivos de los Sectores Central o Descentralizado del respectivo municipio o de instituciones que administren tributos del mismo.

Las faltas absolutas definidas en la Ley 136 de 1994 son:

1. La muerte.
2. La renuncia aceptada.
3. La declaratoria de nulidad de la elección.
4. La decisión de autoridad competente que los prive del derecho a ejercer funciones públicas.

Como complemento a las funciones constitucionales, la Ley 136 de 1994 adicionó como funciones de los Ediles y Comuneros las siguientes:

1. Presentar proyectos de acuerdo al Concejo Municipal en temas relacionados con el objeto de sus funciones.
2. Recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones.
3. Promover la participación de los ciudadanos en los asuntos locales.
4. Fomentar la microempresa, la famiempresa, empresas comunitarias de economía solidaria, talleres mixtos, bancos de tierra, bancos de maquinaria y actividades similares.
5. Colaborar a los habitantes de la comuna o corregimiento en la defensa de sus derechos fundamentales, tales como el derecho de petición y la acción de tutela.
6. Rendir concepto acerca de la conveniencia de las partidas presupuestales solicitadas a la administración.
7. Ejercer los derechos de postulación y veto respecto de funcionarios de libre nombramiento y remoción, conforme a la reglamentación que expida el Concejo Municipal en la materia.
8. Celebrar al menos dos (2) cabildos abiertos por periodo de sesiones.

³ Téngase en cuenta que en Colombia, los únicos Ediles a los que se les reconoce honorarios es a los del Distrito Capital de Bogotá, por las dinámicas sociales, democráticas y financieras que lo caracterizan.

9. Distribuir partidas globales con sujeción a los planes de desarrollo.

10. Expedir su propio reglamento.

11. Promover reuniones con asociaciones cívicas, profesionales, comunitarias, sindicales, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, cuyo radio de actividades esté circunscrito a la respectiva comuna o corregimiento.

A estas funciones se suman las consagradas en la Ley 1551 de 2012, las cuales son:

1. Elaborar plan de inversiones de la respectiva comuna.

2. Presentar un pronunciamiento acerca de los efectos de las rutas de transporte, construcción de nuevos centros comerciales, hospitales, clínicas, colegios, universidades, hoteles, hostales, bares, discotecas.

Respecto al pago de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, la Ley 617 de 2000, reiteró en su artículo 23 que no serán remunerados, ni podrán recibir directa o indirectamente pago o contraprestación alguna con cargo al tesoro público del respectivo municipio⁴. Esta ley también contempló las razones por las cuales los Ediles y/o Comuneros pueden perder su investidura.

Por su parte, la Ley 821 de 2003, contiene las prohibiciones expresas de los cónyuges, compañeros permanentes y parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil de los miembros de Juntas Administradoras Locales.

Recientemente, con la expedición del régimen para los distritos, Ley 1617 de 2013, se estableció que la administración de los distritos está a cargo del Concejo Distrital, el Alcalde Distrital y los Alcaldes y Juntas Administradoras Locales. En ese sentido, les otorga a las Juntas Administradoras Locales unas atribuciones especiales, como son:

1. Cumplir las funciones que en materia de servicios públicos, construcción de obras y ejercicio de atribuciones administrativas les asigne la ley y les deleguen las autoridades nacionales y distritales.

2. Preservar y hacer respetar el espacio público. En virtud de esta atribución podrán reglamentar la utilización temporal para la realización de actos culturales, deportivos, recreacionales o de mercados y ordenar el cobro de derechos por tal concepto.

3. Promover campañas para la protección y recuperación de los recursos y del medio ambiente en la localidad.

4. Vigilar la ejecución de los contratos en la localidad y formular ante las autoridades competentes las recomendaciones que estimen convenientes para el mejor desarrollo de esos contratos. En ejercicio de esta función los ediles podrán solicitar y obtener los informes y demás documentos que requieran.

5. Promover la participación y veeduría ciudadana y comunitaria en el manejo y control de los asuntos públicos y en la elaboración y ejecución del presupuesto distrital.

6. Participar en la elaboración del Plan General de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas.

7. Ejercer la veeduría que proceda sobre los elementos, maquinaria y demás bienes que la administración distrital destine a la localidad.

8. Presentar al concejo distrital proyectos de acuerdo relacionados con la localidad que no sean de la iniciativa privativa del alcalde distrital.

9. Solicitar informes a las autoridades distritales, quienes deben expedirlos dentro de los siguientes diez (10) días calendario.

En cuanto al número de Ediles que componen las Juntas Administradoras Locales de los Distritos, la Ley 1617 de 2013 fijó un mínimo de nueve (9) miembros y un máximo de quince (15), y sus calidades difieren de las de los Ediles y Comuneros Municipales, en que el tiempo de residencia o desempeño de actividades profesionales, laborales o económicas es de dos (2) años anteriores a la fecha de la elección. En cuanto a las faltas absolutas y temporales, serán aplicadas las mismas que rigen para los Concejales.

Dentro del marco de la Ley 1617 de 2013, se establecieron asuntos en los que no pueden inmiscuirse las Juntas Administradoras Locales, tales como creación de cargos, redestinar bienes y rentas, condonar deudas a favor del Distrito, imponer gravámenes o contribuciones, decretar honores, condonaciones, gratificaciones, auxilios o exenciones y decretar actos de proscripción o persecución contra personas naturales o jurídicas. Adicionalmente, esta ley fijó las reuniones ordinarias de las Juntas Administradoras Locales de los Distritos, determinando que se reunirán por derecho propio cuatro veces al año así:

1. Entre el 2 de enero y el 1º de mayo.

30 días prorrogables por 5 días más.

2. Entre el 1º de agosto y el 1º de noviembre.

Además de lo anterior, la Ley 1617 de 2013, contiene disposiciones sobre quórum deliberatorio de las Juntas Administradoras Locales de Distritos, integración de comisiones, debates, Proyectos de Acuerdo y derechos de seguridad social en salud, pensión y riesgos laborales. En ningún artículo de esta ley, se menciona el reconocimiento de honorarios a los Ediles.

Conforme a lo anterior, es posible concluir que entre 1968 y 2014, el ordenamiento jurídico colombiano ha venido concibiendo la figura de las Juntas Administradoras Locales, como corporaciones que dinamizan las bases de la democracia, sin que ello signifique que con su origen se genere una obligación del Estado de reconocer honorarios a los Ediles y Comuneros. A lo largo del desarrollo legal y constitucional, las Juntas Administradoras Locales y sus miembros se han venido afianzando dentro de un marco jurídico sólido que progresivamente les ha venido otorgando herramientas de participación política, ciudadana y programática, y así mismo les ha permitido influir en algunas de las decisiones más importantes de sus respectivos municipios dentro del ámbito de su jurisdicción.

Queda por decir, a propósito de las herramientas de participación que le ofrece el ordenamiento jurídico colombiano a las Juntas Administradoras Locales, que pueden considerarse vastas pese a que se encuentran dispersas en varias leyes. Este hecho genera la necesidad de crear un Estatuto en el cual se concentren todas las normas referidas a las Juntas Administradoras Locales y a sus miembros para brindarles seguridad jurí-

⁴ Ley 617 de 2000, **Artículo 23.- Declarado Exequible Sentencia Corte Constitucional 313 de 2002 Pagos a los miembros de las juntas administradoras locales.** Los miembros de las juntas administradoras locales no serán remunerados, ni podrán recibir directa o indirectamente pago o contraprestación alguna con cargo al tesoro público del respectivo municipio.

dica, lo que no se traduce en la innovación de nuevas reglas, sino en la recopilación de las ya existentes dentro de una ley que sea pedagógica y especial. Por otra parte, respecto al reconocimiento de honorarios es claro que la figura de los Ediles y Comunereros fue pensada como un instrumento de participación política local, para promover liderazgos e iniciativas ciudadanas, para acercar al ciudadano del común a la estructura estatal, para que desde el ciudadano se construya Estado.

b) Sobre la jurisprudencia atinente al reconocimiento de honorarios.

En la **Sentencia C-715 de 1998**, se resuelve la demanda de constitucionalidad impetrada por un ciudadano contra el inciso segundo del artículo 119 de la Ley 136 de 1994 que indica: “*Los miembros de las Juntas Administradoras Locales cumplirán sus funciones ad-honorem*”, por considerar que conculca el derecho a la igualdad establecido en el artículo 13 de la Constitución Política, toda vez que el Estatuto de Bogotá, Distrito Capital, contempla honorarios para los Ediles del Distrito. La discusión se presentó en los siguientes términos, dejando claro que se trata de dos regímenes distintos y que no por esto existe una vulneración al principio de igualdad constitucional:

“3.7. Por lo que hace a la remuneración de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, el asunto fue objeto de discusión en la Comisión Primera de la Asamblea Nacional Constituyente, en sesión del 4 de mayo de 1991, en la cual se propuso por el delegatario Raimundo Emiliani Román que los **ediles de las mismas prestaran sus servicios “ad-honorem”**; y, con posterioridad, en la sesión plenaria de 21 de junio de ese año, en la que se discutió lo atinente a tales juntas, se decidió sobre su denominación, modo de elección, integración por el número de miembros que determine la ley y sus funciones, pero nada se dijo en relación con su remuneración, como aparece en el texto definitivamente aprobado y que es hoy el artículo 318 de la Carta”.

(...)

“3.9. Siendo ello así, se trata de dos estatutos diferentes, uno general y otro especial, razón esta por la cual, en virtud de no haber establecido el constituyente el carácter remunerado o ad honorem de los ediles miembros de las Juntas Administradoras Locales, ni en el artículo 318, para los demás municipios; ni en los artículos 322, 323 y 324 de la Constitución para las Juntas Administradoras Locales del Distrito Capital, el legislador, por consideraciones de conveniencia se encontraba y se encuentra en libertad de disponer que los ediles puedan desempeñar sus cargos de manera remunerada o en forma ad honorem, sin que ello signifique que se vulnera la Constitución Nacional con una u otra decisión sobre el particular”.

(...)

“3.11. Agréguese a lo anteriormente dicho que, de acuerdo con el “*Convenio 29*” adoptado por la “*Conferencia Internacional del Trabajo*”, aprobado por la Ley 23 de 1967 (14 de junio), la labor que desempeñan los miembros de las entidades de carácter cívico, como es el caso de las Juntas Administradoras Locales, ni es un trabajo forzoso, ni tampoco, requiere ser remunerado”.

En igual sentido, en la **Sentencia C-313 de 2002**, la Corte resolvió demanda de constitucionalidad en la que el demandante señaló la inconstitucionalidad del artículo 23 de la Ley 617 de 2000, el cual indica que:

no serán remunerados, ni podrán recibir directa o indirectamente pago o contraprestación alguna con cargo al tesoro público del respectivo municipio”, toda vez que a su juicio, vulnera el derecho a la igualdad del artículo 13 de la Constitución política porque mientras el Estatuto Especial del Distrito Capital le concede honorarios a los Ediles de las localidades de Bogotá, el artículo 23 de la Ley 617 de 2000 le niega estos honorarios al resto de Ediles del país. Para este caso la Corte consideró que no hay una afectación constitucional en el no reconocimiento de honorarios a los Ediles, y su pronunciamiento fue el siguiente:

“*El actor considera que la norma demandada es contraria a la Constitución. Señala que a los miembros de las Juntas Administradoras Locales de los municipios y distritos diferentes al Distrito Capital no se le reconoce el pago de remuneración por los servicios que prestan mientras que a los de Bogotá sí se les pagan honorarios*”.

(...)

“3.3. En la demanda de la referencia, el demandante registra en la exposición de las razones por las cuales la norma acusada vulnera el derecho a la igualdad, es decir, el artículo 13 de la Carta, que el artículo acusado introduce un tratamiento diferente para los miembros de las Juntas Administradoras Locales de los distritos y municipios del país, en comparación con el de los de las Juntas Administradoras Locales de Bogotá. Afirma también que la norma demandada vulnera el derecho al trabajo consagrado en los artículos 25 y 53 de la Carta porque “*impide el derecho de todo trabajador a recibir una remuneración por sus servicios*”.

“Estos temas han sido ya del conocimiento de la Corte. En efecto, en la Sentencia C-715 de 1998 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) se estimó que el inciso segundo del artículo 119 de la Ley 136 de 1994, según el cual “[l]os miembros de las Juntas Administradoras Locales cumplirán sus funciones ad honorem”, era **exequible**”.

“La Corte acoge los argumentos expresados en esa oportunidad. Agrega que cuando la Constitución permite un régimen especial, no se configura una violación de la igualdad por la simple diferencia entre este y el régimen común. En consecuencia, se decide que el artículo 23 de la Ley 617 de 2000 no vulnera el derecho a la igualdad ni el derecho al trabajo. Por lo tanto, la demanda no está llamada a prosperar”.

Como se observa en las sentencias de constitucionalidad de los artículos 119 de la Ley 136 de 1994 y 23 de la Ley 617 de 2000, el desempeño de funciones ad honorem por parte de los miembros de las Juntas Administradoras Locales no vulnera la Constitución, ni el derecho a la igualdad de los Ediles, puesto que la norma que le concede honorarios a los Ediles del Distrito Capital de Bogotá es una norma especial que encuentra justificación en las características especiales del Distrito Capital, razón por la cual las normas demandadas resultan plenamente exequibles a la luz de la Corte Constitucional, y no conllevan a una alteración del ordenamiento jurídico ni social.⁵

⁵ Fragmento extraído de la Ponencia Negativa del Proyecto de ley número 52 de 2014, desarrollada por las honorables Senadoras Paloma Valencia Laserna y Claudia López Hernández. *Gaceta del Congreso* número 730 de 2014.

Conforme a lo anterior, a continuación procederé a exponer las razones por las cuales presento ponencia negativa al Proyecto de ley número 54 de 2015.

VI. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO DE LEY

El artículo 320 de la Constitución Política autoriza a los legisladores a “*establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, Gobierno y administración*”⁶, sin embargo, el artículo 1° de la Constitución también establece que Colombia es un Estado descentralizado con autonomía de sus entidades territoriales.

La Corte Constitucional ha establecido que “*La descentralización es una forma de organización administrativa propia de los Estados de forma unitaria, que atenúa la centralización permitiendo la transferencia de competencias a organismos distintos del poder central, que adquieren autonomía en la gestión de las respectivas funciones. No obstante, esta transferencia no implica la ruptura total del vínculo entre el poder central y la entidad descentralizada, sino que, en aras de garantizar el principio de coordinación que gobierna la función administrativa, dicho vínculo permanece vigente a través del llamado control de tutela, existente en nuestra organización administrativa respecto de los entes funcionalmente descentralizados, con definidos perfiles jurídicos, desde la reforma constitucional y administrativa operada en 1968*”.⁷

El proyecto de ley supone que las Alcaldías Municipales deberán hacer uso de los ingresos corrientes de libre destinación que tengan establecidos en su propio presupuesto para la financiación de los honorarios de los miembros de Juntas Administradoras Locales. Esta disposición está en contra de la autonomía que tienen las Alcaldías Municipales en virtud del principio de descentralización territorial. Como bien lo resaltó la Corte Constitucional, los municipios adquieren autonomía en la gestión de sus respectivas funciones y esta autonomía se traduce en el uso libre y adecuado de los ingresos corrientes de libre destinación, de modo que el legislador se debe abstener de ejercer y regular este tipo de competencias que violan el principio de descentralización territorial y están en cabeza de los entes territoriales.

Del mismo modo, se debe tener en cuenta que el Proyecto de ley al ordenar a las Alcaldías Municipales hacer uso de los ingresos corrientes de libre destinación que tengan establecidos en su propio presupuesto para la financiación de los honorarios de las Juntas Administradoras Locales, está ordenando gasto, por lo cual según el artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003 este debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo: “*En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo*”. El hecho de ordenarle gastos a los municipios debería ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y según la ley, se deberían incluir en la exposición de motivos y ponencias respectivas los costos fiscales de la iniciativa.

Sin embargo ni en la exposición de motivos ni en la ponencia de primer debate se hace referencia alguna a este punto, por lo cual no se tiene en cuenta el principio de descentralización administrativa de las Alcaldías Municipales.

El costo de la implementación de los honorarios para miembros de Juntas Administradoras Locales no ha sido contemplado en la exposición de motivos, ni se ha tenido en cuenta el impacto fiscal que podría generar para los ingresos corrientes de libre destinación del municipio. Más allá de la manera en que se viola el principio de descentralización administrativa, nos encontramos frente a un proyecto que no está contemplando el impacto a las finanzas de los municipios y el hecho de que los municipios van a dejar de invertir sus recursos en proyectos que lo venían haciendo. En efecto, para el desarrollo de la Ponencia Negativa del Proyecto de Ley 52 de 2014, desarrollada por las Senadoras Paloma Valencia Laserna y Claudia López Hernández, se solicitó un Concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público acerca del impacto fiscal que generaría la implementación de honorarios para miembros de Juntas Administradoras Locales en categoría especial 1, 2 y 3. En concepto del 21 de noviembre de 2014, el Ministerio afirmó que el costo total del cuatrienio de la implementación de los honorarios para las categorías especiales 1, 2 y 3 sería de \$58.981.515.584. Se abstuvo de emitir concepto favorable de la iniciativa por el impacto fiscal que generaría su implementación. El Proyecto de ley número 54 de 2015 plantea la implementación de honorarios para miembros de Juntas Administradoras Locales de municipios de todas las categorías, por lo cual el impacto fiscal sería mayor al propuesto previamente y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público seguramente se abstendría nuevamente de emitir concepto favorable.

La Constitución Política al crear las Juntas Administradoras Locales, buscó incluir y participar a sus miembros en la toma de decisiones del respectivo municipio. Así lo resalta el artículo 318 de la Constitución:

“Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales. En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes funciones:

1. *Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.*

2. *Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.*

3. *Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.*

4. *Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.*

5. *Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras*

⁶ Subrayas por fuera del texto original.

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C -727 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine”⁸.

El texto subrayado indica cuál es el fin constitucional de la creación de las juntas administradoras locales. Mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de asuntos públicos de carácter local. Las funciones y el fin constitucional es la de participación en el manejo de asuntos públicos. Así mismo, las funciones específicas otorgadas por la Constitución son participativas y de vigilancia, en busca de hacer partícipes a los miembros de las Juntas Administradoras Locales de aquellas decisiones que pudieren afectar directamente sus corregimientos o localidades. Las funciones deben ser ejercidas exclusivamente en las sesiones plenarias o comisiones que se lleven a cabo, motivo por el cual no son de dedicación de tiempo completo ni exclusiva y la ley las contempla como *ad honorem*. Se trata de servidores públicos *ad honorem* con funciones participativas, por lo cual no se les deben establecer honorarios.

Las funciones de los miembros de Juntas Administradoras Locales no pueden ser equiparadas a las funciones de los Alcaldes o Concejos municipales. En la exposición de motivos del proyecto de ley, se pretende equiparar la responsabilidad de las funciones de las Juntas Administradoras Locales a las de los Alcaldes y Concejos, en términos de planes de desarrollo y manejo de obras públicas, en los municipios. En este punto se debe resaltar que el hecho de tener un rol de participación importante en las decisiones que se tomen, no implica que se equiparen con las funciones de presentación de los planes de desarrollo en cabeza de los Alcaldes y de adoptar los planes de desarrollo en cabeza de los Concejos. Por el contrario, la función de los miembros de las Juntas Administradoras Locales en los planes de desarrollo es la de participar en la elaboración de planes y programas de desarrollo. Dicha función es participativa e implica que como representantes de la comunidad lleven sus inquietudes y opiniones, más no implica que su asistencia a las plenarias o comisiones deba ser remunerada, ni que lo vayan a hacer en condiciones que no son dignas.

En la exposición de motivos los proponentes del proyecto indican que la Constitución Política: *“Atribuye a los miembros de las Juntas Administradoras Locales, por ser miembros de corporaciones públicas, la calidad de servidores públicos al servicio del Estado y de la comunidad, lo que les da derecho a percibir una remuneración por el servicio que prestan, las funciones que desempeñan y las atribuciones que la ley les otorga en desarrollo de este precepto constitucional y el otorgado en el artículo 124 de este mismo normativo”⁹.* Dicha afirmación está suponiendo que todos los servidores públicos al servicio del Estado y la comunidad tienen derecho a percibir una remuneración por el servicio que prestan. Se está desconociendo el concepto de servidores públicos *ad honorem*, el cual ha sido plenamente desarrollado por la Corte Constitucional en Sentencia C-1171 de 2004.

⁸ Subrayado fuera de texto.

⁹ *Gaceta del Congreso* 732 de 2015. Informe de Ponencia para Primer Debate al proyecto de ley número 54 de 2015 Senado, *“por el cual se autoriza el reconocimiento de los honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país, y se dictan otras disposiciones”*.

“En múltiples oportunidades, esta Corporación ha precisado que la noción de “servidor público” que incorpora la Constitución Política es abierta, es decir, que no fue definida en todos sus elementos por el Constituyente; así mismo, la Corte ha establecido expresamente que el Legislador cuenta con la facultad constitucional de establecer categorías de servidores públicos distintas a las tradicionales de empleado público y trabajador oficial que menciona la Carta Política... La Corte, quien visualizó el servicio de auxiliar ad honorem en las Defensorías de Familia como un cargo público definido por el Legislador- ha establecido que no contraría lo dispuesto en la Carta Política el que se abra la posibilidad de prestar servicios no remunerados al Estado, ostentando la categoría de servidor público, mucho más cuando mediante ello se pretende el logro de cometidos sociales y se contribuye, de contera, al proceso formativo de quienes prestan el servicio”¹⁰.

Existen diversas categorías de servidores públicos, sin que ello implique que todos deban ser remunerados. Los servidores públicos *ad honorem* no dejan de ser servidores públicos por prestar sus servicios *ad honorem* ni tampoco deben ser obligatoriamente remunerados por ser servidores públicos. Precisamente la Corte resalta que la naturaleza de sus cargos es la de buscar el logro de cometidos sociales, como lo son las funciones de los miembros de las Juntas Administradoras Locales. En efecto, aprobar los honorarios para los miembros de Juntas Administradoras Locales por tratarse de servidores públicos abriría la puerta para que todos los servidores públicos *ad honorem* de diferentes sectores del país exigieran algún tipo de remuneración por los servicios sociales prestados, basados en el principio a la igualdad de la Constitución Política. El impacto fiscal de la medida a largo plazo sería mucho mayor y llevaría a la eliminación del cargo y concepto de servidor público *ad honorem*.

La Corte Constitucional se ha pronunciado acerca de la constitucionalidad del artículo 139 de la Ley 136 de 1994, que establece el carácter de *ad honorem* para los miembros de las Juntas Administradoras Locales. En Sentencia C-715 de 1998 la Corte resaltó que:

“...no existe ninguna violación del artículo 13 de la Constitución Nacional al establecer que los ediles de las Juntas Administradoras Locales distintas a las de Santafé de Bogotá Distrito Capital desempeñen sus cargos sin ninguna remuneración, como lo dispone el artículo 119, inciso segundo, de la Ley 136 de 1994 “por las cuales se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios”, como tampoco resulta quebrantado el artículo 1º de la Carta Política, pues la norma acusada no irroga ninguna lesión o irrespeto a la dignidad humana ni al trabajo; ni, tampoco el artículo 2º de la Constitución que ordena garantizar la efectividad de los principios consagrados en la Carta Política; ni, mucho menos el artículo 4º de la misma, que consagra la primacía de sus normas sobre todas las demás”¹¹.

La Corte Constitucional resaltó así que el carácter de *ad honorem* de los miembros de las Juntas Administradoras Locales no viola los principios de igualdad ni los derechos de aquellos que desempeñan estos cargos, por lo cual no se puede invocar una violación de principios o derechos constitucionales para otorgarles remuneración por el desarrollo de sus funciones.

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1171 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-715 de 1998. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

VII. CONCLUSIONES

El proyecto de Ley 54 de 2015 “*por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país, y se dictan otras disposiciones*”, debe ser archivado por la Comisión Primera del Senado de la República.

En primer lugar, el uso de los ingresos corrientes de libre destinación de los municipios para la financiación de los honorarios de los miembros de Juntas Administradoras Locales está en contra de la autonomía que tienen las Alcaldías Municipales en virtud del principio de descentralización territorial. En efecto, el legislador se debe abstener de ejercer y regular este tipo de competencias que violan el principio de descentralización territorial y están en cabeza de los entes territoriales. Tampoco se tiene en cuenta el impacto que genera asignar parte de los recursos de los ingresos corrientes de libre destinación de los municipios, se están usando recursos que actualmente son usados para cumplir todo tipo de funciones sociales y económicas de los municipios.

El proyecto involucra los Miembros de Juntas Administradoras Locales de todo el país, sin tener en cuenta la dimensión económica que implica por involucrar a todos los municipios del país que cuenten con Juntas Administradoras Locales. No se hace un adecuado análisis del impacto fiscal que genera para los municipios ni para el Estado la remuneración de miembros de Juntas Administradoras Locales, por el contrario, se deja de lado el Marco Fiscal de Mediano Plazo de los municipios. No se justifica adecuadamente en la exposición de motivos, el motivo por el cual los actos administrativos expedidos por Juntas Administradoras Locales deban pasar de llamarse resoluciones a Acuerdos Comunes, ni los motivos por los cuales las Juntas Administradoras Locales deberían poder presentar este tipo de Acuerdos.

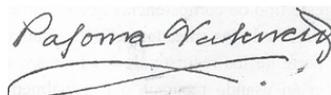
Respecto al reconocimiento de honorarios a los miembros de Juntas Administradoras Locales, la ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional establecen que la naturaleza de esta actividad es *Ad Honorem* por tratarse de un servicio voluntario y de participación. El hecho de ser considerados servidores públicos no garantiza que su servicio deba ser remunerado, existen servidores públicos en diversos sectores que prestan servicios no remunerados. Dicha condición de *Ad Honorem* no afecta los derechos a la igualdad, trabajo, dignidad humana de los miembros de Juntas Administradoras Locales.

En razón a estas consideraciones, considero necesario el archivo del Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado.

VIII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones de inconveniencia expuestas, me permito rendir Ponencia Negativa y en consecuencia solicitarle a la Comisión Primera del Senado ordenar el archivo del Proyecto de ley número 54 de 2015.

De la Senadora Ponente,



PALOMA VALENCIA LASERNA
Senadora de la República

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 091 DE 2014 CÁMARA, 93 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se modifican la Ley 73 de 1988 y la Ley 919 de 2004 en materia de donación de órganos y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

MANUEL ENRÍQUEZ ROSERO

Presidente

Comisión Primera Constitucional

SENADO DE LA REPÚBLICA

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 091 de 2014 Cámara, 93 de 2015 Senado, por medio de la cual se modifican la Ley 73 de 1988 y la Ley 919 de 2004 en materia de donación de órganos y se dictan otras disposiciones.

Respetado Senador:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 156 y ss. de la Ley 5ª de 1992, con toda atención, presento informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 091 de 2014 Cámara, 93 de 2015 Senado, *por medio de la cual se modifican la Ley 73 de 1988 y la Ley 919 de 2004 en materia de donación de órganos 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:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

Como ha quedado anotado en anteriores ponencias, el nueve (9) de septiembre de 2014, el honorable Representante Rodrigo Lara radicó ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de ley número 091 de 2014 Cámara (93 de 2015 Senado), *por medio de la cual se modifican la Ley 73 de 1988 y la Ley 919 de 2004 en materia de donación de órganos y se dictan otras disposiciones*. La iniciativa fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 489 de 2014.

La iniciativa fue repartida a la Comisión Primera de la Cámara donde se designó como Ponente al honorable Representante Rodrigo Lara. La ponencia para primer debate fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 647 de 2014 y fue aprobado por unanimidad por los miembros de esta Célula Legislativa el 14 de abril de 2015.

Para el debate en la Plenaria Cámara fue designado el mismo ponente, el texto de la ponencia correspondiente se encuentra en la *Gaceta del Congreso* número 252 de 2015. El texto fue aprobado por el pleno en sesión del 25 de agosto de 2015 con las respectivas modificaciones.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley tiene por objeto ampliar la presunción legal de donación de componentes anatómicos para fines de trasplantes u otros usos terapéuticos, modificando algunas normas de la Ley 73 de 1988, *por la cual se adiciona la Ley 09 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*, y de la Ley 919

de 2004, *por medio de la cual se prohíbe la comercialización de componentes anatómicos humanos para trasplante y se tipifica como delito su tráfico*, así como generar un marco jurídico para la donación de órganos y tejidos, más acorde con la realidad colombiana.

La iniciativa aprobada por la honorable Cámara de Representantes se compone de veinte (20) artículos distribuidos así:

- El artículo 1º especifica el objeto;
- Los artículos 2º, 3º y 4º modifican la Ley 73 de 1988 en cuanto al consentimiento, presunción legal del donante y derecho a la oposición de la presunción legal;
- Los artículos 5º y 6º hacen referencia a las estrategias de información y pauta oficial;
- El artículo 7º de los criterios de distribución y asignación de órganos y tejidos;
- El artículo 8º sobre la competencia de las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS);
- El artículo 9º del procedimiento de retiro anatómico de cadáveres;
- El artículo 10 de la prohibición del trasplante a extranjeros;
- El artículo 11 de las partidas presupuestales;
- El artículo 12 de la evaluación de las IPS;
- El artículo 13 de la obtención de tejidos y médula ósea;
- El artículo 14 de las campañas públicas de promoción;
- El artículo 15 de la espera de trasplante de órganos o tejidos;
- El artículo 16 de la estrategia de divulgación y socialización;
- El artículo 17 de la creación de la Comisión Intersectorial de Calidad;
- Los artículos 18 y 19 modifican los artículos 2º y 3º de la Ley 919 de 2004;
- El artículo 20 de la vigencia.

III. CONSIDERACIONES

1. Marco jurídico

En el marco constitucional de esta iniciativa se contempla su preámbulo donde se protege y asegura la vida de los ciudadanos, de la siguiente manera:

“en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente”. (Negrilla fuera de texto).

Seguidamente el artículo 1º Constitucional destaca algunos factores fundamentales respecto de la dignidad humana, como la protección de las personas que integran el Estado social de derecho y la prevalencia del interés general, que, entre otras, respaldan la im-

portancia de la donación de órganos en beneficio de un colectivo social.

“Artículo 1º. *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”.*

A más de lo anterior, debe tenerse presente que dentro del marco constitucional la dignidad reservada a la persona humana, es decir, a aquel que nace vivo y logra sobrevivir un momento siquiera (artículo 90 del Código Civil) es prevalente. Lo anterior no obsta para que este principio, valor y derecho fundamental, sea armonizado con el principio de solidaridad y el interés general que proclama la misma Carta.

Es así como en el desarrollo de esta iniciativa legislativa no puede perderse de vista tal preferencia constitucional, manteniendo incólume la discrecionalidad y la autonomía de la persona respecto a la decisión de donar, o no, sus órganos; por tanto, a pesar de que existan dificultades y limitaciones en la oferta y donación efectiva de órganos, las que deben ser enfrentadas para mejorar las esperanzas de vida de quienes necesitan un trasplante, no puede ser solo a través de la legislación que se determine tal obligatoriedad, ni puede abrirse un camino que busque con la expedición de futuras normas invadir la intimidad, el libre desarrollo de la personalidad y la dignidad, so pretexto, de suplir dicha necesidad. El compromiso será entonces conseguir tal solidaridad de forma progresiva, empero, intensa, por medio de la formación, concienciación y educación ciudadana, al respecto la Sentencia C-521 de 1998:

“...Principio de Dignidad Humana - Naturaleza

El reconocimiento superior de la dignidad como principio fundante de nuestro ordenamiento constitucional, ‘exige un trato especial para el individuo, de tal forma que la persona se constituye en un fin para el Estado que vincula y legitima a todos los poderes públicos, en especial al juez, que en su función hermenéutica debe convertir este principio en un parámetro interpretativo de todas las normas del ordenamiento jurídico’. De lo expuesto fluye que cuando el Estado, independientemente de cualquier consideración histórica, cultural, política o social, establece normas sustanciales o procedimentales dirigidas a regular las libertades, derechos o deberes del individuo, sin tener presente el valor superior de la dignidad humana, serán regulaciones lógicas y sociológicamente inadecuadas a la índole de la condición personal del ser humano y, por contera, contrarias a la Constitución, en la medida en que se afectarían igualmente los derechos fundamentales, dado que estos constituyen condiciones mínimas para la ‘vida digna’ del ser humano; en efecto, cuando se alude a los derechos fundamentales se hace referencia a aquellos valores que son anejos a la dignidad humana...”.

2. Comportamiento de la donación en Colombia durante 2014

Conforme con el sitio web¹ de la Red de Donación y Trasplantes de Órganos y Tejidos, es una institución

¹ <http://www.ins.gov.co/lineas-de-accion/red-nacional-laboratorios/paginas/red-de-donacion-y-trasplante-de-organos-y-tejidos.aspx>

creada por el Ministerio de la Protección Social en el año 2004. Esta Red está conformada por “el conjunto de entidades relacionadas con los procesos de donación y trasplante en el país. El Instituto Nacional de Salud por medio de la Resolución número 214 de marzo de 2005, y de acuerdo con el Decreto número 2493 del 4 de agosto de 2004, resuelve crear el grupo de donación y trasplantes, el cual tiene a su cargo la Coordinación Nacional de la **Red de Donación y Trasplantes**”.

Es así como el **Instituto Nacional de Salud** como Coordinador Nacional de la Red de Donación y Trasplantes, tiene las siguientes funciones:

- Establecer su organización interna y manual de funciones.
- Implementar un sistema de información que permita integrar las bases de datos de las coordinaciones regionales e incorporarlas al sistema integral de información en salud.
- Determinar la asignación de componentes anatómicos, con base en los criterios técnico-científicos de asignación únicos vigentes, cuando la asignación del componente no ha sido posible en el nivel regional.
- Emitir los conceptos o certificados para efectos del ingreso y salida de tejidos y órganos.
- Vigilar y controlar la gestión de las actividades de las coordinaciones regionales.
- Coordinar con el Ministerio de la Protección Social y las entidades territoriales de salud las actividades de promoción de la donación.
- Desarrollar y mantener registros de las estadísticas remitidas por los bancos de tejidos y médula ósea e IPS a las coordinaciones regionales.
- Cooperar con organismos e instituciones internacionales.

• Presentar semestralmente al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud un informe sobre la situación actual de trasplantes.

Ahora bien, acorde con el “**Informe Anual de la Red de Donación y Trasplantes Colombia 2014**”² del Instituto Nacional de Salud, Dirección Redes en Salud Pública, Subdirección Red Nacional de Trasplantes y Bancos de Sangre, Coordinación Nacional Red Donación y Trasplantes, en relación con la aceptación y negativa familiar a la donación arrojó el siguiente resultado, entre otros, que pueden ser consultados directamente en la fuente:

“En el año 2014 se realizaron 662 entrevistas familiares de potenciales donantes en muerte encefálica para solicitar donación de componentes anatómicos en Colombia, lo que representa un aumento del 7% con respecto al 2013. La negativa familiar a la donación en el país para el año 2014, fue del 38,4% y las regionales que presentaron el mayor porcentaje de negativa familiar corresponde a la regional número 5 (83,3%) y la regional número 4 (56,8%) (Tabla número 3). Con respecto al 2013 el número de negativas familiares aumentó en un 11% y el número de aceptaciones un 3,8%”.

² <http://www.ins.gov.co/lineas-de-accion/Red-Nacional-Laboratorios/Estadisticas/Informe%20final%20Red%20Donacion%20y%20Trasplantes%202014%20v04.pdf>

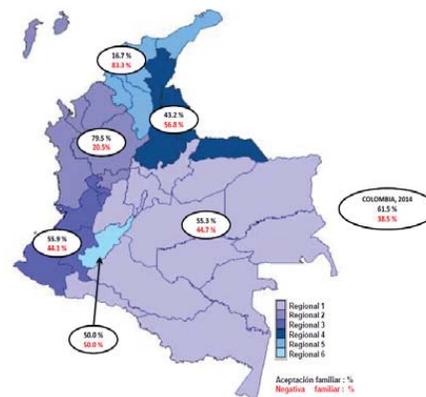
Tabla número 3. Entrevistas familiares para donación: aceptación y negativas por coordinación regional de la Red de Donación y Trasplantes, Colombia 2014

Regional	Entrevistas familiares	Aceptación a la donación	Negativa a la donación	Presunción Legal de donación	Total donación
Regional 1 (Bogotá)	208	115	93	1	116
Regional 2 (Antioquia)	224	178	46	0	178
Regional 3 (Valle)	145	81	64	0	81
Regional 4 (Santander)	37	16	21	0	16
Regional 5 (Atlántico)	18	3	15	0	2
Regional 6 (Huila)	30	15	15	0	15
Total	662	408	254	1	409

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

En cuanto a la aceptación familiar a la donación, la regional número 2 reportó el mayor porcentaje (79,5%), seguida por la regional número 3 (55,9%) (Gráfico número 2).

Gráfico número 2. Porcentaje de aceptación y negativa familiar, por coordinación regional de la Red de Donación y Trasplantes, Colombia 2014



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

Acorde con la citada fuente para “(...) el año 2014 se obtuvo 409 donaciones por alguno de los dos mecanismos: aceptación en entrevista familiar (408) y presunción legal de la donación (1); esto representó un aumento del 3,8 % con respecto al 2013. Al comparar las cifras de cada regional reportadas en el 2014 con respecto al año anterior, se evidencia una disminución en la aceptación familiar en las regionales números 2 y 4; por el contrario las regionales números 1, 3 y 6 aumentaron el porcentaje y la regional número 5 se mantuvo estable (Tabla número 4)”.

Tabla número 4. Número de aceptaciones a la donación mediante entrevista familiar por coordinación regional de la Red de Donación y Trasplantes. Colombia 2013-2014

Regional	No. donantes con aceptación familiar, 2013	% del Total 2013	No. donantes con aceptación familiar, 2014	% del Total 2014	Cambio porcentual anual
Regional 1 (Bogotá)	104	26,6%	115	28,2%	10,6%
Regional 2 (Antioquia)	183	46,7%	178	43,6%	-2,7%
Regional 3 (Valle)	89	22,6%	81	19,9%	-17,4%
Regional 4 (Santander)	21	5,4%	16	3,9%	-23,8%
Regional 5 (Atlántico)	1	0,3%	3	0,7%	50%
Regional 6 (Huila)	14	3,6%	15	3,7%	7,1%
TOTAL	392	100%	408	100%	3,56%

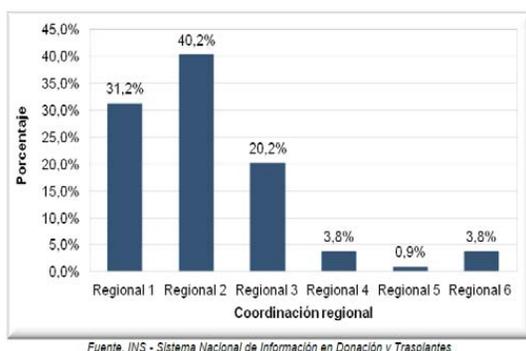
Fuente: INS - Sistema Nacional de Información en Donación y Trasplantes

Al 10,5% (43) de los donantes a los que se aplicó alguno de los mecanismos de donación no se le extrajeron componentes anatómicos con fines de trasplante, ya que fueron contraindicados después de la donación por reporte de paraclínicos (21%), por perfil infeccio-

so (30%) o por otras causas (49%), entre las cuales se encontraron: alteraciones anatómicas de los órganos, donantes que hicieron parada cardiorrespiratoria antes de la extracción de órganos o sospecha de cáncer por presencia de masas durante las cirugías de rescate.

Después de las contraindicaciones antes mencionadas se obtuvieron 366 donantes, de estos, 20 fueron solo donantes de tejidos lo cual arroja un total de 346 donantes reales de órganos. Esto representa un incremento en el número de donantes reales con respecto al 2013 durante el cual se obtuvieron 329. Del total de donantes reales en Colombia obtenidos en el 2014, los mayores porcentajes fueron generados en la regional número 2 (40,2%) seguido de la regional número 1. (31,2%) (Gráfico número 3).

Gráfico número 3. Porcentaje de donantes reales por coordinación regional de la Red de Donación y Trasplantes. Colombia, 2014



Al comparar los donantes reales obtenidos en el 2014 con respecto al año anterior se evidenció que las regionales números 2, 4 y 6 tuvieron un cambio porcentual negativo en este periodo a diferencia de las otras regionales que aumentaron el número de donantes reales (Tabla número 5).

Tabla número 5. Número de donantes reales por coordinación regional de la Red de Donación y Trasplantes. Colombia 2013-2014

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%	27,1%
Regional 2 (Antioquia)	149	45,57%	139	40,3%	-6,7%
Regional 3 (Valle)	61	18,50%	70	20,3%	14,8%
Regional 4 (Santander)	19	5,81%	13	3,8%	-31,6%
Regional 5 (Atlántico)	1	0,31%	2	0,9%	200%
Regional 6 (Huila)	14	4,28%	13	3,8%	-7,1%
TOTAL	329	100,00%	346	100%	5,2%

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

Ahora bien, en cuanto a la lista de espera para trasplante, en el 2014 hubo 2.179 pacientes en lista de espera para trasplante de órganos sólidos a corte de 31 de diciembre de ese año. Al comparar este valor con respecto al mismo periodo del año 2013 se presentó un aumento del 24% en el número de pacientes registrados a través del Registro Nacional de Donación y Trasplantes para ese corte. El aumento se presentó en los pacientes para trasplante de riñón en un 24%, un 15% en los receptores para trasplante de hígado y en trasplante de pulmón se evidenció un cambio porcentual positivo considerable al pasar de 1 paciente en lista de espera en el 2013 a 16 en 2014 (Tabla número 13).

Tabla número 13. Número de receptores en lista de espera para trasplante de órganos a 31 de diciembre, Colombia, 2013-2014

Componente anatómico	2013	2014	Cambio porcentual
Riñón	1604	1991	24%
Hígado	103	118	15%
Corazón	31	27	-13%
Pulmón	1	16	1500%
Riñón - Páncreas	16	14	-13%
Multivisceral	0	0	0
Intestino	1	1	0%
Corazón - Riñón	3	2	-33%
Riñón - Hígado	8	10	25%
Total	1767	2179	24%

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

3. Necesidad del proyecto

El autor y ponente (en anteriores debates) de esta importante iniciativa, sustenta la necesidad del proyecto de ley con base en los siguientes fundamentos.

Los aspectos culturales del proceso de muerte y morir se modificaron a lo largo de los años, una vez que dejó de ocurrir en las casas de las personas y fue transferido a los hospitales, donde se institucionalizó, medicalizó y fue repetidamente pospuesto por el uso de la sofisticación tecnológica. Por tanto, ante este nuevo escenario de muerte están las tecnologías médicas que llevaron al trasplante de órganos³. En Colombia, como lo señala Castañeda - Millán⁴ desde hace más de cuatro décadas se practica el trasplante de órganos. Actualmente el país cuenta con equipos de trasplante calificados y con importantes avances clínico-quirúrgicos en materia de trasplantes, sin embargo, las cifras oficiales revelan una disminución significativa en las tasas de donación y trasplantes realizados en los últimos años.

Castañeda - Millán evalúa (SIC) las actitudes y creencias de los colombianos frente a la donación y los trasplantes con el fin de identificar líneas de acción para promover la donación de órganos. Para ello realizó un estudio descriptivo de tipo transversal entre el 22 de mayo y el 2 de junio de 2013. Vía telefónica se practicó, a 600 colombianos de las cinco principales ciudades del país, una encuesta estructurada sobre donación y trasplante. Se analizó mediante regresión logística la razón de probabilidades para las variables demográficas y las actitudes frente a la donación; los resultados se expresan en frecuencias y odds ratio.

Los resultados de este estudio señalan entre otras cosas que 90,6% de participantes está de acuerdo con la donación de órganos, 81,80% donaría sus órganos luego de morir, 92,76% donaría en vida uno de sus órganos, 95,36% no ha recibido información sobre donación, 34,98% tiene un concepto desfavorable sobre el modelo de trasplantes colombiano. El nivel educativo

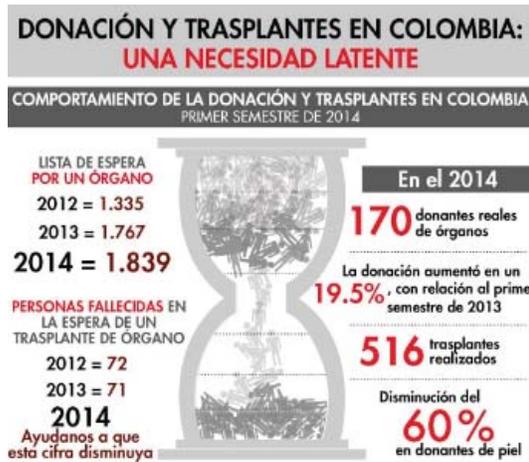
³ Freitas, M., Melo, G. D. S. M., Costa, I., Fernandes, K., & Torres, G. D. V. (2014). Conocimiento del equipo de enfermería sobre la muerte encefálica y la donación de órganos. *Enfermería Global*, (36), 179.

⁴ Castañeda - Millán, D. A., Alarcón, F., Ovalle, D., Martínez, C., González, L. M., Burbano-Perea, L., ... & Lozano-Márquez, E. (2014). Actitudes y creencias sobre la donación de órganos en Colombia: ¿Dónde se deben enfocar los esfuerzos para mejorar las tasas nacionales de donación? *Rev. Fac. Med. (Bogotá)*, 62(1), 17-25.

resultó ser un factor protector y la edad un factor de riesgo para actitudes negativas ante la donación de órganos y los trasplantes.

Analiza el citado autor que pese a que existe una buena actitud ante la donación, los colombianos no conocen los aspectos claves de la donación y los trasplantes. Se hace necesario superar las limitaciones impuestas por la desinformación y generar una cultura de trasplantes a través de información dirigida a los niveles socioeconómicos y educativos bajos, así como a la población mayor de 55 años. Para mejorar las cifras nacionales de donación y trasplante Colombia tiene el reto de promover en los ciudadanos la comunicación sobre la decisión de ser o no donante, a la par que el gremio médico debe potenciar la figura de donante vivo.

Aquí también conviene resaltar el estudio realizado por el Instituto Nacional de Salud⁵, en el 2014 existían 1.839 personas en lista de espera por un órgano, en el 2013 murieron 71 pacientes en espera de un trasplante de órgano, en el 2014 existían 170 donantes reales, la donación aumentó en un 19.5% en relación con el primer semestre de 2013, también se realizaron 516 trasplantes y se presentó una disminución del 60% en donantes de piel.



Asimismo, destaca este estudio que el 87% de los trasplantes en Colombia fueron realizados con órganos de donantes cadavéricos (450) y el 12.7% con órganos de donante vivo (66).

En este orden de ideas radica la importancia de este proyecto de ley, toda vez que cualquier acción tendiente a mejorar las condiciones que incrementen, promuevan, divulguen y faciliten la donación de órganos salvan y mejoran la calidad de vida de las personas, cuya única esperanza está limitada o depende de un trasplante de componentes anatómicos, al igual que los reproches penales a quien incurra en acciones indebidas para beneficio propio o de un tercero.

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Con base en las observaciones hechas al texto, arriba aludidas, se sugieren los siguientes cambios:

⁵ INFOGRAFÍA: DONACIÓN Y TRASPLANTES EN COLOMBIA: UNA NECESIDAD LATENTE 2014.

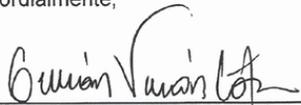
Texto aprobado por la Cámara de Representantes	Modificación propuesta
por medio de la cual se modifican la Ley 73 de 1988 y la Ley 919 de 2004 en materia de donación de órganos y se dictan otras disposiciones.	por medio de la cual se modifican la Ley 73 de 1988 y la Ley 919 de 2004 en materia de donación de componentes anatómicos y se dictan otras disposiciones.
Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto ampliar la presunción legal de donación de órganos, tejidos y componentes anatómicos para fines de trasplantes u otros usos terapéuticos.	Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto ampliar la presunción legal de donación de órganos, tejidos y componentes anatómicos para fines de trasplantes u otros usos terapéuticos.
Artículo 7º. Los rescates de órganos y tejidos obedecerán a las necesidades nacionales de donación y trasplantes. Los criterios únicos nacionales de distribución y asignación de órganos y tejidos deberán ser definidos por el Instituto Nacional de Salud (INS) atendiendo la escala de severidad de la enfermedad del paciente y la compatibilidad. El Gobierno reglamentará la materia. El Instituto Nacional de Salud asume a partir de la presente ley funciones de máxima autoridad administrativa de la estructura y organización de la Red de Donación.	Artículo 7º. Los rescates de órganos y tejidos obedecerán a las necesidades nacionales de donación y trasplantes. Los criterios únicos nacionales de distribución y asignación de órganos y tejidos deberán ser definidos por el Instituto Nacional de Salud (INS) atendiendo la escala de severidad de la enfermedad del paciente y la compatibilidad. El Gobierno reglamentará la materia. El Instituto Nacional de Salud asume a partir de la presente ley funciones de máxima autoridad administrativa de la estructura y organización de la Red de Donación.
Artículo 8º. Las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) deberán contar con recursos humanos y técnicos idóneos a fin de detectar en tiempo real a los potenciales donantes de acuerdo con los criterios y competencias que establezca el Instituto Nacional de Salud (INS). Las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) de nivel II, III y IV deberán contar con recursos humanos y técnicos idóneos para el diagnóstico de la muerte encefálica y para el mantenimiento del donante hasta el momento del rescate. La auditoría de estos procedimientos estará a cargo del Instituto Nacional de Salud. Parágrafo. El Gobierno reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes.	Artículo 8º. Las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) deberán contar con recursos humanos y técnicos idóneos a fin de detectar en tiempo real a los potenciales donantes de acuerdo con los criterios y competencias que establezca el Instituto Nacional de Salud (INS). Las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) de nivel II con Unidad de Cuidados Intensivos (UCI) y las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) de nivel III y IV deberán contar con recursos humanos y técnicos idóneos para el diagnóstico de la muerte encefálica y para el mantenimiento del donante hasta el momento del rescate. La auditoría de estos procedimientos estará a cargo del Instituto Nacional de Salud, quien podrá delegar dicha función en las coordinaciones regionales de la Red de Donación y Trasplantes. Parágrafo. El Gobierno reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes.
Artículo 10. Se prohíbe la prestación de servicios de trasplante de órganos a extranjeros no residentes en el territorio nacional, salvo que de manera expresa el donante lo manifieste y el receptor sea compatible. En materia de trasplante de tejidos, se podrán realizar trasplantes a extranjeros no residentes en Colombia únicamente de acuerdo con los criterios de urgencia médica definidos por el Instituto Nacional de Salud y previa consulta de disponibilidad de tejidos al Instituto Nacional de salud,	Artículo 10. Se prohíbe la prestación de servicios de trasplante de órganos a extranjeros no residentes en el territorio nacional, salvo que de manera expresa el donante lo manifieste y el receptor sea compatible. En materia de trasplante de tejidos, se podrán realizar trasplantes a extranjeros no residentes en Colombia únicamente cuando sea cónyuge o compañero permanente, pariente en cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primo civil, del donante.

Texto aprobado por la Cámara de Representantes	Modificación propuesta
siempre y cuando no haya nacionales en la lista de espera.	Los trasplantes se harán de acuerdo con los criterios de urgencia médica definidos por el Instituto Nacional de Salud y previa consulta de disponibilidad de tejidos al Instituto Nacional de Salud, siempre y cuando no haya nacionales en la lista de espera.
Artículo 12. Todo paciente que tenga una enfermedad que afecte un órgano o tejido susceptible de trasplante, incluido en el Plan Obligatorio de Salud (POS), deberá ser evaluado por una Institución Prestadora de Servicios de Salud (IPS) acreditada en el servicio de trasplante de órganos e implante de tejidos, para saber si es apto o no para ingresar a la lista de espera. Esta evaluación deberá realizarse dentro de los tres (3) meses siguientes al diagnóstico y si la persona es apta deberá ser ingresada inmediatamente a la lista de espera.	Artículo 12. Todo paciente que tenga una enfermedad que afecte un órgano o tejido susceptible de trasplante, incluido en el Plan Obligatorio de Salud (POS), deberá ser evaluado por una Institución Prestadora de Servicios de Salud (IPS) habilitada en el servicio de trasplante de órganos e implante de tejidos, para saber si es apto o no para ingresar a la lista de espera. Esta evaluación deberá realizarse dentro de los tres (3) meses siguientes al diagnóstico y si la persona es apta deberá ser ingresada inmediatamente a la lista de espera.
	Artículo NUEVO. El Ministerio de Salud implementará el sistema de información unificado de componentes anatómicos. A través de este sistema de información se centralizará el consentimiento positivo o negativo de los ciudadanos.

IV. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa propongo a los Honorables Senadores que integran la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de Ley 091 de 2014 Cámara, 93 de 2015 Senado, **“Por medio de la cual se modifican la Ley 73 de 1988 y la Ley 919 de 2004 en materia de donación de órganos y se dictan otras disposiciones”**, conforme a lo señalado en esta ponencia y con el texto propuesto.

Cordialmente,



GERMÁN VARÓN COTRINO

H. Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 091 DE 2014 CÁMARA, 93 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se modifican la Ley 73 de 1988 y la Ley 919 de 2004 en materia de donación de componentes anatómicos y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto ampliar la presunción legal de donación de componentes anatómicos para fines de trasplantes u otros usos terapéuticos.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 73 de 1988 el cual quedará así:

Artículo 1°. El parágrafo del artículo 540 de la Ley 09 de 1979, quedará así:

Artículo 540. Parágrafo. Solo se podrá proceder a la utilización de los órganos, tejidos, componentes anatómicos y líquidos orgánicos a que se refiere este artículo, cuando exista consentimiento del donante libre, previo e informado o presunción legal de donación.

Parágrafo Transitorio. Las disposiciones contenidas en este artículo entrarán a regir seis (6) meses después de la promulgación de esta ley.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 73 de 1988 el cual quedará así:

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, tejidos o componentes anatómicos después de su fallecimiento.

Parágrafo Transitorio. Las disposiciones contenidas en este artículo entrarán a regir seis (6) meses después de la promulgación de esta ley.

Artículo 4°. Manifestación de oposición a la presunción legal de donación.

1. La oposición a la presunción legal de donación podrá realizarse en vida por medio de escrito presentado ante:

- El Instituto Nacional de Salud;
- Las Secretarías de Salud de las Alcaldías;
- Notario, autenticando firma y contenido;
- Por manifestación expresa que se le ha realizado a la EPS en el momento de consulta con el médico general.

Las EPS tendrán la obligación a través de los médicos generales de preguntar a sus afiliados si se oponen a ser donantes de órganos después de su fallecimiento. El médico general, en la consulta, deberá explicarle al afiliado, de forma clara, en qué consiste la donación de órganos de un fallecido.

2. El interesado podrá manifestar en vida, su voluntad de no ser donante de órganos, a alguno de sus familiares o de los profesionales que le han atendido en la entidad de salud, lo cual deberá quedar registrado en las notas de evolución, notas de enfermería o en la historia clínica.

Parágrafo. Dicha oposición podrá referirse a todo tipo de órganos o solamente a alguno de ellos y será respetada. En el caso de que se trate de menores de edad o personas incapacitadas, la oposición podrá hacerse constar por quienes hubieran ostentado en vida de aquellos su representación legal, conforme a lo establecido en la legislación civil.

Artículo 5°. El Gobierno, a través del Ministerio de Salud, o quien haga sus veces, implementará estrategias de información a la población que sean claras, objetivas, idóneas y oportunas, sobre la existencia de la presunción legal de donación, las implicaciones de la ablación de órganos o tejidos, el derecho de oposición a la presunción legal de donación y los mecanismos para manifestarlo.

Artículo 6°. Un cinco por ciento (5%) de la pauta oficial del horario triple A deberá destinarse a promocionar la donación de órganos y tejidos.

Artículo 7°. Los rescates de órganos y tejidos obedecerán a las necesidades nacionales de donación y trasplantes.

Los criterios únicos nacionales de distribución y asignación de órganos y tejidos deberán ser definidos por el Instituto Nacional de Salud (INS) atendiendo la escala de severidad de la enfermedad del paciente y la compatibilidad. El Gobierno reglamentará la materia.

Artículo 8°. Las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) deberán contar con recursos humanos y técnicos idóneos a fin de detectar en tiempo real a los potenciales donantes de acuerdo con los criterios y competencias que establezca el Instituto Nacional de Salud (INS).

Las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) de nivel II con Unidad de Cuidados Intensivos (UCI) y las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) de nivel III y IV deberán contar con recursos humanos y técnicos idóneos para el diagnóstico de la muerte encefálica y para el mantenimiento del donante hasta el momento del rescate.

La auditoría de estos procedimientos estará a cargo del Instituto Nacional de Salud, quien podrá delegar dicha función en las coordinaciones regionales de la Red de Donación y Trasplantes.

Parágrafo. El Gobierno reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes.

Artículo 9°. El procedimiento de retiro de componente anatómico de un cadáver, para fines de trasplante u otros usos terapéuticos, cuando deba practicarse autopsia medicolegal, será reglamentado por el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Salud dentro de los seis (6) meses siguientes a partir de la expedición de la presente ley.

Artículo 10. Se prohíbe la prestación de servicios de trasplante de órganos a extranjeros no residentes en el territorio nacional, salvo que de manera expresa el donante lo manifieste y el receptor sea compatible.

En materia de trasplante de tejidos, se podrán realizar trasplantes a extranjeros no residentes en Colombia únicamente cuando sea cónyuge o compañero permanente, pariente en cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, del donante.

Los trasplantes se harán de acuerdo con los criterios de urgencia médica definidos por el Instituto Nacional de Salud y previa consulta de disponibilidad de tejidos al Instituto Nacional de Salud, siempre y cuando no haya nacionales en la lista de espera.

Artículo 11. El Ministerio de Salud deberá incluir partidas presupuestales suficientes para atender las responsabilidades y competencias atribuidas al Instituto Nacional de Salud en esta ley.

Artículo 12. Todo paciente que tenga una enfermedad que afecte un órgano o tejido susceptible de trasplante, incluido en el Plan Obligatorio de Salud (POS), deberá ser evaluado por una Institución Prestadora de Servicios de Salud (IPS) habilitada en el servicio de trasplante de órganos e implante de tejidos, para saber si es apto o no para ingresar a la lista de espera. Esta evaluación deberá realizarse dentro de los tres (3) me-

ses siguientes al diagnóstico y si la persona es apta deberá ser ingresada inmediatamente a la lista de espera.

Artículo 13. La obtención de tejidos y de médula ósea y la práctica de cualquiera de las actividades relacionadas con la obtención, extracción, procesamiento y distribución de los mismos, deberá hacerse por banco de tejidos o de médula ósea sin ánimo de lucro, autorizadas para tal fin, por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima).

Parágrafo. Se prohíbe la salida de tejidos o de médula ósea fuera del territorio nacional, salvo que se trate de casos de ayuda humanitaria.

Artículo 14. El Ministerio de Salud y las entidades territoriales de salud en coordinación con la Red Nacional de Donación y Trasplantes, realizarán campañas públicas de promoción de la donación, mediante estrategias de información, educación y de comunicación para toda la población, con el fin de fomentar la conciencia solidaria que incremente la donación a favor de los enfermos que necesiten órganos y tejidos para trasplantes.

De las actividades realizadas para lograr tal fin se presentará un informe anual a las Comisiones Séptimas de Senado y Cámara, con el fin de evaluar su eficacia.

Artículo 15. En aquellos casos donde dos personas en lista de espera de trasplante de órganos o tejidos sean médicamente compatibles y tengan el mismo nivel de gravedad, el órgano o tejido será trasplantado a la persona que previamente acordó ser donante de órganos y tejidos y se encuentre identificada como tal.

Artículo 16. El Instituto Nacional de Salud y el Ministerio de Salud diseñarán e implementarán una estrategia nacional de divulgación y socialización de la presente ley y su respectiva reglamentación a través de un proceso amplio de participación.

Artículo 17. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de esta ley, créase una Comisión Intersectorial de Calidad cuyo objeto será actualizar la reglamentación vigente en materia de donación de órganos y tejidos, diferenciando según se trate de: donante potencial para órganos, donante potencial para tejidos, donante vivo, donante fallecido, donante efectivo, implante o injerto, órgano o tejido, componente anatómico. Con especial atención a los resultados y a la calidad de los servicios prestados por las Instituciones Prestadoras de Salud. Dicha Comisión será integrada por representantes de la Red de Donación y Trasplantes de Órganos y Tejidos, del sector asegurador, de la academia, de las IPS habilitadas para hacer trasplantes, y los demás miembros que el Gobierno considere pertinentes.

Artículo 18. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 919 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 2°. Quien trafique, compre, venda o comercialice componentes anatómicos humanos, incurrirá en pena de tres (3) a seis (6) años de prisión.

Parágrafo 1°. En la misma pena incurrirá quien sustraiga un componente anatómico de un cadáver o de una persona sin la correspondiente autorización, quien participe en calidad de intermediario en la compra, venta o comercialización del componente o quien realice publicidad sobre la necesidad de un órgano o tejido sobre su disponibilidad, ofreciendo o buscando algún tipo de gratificación o remuneración.

Parágrafo 2°. Cuando la conducta se realice con el fin de comercializar los componentes anatómicos humanos en el exterior la pena se aumentará de la mitad al doble de la pena.

Parágrafo 3°. Si la conducta descrita fuere cometida en menor de edad, la pena se incrementará en una tercera parte de la pena máxima fijada para la misma.

Artículo 19. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 919 de 2004 el cual quedará así:

Artículo 3°. Las instituciones autorizadas como Bancos de Componentes Anatómicos y Centros de Trasplantes que participen de un proceso de extracción o trasplante contraviniendo la presente ley y las normas previstas en la Ley 73 de 1988, serán sancionadas con la clausura total y definitiva del establecimiento.

Artículo 20. Todo dispositivo médico que ingrese al país y cumpla con la definición de órgano, tejido o componente anatómico, deberá aplicársele la normatividad pertinente a los órganos, tejidos o componentes anatómicos.

Artículo 21. Previamente a la utilización de órganos, componentes anatómicos o líquidos orgánicos, deberá practicarse las pruebas para enfermedades infecciosas y otros análisis que determine la reglamentación sobre la materia.

Artículo 22. El Ministerio de Salud implementará el sistema de información unificado de componentes anatómicos. A través de este sistema de información se centralizará el consentimiento positivo o negativo de los ciudadanos.

Artículo 23. *Vigencia.* Esta ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



GERMÁN VARÓN COTRINO

H. Senador de la República

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 04 DE 2015 SENADO

por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Bogotá, D. C., 13 de octubre de 2015

Doctor

MANUEL ENRÍQUEZ ROSERO

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para segundo debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo 04 de 2015 Senado, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

SÍNTESIS DEL PROYECTO

Este Proyecto de Acto Legislativo tiene como propósito agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, y ofrecer garantías para su cumplimiento. Para eso propone los siguientes dos procedimientos condicionados a la refrendación ciudadana:

1. Se crea un procedimiento legislativo especial, que busca agilizar el trámite legislativo mediante la reducción del número de debates así: para los proyectos de ley (dos debates) y los proyectos de acto legislativo (tres debates). El primer debate de estos proyectos, deberá surtir en una Comisión Legislativa para la Paz, integrada por los miembros de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara y doce congresistas adicionales.

2. Se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley necesarios para facilitar y asegurar la implementación de las medidas de estabilización necesarias derivadas del Acuerdo Final.

3. Se establece el Plan Plurianual de inversiones para la paz para establecer la destinación de recursos del Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Regalías durante los próximos 20 años con la finalidad de cerrar las brechas sociales, económicas regionales e institucionales de los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado.

4. Se plantea la posibilidad de participación en política de los miembros de las organizaciones guerrilleras, siempre y cuando la organización haya dejado las armas como consecuencia de la firma de un Acuerdo Final que haya sido refrendado popularmente y los individuos se hayan reintegrado a la vida civil y hayan cumplido las condiciones del Acuerdo Final.

TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Gubernamental y Congresional.

Autores: Ministro del Interior, *Juan Fernando Cristo Bustos*. **Senadores:** *Roy Barreras Montalegre, Óscar Mauricio Lizcano Arango, Jimmy Chamorro Cruz, Manuel Enríquez Rosero, Doris Clemencia Vega Quiroz, Luis Fernando Velasco Chaves, Bernardo Miguel Elías Vidal, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Efraín Cepeda Sarabia, Armando Benedetti Villaneda, Musa Besaile Fayad, Miguel Amín Escaf, Sandra Elena Villadiego, Hernán Andrade Serrano, Antonio José Correa, Andrés García Zuccardi, Representantes: Ángela María Robledo, Miguel Ángel Pinto, Telésforo Pedraza, Alfredo Deluque, Hernán Penagos, Berner Zambrano, Rafael Paláu, Sandra Ortiz, Jaime Buenahora Febres.*

Proyecto Publicado: *Gaceta del Congreso* número 706 de 2015.

Ponencia para primer debate: *Gaceta del Congreso* número 776/15.

COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN DE PONENCIA

Mediante comunicación del 17 de septiembre de 2015, notificada el mismo día, conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, fuimos designados ponentes en primer debate del Proyecto de Acto Legislativo 04 de 2015 Senado, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos

normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, los siguientes Senadores:

Ponentes: *Roy Barreras Montealegre* (Coordinador), *Armando Benedetti Villaneda*, *Alfredo Rangel Suárez*, *Hernán Andrade Serrano*, *Carlos Fernando Motoa Solarte*, *Juan Manuel Galán Pachón*, *Eduardo Enríquez Maya*, *Claudia López Hernández*, *Horacio Serpa Uribe*, *Doris Clemencia Vega Quiroz*, *Alexánder López Maya*.

DEBATE COMISIÓN PRIMERA DE SENADO

El Proyecto de Acto Legislativo 04 de 2015, inició su trámite en la Comisión Primera del honorable Senado de la República con la radicación del proyecto original publicado en la *Gaceta del Congreso* número 706 de 2015.

En cumplimiento del artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, se celebró el 24 de septiembre de 2015, la Audiencia Pública sobre el Proyecto de Acto Legislativo, en la cual participaron ciudadanos de diversos sectores e instituciones para expresar sus observaciones y sugerencias al PAL, como consta en el expediente del proyecto. Las intervenciones realizadas en la audiencia fueron consideradas por los ponentes de Senado durante el estudio del proyecto.

Para el primer debate en la honorable Comisión Primera de Senado fue presentada una ponencia mayoritaria radicada por los honorables Senadores *Roy Barreras*, *Armando Benedetti Villaneda*, *Hernán Andrade Serrano*, *Juan Manuel Galán Pachón*, *Horacio Serpa Uribe*, *Eduardo Enríquez Maya*, *Carlos Fernando Motoa*, *Alexánder López Maya*, *Alfredo Rangel*, y las Senadoras *Claudia López Hernández* y *Doris Clemencia Vega*. También, una ponencia negativa radicada por el Senador *Alfredo Rangel Suárez* con el objetivo de solicitar el archivo del Acto Legislativo. Ambas ponencias se encuentran en la *Gaceta del Congreso* número 776 de 2015.

El Acto Legislativo fue anunciado el día lunes 5 de septiembre de 2015 ante la Comisión Primera del honorable Senado de la República. Acto seguido, se dio inicio al debate y votación del proyecto el día martes 6 de septiembre de 2015. La ponencia negativa fue discutida y negada por la Comisión con 10 votos negativos y 3 a favor. Por lo que se dio inicio al debate de la ponencia mayoritaria, durante el cual fueron aprobados la totalidad de los artículos incluyendo modificaciones propuestas por los Senadores *Carlos Fernando Motoa* y *Roy Barreras*.

Las proposiciones del Senador *Carlos Fernando Motoa* que fueron aprobadas para el artículo 1º establecen que tanto las votaciones al interior de la Comisión Legislativa para la Paz, como su integración se registrarán de acuerdo con las normas de las sesiones conjuntas del Congreso. También, estipula en el literal d) de este mismo artículo que las votaciones de segundo debate de los proyectos de ley se realizarán por separado entre los miembros de Senado y los miembros de la Cámara de Representantes y las votaciones de cada Cámara se harán por separado.

El segundo artículo fue aprobado con una modificación en la cual se reglamenta que el Gobierno nacional deberá entregar informes periódicos al Congreso cada 30 días sobre el cumplimiento y desarrollo de las facultades extraordinarias que otorga este artículo. Así mismo establece que la Comisión Legislativa para la paz tendrá que pronunciarse por derecho propio sobre estos informes.

Finalmente, fueron debatidos y aprobados dos artículos nuevos presentados por la Senadora *Claudia López y*

el Senador *Antonio Navarro*. En el primer artículo nuevo la Senadora *López* propuso la creación de un plan plurianual de inversiones para la paz con el fin de proteger los derechos de los ciudadanos en condiciones de igualdad real y efectiva. Y en el segundo artículo el Senador *Navarro Wolff*, propuso que los guerrilleros que hayan sido sujetos de los procesos de justicia transicional, se hayan desarmado de manera verificable y se hayan incorporado a la vida civil puedan participar en política.

1. IMPORTANCIA DEL APOYO DE ESTE CONGRESO AL PROCESO DE PAZ

Colombia ha visto cómo hace más de medio siglo se han profundizado diferencias que devienen en más de cincuenta años de guerra, por la cual miles de colombianos han perdido sus vidas y millones han sido victimizados de maneras inimaginables. En el contexto internacional, desafortunadamente, Colombia, se ha visto afectada por el desdén y el aislamiento debido a un conflicto interno que está, a todas luces, injustificado.

El Gobierno nacional, ha asumido una titánica tarea como lo es buscar el fin del conflicto, evitando así más muertes de colombianos, más familias sufriendo por la ausencia de sus seres queridos, más reclutamientos de menores, para poder alcanzar el sueño de vivir en Paz.

En ello, el papel del Congreso de la República, como sede de la voluntad democrática de la Nación, ha sido determinante. No es la primera vez que el Congreso acompaña al Gobierno en el desarrollo legislativo en pro de la Paz. La Ley de Víctimas, el Marco Jurídico para la Paz y la Ley Estatutaria de Referendo, han sido todas iniciativas conjuntas de este gobierno con el Congreso. Esta vez no puede ser diferente, los congresistas estamos llamados a desarrollar un mecanismo que permita la implementación, ágil, eficaz y fiel de aquello que los colombianos refrenden en las urnas. No es un tema menor, serán los colombianos quienes previamente y de forma democrática nos den el aval para utilizar estos procedimientos que hoy proponemos con este Acto Legislativo.

Hoy no solamente estamos llamados, como parlamentarios, a contribuir con la causa de la reconciliación nacional, sino que debemos ser los arquitectos de la construcción de una paz estable y duradera que garantice los derechos de la sociedad a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

CONTEXTO DE LA MESA DE CONVERSACIONES DE LA HABANA

En noviembre de 2012, el Gobierno nacional y las Farc-EP instalaron la Mesa de Conversaciones de La Habana, con el fin de lograr la terminación del conflicto armado y el inicio a una etapa de construcción de paz entre todos los colombianos.

Este proceso, diseñado bajo una metodología rigurosa con base en experiencias nacionales e internacionales, ha permitido lograr los avances que a la fecha hemos presenciado los colombianos. En la primera fase, denominada la etapa exploratoria, se evaluó la voluntad de las partes de poner fin a la violencia. Esto culminó con la suscripción del “Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, que funge como hoja de ruta para las negociaciones que se están llevando actualmente en La Habana, Cuba. En esta se contempla una agenda acotada a cinco puntos sustanciales y uno procedimental:

1. Desarrollo Agrario Integral.
2. Participación política.
3. Fin del Conflicto.

4. Solución al problema de drogas ilícitas.

5. Víctimas.

6. Implementación, verificación y refrendación.

La segunda fase de este proceso es en la que nos encontramos actualmente; es decir el desarrollo de la discusión de los puntos de la agenda que permitan sentar las condiciones que garanticen la no repetición en los territorios. Esta etapa terminará con la firma de un Acuerdo Final que ponga un fin definitivo al conflicto armado.

La tercera fase, es lo que el Gobierno nacional ha descrito como la etapa de construcción de paz entre todos los colombianos. Es decir, será el momento cuando de manera simultánea se implementen los acuerdos en los territorios que permitan las transformaciones estructurales que pongan para siempre un fin a la violencia.

A la fecha, ambas delegaciones han llegado acuerdos en los puntos de “Desarrollo Agrario Integral”, “Participación Política”, “Solución al problema de las drogas ilícitas” y en el marco del punto 5 sobre víctimas, actualmente en discusión, se acordó un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición frente al cual existen ya acuerdos parciales en dos de los componentes; verdad, mediante la “Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición” y justicia mediante un acuerdo sobre las bases de lo que será la Jurisdicción Especial para la Paz.

Además se estableció una fecha límite para la firma del Acuerdo Final (23 de marzo de 2016) y una fecha para el inicio de la dejación de armas por parte de las Farc-EP (23 mayo de 2016).

1. NECESIDAD DE QUE EL PAÍS ESTÉ PREPARADO

El anuncio del pasado 23 de septiembre es una muestra trascendental de que el fin del conflicto con la guerrilla de las Farc-EP está cerca. Como se estableció anteriormente, no solo se anunció la creación de una Jurisdicción Especial para la Paz, sino que adicionalmente se anunciaron las fechas para de la firma del Acuerdo Final y aquella en que las Farc-EP deberán empezar el proceso de dejación de las armas.

Por este motivo, el país debe estar preparado. Se nos avecina una enorme tarea de traducir estos acuerdos en normas jurídicas expeditas que garanticen la integralidad, la eficiencia, la agilidad y la fidelidad de los mismos. El Gobierno ha empeñado su palabra y debe cumplir los compromisos suscritos en la Mesa de Conversaciones no solo con la contra parte sino también con la ciudadanía. Es por eso que se vislumbra necesario crear las herramientas para agilizar los procedimientos normativos, asegurar inversiones en los territorios más afectados por el conflicto y facilitar la transformación de las organizaciones guerrilleras en movimientos políticos.

- Procedimientos para agilizar las normas necesarias para la implementación de los acuerdos

La experiencia internacional ha demostrado que tras un acuerdo de paz, su éxito o fracaso depende de su pronta y efectiva implementación. En este sentido, expertos han concluido que en los casos en que no se sigue la integralidad del texto o los compromisos de lo pactado hay un riesgo alto de que se reabran negociaciones cerradas y resurja la violencia.

Ejemplos de lo anterior han sido documentados en casos como el de Angola e India. En el primero, se surtieron dos procesos de paz; el primero fracasó debido a que los acuerdos no se implementaron de manera

efectiva; en el primer año solo se logró implementar el 1,85% de lo acordado y para el quinto año solo se había avanzado en el 53.7%. El segundo proceso de paz, que por el contrario sí fue exitoso, se logró implementar el 68.42% de los acuerdos durante el primer año¹. El caso de India demuestra algo similar; aunque durante el primer año después de la firma del acuerdo con las fuerzas separatistas de Bodoland, se logró implementar el 23.52% de lo acordado, 10 años después la implementación seguía en el mismo porcentaje. Esto llevó a que no fuera posible ni desescalar la violencia ni mucho menos implementar las demás reformas necesarias para cumplir con los acuerdos².

Por el contrario, la efectiva implementación de los acuerdos y su relación con el éxito de un proceso de paz se evidencia en los casos de Bosnia, El Salvador e Irlanda del Norte. En Bosnia durante el primer año se realizaron todas las reformas legales logrando así la implementación del 72% de lo acordado, para el quinto año se implementó el 84,7% de la totalidad del acuerdo y para el décimo año el 93%. Una particularidad de este caso es que para el segundo año del proceso de implementación se realizaron todas las reformas constitucionales necesarias para garantizar la sostenibilidad en el tiempo. En el caso de El Salvador, durante el primer año se implementó el 56% de la totalidad de los acuerdos y se realizaron la mitad de las reformas constitucionales requeridas. Durante el segundo año se realizaron las reformas constitucionales restantes, en el quinto año ya se había implementado un 88% de los acuerdos y para el décimo año el 95% de los acuerdos estaban ya implementados.

Irlanda del Norte, por su parte, se caracteriza por ser uno de los países que más rápido avanzó en el proceso de implementación. Durante el primer año se realizaron la totalidad de las reformas constitucionales que permitieron sentar las bases para el desarrollo legislativo posterior. Esto fue gracias al mecanismo de *fast track* que se diseñó dentro del Congreso.

- Garantía de inversión en los territorios más afectados

Además de las herramientas para agilizar el procedimiento de expedición de normas, se necesita también que existan las condiciones económico-sociales que permitan el desarrollo de las iniciativas de implementación a la par de desarrollo de políticas públicas que contengan planes a largo plazo de desarrollo social, enfocado principalmente en los sectores territoriales y los grupos socioeconómicos de personas que tradicionalmente han sido más afectadas por los fenómenos propios del conflicto, solo de esta manera se puede asegurar que lo contenido en el Acuerdo Final, se cumpla y de esta manera no haya reincidencia de la violencia como forma de lucha política.

Por ello, como iniciativa parlamentaria presentada en la Comisión Primera del Senado de la República, se establece la creación del Plan Plurianual de Inversiones para la paz, con la finalidad de cerrar las brechas sociales, económicas, regionales e institucionales de los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado.

Se establece el concepto de plan plurianual sustentado en el artículo 7° de la Ley 152 de 1994 según la cual “se entiende por presupuestos plurianuales la proyección de los costos y fuentes de financiación de los principales

¹ Información de la Matriz desarrollada por la Universidad de Notre Dame, www.peaceaccords.nd.edu

² Fisas, V. (2010). Anuario 2010 de procesos de paz. Barcelona: Icaria Editorial/Escola de Cultura de Pau, UAB.

programas y proyectos de inversión pública, cuando estos requieran para su ejecución más de una vigencia fiscal”.

Bajo este concepto entonces, el gobierno tendrá la potestad para la formulación y coordinación del Plan, el cual deberá ser presentado al Congreso de la República para su aprobación y reglamentación, tras lo cual el Gobierno en coordinación con entidades públicas, privadas, sociales y entidades territoriales determinará la forma más eficiente de ejecución de los recursos así asignados.

- Transformación de las organizaciones guerrilleras en movimientos políticos

Por último para lograr el rompimiento definitivo del vínculo entre política y armas es necesario garantizar la participación política de los miembros de las organizaciones guerrilleras que, de manera colectiva, dejen las armas como consecuencia de la firma de un acuerdo final. Tanto a nivel nacional como internacional se han creado herramientas para garantizar este tránsito. Por ejemplo en la historia reciente de Colombia estos esfuerzos van desde la reintegración del M-19, el EPL y el Quintín Lame en 1990, hasta el referendo impulsado en 2003, que reformaba el artículo 176 constitucional con el fin de permitir el nombramiento directo de excombatientes en el Congreso³.

A nivel internacional se puede evidenciar que la mayoría de procesos de paz exitosos en el mundo conducen a una evolución de los grupos armados en movimientos políticos. Por ejemplo, las experiencias del Movimiento Nacional de Liberación Tupamaros en Uruguay, del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional en El Salvador, el Congreso Nacional Africano en Sudáfrica, el partido Comunista-Maoísta en Nepal, el Sinn Feinn en Irlanda del Norte, los clanes en Tayikistán, el Frente Revolucionario Unido de Sierra Leona, el Movimiento Aceh Libre de Indonesia, y el Renamo en Mozambique, entre muchas otras, muestran cómo una organización armada ilegal puede hacer tránsito a la democracia de manera exitosa y contribuir efectivamente al fortalecimiento institucional. Casos como el de República Democrática de El Congo, en cambio, muestran que la ausencia de reintegración política de mandos medios está directamente relacionada con el rearme de los grupos y el resurgimiento aún más cruento de la violencia⁴.

³ La pregunta 6 del referendo proponía una modificación del artículo 176 de la Constitución en los siguientes términos: “Con el fin de facilitar la reincorporación a la vida civil de los grupos armados al margen de la ley, que se encuentren vinculados decididamente a un proceso de paz, bajo la dirección del Gobierno, este podrá establecer, por una sola vez, circunscripciones especiales de paz para las elecciones a corporaciones públicas que se realicen antes del 7 de agosto del año 2006, o nombrar directamente, por una sola vez, un número plural de congresistas, diputados y concejales, en representación de los mencionados grupos en proceso de paz y desmovilizados. El número será establecido por el Gobierno Nacional, según la valoración que haga de las circunstancias y del avance del proceso. Los nombres de los congresistas, diputados y concejales a que se refiere este artículo, serán convenidos entre el Gobierno y los grupos armados, y su designación corresponderá al Presidente de la República. Para los efectos previstos en este artículo, el Gobierno podrá no tener en cuenta determinadas inhabilidades y requisitos necesarios para ser congresista, diputado y concejal”.

⁴ Intervención del Gobierno Nacional en el proceso de constitucionalidad del Acto Legislativo 1 de 2012. Expedientes Acumulados D- 9808 y D-9819. Bogotá D.C., 6 de febrero de 2014. Págs. 5 y 6.

Es por esto que la Comisión vio prudente la aprobación de la proposición del Senador Antonio Navarro y la Senadora Claudia López, según la cual los miembros de las organizaciones guerrilleras podrán participar en política, siempre y cuando hayan hecho parte del proceso de justicia transicional, se hayan desarmado de manera verificable y se hayan reincorporado a la vida civil. Sin embargo, consideramos que se deben adelantar algunas precisiones en el sentido de que podrán participar en política siempre y cuando la organización haya dejado las armas como consecuencia de la firma del Acuerdo final, que este a su vez haya sido refrendado y que los individuos hayan cumplido las condiciones del Acuerdo Final.

2. ESTRUCTURA NORMATIVA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El Acto Legislativo que hoy presentamos para el estudio de la honorable Plenaria del Senado de la República contiene cuatro artículos, tres de contenido y uno de vigencia, los cuales pretenden establecer mecanismos para la estructuración de la plataforma normativa necesaria para la implementación del Acuerdo Final.

En el primer artículo se establece un Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, que establece, en el seno del órgano legislativo constitucionalmente establecido, un trámite expedito, con unas características particulares que pretende, no solamente acelerar el proceso ordinario para la expedición de normas, sino además establecer protocolos que garanticen los principios de representación y participación propios de la democracia colombiana. Este procedimiento busca además cumplir fielmente con la implementación de lo acordado por las partes en la Mesa de La Habana, que a su vez habrá de ser refrendado por los colombianos, como condición habilitante para la entrada en vigencia del procedimiento especial. La duración establecida para este procedimiento es de seis (6) meses prorrogables por otros seis (6).

En el mismo artículo 1° y por tratarse de una Comisión Legislativa para la Paz, que tendrá una composición y procedimiento *sui generis*, se habilita al Presidente de la República, para designar miembros adicionales, que se considere que deben hacer parte de esta Comisión, por criterios que se determinen al momento de su designación.

El segundo artículo otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República, para expedir los decretos con fuerza de ley necesarios para facilitar y asegurar la implementación de las medidas de estabilización de corto plazo derivadas del Acuerdo Final. Como es obvio, estas facultades se cimientan en la Constitución, razón por la cual pueden ser utilizadas para el desarrollo de los distintos temas contenidos en el Acuerdo Final. En todo caso su vigencia está condicionada a la refrendación de los acuerdos, está prohibida expresamente la utilización de las facultades para elaborar reformas constitucionales o leyes estatutarias y el plazo de ejecución es de 90 días prorrogables por otro término igual.

El tercer artículo plantea el establecimiento de un Plan plurianual de inversiones para la paz, para que en los próximos 20 años el Gobierno nacional deba incluir en el respectivo plan de Desarrollo una destinación específica cuyos términos de ejecución y coordinación deberán ser aprobados por el Congreso de la República.

El cuarto artículo plantea la posibilidad de la participación política por parte de miembros de grupos guerrilleros que hayan dejado las armas y cumplido con las demás condiciones contenidas en el Acuerdo Final.

3. GARANTÍAS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA LA PAZ

Este Acto Legislativo está acompañado de garantías durante todo el desarrollo, en primer lugar es la ciudadanía quien decidirá si estos procedimientos se llevarán o no a cabo a través de la refrendación ciudadana, en segundo lugar la aprobación de las leyes sigue estando en el órgano competente: el Congreso y, por último, la Corte Constitucional es quien revisa los procedimientos legislativos por excelencia, es quien seguirá garantizando el debido proceso y velando por el respeto de la Constitución.

La refrendación es el primer paso en el desarrollo de este Acto Legislativo, pues no hay mayor garante en cualquier proceso democrático, que el pronunciamiento de la sociedad en su conjunto. Es el constituyente primario quien avalará el inicio del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz y el uso de las Facultades Extraordinarias por parte del Presidente de la República. Esta es probablemente la mayor garantía de legitimidad.

A partir de la refrendación, las normas para la implementación de los acuerdos tomarán dos caminos, las leyes ordinarias necesarias exclusivamente para la estabilización de corto plazo de los acuerdos irán por facultades presidenciales, aquellas derivadas de reformas de largo plazo irán al Procedimiento Legislativo para la Paz. Ambos caminos son legítimos y garantistas, pues el primero busca que sea el Presidente, quien ha presidido este proceso de paz y recibido el aval del pueblo a través de la refrendación, el encargado de expedir las normas de corto plazo. El segundo busca que sea el Congreso, el órgano competente desde su creación, el encargado de aprobar las leyes y reformas constitucionales. Aunque se crea una Comisión Legislativa para la Paz dentro del Congreso para hacerlo, esta contará con la participación de miembros de todas las comisiones constitucionales, representación proporcional de las bancadas, garantizará la representación de minorías étnicas y cumplirá la cuota de género.

Una vez terminado este proceso, todas y cada una de las normas deberá ir a control automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. Para las normas expedidas mediante facultades, la Corte deberá hacer una revisión posterior y para aquellas aprobadas mediante trámite legislativo deberá hacer una revisión previa. Aunque los tiempos para esta revisión se acortan, sigue siendo la Corte quien garantizará que las normas respeten los pilares fundamentales de la Constitución. Pero las garantías no terminan allí, el Presidente de la República deberá rendir informes periódicos al Congreso sobre el uso de sus facultades, y la Comisión Legislativa para la Paz podrá pronunciarse sobre los mismos.

4. TRANSITORIEDAD

Tanto las facultades como el procedimiento, o las demás consideraciones, están limitadas en el tiempo, no solo estamos frente a un procedimiento excepcional, sino que además con una delimitación temporal específica. Esto garantiza que los mecanismos jurídicos desarrollados por este Acto Legislativo no sean utilizados como regla general, y por lo tanto no representen una desfiguración del ordenamiento jurídico, ni una sustitución constitucional. Se utilizará un procedimiento legislativo abreviado y unas facultades presidenciales delimitadas, fundados en la importancia de garantizar una implementación eficaz de los acuerdos de paz y en la transitoriedad.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Artículo 1°. Se proponen modificaciones a los siguientes literales:

a) Aclarar la redacción en el sentido de que los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz serán de iniciativa del Gobierno;

b) Se propone mejorar la técnica de redacción;

c) Se consagra un nuevo literal c), consagrando la facultad del Presidente de la República de designar miembros no congresistas, al interior de la Comisión Legislativa Especial;

d) Se propone cambiar el nombre de la Comisión a Comisión Legislativa para la Paz con el fin de unificarlo dentro del procedimiento y mejorar la técnica de redacción;

e) y f) se aclara que tras el segundo debate los proyectos de ley y actos legislativos concluyen su trámite y pasan a sanción y promulgación respectivamente para que se dé su entrada en vigencia.

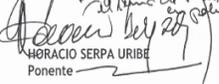
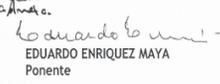
Artículo 4°. Se propone modificar la redacción, manteniendo el sentido de la proposición aprobada, pero ajustando el contenido de tal forma que la participación en política se condiciona más claramente a que la organización haya dejado las armas como consecuencia de la firma de un Acuerdo Final, que este haya sido refrendado popularmente, y que los individuos se hayan reintegrado a la vida civil y hayan cumplido las condiciones del Acuerdo Final.

Se unifica la expresión “Comisión Legislativa para la Paz”.

Proposición

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitar a los miembros de la Plenaria del Senado de la República, dar segundo debate en primera vuelta al Proyecto Acto Legislativo 04 de 2015 “por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, con el pliego de modificaciones propuesto.

Cordialmente,

 ROY BARRERAS Coordinador Ponente	 ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA Ponente
 HERNÁN ANDRADE SERRANO Ponente	 JUAN MANUEL GALÁN PACHÓN Ponente
 HORACIO SERPA URIBE Ponente	 EDUARDO ENRIQUEZ MAYA Ponente
 CLAUDIA LÓPEZ HERNÁNDEZ Ponente	 DORIS CLEMENCIA VEGA Ponente
 ALEXANDER LÓPEZ MAYA Ponente	 CARLOS FERNANDO MOTA Ponente
 ALFREDO RANGEL SUÁREZ Ponente	

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2015 SENADO

por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:

Artículo Transitorio. Procedimiento legislativo especial para la paz. Con el propósito de agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final), y ofrecer garantías de cumplimiento, de manera excepcional y transitoria se pondrá en marcha el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, por un período de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo y luego de la refrendación del Acuerdo Final. Este procedimiento podrá ser prorrogado por un período adicional de hasta seis meses más mediante comunicación formal del Gobierno nacional ante el Congreso de la República.

El Procedimiento Legislativo Especial para la Paz se regirá por las siguientes reglas:

a) Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz serán de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional;

b) El primer debate de estos proyectos se surtirá en una Comisión Legislativa para la Paz integrada por los miembros de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara y doce Congresistas adicionales designados por las mesas directivas de ambas cámaras en conjunto. Para la designación de los doce miembros adicionales, se preservará la representación proporcional de las bancadas en el interior del Congreso, asegurando la cuota de género y la participación de las minorías étnicas. Las votaciones en la Comisión Legislativa Especial se harán en forma separada entre los miembros de Senado y Cámara de Representantes, de acuerdo con el procedimiento establecido para las sesiones conjuntas en la ley;

c) El Presidente de la República podrá designar un número adicional de miembros, no congresistas, como parte de la Comisión Legislativa para la Paz, que actuarán en esta Comisión con voz, pero sin voto;

d) La Mesa Directiva de la Comisión Legislativa para la Paz se integrará por las mesas directivas de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara de acuerdo con el procedimiento de sesiones conjuntas. Como secretaria de esta comisión, actuarán los secretarios de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara según lo dispuesto en el reglamento del Congreso;

e) El segundo debate de los proyectos de ley se surtirá en el Congreso en pleno, con votaciones y decisiones separadas entre los miembros de Senado y Cámara de Representantes. Una vez el proyecto de ley sea aprobado en segundo debate pasará a sanción presidencial;

f) El segundo debate de los proyectos de acto legislativo se surtirá en las plenarias de cada una de las Cámaras. Una vez el proyecto de Acto Legislativo sea

aprobado en segundo debate por ambas plenarias pasará a ser promulgado;

g) Los proyectos sólo podrán tener modificaciones en el primer debate, siempre que se ajusten al contenido del Acuerdo Final y cuenten con el aval previo del Gobierno nacional;

h) Todos los proyectos podrán tramitarse en sesiones extraordinarias;

i) En este procedimiento las Cámaras sólo podrán improbar los proyectos. Surtido el trámite, si no ha habido improbación por mayoría absoluta, se sancionarán o promulgarán los proyectos según el caso, con las modificaciones que se hayan introducido en el primer debate;

j) En la Comisión y en las plenarias se decidirá sobre la totalidad de cada proyecto en una sola votación;

k) El trámite de estos proyectos comprenderá su revisión previa por parte de la Corte Constitucional en los mismos términos y con los mismos efectos previstos en el artículo 153 de la Constitución. El control de constitucionalidad de los actos legislativos se hará sólo por vicios de procedimiento en su formación. Los términos de esta revisión se reducirán a la tercera parte de los del procedimiento ordinario y no podrán ser prorrogados.

En lo no establecido en este procedimiento especial, se aplicará el reglamento del Congreso de la República.

Parágrafo. Este procedimiento sólo podrá aplicarse una vez se haya firmado y refrendado popularmente el Acuerdo Final, a través del mecanismo que se defina para tal efecto.

Artículo 2°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:

Artículo Transitorio. Facultades presidenciales de paz. Dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo y luego de la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final), facúltase al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley exclusivamente necesarios para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo del Acuerdo Final.

Estas facultades podrán prorrogarse por una sola vez durante 90 días más mediante decreto Presidencial. Vencido este plazo las leyes ordinarias necesarias para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final se tramitarán por el procedimiento establecido en el artículo anterior.

Las anteriores facultades no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias y leyes orgánicas.

El Gobierno nacional tendrá que entregar informes periódicos cada 30 días a la Comisión Legislativa Especial sobre el cumplimiento y desarrollo de este artículo. La Comisión Legislativa Especial de que trata el artículo anterior tendrá que pronunciarse por derecho propio sobre estos informes.

Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad automático y posterior a su entrada en vigencia. El procedimiento de revisión de constitucionalidad de estas disposiciones deberá surtirse por parte de la Corte Constitucional dentro de los 2 meses siguientes a su aprobación.

Parágrafo. Estas facultades sólo podrán aplicarse una vez se haya firmado y refrendado popularmente el Acuerdo Final, a través del mecanismo que se defina para tal efecto.

Artículo 3°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:

Artículo Transitorio. Como garantía de no repetición y en desarrollo de la obligación de proteger los derechos de los ciudadanos en condiciones de igualdad real y efectiva, en los próximos 20 años el Gobierno nacional incluirá en su respectivo Plan Nacional de Desarrollo un Plan Plurianual de Inversiones para la Paz con la finalidad de cerrar las brechas sociales, económicas, regionales e institucionales de los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. Como parte de dicho plan plurianual, el Gobierno nacional determinará los ciudadanos y territorios a priorizar.

Para financiar el plan plurianual de inversiones para la paz se destinarán recursos del Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Regalías, los cuales podrán ir disminuyendo en la medida que se cumplan las metas y se cierren las brechas identificadas en el plan plurianual. Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial, las cuales, en todo caso, se ejecutarán prioritariamente en los entes territoriales y ciudadanos priorizados en el plan plurianual de inversiones para la paz.

El Gobierno nacional será el competente de formular y coordinar la ejecución del plan plurianual con las entidades públicas, privadas, sociales y territoriales requeridas para cumplir sus metas. El plan plurianual de inversiones para la paz deberá ser aprobado por el Congreso.

El gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el plan plurianual de inversiones para la paz. El régimen de contratación, presupuesto, ejecución y administración de los recursos e inversiones del plan plurianual será definido por el Gobierno nacional teniendo en cuenta la heterogeneidad de las condiciones sociales, económicas e institucionales de los entes territoriales y las regiones.

El Presidente de la República le presentará al Congreso, al inicio de cada legislatura, un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del Plan Plurianual de Inversiones para la Paz. De igual forma, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo presentarán, de forma conjunta, al inicio de cada legislatura, un informe anual sobre los mismos temas.

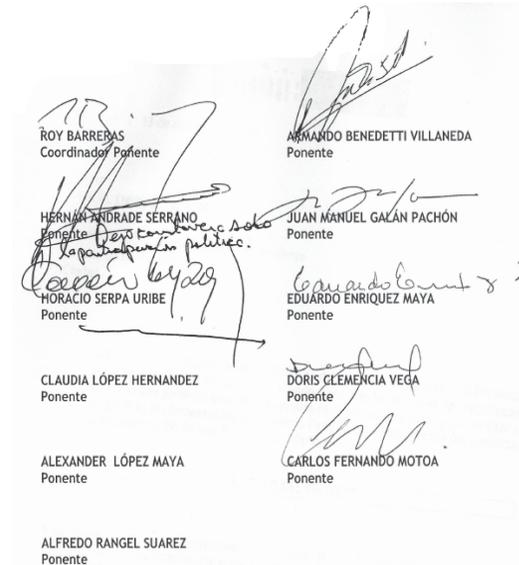
Artículo 4°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:

Artículo transitorio. Los miembros de las organizaciones guerrilleras podrán participar en política, siempre y cuando la organización haya dejado las armas como consecuencia de la firma de un Acuerdo Final que haya sido refrendado popularmente y los individuos se hayan reintegrado a la vida civil y hayan cumplido las condiciones del Acuerdo Final. Los acuerdos de paz que se firmen podrán establecer excepciones.

La vigencia de este artículo transitorio será de tres años, contados a partir de la fecha de su aprobación.

Artículo 5°. *Vigencia.* El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,



ROY BARRERAS
Coordinador Ponente

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA
Ponente

HERNÁN ANDRADE SERRANO
Ponente

JUAN MANUEL GALÁN PACHÓN
Ponente

HORACIO SERPA URIBE
Ponente

EDUARDO ENRIQUEZ MAYA
Ponente

CLAUDIA LÓPEZ HERNANDEZ
Ponente

DORIS CLÉMENCIA VEGA
Ponente

ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Ponente

CARLOS FERNANDO MOTOA
Ponente

ALFREDO RANGEL SUAREZ
Ponente

Constancia

Decidí no firmar la ponencia para segundo debate del Proyecto de Acto Legislativo 04 de 2015, *por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, debido a que se propone un cambio con relación al texto aprobado en primer debate con el que no estoy de acuerdo. Se trata de la facultad que se le otorga al Presidente de la República de designar como miembros de la Comisión Legislativa para la Paz un número de personas no congresistas que participen en ella con voz pero sin voto.

La Ponencia para segundo debate abre la puerta a que miembros de las Farc participen en la Comisión Legislativa para la Paz. Se trata de un privilegio injustificado, pues no está condicionado al cumplimiento de ningún compromiso DE VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN por parte de los miembros de las Farc, por lo que no la comparto y decido apartarme tajantemente de esta propuesta.

La posibilidad de que las Farc participen en la Comisión Legislativa para la Paz no ha sido aún objeto de discusión detallada ni en la Comisión Primera del Senado de la República ni en las reuniones de ponentes. Por lo tanto, algunos ponentes no deberían arrogarse la facultad para introducir temas hasta ahora no estudiados con detenimiento, en especial cuando se trata de temas especialmente delicados **como lo es abrirle las puertas del Congreso a las Farc**, sin exigirles condicionamientos elementales en materia de sometimiento a la justicia, dejación de las armas, cumplimiento de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

Cordialmente,



Claudia López
Senadora de la República
Partido Alianza Verde

Constancia

Desde noviembre de 2012 el Gobierno lleva a cabo conversaciones con las Farc-EP en La Habana para llegar a un Acuerdo Final que termine con un conflicto de más de cincuenta años; dentro del marco del avance de los acuerdos se ha propuesto por parte del Gobierno la creación de una Comisión Legislativa Especial para la Paz, la cual estará encargada de desarrollar los acuerdos vía ley o Reforma Constitucional una vez esté refrendado el acuerdo total de paz de La Habana por el constituyente primario. Es el constituyente primario quien avalará entonces el inicio del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz y el uso de las Facultades Extraordinarias por parte del Presidente de la República. A partir de la refrendación, las normas para la implementación de los acuerdos se debatirán ante la Comisión Especial Legislativa para la Paz.

Como se planteó desde la discusión inicial del proyecto de Acto Legislativo por medio del cual se crea la Comisión Legislativa para la Paz, dicha comisión estará conformada por los miembros de las comisiones primeras de Senado y Cámara y 12 de miembros de todas las Comisiones Constitucionales, respetando la participación proporcional de las bancadas y garantizando la representación de minorías étnicas y de la mujer.

La propuesta que hoy se pone a consideración en el texto para Segundo Debate, se incluye una nueva conformación de dicha Comisión, según la cual, también la conformarán unos particulares designados por el Presidente de la República, los cuales tendrán voz al interior de la Comisión. Considero que dicha facultad, rompe con la legitimidad del proceso de reforma otorgado por los electores al constituyente derivado, pues es este el que facultó vía constituyente a los miembros del Congreso elegidos popularmente para reformar, modificar o expedir leyes en beneficio del interés general.

La designación de miembros que no han sido avalados por el constituyente originario mediante el proceso electoral deslegitima la función del Congreso para reformar la Constitución y expedición de leyes, pues este mecanismo legislativo lo estarían asumiendo particulares que no cuentan con la legitimidad popular.

Razón por la cual dejo constancia de mi inconformidad con el literal C del artículo 1° del Acto Legislativo número 04 de 2015.



Armando Benedetti Villaneda
Senador Ponente

* * *

Constancia

La constancia a la firma de la ponencia para segundo debate del Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2015, por medio del cual se establecen Instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, obedece a las razones que expongo a continuación:

Nuestra Constitución Política aunque consagra el derecho fundamental a elegir y ser elegido no lo hace en términos absolutos. Así, en el inciso 1° de su artículo 179 se prohíbe la elección como congresistas de

quienes mediante sentencia judicial hayan sido condenados, salvo que sea por delitos políticos o culposos. Dicha regla constitucional restrictiva no fue modificada por el acto legislativo del Marco Jurídico para la Paz.

El artículo 4° del proyecto incluye un artículo transitorio, que busca permitir por tres años la participación en política de los miembros de las organizaciones guerrilleras que hayan dejado las armas como consecuencia de la firma de un acuerdo final refrendado popularmente, siempre que se hayan reintegrado civilmente y cumplido las condiciones de este.

Aunque entiendo la posibilidad de que el acuerdo, enmarcado dentro de los parámetros de la justicia restaurativa, contemple la dejación de las armas de los insurgentes a cambio de su participación en política, como parte, además, del tránsito que añoramos de una sociedad violenta a una sociedad en Paz, advierto que las condiciones de tiempo, modo y lugar para permitirlo deben ser distintas. En efecto, para ello se hace necesario que efectivamente los miembros de las organizaciones guerrilleras realicen actos encaminados a la reconciliación así como la aprobación popular de lo acordado, lo que adicionalmente debe atender lo expresado por la Corte Constitucional en la C-579/13 acerca de *“El mecanismo de suspensión total de ejecución de la pena, no puede operar para los condenados como máximos responsables de los delitos de lesa humanidad, genocidio, y crímenes de guerra cometidos de manera sistemática”*.

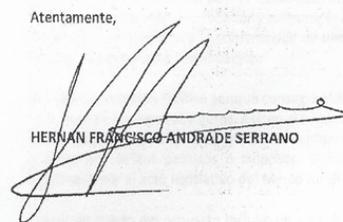
Asimismo, se incluye un literal, literal c), al artículo 1° del proyecto de Acto Legislativo, que permite al Presidente de la República designar un número adicional de miembros, no Congresistas, como parte de la Comisión Legislativa para la Paz, quienes tendrán voz pero no voto.

Si bien lo anterior no permite el ejercicio de la actividad legislativa a quienes no hayan sido elegidos democráticamente como Congresistas habida cuenta que no se les otorga poder decisorio y constituye un mecanismo que no pretende reemplazar al Congreso y en consecuencia alterar la estructura del Estado, pero sí otorgar la posibilidad de que los grupos insurgentes desmovilizados, a través de sus miembros o delegados, tengan un espacio para ser escuchados, de dicho precepto se predicen las mismas consideraciones del anterior.

Por último, debo destacar que precisamente este proyecto de acto legislativo busca dotar a nuestro ordenamiento jurídico de mecanismos que permitan la expedición expedita de actos legislativos o leyes en cumplimiento de lo pactado en los acuerdos finales, de tal manera que la no aprobación de estas dos normas en este proyecto de acto legislativo no impiden su posterior adopción oportuna, bajo los supuestos señalados.

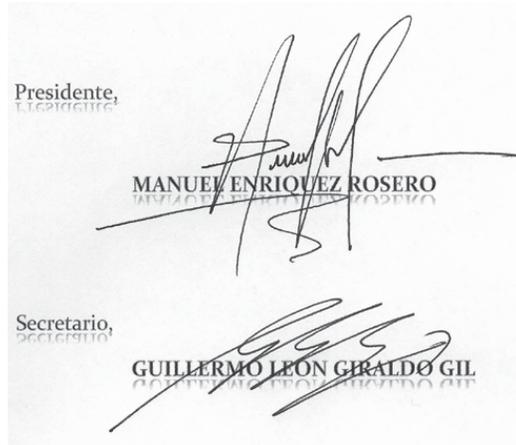
Resumiendo, se propone que sobre estas materias se abra el debate al interior de los partidos políticos y en la sociedad colombiana.

Atentamente,



HERNÁN FRANCISCO ANDRADE SERRANO

De conformidad con el inciso 2° del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.



TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 04 DE 2015 SENADO

por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:

Artículo Transitorio. Procedimiento legislativo especial para la paz. Con el propósito de agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final), y ofrecer garantías de cumplimiento, de manera excepcional y transitoria se pondrá en marcha el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, por un período de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo y luego de la refrendación del Acuerdo Final. Este procedimiento podrá ser prorrogado por un período adicional de hasta seis meses más mediante comunicación formal del Gobierno nacional ante el Congreso de la República.

El Procedimiento Legislativo Especial para la Paz se regirá por las siguientes reglas:

a) Los proyectos de ley y de acto legislativo de que trata el presente artículo serán de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional;

b) El primer debate de estos proyectos se surtirá en una Comisión Legislativa para la Paz integrada por los miembros de las comisiones primeras de Senado y Cámara y doce Congresistas adicionales designados por las mesas directivas de ambas cámaras en conjunto. Para la designación de los doce miembros adicionales, se preservará la representación proporcional de las bancadas al interior del Congreso, asegurando la cuota de género y la participación de las minorías étnicas. Las votaciones al interior de la Comisión legislativa Especial se harán en forma se-

parada entre los miembros de Senado y Cámara de Representantes, de acuerdo con las normas de las sesiones conjuntas;

c) La Mesa Directiva de la Comisión Legislativa especial se integrará por las mesas directivas de las comisiones primeras de Senado y Cámara de acuerdo con las normas de las sesiones conjuntas. Como secretaria de esta comisión, actuarán los secretarios de las comisiones primeras de Senado y Cámara según lo dispuesto en el reglamento del Congreso;

d) El segundo debate de los proyectos de ley se surtirá en el Congreso en pleno, con votaciones separadas entre los miembros de Senado y Cámara de Representantes e individualizando las votaciones de cada Cámara;

e) El segundo debate de los proyectos de acto legislativo se surtirá en las plenarias de cada una de las Cámaras;

f) Los proyectos solo podrán tener modificaciones en el primer debate, siempre que se ajusten al contenido del Acuerdo Final y que cuenten con el aval previo del Gobierno nacional;

g) Todos los proyectos podrán tramitarse en sesiones extraordinarias;

h) En este procedimiento las cámaras sólo podrán improbar los proyectos. Surtido el trámite, si no ha habido improbación por mayoría absoluta, se sancionarán o promulgarán los proyectos según el caso, con las modificaciones que se hayan introducido en el primer debate;

i) En la Comisión y en las plenarias se decidirá sobre la totalidad de cada proyecto en una sola votación.

j) El trámite de estos proyectos comprenderá su revisión previa por parte de la Corte Constitucional en los mismos términos y con los mismos efectos previstos en el artículo 153 de la Constitución. El control de constitucionalidad de los actos legislativos se hará solo por vicios de procedimiento en su formación. Los términos de esta revisión se reducirán a la tercera parte de los del procedimiento ordinario y no podrán ser prorrogados.

En lo no establecido en este procedimiento especial, se aplicará el reglamento del Congreso de la República.

Parágrafo. Este procedimiento solo podrá aplicarse una vez se haya firmado y refrendado popularmente el Acuerdo Final, a través del mecanismo que se define para tal efecto.

Artículo 2°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:

Artículo Transitorio. Facultades presidenciales de paz. Dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo y luego de la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final), facúltase al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley exclusivamente necesarios para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo del Acuerdo Final.

Estas facultades podrán prorrogarse por una sola vez durante 90 días más mediante decreto Presidencial. Vencido este plazo las leyes ordinarias necesarias para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final se tramitarán por el procedimiento establecido en el artículo anterior.

Las anteriores facultades no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias y leyes orgánicas.

El Gobierno nacional tendrá que entregar informes periódicos cada treinta días a la Comisión Legislativa Especial sobre el cumplimiento y desarrollo de este artículo, la Comisión Legislativa Especial de que trata el artículo anterior tendrá que pronunciarse por derecho propio, sobre estos informes.

Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad automático y posterior a su entrada en vigencia. El procedimiento de revisión de constitucionalidad de estas disposiciones deberá surtirse por parte de la Corte Constitucional dentro de los 2 meses siguientes a su aprobación.

Parágrafo. *Estas facultades solo podrán aplicarse una vez se haya firmado y refrendado popularmente el Acuerdo Final, a través del mecanismo que se defina para tal efecto.*

Artículo 3°. *Plan Plurianual de Inversiones para la Paz.* Como garantía de no repetición y en desarrollo de la obligación de proteger los derechos de los ciudadanos en condiciones de igualdad real y efectiva, en los próximos 20 años el Gobierno nacional incluirá en su respectivo plan de desarrollo un Plan Plurianual de Inversiones para la Paz con la finalidad de cerrar las brechas sociales, económicas, regionales e institucionales de los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. Como parte de dicho plan plurianual, el Gobierno nacional determinará los ciudadanos y territorios a priorizar.

Para financiar el plan plurianual de inversiones para la paz se destinarán recursos del Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Regalías, los cuales podrán ir disminuyendo en la medida que se cumplan las metas y se cierren las brechas identificadas en el plan plurianual. Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial, las cuales, en todo caso, se ejecutarán prioritariamente en los entes territoriales y ciudadanos priorizados en el plan plurianual de inversiones para la paz.

El Gobierno nacional será el competente de formular y coordinar la ejecución del plan plurianual con las entidades públicas, privadas, sociales y territoriales requeridas para cumplir sus metas. El plan plurianual de inversiones para la paz deberá ser aprobado por el Congreso.

El Gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el plan plurianual de inversiones para la paz. El régimen de contratación, presupuesto, ejecución y administración de los recursos e inversiones del plan plurianual será definido por el Gobierno nacional teniendo en cuenta la heterogeneidad de las condiciones sociales, económicas e institucionales de los entes territoriales y las regiones.

El Presidente de la República le presentará al Congreso al inicio de cada legislatura, un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del Plan Plurianual de Inversiones para la Paz. De igual forma, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo presentarán, de forma conjunta, al

inicio de cada legislatura, un informe anual sobre los mismos temas.

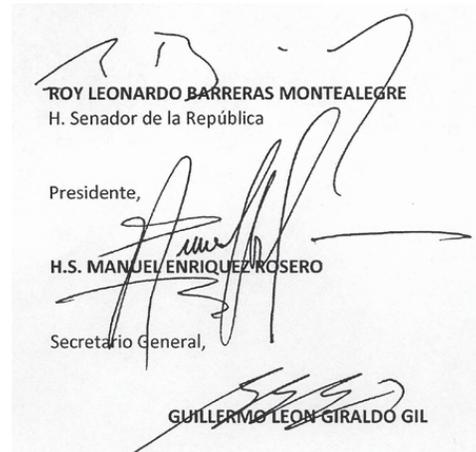
Artículo 4°. *Artículo Transitorio 68.* Los miembros de las organizaciones guerrilleras que en el marco de acuerdos de paz firmados con el Gobierno nacional hayan sido sujetos de la justicia transicional, se desarmen de manera verificable y se incorporen a la vida civil, podrán participar en política. Los acuerdos de paz que se firmen podrán establecer excepciones.

La vigencia de este artículo transitorio será de tres años contados a partir de la fecha de su aprobación.

Artículo 5°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2015 Senado, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, como consta en la sesión del día 6 de octubre de 2015, Acta número 16.

Ponente Coordinador:



CONTENIDO

Gaceta número 821 - Miércoles, 14 de octubre de 2015
 SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS		Págs.
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado, por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país, y se dictan otras disposiciones.....	1	
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 091 de 2014 Cámara, 93 de 2015 Senado, por medio de la cual se modifican la Ley 73 de 1988 y la Ley 919 de 2004 en materia de donación de órganos y se dictan otras disposiciones.....	8	
Informe de ponencia para segundo debate en primera vuelta, texto propuesto y texto aprobado por la Comisión Primera al Proyecto de acto legislativo número 04 de 2015 Senado, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.....	15	