



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123-9066

AÑO XII - Nº 448

Bogotá, D. C., lunes 1º de septiembre de 2003

EDICION DE 32 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 084 DE 2003 CAMARA

por la cual se expide el Código de Etica de los Servidores Públicos del Congreso de la República

El Congreso de Colombia

DECRETA:

LIBRO PRIMERO

PARTE GENERAL

TITULO I

DISPOSICIONES COMUNES

CAPITULO UNICO

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley contiene el régimen de principios y deberes éticos de los Servidores Públicos del Congreso de la República, así como el régimen de faltas, sanciones y procedimiento para hacerlos efectivos.

Artículo 2º. *Ambito de aplicación de la ley.* El presente Código de Etica se aplica a quien sea Servidor Público del Congreso, conforme al artículo 123 de la Constitución Política.

TITULO II

DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA ETICA
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL CONGRESO
DE LA REPUBLICA

Artículo 3º. Los servidores públicos del Congreso deben incorporar en el ejercicio de las funciones públicas los siguientes principios éticos:

Principio de Imparcialidad. La imparcialidad implica actuar dentro de parámetros objetivos, sin consideraciones a favor o en contra de persona o personas, públicas o privadas, en interés particular.

Principio de Independencia. Para garantizar la independencia debe abstenerse de ejercer y rechazar cualquier tipo de presión, directa o indirecta, su actuar debe ser libre y autónomo.

Principio de Transparencia. La transparencia se concreta en actuar de manera clara, sin dar motivos de duda ni ambigüedades, y cumplir

con los trámites y procedimientos establecidos por la Constitución, la Ley o el Reglamento para adoptar una decisión.

Principio de Solidaridad. Los criterios de lealtad, buena fe, compañerismo, respeto, cooperación y colaboración regulan las relaciones entre los servidores públicos del Congreso y frente a la Corporación.

TITULO III

DEBERES ETICOS

CAPITULO I

De los deberes frente al Estado y la Sociedad

Artículo 4º. *Deber de ejercicio circunscrito del poder.* Los servidores públicos del Congreso deben ejercer el poder que se les ha conferido limitándose a las funciones y competencias que expresamente le atribuyen la Constitución, la Ley o el Reglamento a cada cargo.

Artículo 5º. *Deber de respeto de los derechos.* El respeto a los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos y del medio ambiente deben ser los primeros en orientar todas las actuaciones y el ejercicio de sus funciones públicas.

Artículo 6º. *Deber de tener una conducta ejemplar frente a la sociedad.* El comportamiento de los servidores públicos del Congreso surte un efecto eficaz en la formación o deformación de los valores de la sociedad, por tanto deben tener una conducta ejemplar frente a la sociedad.

Artículo 7º. *Deber de responsabilidad respecto de las opiniones.* El Congresista es inviolable por las opiniones y los votos que emita en el ejercicio del cargo, pero estas deben preferirse con responsabilidad y conciencia crítica.

CAPITULO II

De los deberes respecto de la investidura de Congresista y de la calidad de servidor público

Artículo 8º. *Deber de respetar la investidura y la calidad de servidor público del Congreso.* La conducta personal y social de Servidores Públicos del Congreso debe ser plenamente concordante

con la dignidad, decoro, rectitud y probidad que implican la investidura de Congresista y la calidad de servidor público.

Artículo 9°. *Deber de asumir totalmente cada proyecto.* En el proceso legislativo, la existencia de un ponente no exime a los otros Congresistas de la responsabilidad personal e intransferible del ejercicio del cargo. El Congresista debe estudiar, reflexionar y criticar los proyectos de ley que se sometan a su consideración.

Artículo 10. *Deber de diligencia.* Los servidores públicos del Congreso deben impulsar con rapidez y agilidad, acatando los procedimientos, los asuntos que le sean encomendados en el ejercicio de sus funciones. Deben abstenerse de cualquier conducta que entorpezca, retrase o dilate injustificadamente el cumplimiento de cualquiera de las funciones asignadas al Congreso.

Artículo 11. *Deber de eficacia.* Los servidores públicos del Congreso son los primeros llamados a mantener el Estado Social y Democrático de Derecho. Su labor se debe encaminar a solucionar las necesidades reales y objetivas de la sociedad.

Artículo 12. *Deber de independencia.* La independencia es un derecho y un deber ético. Los servidores públicos del Congreso deben defender y exigir su derecho de actuar y decidir libre y autónomamente frente a cualquier poder público o privado. Igualmente, es su deber no inmiscuirse, directa o indirectamente, en los asuntos de competencia privativa de otras autoridades.

Artículo 13. *Deber de veracidad.* El Congresista debe ser veraz en la motivación y debates de los proyectos de ley. Cuando acuda a una norma, la doctrina o a la jurisprudencia debe citar con exactitud la fuente.

Artículo 14. *Deber de concentración funcional.* Los servidores públicos del Congreso deben dedicar todo su tiempo y energías al ejercicio de las funciones que le competen. Por lo tanto, no deben ejercer cargos, empleos, trabajos u ocupaciones diferentes a las que son propias de su investidura y su calidad de servidor público, con las excepciones que establece el artículo 283 de la Ley 5ª de 1992. Igualmente deben abstenerse de cualquier forma encubierta de ejercer su profesión.

Artículo 15. *Deber de denunciar ofrecimientos corruptores.* Los servidores públicos del Congreso deben denunciar de inmediato ante la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista y las autoridades competentes todo ofrecimiento hecho con intención corruptora.

Artículo 16. *Deber de cuidar la independencia personal.* Los servidores públicos del Congreso no deben establecer ni mantener relaciones comerciales o económicas con los funcionarios del Congreso que dependan de él jerárquicamente o sean sus subordinados.

Artículo 17. *Deber de cuidar el secreto institucional.* Cuando las sesiones de las Cámaras y sus Comisiones tengan el carácter de reservadas, el Congresista y demás servidores públicos del Congreso deben guardar absoluta reserva en relación con los asuntos que fueron objeto de la misma.

Artículo 18. *Deber de legalidad, adecuación y medida de las licencias.* Los servidores públicos del Congreso tienen derecho a solicitar licencias y presentar excusas justificadas, pero no debe abusar de este derecho. Las licencias y las excusas deben responder a los criterios de legalidad, oportunidad, medida y razonabilidad.

Artículo 19. *Deber de cumplir las formalidades en el recibo y devolución oportuna de los bienes.* Los servidores públicos del Congreso deben cumplir todos los trámites administrativos ordenados por la ley y los reglamentos previo al recibo de los bienes que le serán asignados para su uso, administración, tenencia o custodia. En el momento en que deje de ejercer sus funciones, deben devolverlos cumpliendo todos los trámites administrativos ordenados por la ley y los reglamentos.

Artículo 20. *Deber de destinación y uso adecuado de los bienes.* Los servidores públicos del Congreso deben dar la destinación y uso adecuado a los bienes cuyo uso, administración, tenencia o custodia se le haya asignado en razón o con ocasión de sus funciones. Deben ejercer sobre ellos la vigilancia y cuidado que presta a los bienes de su propio patrimonio. Este deber se extiende a impedir que terceros destinen o hagan uso indebido de los mismos.

Artículo 21. *Deber de cumplir las misiones en el exterior en concordancia con la misión que se le ha asignado.* Cuando al servidor público del Congreso le sea autorizado un viaje al exterior con dineros del erario, en los términos que la Constitución y la ley preceptúan, debe cumplir a cabalidad, con diligencia y rectitud la misión específica que le fue encomendada y racionalizar los viáticos y gastos que el viaje genera.

Artículo 22. *Deber de abstención de viajes al exterior.* Cuando el servidor público del Congreso considere que la misión en el exterior es injustificada, inoportuna, improcedente, inconveniente, innecesaria o inocua deben abstenerse de viajar y consignar por escrito los motivos de su abstención.

Artículo 23. *Deber de respetar la investidura y la calidad de servidor público en los viajes al exterior.* El Congresista y demás servidores públicos del Congreso deben ser conscientes de la alta dignidad que la investidura parlamentaria y la calidad de servidor público les impone. Cuando realicen viajes al exterior, en cumplimiento de una misión oficial, su comportamiento personal y social debe sujetarse a las estrictas normas que la urbanidad, el protocolo y la compostura establecen.

Artículo 24. *Deber de atender oportunamente las citaciones y de permanencia.* En cumplimiento de los principios de eficacia, economía y celeridad, el Congresista debe asistir con puntualidad a las citaciones de las Comisiones y de la Plenaria. Debe permanecer en el recinto de la Plenaria o de las Comisiones durante el tiempo que se encuentre sesionando.

CAPITULO III

De los deberes relativos a la conducta del servidor público del Congreso

Artículo 25. *Deber de abstenerse del empleo de palabras y expresiones soeces, groseras, agraviantes o ultrajantes.* Los servidores públicos del Congreso deben ser un modelo de comportamiento personal y profesional. Por lo tanto, y en observancia del decoro, deben ser corteses y aplicar las normas básicas de urbanidad que los obliga a abstenerse en público de expresiones groseras, soeces, injuriosas, agraviantes o calumniosas.

Artículo 26. *Deber de respeto a la opinión ajena.* El respeto a la opinión ajena debe ser uno de los primeros valores personales de los servidores públicos del Congreso. Como manifestación del respeto, es deber ejercitar su capacidad de atender y escuchar al otro.

Artículo 27. *Deber de respetar a las personas, su cultura e idiosincrasia.* Los servidores públicos del Congreso deben atender al imperativo ético absoluto de respetar la cultura e idiosincrasia de las personas y el reconocimiento de sus valores personales y sociales.

Artículo 28. *Deber de solidaridad.* Para que el principio de solidaridad sea efectivo, los servidores públicos del Congreso deben ser leales, actuar de buena fe, cooperar, colaborar con sus colegas y aportar todos los conocimientos que posean sobre una determinada materia o disciplina cuando estos se requieran para el acertado ejercicio de las funciones del Congreso.

CAPITULO IV

De los deberes respecto de las otras ramas del Poder Público y los órganos de control

Artículo 29. *Deber de respetar las decisiones adoptadas por las otras ramas del Poder Público.* Los servidores públicos del Congreso

son los primeros llamados a respetar y acatar las decisiones adoptadas por las otras ramas del Poder Público, en un marco de colaboración armónica. Lo anterior no limita la inviolabilidad por las opiniones y los votos que emita en el ejercicio de la función de Congresista.

CAPITULO V

De los deberes frente a los medios de comunicación

Artículo 30. *Deberes de veracidad y oportunidad frente a los medios de comunicación.* Cuando los medios de comunicación acudan al servidor público del Congreso como fuente de información sobre la actividad legislativa, la información que suministren debe ser veraz, oportuna y clara.

LIBRO SEGUNDO

DE LAS FALTAS Y LAS SANCIONES

TITULO UNICO

CLASIFICACION DE LAS FALTAS Y LAS SANCIONES

CAPITULO I

De las faltas

Artículo 31. *De la clasificación de las faltas.* Las faltas éticas se clasifican en gravísima, grave y leve.

1. *Gravísima.* La violación a los deberes éticos es falta gravísima cuando vulnera los deberes consagrados en el Libro Primero, Título III, Capítulo I del presente Código.

2. *Grave.* La violación a los deberes éticos es falta grave cuando vulnera los deberes consagrados en el Libro Primero, Título III, Capítulos II y III del presente Código.

3. *Leve.* La violación a los deberes éticos es falta leve cuando vulnera los deberes consagrados en el Libro I, Título III, Capítulos IV y V del presente Código.

CAPITULO II

De las sanciones

Artículo 32. *De la clasificación de las sanciones.* Las sanciones se clasifican en: amonestación escrita y privada, amonestación escrita y pública, declaración pública de indignidad, solicitud de pérdida de investidura, solicitud de destitución.

Amonestación escrita y privada. La amonestación escrita y privada es la sanción por la comisión de una falta calificada como leve.

Amonestación escrita y pública. La amonestación escrita y pública es la sanción por la comisión de una falta calificada como grave o por la reincidencia en la comisión de una falta leve.

Declaración pública de indignidad. Es la manifestación expresa y pública que realiza la respectiva plenaria de cada Cámara para sancionar el comportamiento de un Congresista cuando incurre en una falta calificada como gravísima.

Solicitud de pérdida de investidura. Procede esta solicitud cuando la violación del Código de Etica pueda constituir simultáneamente una causal de pérdida de investidura en los términos del artículo 183 de la Constitución Política.

Solicitud de destitución. Procede esta solicitud cuando la violación del Código de Etica pueda constituir simultáneamente una causal de destitución del Servidor público. En este evento se dará traslado al organismo competente.

LIBRO TERCERO

DE LA COMPETENCIA Y EL PROCEDIMIENTO

TITULO I

COMPETENCIA

CAPITULO UNICO

De órganos de control y decisión

Artículo 33. *De la Comisión Legal de Etica y Estatuto del Congresista.* Las Comisiones de Etica y Estatuto del Congresista de

cada una de las Cámaras son las encargadas de ejercer el control interno ético sobre el comportamiento de los Servidores Públicos del Congreso de la República. En tal virtud, una vez se adelante el procedimiento de control interno ético, que se regula a continuación, procederá a formular una recomendación sobre si es procedente o no aplicar al servidor público una de las sanciones previstas en el presente Código

Artículo 34. *De la plenaria del Senado y de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de las Mesas Directivas.* Las plenarios del Senado o la Cámara de Representantes serán informadas de la recomendación de la Comisión Legal de Etica y Estatuto del Congresista respectiva y adoptarán las sanciones previstas en el presente Código. La Mesa Directiva del Senado o la Cámara de Representantes es la encargada de hacer efectivas las sanciones previstas en este código, una vez se adelante el respectivo debate y votación en la Plenaria. Igualmente, elevará ante el Consejo de Estado la solicitud de pérdida de investidura del Congresista, en los términos del artículo 184 constitucional y del presente Código o la solicitud de destitución, según el caso.

TITULO II

CAPITULO UNICO

De los impedimentos e inhabilidades especiales para los Congresistas miembros de la Comisión de Etica y Estatuto del Congresista

Artículo 35. *Impedimentos.* Los Congresistas miembros de la Comisión de Etica y Estatuto del Congresista están impedidos para intervenir en los asuntos sometidos a consideración de la Comisión en los siguientes casos:

1. Cuando se ejerce el control ético sobre su propia conducta.
2. Cuando existe grave enemistad o vínculos estrechos de amistad con la persona sobre la que se ejerce el control ético.
3. Cuando el Congresista tenga interés directo en la decisión, porque afecte de alguna manera o a su cónyuge o compañero o compañera permanente o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil o a su socio o socios de derecho o de hecho.
4. Cuando por consideraciones éticas o morales considere que debe apartarse del conocimiento de un determinado asunto.

Artículo 36. *Inhabilidad especial.* El Congresista que fuere sancionado por violación al Código de Etica por falta grave o gravísima quedará inhabilitado para pertenecer a la Comisión Legal de Etica y Estatuto del Congresista durante el periodo constitucional en el que se le imponga la sanción.

En este caso, la Mesa Directiva procederá de conformidad con el artículo 58 de la Ley 5ª de 1992.

Artículo 37. *Declaratoria y trámite de los impedimentos especiales.* Todo Senador o Representante a la Cámara solicitará ser declarado impedido para conocer y participar sobre determinado asunto al observar la ocurrencia de cualquiera de las causales especiales de impedimento. La solicitud se comunicará por escrito ante el Presidente de la Comisión de Etica y Estatuto del Congresista, con expresión de la causal específica. Aceptado el impedimento, se procederá a designar un nuevo ponente cuando el Congresista tenga a su cargo el asunto. Si el impedimento es respecto del trámite y la votación, aceptado el mismo, el Presidente excusará de votar al Congresista. La excusa así autorizada se entenderá válida para los efectos del párrafo del artículo 183 constitucional, si asistiere a la sesión el Congresista. El Secretario dejará constancia expresa en el acta de la abstención.

Artículo 38. *Recusación.* Quien tenga conocimiento de una causal de impedimento especial de algún miembro de la Comisión de Etica y Estatuto del Congresista, que no se haya comunicado oportunamente a la Comisión, podrá recusarlo.

TITULO III
DEL PROCEDIMIENTO DE CONTROL ETICO
CAPITULO UNICO

Artículo 39. El control ético que ejercen las Comisiones de Etica y Estatuto del Congresista de cada Cámara, por violaciones al presente Código, se adelantará con sujeción al siguiente procedimiento:

1. *Origen de la actuación.* La acción de control ético se iniciará bien a solicitud de la Mesa Directiva de la respectiva Cámara, por iniciativa de cualquiera de los integrantes de la Comisión o por queja formulada ante ella por cualquier persona.

2. *Requisitos de la queja.* La queja se presentará personalmente y por escrito ante la Secretaría de la Comisión de Etica y Estatuto del Congresista respectiva. La queja se formulará bajo juramento, que se entenderá prestado por la sola presentación del escrito. En la Secretaría de la Comisión de Etica y Estatuto del Congresista se dejará constancia de la fecha y hora de la presentación, con la nota que permita identificar a plenitud a la persona o personas que la suscriben.

3. *Contenido de la queja.* El escrito de queja deberá contener:

a) La plena identificación de quien la suscribe, con documento de identidad y domicilio;

b) Una relación detallada de los hechos que conozca y que presuntamente constituyan una violación al Código de Etica;

c) Si el quejoso tuvo conocimiento de los hechos por interpuesta persona, debe relacionar con exactitud la persona o personas que le sirvieron de fuente. Se exceptúa del cumplimiento del presente requisito al quejoso amparado por el secreto profesional;

d) Aportar todas las pruebas que tenga en su poder y que fundamenten la queja.

Parágrafo. En el procedimiento de control ético quien formula la queja sólo intervendrá por requerimiento expreso que le realice el ponente respectivo.

Artículo 40. *Trámite.* En cualquiera de los eventos previstos en el anterior artículo, la Comisión de Etica y Estatuto del Congresista iniciará de inmediato la actuación con sujeción a las reglas que se establecen a continuación:

1. *Reparto.* Radicado el documento que da origen a la actuación, el Presidente de la Comisión procederá a designar a un Congresista miembro de la Comisión para que avoque su conocimiento. El Congresista se denominará Ponente. El reparto se hará en estricto orden alfabético, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la radicación.

2. *Traslado del informe.* El Ponente designado, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la recepción del diligenciamiento, informará por escrito al servidor público involucrado sobre el contenido del documento que dio origen a la acción de control y las pruebas que lo soportan, concediéndole un término de diez (10) días hábiles para que ejercite su derecho a la defensa.

3. *Derecho a la defensa.* El servidor público tiene derecho, dentro del término de diez (10) días hábiles previsto en el artículo anterior, a ejercitar su defensa, por sí mismo o por intermedio de apoderado. En consecuencia, puede pronunciarse por escrito sobre los hechos y solicitar y aportar las pruebas que considere pertinentes.

4. *Pruebas.* Vencido el término anterior, el Ponente dispondrá de un término de cuarenta (40) días calendario para decretar y practicar las pruebas que considere pertinentes y presentar el informe final ante la Comisión.

5. *Contenido del informe final.* El informe final se presentará por escrito ante la Secretaría de la Comisión de Etica y Estatuto del Congresista respectiva y contendrá la relación de los hechos, el análisis

de las pruebas y la conclusión sobre si se configuró la falta ética y si es procedente o no recomendar a la Plenaria de la Cámara respectiva aplicar una de las sanciones previstas en este Código

Artículo 41. *Causales para no iniciar o proseguir la acción de control ético.* No se iniciará el control ético o se suspenderá su trámite:

a) Cuando se compruebe que el hecho no existió o no constituye violación al Código de Etica;

b) Cuando la persona no tenga la calidad de servidor público del Congreso al momento de iniciarse el diligenciamiento ético o cese definitivamente en el ejercicio de sus funciones durante el mismo;

c) Cuando la Comisión de Etica ya se haya pronunciado sobre el mismo hecho y autor.

Parágrafo. En estos casos se ordenará el archivo de las diligencias o se remitirá a la autoridad competente.

Artículo 42. *Estudio del informe en comisión.* Radicado el informe presentado por el Ponente, la Mesa Directiva de la Comisión convocará a sus integrantes dentro de los quince (15) días hábiles siguientes, para que se proceda al estudio correspondiente. La Comisión, reunida en quórum decisorio, podrá adoptar o rechazar las conclusiones formuladas por el ponente. En caso de que el rechazo obedezca a falta de ilustración, se devolverán las diligencias para que el ponente prosiga con el diligenciamiento, de conformidad con las indicaciones de la Comisión, para lo cual contará con un término improrrogable de veinte (20) días hábiles, vencidos los cuales presentará un nuevo informe.

Artículo 43. *Traslado a la plenaria.* Cuando la Comisión de Etica y Estatuto del Congresista decida que es procedente recomendar la aplicación de una sanción ética, se dará traslado de inmediato a la Plenaria de la Corporación respectiva, para que esta adopte una de las sanciones previstas en el presente código.

Artículo 44. *Trámite en la plenaria.* Sometida a consideración de la Plenaria la recomendación formulada por la Comisión de Etica y Estatuto del Congresista, con los trámites previstos por la Ley 5ª de 1992, esta podrá adoptar o rechazar la recomendación de sanción formulada por la citada Comisión. En el evento de que la Plenaria considere que requiere mayor ilustración para adoptar una decisión, se devolverán las diligencias a la Comisión de Etica y Estatuto del Congresista para que esta complete el diligenciamiento en un término no mayor de veinte (20) días hábiles.

Artículo 45. *Informe a la autoridad competente.* Cuando en el ejercicio del control ético se advierta que simultáneamente el hecho puede constituir una posible infracción penal, fiscal o disciplinaria, el Ponente está en la obligación de informar esta situación, de inmediato, a la autoridad competente.

Artículo 46. *Régimen probatorio, de la necesidad, petición, libertad y práctica de pruebas.* Toda decisión que se adopte en el proceso de control ético debe fundarse en las pruebas legalmente producidas y allegadas o aportadas al diligenciamiento. Las sanciones previstas en este código solo procederán cuando obre prueba que conduzca a la certeza de la violación al Código de Etica y de la responsabilidad del servidor público del Congreso. La práctica de pruebas se sujetará a las siguientes reglas:

1. *Petición de pruebas.* El sujeto del control ético podrá pedir la práctica de las pruebas que estime conducentes o aportarlas.

2. *Libertad de pruebas.* La violación al Código de Etica y la responsabilidad del Congresista podrán demostrarse con cualquiera de los medios de prueba legalmente reconocidos.

3. *Práctica de pruebas.* El Ponente podrá comisionar para la práctica de pruebas a otro funcionario idóneo.

4. *Apreciación integral de las pruebas.* Las pruebas deberán apreciarse en su conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica.

5. *Prueba trasladada.* Las pruebas obrantes válidamente en un proceso judicial, administrativo o disciplinario podrán trasladarse al diligenciamiento ético y se apreciarán de acuerdo con las reglas preexistentes según la naturaleza de cada medio probatorio.

6. *Oportunidad para controvertir la prueba.* El sujeto del control ético podrá controvertir la prueba a partir del momento en que le sea comunicada la iniciación del diligenciamiento ético hasta el momento en que se adopte la conclusión, resolución o dictamen final en la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista.

Artículo 47. *Normas complementarias.* La acción atribuida a la Comisión de Ética, como órgano de control interno ético, y las sanciones previstas en el presente Código son independientes y autónomas de la competencia que ejerce el poder judicial, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República.

Artículo 48. *Vigencia.* El presente código rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado por:

Adriana Sinisterra, José Luis Flórez Rivera, Representante de Norte de Santander; Carlos Ramiro Chavarro, Juan Hurtado Cano, Representante Risaralda; María...; Juan Miguel Mejía Camargo.

Honorables Representantes miembros de la Comisión Legal de Ética de la Cámara de Representantes.

Firma anexas a continuación del presente proyecto.

Bogotá, D. C., 5 de junio de 2003

Honorables Representantes

Congreso de la República

Cámara de Representantes

E. S. D.

Referencia: **Exposición de Motivos** del Proyecto de Código de Ética de los Servidores Públicos del Congreso de la República.

Respetados señores Representantes:

En nuestra calidad de miembros de la Comisión Legal de Ética y Estatuto del Congresista de la Cámara de Representantes presentamos a su consideración un Proyecto de Código de Ética para los Servidores Públicos del Congreso de la República.

El presente proyecto es obra de un estudio serio y profundo adelantado en la presente legislatura en el seno de la Comisión de Ética, estudios que se realizaron con la invitación a algunos de los más destacados juristas del país, entre ellos del doctor Jesús María Carrillo Ballesteros, para la época Presidente del Consejo de Estado, y la participación de los Rectores y sus delegados de los más importantes centros universitarios de Colombia como la Pontificia Universidad Javeriana, la Universidad Externado de Colombia y la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.

Una de las más destacadas contribuciones al presente proyecto fue el estudio adelantado en el despacho del señor Fiscal General de la República, doctor Luis Camilo Osorio Isaza, quien realizó una serie de trascendentales acotaciones al proyecto inicial, tanto en su parte sustantiva como procedimental, relacionadas con la clara distinción que debe hacerse entre la ética y la moral, la primera como una disciplina eminentemente práctica y objetiva, en tanto que la segunda, que no es materia de regulación, hace parte del fuero subjetivo de cada persona. Las recomendaciones fueron tenidas en cuenta, una a una, en la redacción final del proyecto que se presenta a consideración de la honorable Cámara de Representantes.

Cabe destacar que el presente proyecto reúne, con criterio ecléctico, los aspectos fundamentales de otros proyectos que han sido presentados a consideración del Congreso, tanto ante el Senado de la República como la Cámara de Representantes, en diferentes legislaturas, pero que por diversos motivos, principalmente la falta de voluntad política, no se han convertido en ley de la República, una ley que es prioritaria como mecanismo interno que permita combatir el fenómeno de la corrupción, que tanto daño hace a la imagen corporativa del Congreso y a la institucionalidad del Estado.

Entre los aspectos más destacados del presente proyecto están su claridad y precisión, elementos esenciales de toda ley que pretenda regular un aspecto tan delicado como lo es el ejercicio ético del servicio público. En tal sentido, se ha tenido especial cuidado en presentar el Código de Ética como un instrumento objetivo, que sirva como parámetro de conducta a los servidores públicos del Congreso. La primera y fundamental razón del Código de Ética es recordarles que el principal valor de todo Estado Social y Democrático de Derecho es la Justicia y esta sólo es posible, sin discusión, si el servidor público incorpora a sus actuar los principios éticos de la IMPARCIALIDAD, LA INDEPENDENCIA, LA TRANSPARENCIA Y LA SOLIDARIDAD.

En los diferentes proyectos que se han presentado a consideración del Congreso a partir de la Constitución de 1991, existía como elemento común la presentación de un Código de Ética que tenía como destinatarios a los Congresistas. Tras los estudios hechos en la Comisión se llegó a la completa convicción que la ética no puede ser un asunto reservado al comportamiento de los honorables Senadores y Representantes, sino que debía hacerse extensivo a todos los servidores públicos del Congreso y ojalá, en un futuro, a todos los servidores públicos del Estado colombiano. Si existe un consenso en cuanto a los valores y los principios que regularan la conducta ética de los servidores públicos, el primer paso está dado. El compromiso debe ser general e institucional. Cada persona que tenga el honor de ser servidor público del Congreso de la República debe ser consciente de la alta dignidad que su cargo le implica, desde la cúspide, que la ocupa el legislador, quien debe encarnar los más excelsos valores éticos de la sociedad, hasta aquellos que ejercen sus funciones en el área legislativa y la administrativa.

No es necesario entrar en profundos debates sobre este último aspecto, porque bien es sabido que gran parte de los escándalos por corrupción y malos manejos no son siempre responsabilidad directa de los legisladores sino de otros servidores públicos del Congreso que han usufructuado el poder y la confianza que se les ha otorgado al ser elegidos para cumplir funciones en la máxima Corporación Legislativa. Por esta razón consideramos imperativo que el ámbito de aplicación abarcara a todos los servidores públicos del Congreso, término que comprende, según el mandato del artículo 123 constitucional, tanto a los miembros de las corporaciones públicas, como lo son los honorables Senadores y Representantes, como a los empleados y trabajadores del Estado, en este caso del Congreso de la República.

El presente proyecto se presenta técnicamente como un código que contiene tres libros:

El Libro Primero está reservado a la parte sustantiva y contiene tanto los principios éticos (Título II) como el régimen deberes éticos. Como la ética es una disciplina práctica que se refleja en el comportamiento humano, en este caso en el comportamiento del servidor público, se ha procurado diferenciar, para mayor comprensión y más fácil aplicación, aquellos deberes que del servidor público frente al Estado y la Sociedad, deberes que hacen relación al ejercicio del poder que les confirió el Estado, al respeto a los derechos, atributo especial del Estado Social y Democrático de Derecho y a su conducta ejemplar frente a la sociedad. (Título III, Capítulo I).

En el siguiente capítulo del mismo título se reunieron aquellos deberes que se derivan de sus calidades como servidores públicos y que atañen propiamente a sus funciones, entre ellos el respeto, asumir el estudio de cada proyecto, la diligencia, la eficacia, la independencia, la concentración funcional, el secreto institucional, la medida en las licencias, el manejo de bienes, las misiones en el exterior y atender oportunamente las citaciones.

Dentro de este libro primero, se consideró necesario destacar aquellos deberes que se relacionan con el comportamiento de los servidores públicos respecto al decoro y la solidaridad (Título III, Capítulo III). En este aspecto es necesario resaltar que se procura por todos los medios defender la imagen corporativa, que es permanentemente lesionada por el comportamiento de algunos servidores públicos que no asumen la lealtad, la buena fe, el compañerismo y la colaboración como un compromiso especial para la supervivencia no sólo de cualquier comunidad sino de una institución. En este libro, igualmente, se tiene otro capítulo para destacar el deber de respeto frente a las otras ramas del poder público y los órganos de control (Título III, Capítulo IV) y por último se presenta un capítulo que contiene los deberes de veracidad y oportunidad frente a los medios de comunicación, un tema clave que debe orientar la presentación de la información cuando el servidor público del Congreso es llamado a documentar la labor legislativa.

El segundo libro comprende el régimen de faltas y sanciones y por último el libro tercero está destinado a la parte procedimental, en la que se procuró establecer con claridad meridiana que la Comisión de Ética es un órgano de control interno, no un fiscal ni un ente investigador. Como organismo de control es su competencia velar porque se hagan efectiva la ética y establecer cuándo el comportamiento de un servidor público es disfuncional y en estos casos hacer un llamado para que adecue su comportamiento a los deberes éticos. Por esta razón se ha dejado el poder sancionatorio a la Plenaria de cada Cámara. Cuando una Comisión de Ética es respetada dentro de una organización, el simple llamado a la Comisión y la recomendación de la misma adquiere tal entidad que tiene un efecto ejemplificante no sólo frente a la institución sino frente a toda la sociedad.

El control se ha incorporado en el lenguaje de la administración moderna desde hacía varias décadas como una actividad usual, consciente o no, cuya finalidad es MODIFICAR, MANTENER O REFORZAR el comportamiento de una persona u objeto bajo control. Para ejercer el control es necesario establecer previamente parámetros o patrones de comportamiento objetivos. El mecanismo de control permite detectar aquellas acciones que desvían o imposibilitan el cumplimiento de los objetivos de la organización, en procura que se subsanen estas irregularidades.

Para recalcar la importancia de estudiar y aprobar el Código de Ética, se presentan a continuación los antecedentes legislativos del Código con la intención de ilustrar y resaltar algunos de los múltiples esfuerzos que se han hecho para dar vida jurídica al estatuto ético y reafirmar que es esta una oportunidad irreplicable para demostrar la voluntad de cambio que tenemos como integrantes de una Corporación que tiene como objetivo esencial demostrar que las viejas costumbres políticas están llamadas a recoger y que estamos dispuestos a dar vida a una institución que sea modelo para todo el país. La siguiente presentación comprende a la par una explicación sobre las funciones de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista y se presenta la jurisprudencia que apoya el criterio de la naturaleza ética de la función congresual.

Antecedentes legislativos del Código de Ética y la Comisión de Ética como órgano de control interno ético

La Comisión Legal de Ética y Estatuto del Congresista fue creada mediante la Ley 5ª de 1992, que en su artículo 58 establece la

composición e integración de la Comisión, en tanto que el 59 determina sus funciones. Sobre estas normas se presentará el estudio en el numeral 2 de este informe, pero cabe anotar que todo el régimen legal es un desarrollo especial del artículo 123 que, en relación a la función pública, determina que los servidores públicos ejerzan sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

Por su parte, en relación a los Congresistas, los artículos 179 a 187 establecen todo el régimen constitucional sobre inhabilidades, incompatibilidades, pérdida de investidura y conflicto de intereses. En esta materia el mandato del artículo 183 sobre recusaciones y conflicto de interés, ordena que se desarrolle legalmente esta materia, lo cual hace la Ley 5ª de 1992, en la sección cuarta, artículo 294 sobre recusaciones. De esta manera y como una forma de regular la función pública de los Congresistas, se desarrolla el Estatuto del Congresista y dentro del mismo una forma específica de control interno ético, a cargo de la Comisión de Ética.

Fue así como, una vez creada la Comisión en la Cámara de Representantes, comenzó a ejercer sus funciones el 13 de agosto de 1992, fecha en la cual fue instalada con sus 17 integrantes, la cual ha cumplido sus funciones específicas a partir del periodo constitucional de 1992 a la fecha, lapso en el cual ha tramitado 127 quejas, que han sido estudiadas en la Comisión. Sin embargo, estas quejas relacionadas con presuntos comportamientos no éticos (indecorosos, irregulares o inmorales) han culminado con la aprobación de informes, presentados por el Representante al que se le asignó cada caso, que recomiendan el Archivo ya que, por la inexistencia del Código de Ética que regule estas materias específicas, era totalmente ilegal sancionar sin la existencia previa de la ley.

Es este uno de los grandes inconvenientes que ha afrontado la Comisión para cumplir con su misión legal. La expedición del Código depende, en gran medida, de la voluntad política de los miembros del Congreso de expedir un régimen que regule su comportamiento de conformidad con los mandatos de ética, tal como se evidencia en el siguiente resumen de los distintos trámites legislativos:

- El 8 de agosto de 1995, la Senadora Claudia Blum de Barberi presentó un proyecto de código de ética, radicado como el número 49. Este proyecto fue ampliamente debatido en la Comisión Primera del Senado y en la Plenaria, en la cual se designó una Comisión Accidental, que dio origen a un texto que fue presentado a consideración de la Cámara de Representantes, con ponencia de los honorables Representantes Yolima Espinoza y Juan Ignacio Castrillón, quienes recomendaron darle el primer debate en la Comisión Primera Constitucional. Sin embargo, no se surtió ningún trámite y culminó la legislatura sin más trámite. En consecuencia, el mismo proyecto fue presentado nuevamente en la siguiente legislatura, que acaba de culminar, para que surtiera todo su trámite. En esa oportunidad, el proyecto de la Senadora Claudia Blum de Barberi, se tramitó como el número 12 de 1998 de Senado y tras los debates que ordena la Constitución pasó a la Cámara como el número 156 de 1998 y su trámite se indica a continuación:

- En la anterior legislatura, a la par del proyecto presentado en el Senado y con el fin colaborar en el trámite del Código de Ética, la Mesa Directiva de la Comisión, en cabeza de la Representante Nelly Moreno, ordenó a los asesores de la Comisión de Ética de la Cámara de Representantes, Diana Vanegas López y Gabriel Villamizar Serrano, adelantar un estudio de la doctrina y la jurisprudencia sobre ética política contemporánea y pérdida de investidura, estudio que dio como resultado otro proyecto de Código de Ética, que fue presentado por la Representante Nelly Moreno Rojas. El proyecto fue presentado para ser sometido a debate en la Comisión Primera Constitucional, radicado como el número 89 de 1998. Para la misma fecha, se radicó en la misma Comisión Constitucional el proyecto número 156 de 1998, proveniente

del Senado de la República, que había sido presentado por la honorable Senadora Claudia Blum de Barberi. En tal virtud, se nombró en la Comisión Primera una Subcomisión para estudiar el proyecto proveniente del Senado de la República, integrada por los Representantes Emilio Martínez Rosales, Antonio Navarro W., Mario Rincón Pérez, Jesús Ignacio García y Javier Ramiro Devia. Esta subcomisión realizó un estudio detallado de los dos proyectos y, con base en el proyecto de Nelly Moreno, propuso una serie de modificaciones y adiciones al proyecto de la Senadora Claudia Blum de Barberi. Pese al estudio, la ponencia de la Comisión no fue radicada y tampoco se sometió a trámite alguno.

– Posteriormente, se encomendó a la Representante Gloria Rosalba Ramírez Vargas, Vicepresidente de la Comisión Legal de Ética y Estatuto del Congresista y miembro de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara, la ponencia del proyecto que reposaba en la Comisión Primera de la Cámara. La Representante Ramírez Vargas, rindió ponencia favorable y fue aprobado como el Proyecto 007 de 2000 Cámara, según el Acta número 37 del 13 de junio de 2001. El proyecto aprobado era, al igual que los anteriores, una indexación eclética de lo mejor de todas las propuestas anteriores. Pese a lo anterior, el proyecto tampoco siguió su trámite culminando la legislatura. Por su parte, la Senadora Claudia Blum de Barberi, también había presentado otro proyecto de Código de Ética, radicado como en número 192 de 2001 de Senado, el cual fue aprobado por unanimidad en la Comisión Primera de Senado el 19 de junio de 2001, y que recogía en su texto lo más importante de todas las propuestas anteriores, entre ellas algunos aspectos sustantivos y procedimentales del proyecto de la Representante Nelly Moreno Rojas. Este proyecto, al igual que su homólogo que se tramitaba en la Cámara, también murió con el cambio de legislatura.

Como se aprecia, los intentos legislativos han sido múltiples y la mala fortuna de los proyectos han hecho prácticamente inoperantes las Comisiones de Ética, tanto de la Cámara de Representantes como del Senado, en relación al trámite de comportamientos irregulares, indecorosos o inmorales de los Congresistas. Sin embargo, la competencia que se les adscribe para el conocimiento de las recusaciones y la suspensión de la condición congresual, reguladas por la Ley 5ª de 1992, ha permitido tramitar estos asuntos con sujeción a los trámites de los artículos 286 a 295 y 277. En este aspecto cabe destacar el trascendental papel que cumplió la Comisión de Ética de la Cámara de Representantes, bajo la Presidencia de la doctora Alegría Fonseca Barrera, resolviendo de manera jurídica y oportuna, las RECUSACIONES que fueron sometidas a consideración de la Comisión con ocasión del proceso que, en su fase investigativa, se adelantó contra el entonces Presidente de la República, doctor Ernesto Samper Pizano. En aquella oportunidad se recibieron 33 escritos de recusación, los cuales fueron repartidos en su oportunidad a los miembros de Comisión, quienes realizaron una labor meritoria adelantando estudios jurídicos que han servido como precedentes en las actuaciones de la Comisión en esta material. Las actuaciones de la Comisión respecto de las RECUSACIONES Y LA SUSPENSIÓN EN EL EJERCICIO DE LA CONDICIÓN CONGRESUAL en ellos se destaca lo efectivo que es contar con un órgano de control interno.

En los casos de la SUSPENSIÓN DEL EJERCICIO DE LA CONDICIÓN CONGRESUAL, la actuación de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, en cumplimiento del artículo 277 de la Ley 5ª de 1992. En la legislatura pasada, por ejemplo, se tramitaron varias solicitudes de suspensión de la condición congresual provenientes de la Corte Suprema de Justicia (cuyas causales y contenidos hacen parte de la reserva con la que se pronuncia esta célula congresual). Algunas solicitudes eran trasladadas a la Comisión sin que previamente existiera “una decisión judicial en firme”. En estos casos, el plenario de la Comisión fue enfático en conceptualizar que la suspensión sólo era

procedente “siempre y cuando la decisión judicial estuviera en firme”. Lo anterior, es una garantía de que ningún Representante sea privado de la calidad de Congresista y de los derechos y atribuciones que tal investidura le confiere sino en virtud de un mandato judicial debidamente ejecutoriado, asegurando de esta manera, desde esta instancia, el debido proceso.

La solución, a todas luces, no es suprimir las Comisiones de Ética, que operan en la mayoría de Congresos democráticos, partiendo de la base que los Códigos de Ética han probado ser herramientas eficaces para frenar el fenómeno de corrupción en países como Francia y Estados Unidos. En este último país, por ejemplo, el *Rules of Procedure, select committee on Ethics*, adoptado en febrero de 1978 y revisado en diciembre de 1989, ha probado ser un instrumento que ha moralizado, en gran medida, las costumbres políticas de este país.

Entre las causas por las cuales no se ha dado trámite al Código de Ética, se destaca que la ausencia de voluntad política se origina, en ocasiones, en desconocimiento de la naturaleza jurídica de las comisiones de Ética, pero vale la pena anotar que como organismo de control interno se convierte en una especie de cedazo interno que permite prevenir conductas al interior del Congreso que pueden, más adelante, ser causa tanto de la pérdida de investidura como de sanciones disciplinarias, fiscales y penales.

Basta puntualizar por ahora, que no se trata de un organismo de naturaleza penal, ni tiene un carácter juzgador de conductas, como se analizará más adelante con los soportes jurisprudenciales y doctrinarios.

Jurisprudencia sobre la naturaleza ética de la función congresual

Las Sentencias de las altas Cortes, en especial de la Corte Constitucional, han permitido desde el punto de vista jurisprudencial esclarecer, en gran medida la naturaleza jurídica de las Comisiones de Ética y de sus funciones.

En esta materia se destaca el contenido de la Sentencia C-319 del 14 de junio de 1992, con ponencia del doctor Hernando Herrera Vergara. A través de este fallo, la Corte Constitucional avocó el estudio de la constitucionalidad de los artículos 296 a 304 de la Ley 5ª de 1992. Esta sentencia considera aspectos como la acción pública ciudadana para pedir la pérdida de investidura de un Congresista y las causas, procedimientos y requisitos del mismo. Esta jurisprudencia, al referirse a la Pérdida de Investidura, cita y acoge a su vez la Sentencia 61 del 12 de agosto de 1981, de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, que para la época velaba por el cumplimiento de la Constitución, de la cual resalta lo siguiente:

“La función pública supone el ceñimiento de quienes a ella se vinculan, a las reglas señaladas por el orden jurídico como el estatuto del funcionario, que exige condiciones y requisitos de aptitud, capacidad e idoneidad para el desempeño a cabalidad, siempre y cuando estas regulaciones normativas se deriven de un mandato constitucional, hayan sido proferidas por el organismo o funcionario competente para expedirlas y no atenten contra algunos de los derechos o libertades reconocidas en la Carta.

Estos dos mandatos (el 20 – en la Constitución de 1886, hoy artículo 6º – que establece que los funcionarios públicos son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución y las leyes y extralimitación o por omisión en el ejercicio de sus funciones y el 51 – hoy artículos 123 y 124 de la Carta – que preceptúa que las leyes determinarán la responsabilidad a que quedan sometidos los funcionarios públicos de todas las clases), permiten al legislador la potestad de señalar la responsabilidad por infracción disciplinaria del funcionario, derivada no solo del cumplimiento de las funciones asignadas, SINO DE SU COMPORTAMIENTO EN CUANTO PERJUDIQUE LA DIGNIDAD DE SU INVESTIDURA, a la cabal presentación del servicio atinente a su tarea pública.

Todos estos preceptos suponen en común que quien decida asumir función pública, se acoge al régimen estatutario constitucional y legal del funcionario y se somete a sus mandatos, siendo libre de hacerlo o abstenerse, pero no de sustraerse de ellos una vez adquiriera el estatus de funcionario público. Pues la función pública supone no solo la tutela implícita de libertad de trabajo y de escogencia de actividad, de oficio o de profesión, SINO TAMBIEN LA FUNDAMENTAL Y EXPLICITA GARANTIA DE IMPARCIALIDAD, DECORO, DIGNIDAD, APTITUD, CAPACIDAD E IDONEIDAD que el Estado le debe a sus gobernados. No le basta al funcionario no violar la Constitución y la ley como los demás ciudadanos, sino que a él se exige además cumplir con los deberes asignados y tener que ceñirse a los mandamientos legales autorizados por la Carta, relativos a su comportamiento en relación con la función, de manera que no lo hace comprometer la investidura que ejerce y queda sometido a la jurisdicción CORRECCIONAL o disciplinaria respectiva” (Texto en altas para resaltar su contenido).

Lo anterior permite puntualizar sobre dos aspectos:

1. La imparcialidad, el decoro y la dignidad, la aptitud, la capacidad y la idoneidad se encuentran implícitos en el servicio público.

2. La existencia de un régimen disciplinario no obsta para que se someta al servidor público a una competencia correccional. La facultad correccional se deriva del control que se debe ejercer, también por mandato constitucional, al interior de la administración. En el caso del Congreso de la República se instituyeron Comisiones de Control Interno Ético, encargadas de velar por el cumplimiento de los principios éticos de imparcialidad, decoro y dignidad por parte de los Congresistas. Estos aspectos deben ser materia de regulación por parte del Código de Ética.

Sobre estos aspectos, la Sentencia C-247 de 1995, de la Corte Constitucional en relación a la naturaleza ética del procedimiento de Pérdida de Investidura, señala:

“Las normas constitucionales sobre pérdida de investidura tienen un sentido eminentemente ético. Buscan preservar la dignidad del Congresista y, aunque se refieran a conductas que puedan estar contempladas en la legislación como delictivas, su objeto no es el de imponer sanciones penales, sino el de castigar la vulneración del régimen disciplinario impuesto a los miembros del Congreso en razón de la función que desempeñan”.

La Sentencia de la Corte Constitucional T-162 de 1998, reiteró que:

“El proceso de pérdida de investidura es un juicio disciplinario de carácter eminentemente ético que persigue la evaluación de la conducta de un Congresista con la finalidad de determinar si ha actuado conforme a los deberes que su dignidad le impone”.

Las anteriores sentencias evidencian el compromiso ético que tiene el Congresista y por ende todo servidor público del Congreso, en el ejercicio de sus funciones, tanto por su calidad de servidor público como por la alta dignidad que implica su investidura y cargo. Es en virtud de este compromiso ético que se justifica la existencia de un control interno ético que se pueda ejercer al interior de cada Cámara legislativa a modo PREVENTIVO Y CORRECCIONAL, para evitar que se constituya una causal de Pérdida de Investidura, de competencia del Consejo de Estado o en una casual de destitución. Es en este aspecto que se ha hecho énfasis en la ilustración de los Parlamentarios sobre el tema de la ética. A los integrantes de las Comisiones de Ética de Cámara y del Senado, bajo esta óptica, se les encomienda la especial misión de llamar la atención y corregir a un Parlamentario sobre un comportamiento irregular, indecoroso o inmoral, que aún no reviste tal gravedad para acarrear la Pérdida de Investidura. Cuando un Congresista pierde la investidura, la consecuencia no es sólo jurídica, es social y afecta la imagen integral del Congreso. Por ello, el mismo Congreso debe tener la oportunidad de prevenir tales situaciones.

La Sentencia C-011 de 1997 de la Corte Constitucional que declaró inexecutable el texto “y por la unanimidad de los integrantes de esta célula congresual” es trascendental para comprender la naturaleza jurídica de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista. El origen de la Sentencia fue la demanda de inconstitucionalidad presentada por la doctora Alegría Fonseca Barrera en mayo de 1996, demanda que fue planteada por esta asesoría. La Sentencia quitó la pesada carga que tenía la Comisión de pronunciarse, por unanimidad de sus miembros, mandato que era claramente inconstitucional y que le quitaba el carácter democrático y participativo; pero dejó en plena vigencia el aparte que establece la reserva, que se deriva de la naturaleza de los debates que se surten en la Comisión, en los cuales cada uno de sus integrantes debe obrar sin consideraciones diferentes a los dictados de su fuero interno, que deben corresponder a los de la moral pública. Sin embargo, es de notar que este texto, conserva un error de técnica jurídica al indicar “se pronunciará en reserva”. Sin embargo, se interpreta que la deliberación será reservada, mas el pronunciamiento, como es lógico debe ser de público conocimiento.

La jurisprudencia señala respecto a la NATURALEZA JURIDICA DE LA COMISION DE ETICA que:

“La importancia que le brinda la Constitución al control judicial sobre la conducta de los legisladores no constituye, sin embargo, un obstáculo para que en el mismo Congreso se creen mecanismos destinados a velar por el estricto cumplimiento del régimen de los Congresistas. Es más, la alta responsabilidad del Congreso para con el sistema político del país y las expectativas que depositan en sus representantes los ciudadanos exigiría que el Poder Legislativo fuera particularmente estricto con sus integrantes en este punto” y agrega *“precisamente con objeto de incorporar dentro del ámbito del funcionamiento del Poder Legislativo una INSTANCIA PROPIA DE CONTROL sobre el acatamiento de las disposiciones acerca del régimen de los Congresistas, en la Ley 5ª de 1992, se contemplan dentro de las Comisiones legales señaladas para cada Cámara Legislativa, una Comisión de Ética y Estatuto del Congresista”*. Más adelante considera *“En conclusión, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista TIENE POR FINE EJERCER UN CONTROL INTERNO EN EL CONGRESO SOBRE EL COMPORTAMIENTO DE LOS LEGISLADORES. SU MISION ES, ENTONCES, FUNDAMENTAL, EN TANTO QUE HA DE CONTRIBUIR A LA DEPURACION DEL ORGANO LEGISLATIVO Y DE LAS COSTUMBRES POLITICAS DEL PAIS”* (Texto en altas para resaltar su contenido).

Lo anterior permite afirmar que:

1. La Comisión es un organismo de Control Interno ético.
2. Sus funciones se circunscriben de manera exclusiva y excluyente al campo de ética y por ello no realiza actuaciones ni análogas ni similares a las que competen a otras instancias de control disciplinario o fiscal.

De esta manera, se presenta un Proyecto de Código de Ética del Servidor Público del Congreso que seguramente se convertirá en un instrumento eficaz para combatir la corrupción al interior de la corporación legislativa y que será la herramienta para dar eficacia a las comisiones de ética de una y otra Cámara.

Atentamente,

Honorables Representantes miembros de la Comisión Legal de Ética y Estatuto del Congresista.

Firmado por los honorables Representantes:

Pompilio Avendaño Lopera, Representante del Tolima; *José Ovidio Claros Polanco*, Representante de Bogotá, D. C.; *Jorge Eduardo Casabianca Prada*, Representante del Tolima; *José Luis Flórez Rivera*, Representante de Norte de Santander; *Adriana Gutiérrez Jaramillo*, Representante de Caldas; *Juan Hurtado Camo*, Representante de Risaralda; *Araminta Gutiérrez Jaramillo*, Representante de Bogotá, D. C.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 28 de agosto del año 2003 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 84 de 2003 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Representante *Adriana Gutiérrez*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 085 DE 2003 CAMARA
PROYECTO DE LEY – DE HONORES – COMISION PRIMERA
HONORABLE CAMARA DE REPRESENTANTES

por la cual la Nación se asocia a la celebración de los ochenta años de la fundación de la Universidad Libre y se honra la memoria de su fundador General Benjamín Herrera.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la conmemoración de los primeros ochenta (80) años de fundación de la Universidad Libre de Colombia de la cual fue fundador el ilustre General Benjamín Herrera, a quien se rinde tributo de admiración y gratitud, en esta magna fecha de la historia de la educación en Colombia.

Artículo 2°. Hacer extensivo el reconocimiento descrito en el artículo anterior a la seccional de Santiago de Cali y demás seccionales.

Artículo 3°. Como homenaje a la Universidad Libre, se condecora al señor Presidente doctor Luis Francisco Sierra Reyes como su representante, en: “La Orden de la Cruz del Comendador” en ceremonia que se celebrará en el salón elíptico del Capitolio Nacional, ante la presencia de sus directivos, cuerpo docente, personal administrativo y comunidad universitaria en general.

Artículo 4°. Comuníquese la presente ley, a la Universidad Libre a través de su cuerpo directivo señalando el día, y la hora de la imposición del reconocimiento aprobado por la presente ley.

Artículo 5°. Esta ley rige a partir de la fecha de su sanción.

Ovidio Claros Polanco,

Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La educación en Colombia se ha venido desarrollando desde diversos enfoques y por ello se han venido creando colegios, Universidades y otros entes educativos no sólo de carácter público sino privado siendo la Universidad Libre una de las Instituciones que ha contribuido, en este tema tan importante, para el desarrollo del país.

La Fundación Universidad Libre es una de las universidades que ha aportado a la educación en Colombia formando Profesionales en diferentes Carreras especialmente en el área del Derecho donde han surgido importantes personalidades en la Rama de Judicial.

Dicho ideario se ha venido construyendo y cimentando desde el mismo inicio de la consolidación Republicana y a lo largo de 80 años de existencia; construyendo su proyecto educativo institucional, guardando celosa y creativamente el ideario y los principios fundacionales que le han permitido forjar una identidad y una cultura institucional que ha evolucionado de acuerdo con las condiciones del contexto nacional e internacional.

Antecedentes

En los primeros días del mes de febrero de 1923, el Consejo Directivo, presidido por Herrera, designó el profesorado de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas. Se iniciaron labores el día 13 de febrero del mismo año, en los siguientes Institutos: Facultad de

Derecho y Ciencias Políticas, Facultad de Ingeniería, Escuela de Comercio, Escuela de Artes y Oficios, Escuela Preparatoria (o bachillerato), y Facultad de Literatura y Filosofía, con un total de 600 alumnos.

En el año de 1947 y por iniciativa del doctor Jorge Soto del Corral, se liquidó la sociedad anónima de capital limitado para transformarse en la actual Corporación Universidad Libre, mediante Escritura Pública número 181 del 20 de enero de ese año, otorgada en la Notaría Tercera del Circuito de Bogotá.

Los orígenes históricos de la Universidad Libre están estrechamente ligados a las ideas liberales en Colombia. Por ello, los principios filosóficos, educativos, pedagógicos, políticos y éticos que orientan su misión se inspiran en los preceptos de democracia, justicia social, libertad de enseñanza, libertad de pensamiento, libertad de culto, autonomía universitaria, descentralización, pulcritud en el manejo de la cosa pública, tolerancia, convivencia civil, soberanía, proyección social, equidad, libertad, respeto al otro, civilidad y el rechazo a toda forma de monopolio.

Ovidio Claros Polanco,

Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 29 de agosto del año 2003 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 85 de 2003 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Ovidio Claros Polanco*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 086 DE 2003 CAMARA

por la cual se establece la cuota de fomento para la modernización y diversificación del subsector fiquero y se crea el Fondo Nacional del Fique.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Del subsector fiquero.* Para efectos de la presente ley, se reconoce como subsector fiquero, la actividad agrícola, que tiene por objeto el cultivo, recolección y beneficio de la hoja del fique, hasta la obtención de sus derivados como materia prima para la elaboración de productos artesanales e industriales.

Artículo 2°. *De la cuota.* Establécese la cuota de fomento para la modernización y diversificación del Subsector Fiquero, como contribución de carácter parafiscal, cuyo monto será el equivalente al 1% uno por ciento, sobre el precio de venta.

Artículo 3°. *Del Fondo Nacional del Fique.* Créase el fondo nacional del fique para el manejo de los recursos provenientes del recaudo de la cuota de fomento para la modernización y diversificación del subsector fiquero; el cual se ceñirá a los lineamientos de política que fije el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para el sector agrícola. El producto de la Cuota de Fomento, se llevará a una cuenta especial bajo el nombre de Fondo Nacional del Fique con destino exclusivo al cumplimiento de los objetivos previstos en la presente ley.

Artículo 4°. *Del sujeto pasivo.* Toda persona natural o jurídica que cultive, comercialice ó exporte productos extraídos de la planta de fique, está obligada al pago de la cuota de fomento para la modernización y diversificación del subsector fiquero.

Artículo 5°. *De la retención.* Son retenedores de la cuota de fomento para la modernización y diversificación del subsector fiquero, las personas naturales o jurídicas, comerciantes particulares compradores

de los productos extraídos de la planta de fique, las fábricas procesadoras y los exportadores del producto de la planta de fique.

Parágrafo. El agente retenedor deberá registrar las retenciones efectuadas en sus registros contables y deberá consignar trimestralmente los dineros de la cuota en la cuenta nacional del Fondo Nacional del Fique, dentro de la primera quincena del trimestre calendario siguiente al de la retención.

Artículo 6°. *Fines de la cuota*. Los recursos provenientes de la cuota de fomento para la modernización y diversificación del subsector fiquero se aplicarán al cumplimiento de los siguientes fines:

1. Investigación, asistencia técnica, transferencia de tecnología, capacitación de los productores, modernización y diversificación del uso de la planta de fique y sus derivados o subproductos.

2. Promoción de cooperativas de doble vía, centros de acopio, cuyo beneficio sea dirigido a los productores de la fibra del fique y a los artesanos que la procesan o utilizan en la elaboración de productos.

3. Apoyo a programas de reforestación y protección de microcuencas en las zonas fiqueras.

4. Programas de modernización de la producción, diversificación de las zonas fiqueras.

5. Canalizar inversiones en infraestructura física y social complementaria en las zonas fiquera, como reservorios para almacenar aguas lluvias, sistemas de pequeña irrigación, acueductos rurales, y mejoramiento de vivienda rural.

6. Apoyo a la diversificación del fique y de otros productos de economía campesina, en las zonas fiqueras.

7. Aquellos proyectos que por sugerencias y conveniencias de los productores de la fibra de fique a través de sus organizaciones consideren necesarios para procurar el mejoramiento del nivel de vida de los cultivadores, procesadores y comercializadores de los productos extraídos de la planta de fique, previa aprobación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 7°. *Administración de la cuota de fomento*. El gobierno nacional por intermedio del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, contratará la administración y el recaudo de la cuota de fomento fiquero con una entidad lo suficientemente representativa de este subsector a nivel nacional, de terna presentada por el Consejo Nacional de la Cadena Agroecológica del Fique.

Parágrafo 1°. El contrato de administración tendrá una duración de dos (2) años prorrogables y en él se dispondrá lo relativo al manejo de los recursos, a la definición y ejecución de programas y proyectos, las facultades y prohibiciones de la entidad administradora y demás requisitos y condiciones que se requieran para el cumplimiento de los objetivos legales, así como la contraprestación de la administración de la cuota, cuyo valor será el 10% del recaudo. La contraprestación de la administración de la cuota se causará trimestralmente.

Parágrafo 2°. Los gastos administrativos que ocasione la administración del fondo nacional del fique y el manejo de la cuota de fomento, para la modernización y diversificación del subsector fiquero derivados de la ejecución del contrato a que se refiere el presente artículo deben sufragarse exclusivamente con cargo al porcentaje establecido como contraprestación en dicho contrato.

Parágrafo 3°. La entidad administradora del fondo nacional del fique podrá efectuar operaciones e inversiones a nombre del mismo y con arreglo a los recursos del fondo, siempre y cuando se encuentren afectados a la finalidad que define el artículo sexto (6°) de la presente ley y esté previsto en el presupuesto de ingresos y gastos del fondo y aprobado por el comité directivo. El resultado de tales operaciones solo podrá afectar la contabilidad del fondo.

Parágrafo transitorio. En caso de no existir una organización nacional debidamente reconocida y representativa, para la

administración del fondo, se contratará con una unión temporal o un consorcio conformado por organizaciones que integren y representen al sector.

Artículo 8°. *Del comité directivo*. El Fondo Nacional del Fique tendrá un comité directivo integrado por:

– El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado quien lo representará y presidirá.

– Cuatro representantes de las organizaciones fiqueras del país.

– Un representante de los artesanos que procesan la fibra del fique.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará la elección de los representantes de las organizaciones fiqueras.

Artículo 9°. *Funciones del Comité Directivo*. El comité directivo tendrá las siguientes funciones:

a) Aprobar el presupuesto anual de ingresos y gastos del fondo presentado por la entidad administradora, previo visto bueno del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural;

b) Aprobar los programas y proyectos a ser financiados con los recursos del fondo para cada anualidad presentados por la entidad administradora;

c) Aprobar los contratos que para el cumplimiento de los fines de la contribución deba celebrar la entidad administradora;

d) Velar por la correcta y eficiente gestión y administración del fondo;

e) Las demás que le sean inherentes como máximo órgano directivo del fondo y las que establezcan las normas legales y reglamentarias vigentes;

f) Dictarse su propio reglamento.

Artículo 10. *Ingresos y patrimonio del fondo*. Los ingresos del fondo nacional del fique y el patrimonio formado por estos que constituyan fondos especiales en la entidad administradora serán los siguientes:

1. El producto de la cuota de fomento para la modernización y diversificación del subsector fiquero.

2. Los rendimientos financieros por el manejo de los recursos.

3. Los derivados de las operaciones contratos y convenios.

4. El producto de la venta o liquidación de sus activos e inversiones.

5. Los recursos de crédito.

6. Las inversiones aportadas y donadas.

7. El producto de las sanciones o multas.

Parágrafo. Los recursos del Fondo Nacional del Fique no hacen parte del presupuesto general de la Nación.

Artículo 11. *Otros recursos del fondo*. El fondo nacional del fique podrá recibir y canalizar recursos de crédito interno y externo que suscriba el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, destinado al cumplimiento de los objetivos que le fije la presente ley, así como los aportes e inversiones del tesoro nacional y de personas naturales o jurídicas nacionales y extranjeras, para este mismo fin.

Artículo 12. *Plan de inversiones y gastos*. La entidad administradora con fundamento en los programas y proyectos aprobados por el comité directivo del fondo, elaborará antes del primero de octubre, el plan de inversiones y gastos para el siguiente ejercicio anual. Este plan solo podrá ejecutarse previa aprobación por el comité directivo del fondo.

Artículo 13. *Criterio de asignación de los recursos*. La asignación de los recursos se hará de manera concertada con el gremio, tomando en consideración criterios como los siguientes.

a) Origen de la cuota por zonas de producción;

b) La atención especial que deba prestársele a la región que dependa fundamentalmente del cultivo o proceso de la planta de fique;

c) El número de productores que se beneficien con el programa;

d) El apoyo que deba brindarse a los pequeños productores, procesadores y comercializadores de los productos extraídos de la planta de fique;

e) El impacto que cada programa tendrá en el desarrollo económico y social del productor y su familia.

Artículo 14. *El control fiscal.* El control fiscal posterior sobre las inversiones de los recursos del fondo nacional del fique lo ejercerá la contraloría General de la República de conformidad con las normas y reglamentos correspondientes acorde con la naturaleza del fondo y su organismo administrador.

Artículo 15. *Vigilancia administrativa.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural verificará que el recaudo de la cuota de fomento fique, los ingresos, las inversiones, los gastos y en general todas las operaciones ejecutadas a través del fondo nacional del fique se hayan ajustado a las finalidades y objetos de la contribución y al presupuesto y gastos aprobados.

Igualmente, verificara el adecuado cumplimiento del contrato que se suscriba con la entidad administradora del fondo nacional del fique, para lo cual esta deberá rendir semestralmente informes sobre los recursos obtenidos y su influencia.

Con la misma periodicidad la entidad administradora remitirá a la tesorería general de la república un informe sobre el monto de los recursos de la cuota recaudada en el semestre anterior, sin perjuicio de que tanto el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como la tesorería puedan indagar sobre tales informes en los libros y demás documentos que sobre el fondo guarde la entidad administradora.

Artículo 16. *De la inspección de los libros y documentos contables.* La entidad administradora del fondo nacional del fique podrá efectuar visitas de inspección a los libros y documentos contables de las personas naturales y jurídicas retenedoras de la cuota, para asegurar el debido pago de la cuota de fomento fique, previstas en esta ley.

Artículo 17. *Deducción de costos.* Para que las personas naturales o jurídicas retenedoras de la cuota tengan derecho a que en su declaración de renta y complementarios se les acepten los costos y deducciones por compras que dan lugar al Cobro de la Cuota de Fomento para la Modernización y Diversificación del Subsector fique, deberán acompañar a su declaración de renta y patrimonio un certificado de paz y salvo por concepto de lo retenido y girado al fondo expedido por la entidad administradora del mismo.

Igual certificado deberá acompañar a su declaración de renta y patrimonio las personas naturales y jurídicas obligadas a pagar la cuota de fomento para tener derecho a deducir como costo el valor de las contribuciones pagadas al fondo nacional del fique en el respectivo ejercicio gravable.

Artículo 18. *Sanciones a contribuyentes y retenedores.* El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, impondrá las sanciones y multas a los sujetos pasivos de la cuota y a los retenedores que incumplan su obligación de pagar y retener en forma indebida.

El Gobierno reglamentará las multas y sanciones a imponer en estos casos.

Artículo 19. *Vigencias del recaudo.* Para que pueda recaudarse la cuota de fomento establecida por la presente ley es necesario que esté perfeccionado el contrato que se celebrará entre el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la entidad administradora del fondo.

Artículo 20. *Liquidación del fondo.* En caso de liquidación del fondo nacional del fique los recursos quedarán a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y su administración deberá contratarse por dicho Ministerio con una entidad gremial del sector agropecuario que tenga alguna relación con el sector fique y garantice su utilización en programas de apoyo y defensa del subsector fique.

Artículo 21. *Vigencia de la presente ley.* La presente ley entrará en vigencia a partir de su sanción.

Alirio Villamizar Afanador,

Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

No obstante la acelerada urbanización Colombia sigue siendo un pueblo Campesino en sus raíces y en su mentalidad. Hoy tiene el Congreso colombiano una gran responsabilidad frente al sector del agro; solidarizarse con la problemática agraria que afronta el territorio nacional es un deber de compatriotas, ayudando así a construir un país en paz dentro de un desarrollo humano integral y sostenible.

En nuestra realidad agraria encontramos múltiples problemas estructurales, entre otros, la ausencia de una política eficiente de Estado, la presencia permanente de grupos armados en el campo, presencia del narcotráfico que en muchas regiones ha logrado cambiar la cultura campesina, ausencia del reconocimiento social y político, desplazamiento de más de dos millones de campesinos en menos de diez años y destrucción de riquezas naturales.

Resulta fundamental para el sector la creación del Fondo Nacional del Fique y de la Cuota de Fomento para la Modernización y diversificación del Subsector Fiquero, por múltiples razones entre las cuales encontramos las siguientes:

- En la actualidad el país presenta un déficit bastante considerable en la producción del fique; a partir del año 2001 tenemos más de 5.000 toneladas; en los años subsiguientes las empresas procesadoras de fibra de fique se han visto abocadas a reducir su producción y a importar otras fibras naturales como el sisal de Brasil, en consideración a la palpable reducción en la oferta de fibra de fique.

- La creciente demanda de la fibra, línea que ha continuado en ascendencia, debido a la inclinación del mercado mundial en general hacia lo natural.

- El número de familias que obtienen su sustento del fique es aproximadamente de 20.000, cada uno con aproximadamente 4 hijos.

- En trece (13) departamentos de Colombia se produce el fique, dentro de los cuales encontramos como mayores productores Nariño, Cauca, Santander, Antioquia y Boyacá; según estudios realizados por el Ministerio de Agricultura, las zonas con mejores condiciones o con condiciones óptimas para la siembra del fique son Caldas y Risaralda.

- Es el segundo producto después del tabaco que utiliza más número de jornales, con lo cual estamos generando empleo. Con la reactivación de este sector indudablemente el aporte al flagelo del desempleo sería muy superior.

- Existen empresas procesadoras (Empaque y cuerda) y talleres artesanales que encontramos en casi todos los departamentos.

- Con investigaciones científicas adelantadas por la Universidad Nacional, se está trabajando en la utilización del jugo de fique en la producción de Hecogenina y Tigogenina, los cuales son precursores de las hormonas, esto nos brindaría la oportunidad de utilizar los residuos con grandes beneficios a más de evitar la contaminación ambiental que estos producen en el proceso de la elaboración de la fibra de fique.

- Se cuenta con una planta piloto para la elaboración de estos precursores de las hormonas y se tiene un concepto del Ministerio de Ambiente sobre esta planta y lo promisorio que ven en el cultivo del fique.

• Este proyecto es fundamental para iniciar un proceso de modernización y reestructuración del subsector que puede abrir caminos para crear condiciones de vida dignas para el fiquero. Se trata sólo del inicio de un proceso que puede ser benéfico para este sector tan deprimido. Se verían reflejados sus beneficios dentro de las zonas fiqueras en líneas como la investigación y asistencia técnica requerida por el sector (enseñarles a diseñar sus fincas, como adelantar cultivos asociados de acuerdo a la región, con programas de seguridad alimentaria), canalización de inversiones en infraestructura física y social complementaria, promoción de cooperativas de doble vía y centros de acopio, reforestación y protección de microcuencas, diversificación del fique y otros productos.

El fique es la fibra dura natural colombiana por excelencia pues crece espontáneamente en nuestros suelos; durante años fue cultivado tradicionalmente para extraer su fibra llamada cabuya y así fue el gran potencializador de la industria del empaque en nuestro país. “De otra parte el cultivo de fique es permanente y genera un flujo de caja corriente durante todo el año, lo que lo hace difícil de sustituir”¹.

Hoy, el sector tiene gran expectativa por el beneficio integral de la planta y los efectos positivos que esto generaría en las comunidades. Entre otros, se lograría revitalizar las regiones fiqueras y las nuevas regiones donde el cultivo sea emplazado; generaría empleo y con éste paz y bienestar y lo que hoy se considera desperdicio, podría empezar a ser utilizado beneficiando además con ingresos importantes a todos los eslabones de la cadena.

La escasez actual de cabuya es un buen escenario para trabajar planes concretos de siembra de plantas en regiones fiqueras y en nuevas regiones. El sector plantea aplicaciones técnicas y tecnológicas con valor agregado tales como industrialización del jugo, hilo quirúrgico, papel y fibrorreforzados.

Bajo las políticas públicas y los instrumentos de apoyo a las Cadenas Productivas divulgadas por el Gobierno Nacional, el sector fiquero nacional compromete por una parte su dinámica, sinergia y resonancia entre los eslabones para obtener un crecimiento sostenible que genere empleo en forma permanente y por otra, su capacidad para reinvertir en los procesos agrícolas y agroindustriales de las regiones y del país.

Fibras naturales

El uso de fibras naturales ha hecho parte de la vida del hombre siempre, las ha necesitado para sus vestidos, en su vivienda, para empaquetar sus pertenencias y producciones agrícolas; pero con la fabricación de fibras sintéticas que poseen mejores propiedades específicas, se dejó de lado el uso de las naturales. Sin embargo, desde hace más de diez años, el interés de los países desarrollados por el uso de los recursos naturales renovables y su aplicación en productos de etiqueta verde, han virado la necesidad hacia el uso de fibras similares a nuestro fique tales como el yute, henequén y sisal. Países como Estados Unidos, Canadá y Alemania, trabajan materiales reforzados con fibras naturales como en la industria automotriz para partes interiores, en manufactura, en construcción, empaques y eventualmente en la industria aeroespacial.

Se pretende con este proyecto dotar de una herramienta legal para su organización, a uno de los subsectores más deprimidos del agrocolombiano, el fiquero. Estamos convencidos que los campesinos que de una u otra forma pertenecen a la cadena del fique pueden convertirse en una fuente importante de producción y de aceleración de procesos de fortalecimiento nacional si les apoyamos con proyectos como el que hoy ponemos a consideración del honorable Congreso de la República, el cual busca crear un Fondo cuyos recursos sean destinados a la modernización y diversificación del subsector fiquero.

Alirio Villamizar Afanador,
Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 29 de agosto del año 2003 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 86 de 2003 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Alirio Villamizar*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 087 DE 2003 CAMARA

por la cual se establece el régimen del servicio de alumbrado público y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA

TITULO I

PRINCIPIOS GENERALES

Artículo 1°. *Ambito de aplicación de la ley y régimen jurídico.* La presente ley se aplica al servicio de alumbrado público, a las actividades que realicen los prestadores de este servicio, municipios o distritos y empresas de servicios públicos. En lo no regulado en esta Ley se aplicarán las disposiciones de la Ley 142 de 1994, y demás normas que las modifiquen, adicionen o complementen, siempre que resulten compatibles con la naturaleza de este servicio.

Artículo 2°. *Alumbrado público.* Es el servicio público que se presta con objeto de proporcionar exclusivamente la iluminación de los bienes de uso público y demás espacios de libre circulación, con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural de un municipio o distrito. El servicio de alumbrado público comprende las actividades de suministro de energía al sistema de alumbrado público, la administración, la operación, el mantenimiento, la modernización, la reposición, la expansión del sistema de alumbrado público, la facturación y el recaudo de la tasa de alumbrado público.

Parágrafo. La iluminación de las zonas comunes en las unidades inmobiliarias cerradas o en los edificios o conjuntos residenciales, comerciales o mixtos, sometidos al régimen de propiedad horizontal, no hace parte del servicio de alumbrado público y estará a cargo de la propiedad horizontal. También se excluyen del servicio de alumbrado público la iluminación de carreteras que no estén a cargo del municipio o distrito; en cuyo caso la iluminación de estas, será responsabilidad de las entidades que determinen la Nación o los Departamentos, directamente o como una obligación a cargo de los concesionarios de esas carreteras.

TITULO II

DE LOS PRESTADORES DEL SERVICIO, DEL REGIMEN JURIDICO Y DE LA CONTRATACION

Artículo 3°. *Prestación del servicio.* Los municipios son los responsables de la prestación del servicio de alumbrado público. El municipio podrá prestar directamente el servicio, o indirectamente a través de sociedades constituidas como empresas de servicios públicos, de conformidad con lo estipulado en la Ley 142 de 1994, y demás normas que la modifiquen, adicionen o complementen.

Parágrafo 1°. Los prestadores del servicio de alumbrado público, diferentes a los municipios o distritos, que a la entrada en vigencia de esta Ley no se encuentren organizados como empresas de servicios públicos, tendrán un plazo de un año contado a partir de su promulgación para ajustarse a lo previsto en este artículo.

Artículo 4°. *Planes de expansión del servicio.* Los municipios y distritos deben elaborar un plan de expansión anual del servicio de

¹ Análisis y Diversificación Agropecuaria, CRECE, p. 29, 1996, Bogotá.

alumbrado público, armonizado con el plan de ordenamiento territorial y con los planes de expansión de otros servicios públicos, cumpliendo con las normas técnicas y de uso eficiente de energía que para tal efecto expida el Ministerio de Minas y Energía.

Artículo 5°. *Régimen de contratación.* Todos los contratos relacionados con la prestación del servicio de alumbrado público, que celebren los municipios o distritos con empresas prestadoras del mismo, se regirán por las disposiciones contenidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y demás normas que lo modifiquen, adicionen o complementen.

Parágrafo. Los contratos que suscriban los municipios o distritos, con las empresas de servicios públicos, para que estas últimas asuman la prestación del servicio de alumbrado público, o para que sustituyan en la prestación a otra que entre en causal de disolución o liquidación, deben contener una cláusula que obligue a las empresas de servicios públicos a ejecutar la expansión, con parámetros específicos de calidad y cobertura del servicio de alumbrado público, a que se refiere el artículo 4° de esta ley.

Artículo 6°. *Contratos de suministro de energía.* Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo 5°, los contratos que celebre el municipio o distrito para el suministro de energía con destino al servicio de alumbrado público, los cuales se regirán por la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas. En todo caso, en los contratos de suministro de energía, se deberá garantizar la libre concurrencia de los oferentes en igualdad de condiciones.

Artículo 7°. *Cláusula de ajuste regulatorio.* Todos los contratos relacionados con el servicio de alumbrado público deberán contener una cláusula de ajuste regulatorio, de manera que cualquier cambio en la regulación que se produzca con posterioridad a la celebración del respectivo contrato tenga efecto inmediato sobre el mismo.

Artículo 8°. *Duración de los contratos.* Los contratos a que se refiere el artículo 5° de esta Ley, tendrán una duración máxima de diez años, incluyendo sus prórrogas, y cualquier estipulación en contrario se tendrá por no escrita.

Artículo 9°. *Causales de mala conducta.* Son causales de mala conducta y sancionables con destitución, para los representantes legales y los funcionarios responsables:

9.1 La no incorporación en el presupuesto de los recursos suficientes para el pago de las obligaciones adquiridas por el Municipio o Distrito con ocasión de la prestación del servicio de alumbrado público.

9.2 El no pago efectivo de las obligaciones a que se ha hecho mención, no obstante que se hubieran hecho las apropiaciones presupuestales correspondientes.

TITULO III

DE LA REGULACION, CONTROL, INSPECCION Y VIGILANCIA

Artículo 10. *Regulación del servicio.* Corresponderá a la Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG, regular la prestación del servicio de alumbrado público para que sus operaciones sean económicamente eficientes, y que los prestadores del servicio de alumbrado público produzcan servicios de calidad.

Artículo 11. *Metodología para la determinación de precios máximos.* La Comisión de Regulación de Energía y Gas adoptará una metodología para la determinación de los precios máximos que servirán para remunerar a los prestadores del servicio de alumbrado público en condiciones de eficiencia. La remuneración de los prestadores del servicio de alumbrado público deberá estar basada en costos eficientes y se pagará con cargo a la tasa de alumbrado público.

Parágrafo. Para las compras de energía destinadas al alumbrado público se podrá establecer un régimen de libertad de precio o de

precios máximos, según lo establezca la Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG, de acuerdo con las reglas previstas en la Ley 142 de 1994, y demás normas que la modifiquen, adicionen o complementen.

Artículo 12. *Criterios para determinar los precios máximos.* Para definir la metodología de precios máximos a que se hace referencia en el artículo 11 de esta ley, la Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG, aplicará los criterios de eficiencia económica, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia, en todo lo que resulten compatibles con la naturaleza del servicio, de conformidad con lo señalado en la Ley 142 de 1994 y demás normas que la modifiquen, adicionen o complementen.

Artículo 13. *Calidad en la prestación del servicio de alumbrado público.* Le corresponde a la Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG, fijar las normas de calidad a las que deben sujetarse los prestadores del servicio de alumbrado público. En desarrollo de esta función la Comisión deberá establecer los indicadores de calidad y cobertura en la prestación de este servicio, fijar de acuerdo con la remuneración que se establezca los valores admisibles en niveles de iluminación, continuidad y cobertura del servicio, y fijar las compensaciones a que haya lugar en caso de incumplimiento de los indicadores de calidad y cobertura del servicio.

Artículo 14. *Control, inspección y vigilancia.* La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, SSPD, ejercerá el control, inspección y vigilancia del servicio de alumbrado público y de los prestadores de este servicio, de conformidad con lo previsto por la Ley 142 de 1994, y demás normas que la modifiquen, adicionen o complementen, siempre que resulten compatibles con la naturaleza de este servicio.

Parágrafo. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios podrá solicitar a las autoridades administrativas del orden departamental, municipal o distrital, el cumplimiento de las funciones que considere necesarias a través de convenios interadministrativos, para apoyar el desarrollo de su gestión de control, inspección y vigilancia. Las autoridades administrativas, para esos fines, podrán practicar pruebas de conformidad con lo dispuesto en la ley.

TITULO IV

DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA

Artículo 15. *Funciones del Ministerio de Minas y Energía.* Corresponderá al Ministerio de Minas y Energía, ejercer en relación con el servicio de alumbrado público, las siguientes funciones:

15.1 Expedir los reglamentos técnicos que fijen los requisitos mínimos que deben cumplir los diseños, los soportes, las luminarias y demás equipos que se utilicen en la prestación del servicio de alumbrado público, sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG, para regular la calidad en la prestación del servicio de alumbrado público.

15.2 Recolectar y divulgar directamente o en colaboración con otras entidades públicas y privadas, información sobre nuevas tecnologías y sistemas de medición aplicables al servicio de alumbrado público.

15.3 Las demás que le asigne la ley.

Parágrafo. Las funciones a que se refiere este artículo podrá desarrollarlas el Ministerio a través de sus unidades administrativas especiales.

TITULO V

DEL PRESUPUESTO Y DE LAS CONTRIBUCIONES DE LA COMISION DE REGULACION DE ENERGIA Y GAS Y DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS

Artículo 16. *Contribuciones especiales.* Con el propósito de recuperar los costos del servicio de regulación y los de control y vigilancia, del

servicio de alumbrado público, cargo de la Comisión de Regulación de Energía y Gas y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, respectivamente, los prestadores del servicio de alumbrado público estarán sujetos a dos contribuciones especiales, que se liquidarán y pagarán anualmente, de conformidad con las siguientes reglas:

16.1 Para definir los costos del servicio que prestan la Comisión de Regulación de Energía y Gas y la Superintendencia, se tendrán en cuenta todos los gastos de funcionamiento, la depreciación, amortización u obsolescencia de sus activos, en el período anual respectivo.

16.2 La Comisión de Regulación de Energía y Gas y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios presupuestarán sus gastos cada año y cobrarán dentro de los límites que en seguida se señalan, solamente la tarifa que arroje el valor necesario para cubrir su presupuesto anual, destinado a la regulación, vigilancia y control del servicio de alumbrado público.

16.3 La tarifa máxima de la contribución no podrá ser superior al 1% del valor de los gastos de funcionamiento asociados con el servicio de alumbrado público de la entidad contribuyente correspondientes al año inmediatamente anterior a aquel en que se realice el cobro, de acuerdo con los estados financieros que sean puestos a disposición de la Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG, y de la Superintendencia. La tarifa de la contribución, previo estudio, se definirá independientemente por cada una de estas entidades.

16.4 Los excedentes, si los hubieren, serán reembolsados a los prestadores del servicio o abonados a las contribuciones del siguiente período o transferidos a la Nación, en caso de que las otras medidas no fueren posibles.

16.5 En los demás aspectos se tendrá en cuenta lo señalado en la Ley 142 de 1994, y demás normas que la modifiquen, adicionen o complementen.

TITULO VI

DE LA TASA DE ALUMBRADO PUBLICO

Artículo 17. *Tasa de alumbrado público.* La tasa de alumbrado público es un tributo de orden municipal y distrital. Los municipios y distritos a través de sus Concejos establecerán la tasa de alumbrado público, destinada exclusivamente a recuperar los costos eficientes en que incurran por la prestación del servicio, incluyendo suministro de energía al sistema de alumbrado público, la administración, la operación, el mantenimiento, la modernización, la reposición, la expansión del sistema de alumbrado público, la facturación y el recaudo de la tasa de alumbrado público, de acuerdo con la regulación que expida la Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG. Los recursos anuales provenientes de la tasa de alumbrado público en ningún caso podrán ser superiores a los ingresos obtenidos de la aplicación de los precios máximos establecidos por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG. Cualquier costo adicional deberá ser sufragado con recursos propios del municipio o distrito, distintos a los recaudados por tasa de alumbrado público.

Artículo 18. *Administración y control del tributo.* La administración de la tasa de alumbrado público, incluyendo los procesos de fiscalización, liquidación oficial, imposición de sanciones y discusión, corresponde a los organismos municipales o distritales competentes para la administración fiscal. Los municipios y distritos aplicarán en la determinación oficial, discusión y cobro de la tasa de alumbrado público, los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario para los impuestos del orden nacional. El régimen sancionatorio y el procedimiento para la aplicación del mismo previstos en el Estatuto Tributario se aplicará en lo pertinente a la tasa de alumbrado público.

Artículo 19. *Liquidación y recaudo del tributo.* La Liquidación y recaudo de este tributo corresponde a los respectivos municipios y distritos. El recaudo podrá realizarlo directamente el municipio o distrito, o a través de empresas de servicios públicos con las cuales celebre un convenio.

Artículo 20. *Manejo de recursos del tributo.* Los recursos de la tasa de alumbrado público debido a su destinación específica se manejarán a través de un fondo especial, municipal o distrital, de conformidad con la Ley Orgánica de Presupuesto.

Artículo 21. *Sujeto activo.* El sujeto activo de este tributo será el municipio o distrito.

Artículo 22. *Sujetos pasivos.* Los sujetos pasivos de este tributo serán todos los propietarios o poseedores de bienes inmuebles ubicados dentro del perímetro urbano y rural de los municipios y distritos.

Artículo 23. *Hecho generador.* El hecho generador de este tributo es el disfrute efectivo o potencial del servicio de alumbrado público.

Artículo 24. *Base gravable.* La base gravable de este tributo será el avalúo catastral de todos los predios ubicados en el perímetro urbano o rural de los municipios y distritos.

Artículo 25. *Tarifa.* Las tarifas de la tasa de alumbrado público a que se refiere esta ley, serán fijadas por los Concejos Municipales y Distritales, de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta los estratos socioeconómicos, los usos del suelo, y la actualización del catastro, así como los principios de equidad, eficiencia, progresividad y no retroactividad.

Parágrafo. Sin perjuicio de la facultad impositiva de los Concejos Municipales o Distritales de que trata el artículo 338 de la Constitución Política, cuando estos permitan que las autoridades fijen las tarifas de la tasa de alumbrado público, el método que defina el Concejo Municipal o Distrital en ningún caso podrá desconocer la metodología definida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG, para el cálculo de los precios máximos.

Artículo 26. *Revisión y ajuste de la tarifa.* Los Concejos Municipales y Distritales deben prever en sus acuerdos la revisión y ajuste anual de las tarifas de la tasa de alumbrado público. Los excedentes recaudados por concepto de la tasa de alumbrado público sólo se podrán abonar a los costos de prestación del servicio del período siguiente.

TITULO VII

OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 27. *Transición.* Los municipios y distritos que a la fecha en que entre a regir la presente ley hubieren decretado con anterioridad el denominado impuesto de alumbrado público con fundamento en las Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915, tendrán dieciocho (18) meses para ajustar el cobro del tributo a las disposiciones señaladas por esta Ley para la tasa de alumbrado público.

Artículo 28. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias, en especial el literal d) del artículo 1° de la Ley 97 de 1913 y el literal a) del artículo 1° de la Ley 84 de 1915.

Alirio Villamizar Afanador,

Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Naturaleza del servicio de alumbrado público

El concepto de servicio de alumbrado contiene los elementos propios de la definición de servicio público, en ese sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional en sentencia T-540 de 1992, señaló:

“(...) *La idea de servicio público es el medio para avanzar rápidamente al Estado social y democrático de derecho, en forma*

pacífica y sin traumas para los grupos de interés que detentan posiciones de ventaja respecto de los sectores mayoritarios de la sociedad con necesidades insatisfechas. La legitimidad del Estado depende del cumplimiento de sus deberes sociales y de la eficacia de la gestión pública. La población es sensible a la efectiva realización de los fines esenciales del Estado, en particular porque sobre ella pesa la carga del régimen impositivo. La corrupción y el fraude generalizados hacen que el ciudadano perciba la presencia del Estado como una carga insoportable y pueden conducir a su destrucción o al desmonte de las prestaciones sociales a su cargo. Por ello los servicios públicos deben mantener un nivel de eficiencia aceptable para dar respuesta a las necesidades sociales, sin perjuicio del principio de la solidaridad social.

“Los servicios públicos como instancia y técnica de legitimación no son fruto de la decisión discrecional del poder público sino aplicación concreta del principio fundamental de la solidaridad social (C.P. artículos 1° y 2°). A través de la noción de servicio público el Estado tiene el principal instrumento para alcanzar la justicia social y promover condiciones de igualdad real y efectiva. Su prestación comporta una transferencia de bienes económicos y sociales con base en el principio de justicia redistributiva que, mediante el pago discriminado de los servicios públicos según estratos y en función de la capacidad económica del usuario, permite un cubrimiento a sectores marginados que, en otras circunstancias, no tendrían acceso a los beneficios del desarrollo económico. De esta forma se garantizan las condiciones materiales para el libre desarrollo de la personalidad (C. P. artículo 16) y para la consecución de una igualdad real y efectiva (C. P. artículo 13) de toda la población. (...)”

Por otra parte, el Consejo de Estado ha señalado que el servicio de alumbrado público aunque pertenece a la categoría de servicio público, no significa que es un servicio público domiciliario, en sentencia de fecha 6 de julio de 2000, la Sección Tercera del Consejo de Estado, precisó:

“La Ley definió como servicios públicos domiciliarios los de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública conmutada y telefonía local móvil en el sector rural (artículo 1°, 14-21 Ley 142 de 1994). Tal servicio se presta en el domicilio del interesado, quien accede al mismo en su lugar de residencia o trabajo, lo que sugiere la existencia de un inmueble individualmente determinado hasta el cual llega el servicio público mediante sistemas previamente instalados.

“En tanto que, como quedó referido, el servicio de alumbrado público se presta con el objeto de proporcionar la iluminación de las vías públicas, bienes de uso público y demás espacios de libre circulación dentro del perímetro urbano y rural del municipio.

“De lo anterior se infiere, que el servicio de alumbrado público carece de los elementos propios del servicio público domiciliario: el destinatario no recibe el servicio en un inmueble individualizado (lugar de su domicilio).”

Un “bien público” es aquel que puede utilizarse colectivamente, que su producción provoca una externalidad generalizada a todos.

Los bienes públicos puros, son aquellos que a pesar de su utilización no disminuyen en forma alguna la cantidad disponible de esos bienes para los demás. El alumbrado público de una ciudad, por ejemplo, se utiliza igualmente por un peatón como por varios peatones, y su uso no disminuye la cantidad de luz disponible para el resto de la población.

Los bienes públicos puros pueden clasificarse en dos grandes grupos, excluyentes y divisibles y no excluyentes e indivisibles, teniendo en cuenta si es factible con la tecnología existente y a un costo razonable, excluir de su utilización a quienes no paguen por los mismos.

Los bienes públicos puros son no excluyentes e indivisibles, cuando el consumo por una persona no disminuye la cantidad disponible para el resto de la población, como ocurre con la seguridad nacional y las carreteras veredales. Los consumidores en estos casos no expresan sus preferencias por ellos, y más bien se da por sentado que deben estar siempre disponibles.

El extremo opuesto son los bienes excluyentes y divisibles, en el sentido que el consumo de una unidad disminuye la cantidad disponible para el resto de la población. Los consumidores frente a ellos expresan sus preferencias determinando su demanda. Una autopista es un bien público excluible porque es posible el cobro de peaje por el uso de la misma, así como los espectáculos masivos tienen la misma categoría debido a que para permitir el ingreso a ellos se realiza un cobro de una suma de dinero.

Los mercados “Fallan”, generalmente, frente a bienes de utilización colectiva, debido a que el libre juego del mercado resulta ineficaz, siendo necesaria la acción del Estado a fin de evitar externalidades negativas.

En conclusión, el servicio de alumbrado público es un bien público no excluyente e indivisible, que debe estar a cargo de Estado, por las razones antes anotadas.

2. Responsabilidad del municipio por la prestación del servicio de alumbrado público

Razones puramente naturales han determinado la necesidad de que grupos humanos se provean iluminación, bien sea para reducir la zozobra y la inseguridad que produce la oscuridad o para proveerse de un horario más amplio que permita una mayor actividad social. Para la satisfacción de estas necesidades se ha acudido a la utilización de diversos mecanismos, desde los más precarios como las hogueras con leña, las teas y lámparas de aceite o cebo, las velas, etc., hasta los modernos que ha hecho disponibles el avance tecnológico, como el gas o la electricidad, y que satisfacen en una mejor forma el suministro masivo.

El alumbrado público está indisolublemente ligado con el desarrollo y el progreso social de los pueblos. La evolución histórica del alumbrado público presenta un contraste importante entre la inseguridad y el progreso social. El mejoramiento de la calidad de vida, de las interrelaciones sociales, y el desarrollo de la industria y el comercio están íntimamente ligados con el desarrollo de los sistemas de alumbrado público. En la vida social moderna es un elemento básico del progreso social, y de la seguridad y la tranquilidad ciudadana, aspectos que constituyen elementos esenciales del orden público que debe proveer el municipio y que sus ciudadanos le pueden reclamar.

Desde el año de 1791, ya don Antonio Nariño, preocupado por la inseguridad que prohija la oscuridad, propugnó por la creación del Cuerpo de Alumbrado y de Serenos, que con faroles en sus manos, deambulan en las oscuras calles de la antigua Santa Fe de Bogotá, proporcionando iluminación. Posteriormente, en 1795 mediante los Reglamentos de Diputación del Comercio, se dispuso la creación de un resguardo mercantil para evitar robos en almacenes y tiendas de comercio y establecer el alumbrado público con el mismo fin.

Desde las primeras leyes rectoras del régimen político municipal expedidas en la época republicana, se establece como atribución de los municipios, la responsabilidad de alumbrar las calles y plazas de las villas y municipios.

El artículo 88 de la Ley del 11 de marzo de 1825, establece:

“Toca a las municipalidades procurar la comodidad de los pueblos y para ellos cuidarán:

(...)

“Cuarto. Que estén enlosadas las aceras, empedradas y alumbradas las calles en las ciudades y poblados en que pudiere verificarse.(...)”

El texto anterior se reiteró, con el mismo tenor en el artículo 88 de la Ley de 18 de abril de 1826 y explícitamente, la Ley del 3 de junio de 1848 hizo alusión al alumbrado público, al señalar en su artículo 3° numeral 19:

*“Son atribuciones y deberes exclusivos de la cámara provincial:
(...)”*

“19. Dar reglas generales para la construcción de nuevas poblaciones y para el arreglo de las plazas, calles, paseos, fuentes y alumbrado público de las mismas poblaciones y de las existentes”.

El no aludir a esta responsabilidad en leyes posteriores, no obedece a la intención de sustraer de las responsabilidades municipales la atribución de alumbrar las vías, calles y plazas, pues de las leyes posteriores se infiere que esta actividad se encuentra implícitamente comprendida en la de *“cuidar de la construcción de los caminos, calzadas, puentes (...), y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato”*, como lo preceptúa la Ley del 8 de octubre de 1821, artículo 47, ordinal 6°.

Según la Constitución Política, artículo 311, corresponde al municipio, *“como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”*.

La Constitución de 1991 en el artículo 365, si bien, no define los servicios públicos, sí señala los elementos estructurales de los mismos, así:

“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

“Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una u otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que, en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita”.

El servicio de alumbrado público se encuentra estrechamente vinculado al aseguramiento del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, puesto que proporciona tranquilidad y seguridad a la vida pública nocturna, constituyéndose en un medio invaluable para la realización efectiva de los fines del Estado Social de Derecho.

La Ley 143 de 1994 en el artículo 55 consagra:

“(...) mediante el contrato de concesión, la Nación, el departamento, el municipio o distrito competente podrán confiar en forma temporal la organización, prestación, mantenimiento y gestión de cualquiera de las actividades del servicio público de electricidad a una persona jurídica privada o pública o a una empresa mixta, la cual lo asume por su cuenta y riesgo, bajo la vigilancia y el control de la entidad concedente”.

El artículo 57 de la misma ley, a su vez señala como competencia del municipio otorgar contratos de concesión en *“(...) lo atinente a la distribución de electricidad”* y agrega que *«corresponderá a la Comisión de Regulación de Energía y Gas precisar el alcance de las competencias señaladas»*.

A las disposiciones transcritas se refirió el Consejo de Estado cuando analizó la posible nulidad de algunos de los artículos de la Resolución CREG 043 de 1995, *“por la cual se regla de manera general el suministro y el cobro que efectúen las empresas de servicios públicos domiciliarios por el servicio de energía eléctrica que se destine para alumbrado público”*, en los siguientes términos:

“Fluye espontáneamente de las normas anteriores que la prestación del servicio de distribución de electricidad, a nivel local, radica en cabeza del municipio, pues de ser cierto lo afirmado por la actora sería ilógico que pudiese conceder dicho servicio a personas jurídicas, privadas o públicas, a fin de que procedieran a su explotación, bajo su vigilancia y control”.

“Así las cosas, cuando la resolución 043 de 1995 dice que la competencia del municipio, para prestar el servicio de alumbrado público, abarca su perímetro urbano “(...) y el área rural comprendía en su jurisdicción”; no hace otra cosa que darle aplicación al mandato contenido en la parte final del citado artículo 57, pues con ello solo busca determinar con exactitud hasta donde puede llegar la acción de la localidad correspondiente con propósito de prestar el servicio, o de precisar el alcance del suministro de éste, que se contrate por el municipio; y lo propio puede afirmarse respecto de las demás disposiciones que conforman la resolución acusada.

“Si pues, al municipio corresponde ‘(...) prestar los servicios públicos que determine la ley...’ (artículo 311 de la C. P.), y es de esta de donde se desprende la facultad de aquel ente, como se vio, de distribuir el alumbrado público municipal; el razonamiento contenido en la demanda para demostrar que la plurimencionada resolución 043 quebranta ordenamientos superiores, resulta a todas luces inane, pues con ella la Comisión de Regulación de Energía y Gas obró de conformidad con el artículo 57, in fine, de la Ley 143 de 1994, como se ha precisado precedentemente”.

Puede concluirse de lo anterior, que tradicionalmente las leyes se han referido a la responsabilidad de los municipios para prestar el servicio de alumbrado público y esto se reitera cuando las Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915 otorgan la posibilidad a los Concejos Municipales para decretar el impuesto de alumbrado público.

El artículo 1° de la Ley 97 de 1913, establece:

“El Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones, además de los existentes hoy legalmente; organizar su cobro y darles el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la Asamblea Departamental”:

“a) (...).

“d) Impuesto sobre el servicio de alumbrado público (...).”

Mediante la Ley 84 de 1915 la atribución conferida al Concejo de Bogotá por el artículo 1° de la Ley 97 de 1913 para crear el impuesto de alumbrado público, se extendió a los demás concejos municipales.

Las normas citadas fueron analizadas por la Corte Constitucional a la luz de la Constitución Política de 1991 y las declaró exequibles con la sentencia C-504 de 2002. La Corte Constitucional consideró:

“(...) en lo que hace a la autorización para crear los tributos acusados se observa una cabal correspondencia entre el artículo 1° de la Ley 97 de 1913 y los preceptos constitucionales invocados, esto es, los artículos 313-4 y 338 superiores. En efecto, tal como lo ha venido entendiendo esta Corporación, el artículo 338 superior constituye el marco rector de toda competencia impositiva de orden nacional o territorial, a cuyos fines concurren primeramente los principios de legalidad y certeza del tributo, tan caros a la representación popular y a la concreción de la autonomía de las entidades territoriales. Ese precepto entraña una escala de competencias que en forma directamente

proporcional a los niveles nacional y territorial le permiten al Congreso de la República, a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y distritales imponer tributos fijando directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas. En consonancia con ello el artículo 313-4 constitucional prevé el ejercicio de las potestades impositivas de las asambleas y concejos al tenor de lo dispuesto en la Constitución Política y la ley, siempre y cuando esta no vulnere el núcleo esencial que informa la autonomía territorial de los departamentos, municipios y distritos. Por lo mismo, la ley que cree o autorice la creación de un tributo territorial debe gozar de una precisión tal que acompañe la unidad económica nacional con la autonomía fiscal territorial, en orden a desarrollar el principio de igualdad frente a las cargas públicas dentro de un marco equitativo, eficiente y progresivo. (...)”.

Como se puede apreciar no cabe duda que el municipio es el responsable de garantizar la prestación del servicio de alumbrado público, y en ese sentido debe ser concebido este proyecto de ley.

3. Tasa de alumbrado público

El alumbrado público es un servicio indivisible, es decir, que el consumo no puede individualizarse para establecer la retribución que deben pagar los usuarios, es por esa razón que se utilizan mecanismos impositivos para retribuirlo.

Manejar un esquema tarifario como ocurre con otros servicios, requiere necesariamente la individualización del consumo, por lo tanto, se recomienda seguir con la propuesta de autorizar el cobro de una tasa de alumbrado público.

La doctrina ha definido tasa como una especie del género tributo que tiene origen en la prestación de un servicio público. El Modelo de Código Tributario para la América Latina define tasa en los siguientes términos:

“Tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente. Su producto no debe tener un destino ajeno al servicio que constituye el presupuesto de la obligación.”

“No es tasa la contraprestación recibida del usuario en pago de servicios no inherentes al Estado.”

El tratadista colombiano Alvaro Arango Mejía, en el Libro Derecho Tributario del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, da la siguiente definición de tasa:

“(...) es una obligación pecuniaria que el Estado exige como contraprestación de un servicio que está directamente relacionado con el sujeto pasivo”.

Mauricio Plazas Vega, en su obra “El Liberalismo y la Teoría de los Tributos”, considera que las tasas tienen las siguientes características:

“a) Como tributo, envuelve una obligación ex lege cuyos presupuestos deben estar definidos por la ley, no obstante lo cual el artículo 338 de la Carta Política de Colombia permite que la ley, la ordenanza o el acuerdo respectivo faculten a las autoridades para fijar la tarifa como recuperación de los costos de los servicios dentro de los parámetros claros alrededor del método y del sistema para definir tales costos”;

“b) Su pago tiene la naturaleza de contrapartida por la prestación de un servicio de naturaleza divisible. En este sentido, la tasa se diferencia del impuesto en que permite dividir o fraccionar el servicio de tal manera que pueda establecerse e identificarse en forma plena a su destinatario. Ataliba alude a la materia de la tasa como una actuación directa e inmediatamente referida al obligado”.

“c) Normalmente su pago se efectúa en dinero”.

“d) Retribuye servicios inherentes a las funciones del Estado los cuales, en criterio del profesor Valdés Costa, revisten tal condición en

la medida que no pueden ser concebidos como prestados por los particulares”.

El artículo 338 de la Constitución Política en el inciso 2 se ocupa de las tasas y de las contribuciones, así:

“La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley; las ordenanzas o los acuerdos”.

El doctor Juan Rafael Bravo Arteaga respecto de esta norma en su libro “Nociones Fundamentales de Derecho Tributario” ha manifestado que *“de esta norma se ha visto que la frase recuperación de los costos de los servicios que les prestan se refiere a las tasas, y la que dice participación en los beneficios que les proporcionen es atinente a las contribuciones, por el orden gramatical de las palabras y por la lógica inherente a la naturaleza de estos tributos”.*

La Corte Constitucional en varias sentencias se ha pronunciado en ese mismo sentido, en la sentencia C-144 de 1993, con ponencia del magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte manifestó lo siguiente:

“El fundamento del cargo de inconstitucionalidad se remite a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución Política. Para su análisis la Corte debe observar, en primer término, que la tasa y la contribución no reciben en la norma constitucional un tratamiento unívoco. La tarifa de la tasa está dominada por la idea del costo que para el estado significa el servicio demandado por el individuo. La contribución, a su turno, tiene como eje la compensación que le cabe a la persona por el beneficio directo que ella reporta como consecuencia de un servicio que la entidad pública presta, realiza o ejecuta. Correlativamente, el sistema y el método para definir la tarifa de cada una de estas dos especies tributarias es diferente, y debe, en todo caso, ajustarse y consultar su naturaleza específica”.

En síntesis, tres elementos fundamentales se observan en la tasa, a saber:

- a) Naturaleza tributaria de la tasa;
- b) Génesis en la prestación de un servicio individualizado prestado por el Estado al particular;
- c) Cuantificación de la obligación en razón del costo del servicio prestado.

La tasa es un ingreso tributario que tiene como causa la ley, cuya cuantía debe determinarse utilizando un único criterio de recuperación de los costos, a diferencia de las tarifas o precios públicos que tienen un origen contractual y en los cuales cabe considerar la cobertura, calidad, financiación, sin excluir la previsión de una utilidad razonable, sin desatender los criterios de solidaridad y redistribución de los ingresos.

4. Tributo con destinación específica

El artículo 30 del Decreto 111 de 1996 modificado por el artículo 27 de la Ley 225 de 1995, por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto, ajustó la clasificación presupuestal de los ingresos e introdujo la figura de los fondos especiales a fin de enmarcar rentas que no se incluían dentro de la clasificación inicial de rentas.

El artículo 30 de la Ley Orgánica de Presupuesto, señala:

“Artículo 30. Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador”.

La Corte sobre el particular en la sentencia C-009 de 2002, manifestó que la prohibición consagrada en el artículo 359 de la Constitución

Política¹ recae sobre rentas tributarias del orden nacional y no territorial, es decir, sobre impuestos nacionales.

El artículo 358 de la Constitución Política y los artículos 11 y 27 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, dice la Corte:

“(...) consagran la clasificación de las rentas presupuestales, en ingresos corrientes, los cuales comprenden los tributarios (impuestos directos e indirectos) y los no tributarios (tasas y multas) y otros ingresos, constituidos por contribuciones parafiscales, fondos especiales, recursos de capital e ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

“Como se aprecia, de acuerdo con el Estatuto Orgánico del Presupuesto los fondos especiales no son contribuciones parafiscales ni ingresos corrientes en cuanto corresponden a una categoría propia en la clasificación de las rentas estatales.

“Así mismo, los fondos especiales constituyen una de las excepciones al principio de unidad de caja, principio definido de la siguiente manera en el artículo 16 del Decreto 111 de 1996: “Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación”. Entonces, si los fondos especiales constituyen una excepción al principio de unidad de caja, su determinación y recaudo se efectuará de acuerdo con las decisiones que para el caso adopte el legislador”.

La Corte Constitucional declaró exequible el artículo 30 del Decreto 111 de 1996, al considerar:

“El artículo demandado no crea, menciona ni afecta algún impuesto en particular sino que se limita a señalar genéricamente qué es lo que constituye un fondo especial, sin especificar la naturaleza de tales ingresos. En este orden de ideas, el artículo 30 del Decreto 111 de 1996 no consagra no afecta renta tributaria alguna, circunstancia que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, excluye la posibilidad de vulneración del artículo 359 de la Carta Política en cuanto una norma legal no incurre en la prohibición de rentas nacionales de destinación específica si no contiene ella una renta determinada, de carácter tributario”.

5. Problemática del Servicio de Alumbrado Público

Un estudio reciente realizado por la Contraloría General de la República acerca de la situación del alumbrado público de los municipios de Colombia, es un aporte importante para conocer la problemática de este servicio.

La Contraloría en su estudio concluye que el sector del alumbrado público no cuenta con la debida reglamentación y organización, que las leyes que establecieron el cobro del impuesto de alumbrado público a comienzos del siglo XX carecen de vigencia para orientar el sector pues se crearon para el caso específico de Bogotá. El estado actual del servicio indica que las normas expedidas por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG y las directivas del Ministerio de Minas y Energía han sido insuficientes para orientar el desarrollo de un sector con numerosos problemas estructurales. Aunque el servicio de alumbrado público es responsabilidad de los municipios, estos no conocen el conjunto de leyes que lo reglamentan y como consecuencia, persiste una alta ineficiencia en los sistemas de alumbrado público que se refleja en las tarifas cobradas por la prestación de este servicio.

Existe una enorme dispersión en el valor de los impuestos de alumbrado público que no es comparable con la dispersión de otros servicios, como energía, aseo o acueducto ni está justificado en estructuras de costos diferenciales. Aunque la regulación establece que el valor del gravamen debe reflejar el costo de operación, mantenimiento y consumo de energía, lo que se encuentra es que no existe relación entre los valores cobrados con la magnitud de variables

que, como el tamaño del sistema, o el costo de la energía, afectan directamente los costos. La dispersión también se encuentra entre las tarifas que corresponden a un mismo estrato, en sistemas de alumbrado público de tamaño comparable, desconociendo los principios de equidad e igualdad que deben regir los impuestos.

Los problemas del impuesto de alumbrado público van más allá de la disparidad de las tarifas. Cerca de la mitad de los municipios recaudan tasas variables de alumbrado público, dependientes del consumo de electricidad. El problema se agrava porque un gran número de municipios que cobran el impuesto de alumbrado público sobre el consumo de energía no fijan topes máximos a los recaudos, gravando a algunos usuarios con impuestos excesivos, que no reflejan las necesidades y no responden a criterios de equidad.

Aunque no es posible señalar de manera categórica que la existencia de una concesión del servicio de alumbrado público necesariamente se traduzca en mayores tarifas del impuesto de alumbrado público, se observa que las tarifas en municipios con concesión son ligeramente superiores a las del promedio, pues la existencia de estos contratos implica algunos costos administrativos adicionales.

De otra parte, los altos costos de operación y mantenimiento indican ineficiencias administrativas, que en gran parte explican los problemas que se observan en las tarifas del impuesto de alumbrado público.

La Contraloría recomienda que el sector se reglamente en forma adecuada, debe por lo menos aclararse la responsabilidad del municipio con relación al servicio de alumbrado público y establecer un esquema adecuado con miras a garantizar la eficiencia en la prestación del servicio y la ampliación de la cobertura.

6. Proyecto de ley

Existe una necesidad real, inaplazable y urgente de expedir una ley que permita corregir las deficiencias legales existentes alrededor del servicio, brindar seguridad jurídica en cuanto a la normatividad aplicable, y organizar la prestación del servicio, a costos eficientes.

Por lo anteriormente expuesto, el proyecto de ley pretende conservar en cabeza de los municipios y distritos la responsabilidad por la prestación del servicio, así como del mantenimiento, modernización y expansión del sistema de alumbrado público. De igual forma establecer el régimen de contratación aplicable a los contratos que suscriban los municipios y distritos relacionados con este servicio, señalando un plazo máximo de duración de los mismos, incluyendo sus prórrogas.

De otra parte, establecer como causales de mala conducta de funcionarios públicos la no apropiación de los recursos para atender el pago de las obligaciones adquiridas por el municipio o distrito con ocasión de la prestación del servicio de alumbrado público, y el no pago efectivo, no obstante, que se hubieran hecho las apropiaciones presupuestales.

Asignar a la Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG la facultad de regular los monopolios en la prestación del servicio de alumbrado público para que sus operaciones sean económicamente eficientes, y produzcan servicios de calidad y cobertura, y a la SSPD la facultad de control y vigilancia del servicio de alumbrado público y de los prestadores de este servicio.

Las funciones relacionadas con este servicio que se considera importante que estén a cargo del Ministerio de Minas y Energía, se refieren a requisitos técnicos que deben cumplir las luminarias y demás equipos que se utilicen en la prestación del servicio, y a la

¹ Artículo 359. No habrá rentas nacionales de destinación específica. Se exceptúan:

- 1 Las participaciones previstas en la Constitución a favor de los departamentos, distritos y municipios.
- 2 Las destinadas para inversión social.
3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

información sobre nuevas tecnologías y sistemas de información aplicables a este servicio, las cuales serían divulgadas entre los prestadores del mismo.

Por el servicio de regulación y de control y vigilancia se prevé el pago de contribuciones especiales a cargo de los prestadores del servicio de alumbrado público, lo mismo que ocurre con los otros servicios públicos.

El tributo que los municipios o distritos pueden decretar para recuperar los costos de prestación del servicio de alumbrado público, será una tasa de alumbrado público que tendrá una destinación específica y sus recursos se manejarán a través de un fondo especial, en los términos previstos en la Ley Orgánica de Presupuesto.

Alirio Villamizar Afanador,
Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 29 de agosto del año 2003 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 87 de 2003 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Alirio Villamizar*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 088 DE 2003 CAMARA

por la cual se crea el instrumento de financiación denominado Pesos Vivienda, se reglamenta su emisión, circulación y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Créase la unidad denominada Pesos Vivienda.* El valor de cada peso vivienda será igual al de un peso moneda corriente.

El peso vivienda se crea para fomentar la construcción de vivienda, acelerar la creación de empleo en actividades de construcción de vivienda y facilitar a las familias la adquisición de unidades habitacionales.

Artículo 2°. Los pesos vivienda serán emitidos por el Organismo que el Gobierno Nacional designe. Corresponde al Gobierno reglamentar la emisión y circulación de los pesos vivienda.

Artículo 3°. *El Peso Vivienda será unidad de pago y unidad de cuenta.* El trabajo asociado a la construcción de vivienda en todas las fases podrá remunerarse en pesos vivienda. Servirá igualmente para adquirir unidades habitacionales. También podrá remunerarse en pesos vivienda insumos necesarios para la construcción.

El Gobierno Nacional reglamentará las actividades y bienes que pueden pagarse en pesos vivienda y la manera como pueden utilizarse para pagar las unidades habitacionales.

Artículo 4°. El organismo que el Gobierno Nacional designe como responsable de la emisión de los pesos vivienda otorgará créditos en pesos vivienda a los constructores de vivienda de interés social que podrán combinarse con créditos en moneda corriente. Los constructores podrán ser de naturaleza privada, pública o mixta. Ofrecerán al organismo emisor las garantías que este exija que serán por vía general las tierras sobre las cuales se construyan los proyectos y las unidades de viviendas producidas.

Se obligará igualmente a recibir pesos vivienda en pago total o parcial de las unidades producidas.

Artículo 5°. Los trabajadores que se vinculen a la construcción de vivienda y actividades conexas podrán optar por recibir su remuneración de manera total o parcial en pesos vivienda. Recibirán

la totalidad de las prestaciones sociales y demás derechos definidos por la legislación laboral.

El Gobierno Nacional podrá autorizar y reglamentar la contratación de trabajadores en jornada parcial y posibilitar que se pacte la remuneración integral.

Artículo 6°. Los pesos vivienda serán transferibles y negociables de acuerdo con las condiciones definidas por el Gobierno Nacional de tal forma que promueva su rápida utilización como medio de adquisición de vivienda por las familias de menores ingresos.

Los pesos vivienda podrán ser ahorrados en cuentas especiales administradas por las entidades que sean autorizadas por el Gobierno Nacional.

Artículo 7. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Luis Guillermo Vélez Trujillo, Senador de la República.

Oscar Darío Pérez Pineda, Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La difícil situación social del país tiene variadas expresiones. Tasas de desempleo alrededor del 20% solo en el abierto y el déficit de viviendas que se estima en al menos 1.260.000 de unidades según lo dice la señora Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el 9 de diciembre de 2002, con una demanda anual de nuevas unidades al menos 150.000.

Estas son por supuesto, algunas de estas expresiones. También es gravísima la situación en los campos de la salud, la educación y la alimentación.

El proyecto que ponemos a consideración tiende a contribuir a la solución de estos problemas: la carencia de empleo y el déficit de vivienda de interés social. Este déficit es consecuencia del bajo nivel de ingreso por el desempleo abierto o disfrazado de numerosos colombianos.

Del déficit de vivienda se estima que el 80% corresponde a familias con ingresos menores a 4 salarios mínimos. Esto es 1.008.000 viviendas: Y de la nueva demanda 120.000.

Detengámonos un momento a pensar en los recursos necesarios para conjurar este déficit, aceptando que la cifra correcta es la citada por la señora Ministra, aunque algunos analistas la estiman en niveles superiores.

Supongamos que mantenemos el mismo nivel de subsidio de hoy, alrededor de 7.5 millones por unidad. Se requiere entonces 7.6 billones de pesos de recursos fiscales para conjurar el déficit. Y además un esfuerzo anual, una vez realizada la primera inversión, de 0,8 billones anuales. La conclusión de este superficial análisis no puede ser más dramática. Con recursos fiscales no es posible resolver el déficit y ni siquiera mantenerlo en sus niveles actuales. Y así ha sido durante los últimos 40 años, por lo menos.

Quiere decir todo esto que a menos que se encuentre otras fuentes de recursos, el déficit de vivienda seguirá creciendo con todas sus consecuencias.

Un vistazo al tema del empleo no produce mayores razones de optimismo. El desempleo abierto se acerca al 20% y el disfrazado al 30%. Es decir la mitad de la población económicamente activa no recibe ingresos regulares, y por tanto su capacidad de ahorro es muy pequeña.

Para intentar mejorar este panorama es necesario pensar en nuevos caminos. En esta dirección apunta este proyecto de ley.

Si la vivienda es un bien tan escaso que con las prácticas actuales no es posible solucionar su déficit y el desempleo es del nivel que todos conocemos, ¿Por qué no permitir que esa abundante mano de obra se aplique a producir ese escaso bien que es la vivienda?

Con los pesos vivienda muchas personas podrán encontrar empleo. La vivienda usa mano de obra intensivamente y es fácil capacitarla. En una vivienda de interés social el 25% de su precio final, es mano de obra, por término medio.

Sí este proceso puede ponerse en marcha, tendrá adicionalmente el efecto de generar una enorme demanda agregada, de bienes y servicios, los conexos con la construcción primero, y luego los demás. El escenario económico mejoraría paulatinamente creando tal cantidad de oportunidades de nuevos empleos que probablemente requeriríamos mucho menor tiempo en lograr aceptables niveles de provisión de vivienda y además la población tendrá la posibilidad de generar ahorro que invertido en su vivienda (una de la prioridades de toda familia de bajos ingresos) mejorará la calidad de esta.

Pasemos a examinar otros aspectos del proyecto. En anteriores ocasiones se ha discutido mucho el tema de la remuneración en especie y la observación adecuada de la ley laboral y de los convenios internacionales que el país ha suscrito sobre la materia.

La remuneración en pesos vivienda no es una remuneración en especie. Cuando la ley autoriza los pagos en especie es claro que se refiere a casos tales como alimentación y alojamiento principalmente en situaciones concretas.

No son bienes transables ni ahorrables ni se proveen en exceso a la necesidad del trabajador.

La remuneración en pesos vivienda es un pago en una semimoneda, que sirve como una unidad de pago y cuenta, que se puede transferir, negociar y ahorrar en las condiciones que reglamentará el Gobierno. El peso vivienda posee además poder liberatorio restringido a la adquisición de unidades de vivienda. Todo esto está previsto en el artículo 6° del proyecto, dejando en manos del Gobierno la reglamentación.

Preocupa también la subsistencia de las familias durante el período en el cual se aplica reunir en pesos vivienda necesarios, para pagar total o parcialmente su vivienda.

Es claro que en cada grupo familiar hay uno o varios de sus miembros desempleado o subempleado. En ese excedente de mano de obra el que se canaliza a la construcción de vivienda con remuneración en pesos vivienda. Puede sin embargo existir la necesidad de atender simultáneamente al sustento de la familia, y a la actividad de reunir el valor total o parcial de la vivienda en pesos vivienda. El artículo 5° resuelve todas las situaciones teóricamente posibles: Admite el pago combinado en pesos y vivienda y pesos corrientes, la contratación a tiempo parcial y hasta el pago de salario integral. Una adecuada reglamentación por parte del Gobierno aclarará aun los casos más extremos.

Conviene examinar el tema de la emisión de los pesos vivienda.

Una moneda, una cuasimoneda, o un simple valor es tan fuerte e inspira tanta confianza y aceptación como su emisor. El peso vivienda requiere un emisor fuerte y confiable. Ese emisor debe ser entonces el Gobierno Nacional.

Podrá señalar el organismo que se encargará de hacerlo, determinará los controles y tomará las medidas que hagan posible el acceso de los constructores a los pesos vivienda.

La garantía de los pesos vivienda estará formada por las unidades de vivienda producidas o en proceso de construcción de suerte que los pesos vivienda en circulación tendrán una garantía varias veces superior a su valor. Recordemos que por término medio la mano de obra constituye el 25% del valor final de la vivienda aproximadamente. El artículo 2° del proyecto se refiere a esta materia.

Desde el punto de vista de los constructores de vivienda el proyecto les crea una serie de nuevas opciones que aumentará sus posibilidades

de producción de vivienda y su mercado. No genera subsidio alguno en su favor de porque ellos deberán entregar al organismo emisor que el Gobierno determine los pesos vivienda producto de sus ventas o pagar en dinero los saldos de los créditos que reciban. Tendrán que otorgar las garantías que se les exijan y cumplir las demás condiciones.

Luis Guillermo Vélez Trujillo, Senador de la República.

Oscar Darío Pérez Pineda, Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 29 de agosto del año 2003 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 88 de 2003 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Senador *Luis Guillermo Vélez* y honorable Representante *Oscar Darío Pérez*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 090 DE 2003 CAMARA

por la cual se reconoce con carácter oficial la lengua de señas, se crean algunas normas a favor de la población sorda y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Generalidades

Artículo 1°. Para efectos de la presente ley, los siguientes términos tendrán el alcance indicado a continuación de cada uno de ellos.

1. **Limitado auditivo y/o deficiente auditivo.** Es una expresión genérica que se utiliza para definir una persona que posea una pérdida auditiva.

2. **Hipoacústico.** Disminución de la audición que en sentido estricto no llega a ser total.

3. **“Comunidad de sordos”.** Es el grupo social de personas que se aglutinan en torno a la Lengua de Señas Colombiana y se identifican a través de la vivencia de la sordera y el mantenimiento de ciertos valores e intereses comunes y se produce entre ellos un permanente proceso de intercambio mutuo y de solidaridad. Forman parte del patrimonio pluricultural de la Nación y que, en tal sentido, son equiparables a los pueblos y comunidades indígenas y deben poseer los derechos conducentes.

4. **“Sordo” o “sorda”.** Es todo aquel que no posee la audición suficiente para sostener una comunicación y socialización natural y fluida en lengua oral alguna, independientemente de cualquier evaluación audiométrica que se le pueda practicar.

5. **“Sordo señante” o “sorda señante”.** Es todo aquel cuya forma prioritaria de comunicación e identidad social se define en torno al uso de Lengua de Señas Colombiana y de los valores comunitarios y culturales de la comunidad de sordos.

6. **“Sordo hablante” o “sorda hablante” poslingual.** Es todo aquel que adquirió una primera lengua oral, pero después adquirió una deficiencia auditiva. Esa persona sigue utilizando el español o la lengua indígena, pero presenta restricciones para comunicarse satisfactoriamente.

7. **“Sordo semilingüe”.** Es todo aquel que no ha desarrollado a plenitud ninguna lengua, debido a que quedó **sordo** antes de desarrollar una primera lengua oral y a que tampoco tuvo acceso a una lengua de señas.

8. **“Lengua de señas”.** Es la lengua natural de una comunidad de sordos, la cual forma parte de su patrimonio cultural y es tan rica y compleja en gramática y vocabulario como cualquier lengua oral.

La Lengua de Señas se caracteriza por ser visual, gestual y espacial. Como cualquiera otra lengua tiene su propio vocabulario, expresiones idiomáticas, gramáticas, sintaxis diferentes del español. Los elementos de esta lengua (las señas individuales) son la configuración, la posición y la orientación de las manos en relación con el cuerpo y con el individuo, la lengua también utiliza el espacio, dirección y velocidad de movimientos, así como la expresión facial para ayudar a transmitir el significado del mensaje, esta es una lengua visogestual.

9. Integración escolar. Es un proceso complejo e inherente a toda propuesta educativa, en tanto reconozca las diferencias, así como los valores básicos compartidos entre las personas y posibilite un espacio de participación y desarrollo.

10. Educación bilingüe para sordos. Es la que reconoce que los sordos colombianos viven una situación bilingüe en Lengua de Señas Colombiana y Castellano, por lo tanto su educación debe ser vehiculizada a través de la Lengua de Señas Colombiana y se debe facilitar el Castellano como segundo idioma en su modalidad escrita primordialmente u oral en los casos en que esto sea posible.

11. Integración con intérprete al aula regular. Es una alternativa educativa para sordos que usan la Lengua de Señas Colombiana. Los educandos sordos se integran en colegios de oyentes, a la básica secundaria y media contando con el servicio de intérprete y las condiciones que responden a sus particularidades lingüísticas y comunicativas..

12. Integración al aula regular con ayudas auditivas. Es una alternativa educativa para estudiantes con algún grado de limitación auditiva que ingresan a una institución regular. Los estudiantes usan el Castellano o Español oral con ayudas auditivas. Se integran con oyentes, en la básica primaria, secundaria y media, contando con las ayudas auditivas y las condiciones para su participación y desarrollo.

13. Comunicación. Es todo acto por el cual una persona da o recibe de otra información acerca de las necesidades personales, deseos, percepciones, conocimiento o estados afectivos. Es la base y requisito obligatorio de toda agrupación humana ya que hace posible la constitución, organización y preservación de la colectividad.

Es un proceso social, para que la comunicación se produzca es necesario que exista entre los interlocutores motivación para transmitir y recibir.

Es preciso que haya intervenido explícita o implícita, un acuerdo entre los interlocutores respecto de la utilización de un código que permita la organización de los mensajes transmitidos tomando un medio o canal de comunicación determinado.

14. Prevención. Se entiende como la adopción de medidas encaminadas a impedir que se produzca un deterioro físico, intelectual, psiquiátrico o sensorial (Prevención primaria) o a impedir que ese deterioro cause una discapacidad o limitación funcional permanente (Prevención secundaria). La prevención puede incluir diferentes tipos de acciones, tales como: atención primaria de la salud, puericultura prenatal y posnatal, educación en materia de nutrición, campañas de vacunación contra enfermedades transmisibles, medidas de lucha contra las enfermedades endémicas, normas y programas de seguridad, prevención de accidentes en diferentes entornos, incluidas la adaptación de los lugares de trabajo para evitar discapacidades y enfermedades profesionales y prevención de la discapacidad resultante de la contaminación del medio ambiente u ocasionada por los conflictos armados.

15. Rehabilitación. La rehabilitación es un proceso encaminado a lograr que las personas con discapacidad estén en condiciones de alcanzar y mantener un estado funcional óptimo, desde el punto de vista físico, sensorial, intelectual, psíquico o social, de manera que cuenten con medios para modificar su propia vida y ser más

independientes. La rehabilitación puede abarcar medidas para proporcionar o restablecer funciones o para compensar la pérdida o la falta de una función o una limitación funcional. El proceso de rehabilitación no supone la prestación de atención médica preliminar.

Abarca una amplia variedad de medidas y actividades, como: rehabilitación básica y general, actividades de orientación específica, y otras que tengan como objetivo la rehabilitación profesional.

16. Intérprete para sordos. Personas con amplios conocimientos de la Lengua de Señas Colombiana que puede realizar interpretación simultánea del Español hablado en la Lengua Señas y viceversa.

También son intérpretes para sordos aquellas personas que realicen la interpretación simultánea del castellano hablado a otras formas de comunicación de la población sorda, distintas a la Lengua Manual, y viceversa.

Artículo 2°. Se reconoce con carácter oficial la Lengua de Señas Colombiana como la lengua natural de las personas sordas y de sus comunidades en todo el territorio nacional.

CAPITULO II

De intérpretes, traductores y otros especialistas de la sordera para garantizar el acceso pleno de los sordos a la jurisdicción del Estado

Artículo 3°. El Estado apoyará las actividades de investigación, enseñanza y difusión de la Lengua de Señas en Colombia al igual que otras formas de comunicación de la población sorda, y para tal efecto promoverá la creación de Escuelas de formación de intérpretes para sordos o con limitaciones auditivas y la incorporación de la enseñanza de la Lengua de Señas en Colombia en los programas de formación docente especializada en sordos e hipoacústicos.

Artículo 4°. El Estado garantizará y proveerá la ayuda de intérpretes idóneos para que sea este un medio a través del cual las personas sordas o con limitaciones auditivas puedan acceder a todos los servicios que como ciudadanos colombianos les confiere la Constitución. Para ello el Estado organizará a través de entes oficiales o por convenios con asociaciones de intérpretes, asociaciones de sordos la presencia de intérpretes para el acceso a los servicios mencionados.

Artículo 5°. Podrán desempeñarse como intérpretes oficiales de la lengua de Señas Colombiana, aquellas personas nacionales o extranjeras, domiciliadas en Colombia que reciban dicho reconocimiento por parte del Ministerio de Educación Nacional, a través del Instituto Nacional para Sordos, Insor, previo cumplimiento de los requisitos académicos, de idoneidad y de solvencia lingüística, según el reglamento que para efecto expida dicha entidad.

El Instituto Nacional para Sordos, Insor, podrá expedir el reconocimiento como intérprete oficial de la Lengua de Señas Colombiana, a las personas que a la vigencia de la presente ley se vienen desempeñando como tal, siempre y cuando logren superar las pruebas que para el efecto elabore y aplique la mencionada institución.

Artículo 6°. El intérprete oficial de la Lengua de Señas Colombiana tendrá como función principal traducir al idioma castellano o de esta a la lengua de Señas Colombiana, las comunicaciones que deben efectuar las personas sordas con personas oyentes, o la traducción a los sistemas especiales de comunicación utilizados por las personas sordociegas.

En especial, cumplirá esta función en situaciones de carácter oficial ante las autoridades competentes o cuando sea requerido para garantizar el acceso de la persona sorda, a los servicios a que tiene derecho como ciudadano colombiano.

Artículo 7°. Cuando se formulen requerimientos a personas sordas por parte de cualquier autoridad competente, los respectivos organismos del nivel nacional o territorial, procurarán facilitar servicios de

interpretación en Lengua de Señas Colombiana, que podrán ser suministrados directamente, a través de otros organismos estatales como el Instituto Nacional para Sordos, Inesor, o mediante convenio con federaciones o asociaciones de sordos u otros organismos privados competentes.

Parágrafo. Para efectos de este artículo, el Instituto Nacional para Sordos, Inesor, dispondrá de un registro de intérpretes de Lengua de Señas Colombiana que estará a disposición de los interesados, con indicación de la remuneración que por su trabajo pueden percibir dichos intérpretes, cuando a ello hubiere lugar, según la reglamentación que expida dicha entidad.

Artículo 8°. Las entidades estatales de cualquier orden, incorporan paulatinamente dentro de los programas de atención al cliente, el servicio de intérprete para las personas sordas, de manera directa o mediante convenios con organismos que ofrezcan tal servicio.

De igual manera, lo harán las empresas prestadoras de servicios públicos, las bibliotecas públicas, los centros de documentación e información y en general las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que ofrezcan servicios al público, fijando en lugar visible la información correspondiente, con plena identificación del lugar o lugares en los que podrán ser atendidas las personas sordas.

CAPITULO III

De la Educación Formal y no Formal

Artículo 9°. El Gobierno Nacional y los gobiernos territoriales, deberán respetar las diferencias lingüísticas y comunicativas en las prácticas educativas, fomentando una educación de calidad que del respuesta a las necesidades de esta población, asegurando el acceso, permanencia y promoción de los sordos en las alternativas de educación formal y no formal de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 10. El Ministerio de Educación Nacional tomará medidas de planificación para garantizar el servicio de interpretación a los educandos sordos en la básica, secundaria, media, técnica, tecnológica y superior a fin de que estos puedan tener acceso, permanencia y proyección en el sistema educativo.

CAPITULO IV

De los sordociegos

Artículo 11. Todos los derechos de educación, interpretación, traducción e información referidos a los sordos señantes se extenderán a los sordociegos señantes, quienes además tendrán derecho a exigir servicio de guía-intérprete para permitir la interacción comunicativa de estas personas sordociegas mediante el uso de los diversos sistemas de comunicación.

Los entes competentes en los departamentos, distritos y municipios deben promover, adecuar, implementar servicios de atención integral a las personas sordociegas para evitar su degeneramiento en la calidad de vida.

Artículo 12. Todos los derechos de educación, interpretación, traducción e información referidos a los sordos hablantes de español se extenderán a los sordociegos hablantes, quienes, además, tendrán derecho a exigir formas táctiles de texto o intérpretes especializados en la representación táctil del español.

CAPITULO V

De los medios masivos de comunicación, la telefonía y otros servicios

Artículo 13. El Estado asegurará a las personas sordas e hipoacústicas el efectivo ejercicio de su derecho a la información, implementando la intervención de intérpretes de Lengua de Señas en programas televisivos de interés general como informativos, documentales, programas

educacionales y mensajes de las autoridades nacionales, departamentales y municipales a la ciudadanía. Cuando se utilice la Cadena Nacional de Televisión, será preceptiva la utilización de los servicios de Intérprete de Lengua de Señas en Colombia.

Artículo 14. El Estado facilitará a todas las personas sordas e hipoacústicas el acceso a todos los medios técnicos necesarios para mejorar su calidad de vida.

Artículo 15. Todo establecimiento o dependencia del Estado y de los entes territoriales con acceso al público, deberá contar con señalización, avisos, información visual y sistemas de alarmas luminosas aptos para su reconocimiento por personas sordas, sordociegas e hipoacústicas.

Artículo 16. En todo anuncio de servicio público en el que se utilice algún sonido ambiental, efectos sonoros, diálogo o mensaje verbal, que sea transmitido por alguna (s) de las estaciones de televisión del país, sean públicas o privadas, y que haya (n) sido sufragado (s), total o parcialmente, con fondos públicos estatales, o territoriales, se deberá utilizar los sistemas de acceso a la información para los sordos como: el **“Closed Caption”** o texto escondido, **la Subtitulación y el servicio de Interpretación** en Lengua de Señas, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional para tal efecto.

Parágrafo. Para efectos de esta ley el sistema de **“Closed Caption”** o **texto escondido** consiste en la inclusión de textos en la pantalla del televisor, que igualmente transcriben los parlamentos del programa, pero estos se pueden mostrar u ocultar a voluntad del televidente; adicionalmente, incluyen códigos o símbolos aceptados que identifican ruidos y características del ambiente.

La Subtitulación consiste en un texto grabado que transcribe los parlamentos que se emiten durante la programación, el cual se sobrepone a las imágenes que se presentan.

El servicio de interpretación en Lengua de Señas, permite que un intérprete, mediante la Lengua de Señas traduzca de manera simultánea el contenido de la programación.

Artículo 17. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comunicaciones y la Comisión Nacional de Televisión, deberán garantizar la televisión como un servicio público a los sordos, para lo cual establecerán acuerdos colaborativos con los canales nacionales, regionales y estaciones televisivas locales, sean públicas o privadas, tendientes a implementar las disposiciones establecidas en el artículo anterior.

Parágrafo 1°. La empresa programadora que no cumpla con lo dispuesto en este artículo será sancionada por la Comisión Nacional de Televisión con multas sucesivas de 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes hasta que cumpla con su obligación. Los dineros ingresarán al tesoro nacional para ser invertidos en programas de capacitación, habilitación y rehabilitación de sordos.

Parágrafo 2°. El Instituto Nacional para Sordos, como ente técnico especializado en la educación y comunicación de la población con limitación auditiva, servirá de orientador y/o dinamizador de los esfuerzos para que se provea el servicio de **“Closed Caption”**, y el Intérprete de Lengua de Señas en el servicio público de la televisión tal como se hace referencia en el artículo 13 de esta ley.

Artículo 18. Las compañías de telefonía básica conmutada deberán ofrecer teléfonos con timbres lumínicos, teléfonos públicos de texto para sordos o Internet para sordos, a un costo bajo. El gobierno nacional, a través del Ministerio de Comunicaciones dispondrá para que el servicio de telefonía sea accesible a los sordos.

Artículo 19. En las obras de teatro, conferencias, congresos u otros eventos públicos se llevarán a cabo con intérpretes español-Lengua de Señas Colombiana y viceversa cuando un grupo de 10 ó más sordos señantes lo soliciten.

Artículo 20. En las Obras de teatro, conferencias, congresos u otros eventos públicos se llevarán a cabo con captura de texto a pantalla cuando un grupo de 20 ó más sordos señantes o hablantes lo soliciten.

CAPITULO VI

De los Derechos Humanos del sordo y la integración de su familia

Artículo 21. Todo sordo tendrá el derecho inalienable de acceder a la Lengua de Señas Colombiana como su primera lengua. Aunque se trate de un menor de edad, el Estado velará que nadie lo prive de este derecho. Para que no tenga el riesgo de convertirse en una persona semilingüe

Artículo 22. Todo sordo semilingüe tendrá el derecho inalienable de acceder a la Lengua de Señas Colombiana como su primera lengua. Aunque se trate de un menor de edad, el Estado velará que nadie lo prive de este derecho.

Artículo 23. Todo sordo hablante tendrá el derecho de acceder a la Lengua de Señas Colombiana como su segunda lengua, si así lo desea. En dicho caso el Estado lo apoyará por medio de programas para tal propósito, sin perjuicio alguno del derecho que tiene todo sordo hablante de preservar el Castellano oral como primera lengua.

Artículo 24. A padres, cónyuges y hermanos de sordos el Estado les proveerá de acceso a la Lengua de Señas Colombiana, a través de los programas de educación bilingüe de sordos.

Parágrafo. Los padres que no deseen que sus hijos con algún grado de pérdida auditiva ingresen al sistema de educación bilingüe tendrán el derecho de hacerlo siempre y cuando dichos niños se sometan a evaluaciones semestrales que constaten que se cumplen todos y cada uno de los siguientes requerimientos:

- a) Que están adquiriendo el Castellano o Español en los tiempos y ritmos normales;
- b) Que no están sufriendo atrasos escolares derivados de problemas comunicativos en el Castellano oral;
- c) Que no son sordos conforme a la definición de sordera establecida en esta ley.

Artículo 25. El Gobierno Nacional instituirá programas para que los padres oyentes de niños sordos puedan disponer de tiempo para aprender la Lengua de Señas Colombiana y convivir con la comunidad de sordos. Estos programas incluirán el apoyo económico que sea necesario.

Artículo 26. Los niños sordos que nazcan en zonas rurales donde no existe ni una comunidad de sordos, ni una escuela bilingüe para sordos, serán trasladados a zonas urbanas que cuenten con una escuela bilingüe para sordos de acuerdo con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

Artículo 27. Nadie podrá atentar contra la patria potestad de los padres sordos sobre sus hijos oyentes o sordos aduciendo que la sordera los incapacita para el ejercicio cabal de la paternidad. Quien así lo hiciere será castigado de acuerdo con la legislación vigente.

Artículo 28. Toda forma de represión al uso de una lengua de señas, tanto en espacios públicos como en espacios privados, será considerada como una violación al derecho de libre expresión consagrada en la Constitución y será sancionada conforme a la legislación vigente.

Artículo 29. Toda forma de represión a la congregación y organización pacífica de los sordos señantes, tanto en espacios públicos como en espacios privados, será considerada como una violación al derecho de libre asociación consagrada en la Constitución y será sancionada conforme a la legislación vigente.

CAPITULO VII

De la discriminación del sordo

Artículo 30. Al sordo no se le podrá negar, condicionar o restringir el acceso a un trabajo arguyendo su falta de audición, a menos que se demuestre fehacientemente que dicha función es imprescindible para la labor que habría de realizar.

Carece de todo efecto jurídico el despido o la terminación del contrato de una persona por razón de su limitación auditiva sin que exista autorización previa de la oficina de trabajo que constate la configuración de la existencia de una justa causa para el despido o terminación del respectivo contrato.

No obstante, quienes fueren despedidos o su contrato terminado por razón de su limitación auditiva, sin el cumplimiento del requisito previsto en el inciso anterior, tendrán derecho a una indemnización equivalente a ciento ochenta días del salario, sin perjuicio de las demás prestaciones e indemnizaciones a que hubiere lugar de acuerdo con el Código Sustantivo del Trabajo y demás normas que lo modifiquen, adicionen, complementen o aclaren.

Artículo 31. Al sordo no se le podrá negar, condicionar o restringir una licencia para ejercer actividad u oficio alguno arguyendo su falta de audición, a menos que se demuestre fehacientemente que dicha función es imprescindible para la actividad que habría de realizar.

Artículo 32. De conformidad con la legislación laboral vigente, a igual trabajo debe corresponder igual salario, sin importar que el trabajador sea sordo u oyente. De conformidad con la ley, se sancionará a todo aquel empleador que pague menos a un sordo por el solo hecho de serlo.

Artículo 33. De conformidad con la legislación vigente, a los sordos se les darán las mismas oportunidades para ascender en su trabajo, de acuerdo con su capacidad y antigüedad, sin importar que sean sordos. De conformidad con la ley, se sancionará a todo aquel empleador que discrimine al sordo por el solo hecho de serlo.

Artículo 34. Toda discriminación de un sordo señante en virtud de su identidad lingüística o cultural, o de un sordo hablante o semilingüe en virtud de su condición de sordo será sancionada de conformidad con la legislación correspondiente, aun cuando la naturaleza de dicha discriminación no este prevista en la presente ley.

CAPITULO VIII

Régimen especial de protección y promoción laboral para las personas sordas

Artículo 35. El Gobierno Nacional, dentro de la política de empleo, reservará para ser cubiertos con sordos, un porcentaje de cargos de la Administración Pública y Empresas del Estado siempre que no afecte la eficiencia del servicio y destinándolas a tareas que puedan ser desempeñadas sin afectar el normal desenvolvimiento de los organismos. La proporción de los cargos que deberán reservarse será determinada por vía de reglamentación. Los cargos en la administración se deben dar siempre y cuando cumplan con los requisitos.

Artículo 36. El Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, realizará acciones de promoción de sus cursos entre la población sorda y permitirá el acceso en igualdad de condiciones de dicha población previa valoración de sus potencialidades a los diferentes programas de formación. Garantizará el servicio de interpretación para el acceso, permanencia y proyección de los sordos. Así mismo a través de los servicios de información para el empleo establecerá unas líneas de orientación laboral que permita relacionar las capacidades del beneficiario y su adecuación con la demanda laboral.

Artículo 37. En los concursos que se organicen para el ingreso al servicio público, serán admitidas en igualdad de condiciones las personas con limitación auditiva, siempre y cuando dicha limitación

no resulte incompatible o insuperable frente al trabajo ofrecido, luego de haberse agotado todos los medios posibles de capacitación.

Artículo 38. Las entidades tanto públicas como privadas que ofrecen programas de formación y capacitación profesional a personas sordas, tales como el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, las universidades, centros educativos, deberán tener en cuenta las particularidades lingüísticas y comunicativas e incorporar el servicio de intérprete de Lengua de Señas en los programas que ofrecen.

Artículo 39. El Gobierno Nacional, a través del Icetex, otorgará un mínimo de diez becas anuales para ser adjudicadas a estudiantes sordos, previo concurso de méritos, antecedentes y de acuerdo con la situación económica de la familia.

De igual forma, establecerá una línea de crédito educativa especial y a largo plazo para personas con limitación auditiva.

Artículo 40. Exceptúase de todo impuesto nacional a las asociaciones de sordos, que tengan personería jurídica reconocida y a la producción de sus talleres.

Parágrafo. Las entidades territoriales podrán hacer extensiva esta exención.

Artículo 41. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Desarrollo, Instituto de Fomento Industrial, IFI, establecerá líneas de crédito especial para el funcionamiento y constitución de pequeñas y medianas empresas cualquiera que sea su forma jurídica, que le permita a las personas con limitación auditiva desarrollar sus actividades económicas que en consecuencia les sirva para elevar su calidad de vida.

Artículo 42. El Gobierno Nacional al reglamentar la presente ley tipificará las aptitudes, determinará las actividades, la extensión de la jornada laboral y las actividades industriales, que por su peligrosidad, quedan vedadas a los sordos.

Artículo 43. Los departamentos, municipios y distritos, podrán incorporar en la legislación local los principios y normas de esta ley a fin de establecer un régimen uniforme en la materia en todo el territorio nacional.

CAPITULO IX

Disposiciones finales y vigencia

Artículo 44. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, los gobernadores y alcaldes podrán integrar comisiones asesoras y consultivas en su respectiva jurisdicción, en las que participen organismos estatales y privados de la educación, el trabajo, las comunicaciones, la salud y el medio ambiente, las federaciones y asociaciones que agrupan a la población sorda y las organizaciones de padres de familia.

Artículo 45. El Instituto Nacional para Sordos, Insor, coordinará con otras entidades del Estado del nivel nacional y territorial, la realización de foros, seminarios, cursos y jornadas pedagógicas que permitan dar a conocer las disposiciones de la presente ley que faciliten su correcta aplicación.

Artículo 46. La presente ley rige noventa (90) días después de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Artículo transitorio. El Gobierno Nacional dentro del ámbito de su competencia, dentro del término de 90 días expedirá los reglamentos necesarios para poner en marcha el desarrollo de la presente ley.

Mauricio Jaramillo Martínez, Senador de la República; *Luis Carlos Delgado Peñón*, *Mussa Besaile Fayad*, Representantes a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Introducción

Si el lenguaje cumple la importante función de informar al ser humano y permitirle interactuar consigo mismo y su entorno en todos

los niveles y dimensiones, entonces se convierte en el elemento fundamental de accesibilidad a dicha realidad. Negarles accesibilidad comunicativa a los audioimpedidos (por cualquier medio de comunicación adaptado a las necesidades de esta población) constituye una violación a los derechos más elementales de la persona y su dignidad. Dentro de la población audio impedida esto trae como consecuencia la ignorancia sobre cuestiones fundamentales que debe conocer cualquier persona sea oyente o audioimpedida. De igual forma, se viola el derecho a estar informado para poder reaccionar a cualquier situación que amerite una acción social o personal.

La población audioimpedida ha sido una de las más olvidadas en Colombia. El hecho de que su condición no sea algo visible contribuye a que sus necesidades no constituyan una prioridad social. Por otro lado, el poco conocimiento que existe en la población en general sobre lo que es un lenguaje y las dimensiones del impedimento auditivo, así como la información relacionada con las investigaciones lingüísticas en esta área y la falta de investigaciones lingüísticas y educativas fundamentales en la realidad sociocultural del audioimpedido colombiano, han sido elementos cruciales que han mantenido al país como uno de los países más lentos en el desarrollo de servicios dirigidos a esta población.

Considerando a las personas como razón de ser de toda legislación y actividad social, el legislar a favor de derechos tan elementales como lo es el tener acceso a la información, constituye un acto de una civilización de avanzada en un esfuerzo de proteger a todos por igual, recurriendo a la creación de leyes que obliguen a cumplir con este propósito. Es evidente que quienes no viven la situación tampoco la ven como una prioridad dentro de las necesidades sociales que el Estado debe satisfacer.

La comunidad audioimpedida está necesitada desde hace años de servicios fundamentales sin los cuales no es posible que ningún ser humano pueda progresar y contribuir a la sociedad moderna en la que vive, especialmente en sociedades cuyo desarrollo mira hacia la utilización de la tecnología moderna. Resulta irónico el hecho de que mucha de esta tecnología ha sido inventada con el propósito de facilitar la vida de estas personas, permitiéndoles el acceso a servicios, actividades y sobre todo a la información.

Preocupados por la problemática social que vive nuestro país y ante la necesidad imperiosa de mantener a todos nuestros ciudadanos informados sobre los sucesos o eventos que ocurren, el Congreso de Colombia debe entender la necesidad de atender con urgencia los reclamos de un amplio sector de la población que no goza de los mismos derechos y privilegios de recibir información en igualdad de condiciones que el resto de la ciudadanía. La urgencia en la necesidad de proteger los derechos de los ciudadanos con impedimentos auditivos surge cuando queda al relieve el discrimen o desventaja contra estos ciudadanos. Las barreras de comunicación que enfrentan los ciudadanos con impedimentos auditivos muchas veces representan el mayor obstáculo para que estos ciudadanos logren alcanzar una vida de mayor independencia y participación social.

2. Reseña histórica del Lenguaje de Señas

Hace 500 años el monje benedictino Pedro Ponce de León fue el primero en dedicarse a la enseñanza de los sordos. Ponce de León resumió la experiencia de toda la vida en el libro *Doctrina para los mudos sordos*, cuyo manuscrito no se ha encontrado y que probablemente se perdió o fue destruido en el Siglo XIX.

El método de enseñanza de Ponce de León era predominantemente oral (se basaba sobre todo en la lectura de los labios, con algo de deletreo dactilar y algunas señas). Este método difícilmente podría aplicarse a las personas sordas en general, hasta que se adoptó un enfoque completamente distinto, hasta que los maestros aprendieron

el lenguaje de señas de los sordos y lo emplearon para conversar con ellos y enseñarles, el primero fue el abate De l'Épée en la década de 1750 y la primera escuela para sordos se fundó en París en 1755. La situación de los sordos cambió radicalmente, alumnos y discípulos de De l'Épée se esparcieron por Europa y fundaron escuelas para sordos en todas partes, utilizándose el lenguaje de señas para la enseñanza.

José Miguel Alea (discípulo de De l'Épée) fundó el primer colegio de señas para sordos de España (el Colegio Real de Sordomudos) en Madrid en el año 1805, con dos grandes maestros: Roberto Francisco Prádez, que era sordo y Francisco Fernández Villabrille, quien publicó muchos libros e inventó un método de escritura de lenguaje de señas.

Esta breve edad de oro para los sordos, duró escasamente tres cuartos de siglo, le puso fin el decreto del Congreso Internacional de Educadores de Sordos celebrado en Milán en 1880, prohibiendo el uso del lenguaje de señas en la enseñanza.

Se clausuraron o transformaron los colegios impidiendo la comunicación por señas, incluso fuera de las aulas. Se vieron reducidos de nuevo a una vida de incompetencia y marginación. Las asociaciones para sordos florecieron a raíz de esto, siendo el único sitio donde los sordos encontraban calor humano, relación social y un uso libre de su lenguaje natural y propio.

En Madrid la Asociación de Sordos Santa María de la Cabeza se inauguró en 1906.

Las asociaciones de sordos son aún y, por las mismas razones, numerosas y activas en España. Estas asociaciones están integradas en la Confederación Nacional de Sordos de España (patrocinando todos los años Teatro, así como la revista mensual "Foro del Silencio", y facilita vídeos de poesía de señas, teatro de señas, mimo, danza, para que las personas sordas puedan informarse tanto sobre su propia cultura como sobre la más amplia del entorno).

Sin embargo aún persiste la postura oficial de que las personas sordas han de recibir enseñanza oral y de que apenas son aptas para una vida normal.

Los sordos aceptaron a menudo, claro está, el criterio oficial de que su lenguaje de señas ni siquiera era un lenguaje propiamente dicho, que no podía ponerse al mismo nivel que el habla.

En 1960 hubo en Estados Unidos una reivindicación de la seña como auténtico lenguaje. En 1970 se formaron grupos de "orgullo sordo". En 1988 se produjo la "revolución de los sordos" en la universidad Gallaudet de Washington y al año siguiente se celebró en dicha ciudad el gran festival internacional de los sordos, Deaf Way. En 1986, a petición del Ministerio de Educación y Ciencia, un Real Decreto dispuso que se diese acceso a las personas discapacitadas, confinadas en centros de enseñanza especiales a los centros de enseñanza general y especial, pero el inconveniente fue que los centros no estaban dotados adecuadamente.

Marchesi abogó por la escolarización de los niños sordos en centros elegidos y equipados con sistemas visuales especiales y, por supuesto, con profesores que dominen el lenguaje de señas.

En estos momentos nos encontramos en un período crucial para los sordos de Colombia y de todo el mundo. Han estado infravalorados, desvalidos y sumergidos durante un siglo, pero hoy existe la posibilidad de un cambio radical.

3. Importancia del Lenguaje de Señas

En el sordo el deseo de comunicarse es más fuerte que su limitación. Esta es la razón por la cual nace el Lenguaje de Señas; para poder, a través de signos no audibles, representar la realidad y llevar a cabo una comunicación.

El Lenguaje de Señas se convierte entonces en la lengua propia de las personas sordas, quienes a través del uso de las señas conceptualizan

la realidad que los circunda. Cualquier ser humano tiene la necesidad de comunicarse y busca el medio a través del cual concretará su capacidad del lenguaje. El Lenguaje de Señas tiene, como cualquier otra lengua, su propio orden, es decir, que cuenta con una gramática propia, independientemente de la lengua propia del lugar donde la persona sorda se desarrolle. Las reglas del Lenguaje de Señas no se aplican, necesariamente, a la gramática de una lengua en particular, dado que es otra forma de manifestación de la capacidad del lenguaje, con sus propios recursos y características. Esto se comprueba a través de los lenguajes de señas desarrollados en diferentes partes del mundo, ya que estos cuentan con más elementos en común que diferencias; lo mismo ocurre en las lenguas naturales donde hay más aspectos comunes que diferentes. Esto se ha denominado como "Universales del Lenguaje" o semejanzas en las que coinciden todas las lenguas del mundo. El Lenguaje de Señas es la "lengua natural" de la comunidad sorda. Este Lenguaje de Señas es un lenguaje realmente ya que cuenta con su propia gramática. A diferencia de la lengua oral, este código es de tipo visual.

Hace más de treinta años la comunidad sorda mundial reclama su reconocimiento. En Estados Unidos, por ejemplo, el ASL o Lenguaje de Señas Americanas es la cuarta lengua más utilizada.

La Lengua de Señas utilizada en el Perú es el Lenguaje de Señas Peruanas. Este Lenguaje de Señas es diferente del Lenguaje de Señas de otros países. En el Perú se utiliza el Lenguaje de Señas Peruanas, aunque también en algunos colegios se utilizan señas provenientes del ASL (Lenguaje de Señas americanas), ya que muchos colegios de sordos fueron fundados por misioneros estadounidenses.

A diferencia de lo que muchos piensan, el Lenguaje de Señas no impide que la persona aprenda la lengua oral, incluso puede favorecer su aprendizaje.

En los Estados Unidos se hicieron estudios con niños sordos educados en ambientes de Lenguaje de Señas y oralistas, y se encontró que quienes usaban el Lenguaje de Señas poseían niveles más altos de rendimiento escolar. En los años 70 la mayoría de sordos se educaba bajo el régimen oralista. En los 90 creció muchísimo el interés por el método de Educación Bilingüe, se estudiaba el ASL (American Sign Language) como primera lengua y el inglés como segunda lengua. A partir de la escritura se enseñaba en inglés a los alumnos. El interés por estos programas considerados bilingües y biculturales se basaba en tres aspectos básicos: en primer lugar, la primera lengua era el ASL (Lenguaje de Señas Americanas); en segundo lugar, los sordos desempeñan un papel clave en el diseño, implementación y evaluación del programa educativo; en tercer lugar, la cultura sorda es parte del currículo porque implica que se tome en cuenta el ambiente en el que vive la persona sorda y su problemática general. Estos programas bilingües han cobrado auge en algunos países como los escandinavos. En cuanto la Comunicación Total, esta se caracteriza por la instrucción en comunicación simultánea, lo cual significa el uso del habla con el inglés codificado. También incorpora el habla, la rehabilitación oral y el currículo en Lenguaje de Señas. Lo que busca es que los alumnos usen simultáneamente la Comunicación Total para el discurso académico y social.

4. Población sorda en Colombia

El Ministerio de Educación Nacional desarrolló durante los años 1996 y 1997 un trabajo conjunto con la Universidad Javeriana sobre la calidad de vida y acceso a servicios sociales de la población con Limitación y/o Discapacidad. Se tomó una muestra de 57.213 personas en 36 municipios del país en los estratos 1, 2 y 3 de los cuales 2.649 que representan un 4.6%, tienen limitación de la comunicación (oír y hablar), el porcentaje de la limitación auditiva es de 1.903 casos, que representan el 3.3%.

Teniendo como base este estudio y proyectando el total de la población colombiana estimada sobre 38.000.000 de habitantes, se estaría hablando de personas con limitación en la comunicación de por encima de 1.759.000 colombianos con deficiencia auditiva y del habla. Cifra verdaderamente alarmante y que nos obliga a establecer políticas de atención a esta población, especialmente en aspectos educativos, comunicativos y de acceso a la información, donde somos conscientes de que hay grandes deficiencias que aún los mantienen marginados de la sociedad.

En la actualidad, es importante anotar que de 44.000.000 de habitantes, un grueso poblacional de 2.024.000 presenta limitación auditiva.

5. Discriminación del sordo

En nuestro país, las personas con discapacidad auditiva que no pueden darse a entender oralmente o por escrito son consideradas por el Código Civil como absolutamente incapaces ante el derecho, viéndose impedidas de actuar en la vida jurídica y cotidiana sino bajo representación legal.

En efecto, el Código Civil Colombiano, que fue redactado considerando las características e información sobre la sordera propias de la época decimonónica y por sí bastante limitadas, declaró a la persona sorda que no puede darse a entender oralmente o por escrito, junto con los dementes, impúberes, como absolutamente incapaces ante la ley.

Claro está que la normativa legal que declara incapaces a los discapacitados auditivos que no pueden darse a entender oralmente o por escrito fue establecida como una forma de proteger a la persona frente a eventuales abusos. Sin embargo, estando en los albores del siglo XXI, y sin que se hayan realizado las modificaciones acordes con la realidad actual, lo anterior ha significado una evidente limitación para la vida, desarrollo e integración de tales personas, impidiéndoles contraer matrimonio, formar una familia, disponer libremente de sus bienes o acceder en igualdad de oportunidades a la justicia, lo que se traduce en una situación sistemática de discriminación social.

Esta regulación se ha mantenido sin ninguna modificación, a pesar de que la comunicación de sordos, con el transcurso de los años, ha desarrollado un sistema propio denominado Lenguaje de Señas, que constituye su lengua materna y les permite comunicarse sin problemas como cualquier persona oyente. Este medio de comunicación, con el patrocinio de la Federación Mundial de Sordos, ha sido reconocido y recomendado oficialmente por la Unesco. Estos antecedentes nos permiten aceptar el Lenguaje de Señas como parte de un ambiente sin limitaciones para las personas con discapacidad auditiva, lo que hace imperioso su reconocimiento y respeto oficial por parte del Estado.

En nuestro país, como en el resto del mundo, aproximadamente el 90% de la población de sordos utiliza el Lenguaje de Señas para comunicarse, siendo la base sobre la cual desarrollan sus capacidades.

En la actualidad, 15 países del mundo han reconocido oficialmente el Lenguaje de Señas con el estatus de lenguaje oficial, siendo un imperativo para los servicios públicos y entidades privadas el que cuenten con personal capacitado para atender mediante dicho lenguaje a los discapacitados auditivos que lo requieran.

6. Situación de la Lengua de Signos en la Unión Europea

• Finlandia

Finlandia es el único Estado de la Unión Europea que ha incluido en su Constitución (en 1995) el derecho a utilizar la lengua de signos. Por consiguiente, la lengua de signos finlandesa recibe el mismo tratamiento que la lengua sami, la lengua minoritaria utilizada por la población Sami.

Respecto al campo educativo, la lengua de signos finlandesa está considerada como lengua de la enseñanza y se enseña como asignatura,

mientras que el finlandés se enseña como segunda lengua o lengua extranjera. Bajo el influjo de la nueva legislación, debatida actualmente en el Parlamento, los estudiantes oyentes tendrán la posibilidad de elegir la lengua de signos finlandesa como materia complementaria.

• Suecia

En 1981, el Parlamento sueco aprobó un proyecto de ley en el que se afirmaba que los sordos tenían necesidad de ser bilingües.

Por ello, los sordos tienen derecho a recibir la enseñanza en ambas lenguas, de manera que alcancen los objetivos del bilingüismo y la bifuncionalidad. Los estudiantes oyentes pueden elegir en la escuela la lengua de signos sueca como segunda o tercera lengua “extranjera”.

• Dinamarca

La aproximación bilingüe en la educación de los sordos está enriquecida con una recomendación oficial de 1991. La lengua de signos danesa es, por ello, la primera lengua para la enseñanza de todas las materias, mientras que el danés (hablado) está considerado como la segunda lengua del niño sordo, enseñada como materia en la escuela.

Los padres del niño sordo tienen el derecho de asistir a cursos de lengua de signos, con cargo a los fondos públicos.

Los estudiantes sordos que continúan estudios superiores pueden obtener servicios de interpretación.

Las investigaciones de la policía y los procedimientos judiciales de los tribunales deben contar con intérpretes cualificados de la lengua de signos.

• Francia

La legislación francesa afirma el derecho de los niños sordos y de sus padres a elegir entre la educación oralista y la bilingüe. De todos modos, es muy escasa la posibilidad de inscribirse en un programa de educación bilingüe.

• Países Bajos

En Junio de 1997, la Comisión de la Lengua de Signos Holandesa presentó una ponencia en la que se invitaba al Gobierno a actuar a favor del reconocimiento de la lengua de signos holandesa.

• Alemania

En Alemania, la Conferencia de los Ministros-Presidentes ha preguntado a todos los ministros (de Trabajo, de Asuntos Sociales, de Economía y de Cultura) de los Estados alemanes (Lander) sobre su postura o posible oposición a la inclusión, en la legislación alemana, de la resolución del Parlamento Europeo sobre la Lengua de Signos de los sordos (1988).

• Bélgica

Actualmente se investiga en Bélgica la problemática relacionada con la posibilidad y forma de reconocer la lengua de signos valona y la lengua de signos flamenca. Las Asociaciones de Sordos han comenzado a estrechar lazos con los partidos políticos y el Gobierno para acelerar el proceso y avivar el debate sobre el reconocimiento de la lengua de signos.

• Italia

No está reconocida oficialmente la lengua de signos italiana, pero existe un número concreto de leyes que incluyen una referencia al uso de intérpretes de la lengua de signos. Los estudiantes sordos italianos tienen reconocido por ley el derecho a ser acompañados por un intérprete cuando asisten a la universidad. De todos modos es muy difícil encontrar el intérprete adecuado a esta tarea.

• Portugal

La Asociación Portuguesa de Sordos ha luchado con éxito para obtener una referencia a la lengua de signos portuguesa en el ámbito de la Constitución. El 23 de julio de 1997, el Parlamento Portugués

aprobó una enmienda al artículo 74 de la Constitución para “proteger y considerar a la lengua de signos portuguesa como un instrumento de expresión cultural y de acceso a la educación y a la igualdad de oportunidades”.

• **España**

En España la lengua de signos no está oficialmente reconocida en el nivel nacional, pero sí, oficiosamente, a nivel de algunas regiones. El Parlamento Catalán presentó una instancia en 1994 con propuesta para promover el bilingüismo, la investigación sobre la lengua de signos y la abolición de las barreras de comunicación.

• **Reino Unido e Irlanda del Norte**

La lengua de signos no está oficialmente reconocida en el Reino Unido. Sin embargo existe una serie de iniciativas que comportan un reconocimiento implícito de la lengua de signos británica.

• **Irlanda**

No está actualmente reconocida en Irlanda la lengua de signos.

Las escuelas para niños sordos mantienen principalmente una aproximación oralista y no existe un servicio de interpretación para los estudiantes sordos que van a la escuela con oyentes. Aunque limitados, los servicios de interpretación están a disposición de los estudiantes que asisten a la universidad.

• **Grecia**

No existen estudios sobre el estatus de la lengua de signos griega (GSL).

La GSL no está suficientemente reconocida. La enseñanza para los sordos no cuenta con el uso de la lengua de signos.

• **Austria**

La lengua de signos no está reconocida oficialmente en Austria, ni siquiera como lengua minoritaria. Por ello, las escuelas no tienen ninguna obligación legal vinculante para tomar en consideración la lengua de signos en el campo educativo. Sin embargo, el currículo de los colegios para sordos contiene pasajes que posibilitan el uso de signos en general, y de la lengua de signos en particular, dando así una situación firme a la lengua de signos a la hora de planificar las asignaturas. Cinco de las ocho escuelas para sordos usan y ofrecen la lengua de signos con el consentimiento de los padres, los profesores y las autoridades. Esto se traduce a la práctica de varias formas: los signos pueden ser usados en la “comunicación apoyada con signos”, o bien como una lengua en sí misma, dentro de una concepción bilingüe. En otras ocasiones, la lengua de signos está plenamente integrada en la planificación de las clases, utilizándose con la lengua oral, de forma paralela o alternativa. Existe un sentimiento de falta de conocimiento sobre la gramática de la lengua de signos y la cultura sorda. Sin embargo, en estos momentos, algunas universidades de Austria están realizando investigaciones sobre la lengua de signos cuyos resultados estarán preparados en los próximos años.

• **Islandia**

La lengua de signos islandesa no está reconocida.

Sin embargo, se debate ahora en el Parlamento una moción sobre su reconocimiento oficial.

En 1990 se creó, a través de una ley, el “Centro de Comunicación”.

Una ley sobre derechos del paciente, aplicable a partir de julio de 1997, hace referencia a la lengua de signos como la lengua natural de las personas sordas.

El único colegio para sordos de Islandia optó por utilizar la tendencia bilingüe aunque no hay ninguna ley que garantice el derecho de los niños sordos a ser educados en lengua de signos.

Resumiendo. La situación de las lenguas de signos en el mundo es la siguiente:

Países con reconocimiento constitucional de la Lengua de Signos:

Finlandia

Portugal

Uganda

Sudáfrica

Venezuela

Países con reconocimiento legislativo de la lengua de signos

Canadá

República Checa

Bielorrusia

Dinamarca

Noruega

Suecia

Suiza

Ucrania

Uruguay

Estados Unidos

Países que han reconocido la Lengua de Signos como parte de la variedad lingüística de su territorio

Australia

Países en los que la Lengua de Signos se encuentra a nivel de estudio o de propuesta

Austria

Bélgica

Irlanda

Francia

Alemania

Grecia

Italia

Islandia

Holanda

Inglaterra

España

7. Importancia de la lengua de signos en los niños sordos

La lengua de signos debe ser la primera lengua (o una de las primeras) adquirida por los niños con una pérdida auditiva severa. La lengua de signos es una lengua natural, plenamente desarrollada, que asegura una comunicación completa e integral. A diferencia de la lengua oral, la lengua de signos permite a los niños sordos y a sus padres comunicar plenamente desde edades tempranas, si ambos la adquieren rápidamente. La lengua de signos desempeña un papel importante en el desarrollo cognitivo y social del niño y permite la adquisición de conocimientos sobre el mundo circundante. Permitirá al niño el desarrollo de su identificación cultural con el mundo sordo (uno de los dos mundos a los que el niño pertenece) tan pronto como inicie el contacto con dicho mundo. Además, la lengua de signos facilitará la adquisición de la lengua oral, ya sea en la modalidad escrita o en la modalidad hablada. Es sobradamente conocido que una primera lengua adquirida con normalidad, se trate ya de una lengua oral, ya de una lengua de signos, estimulará en gran medida la adquisición de una segunda lengua. Finalmente, el hecho de ser capaz de utilizar la lengua de signos será una garantía de que el niño maneja al menos una lengua. A pesar de los considerables esfuerzos llevados a cabo por parte de los

niños sordos y de los profesionales que los rodean y a pesar del uso de ayudas tecnológicas, el hecho es que muchos niños sordos tienen grandes dificultades para percibir y producir una lengua oral en su modalidad hablada. Esperar varios años para lograr un nivel satisfactorio que puede no llegar a alcanzarse y negar durante ese tiempo el acceso del niño sordo a una lengua que satisfaga sus necesidades (la lengua de signos) es prácticamente aceptar el riesgo de un retraso en su desarrollo, lingüístico, cognitivo, social o personal.

8. La protección constitucional de los discapacitados

La Constitución establece que Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad de todas las personas, por lo que debe entenderse que las personas discapacitadas gozan, sin discriminación, de los mismos derechos y garantías que el resto de colombianos (C. P. artículos 1°, 5° y 13). La Carta también ha reconocido los derechos de los limitados físicos a través de la promoción de condiciones de igualdad real y efectiva en favor de grupos que – como este – han sido discriminados o marginados, y por ello ha previsto una protección especial para esas poblaciones (C. P. artículo 13). El Estado se ha comprometido además a suministrar servicios de rehabilitación e integración social para los disminuidos auditivos, a quienes deberá prestarse la “atención especializada que requieran” (C. P. artículo 47). Además, la Carta define la educación de personas con esas limitaciones físicas como una de las “obligaciones especiales del Estado”, quien debe también propiciar que logren un trabajo adecuado (C. P. artículos 54 y 68).

Estos mandatos constitucionales armonizan además con los desarrollos que sobre el tema ha habido en el campo internacional. Así, las “Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad” aprobadas por la Asamblea de las Naciones Unidas en su cuadragésimo octavo período de sesiones, mediante resolución 48/96, del 20 de diciembre de 1993, en su artículo 5, literal b), hace referencia al acceso a la información y comunicación para personas con discapacidades, e igualmente en su artículo 6° trata el tema de la educación. En el mismo sentido cabe citar, entre otras, las declaraciones sobre el Progreso y Desarrollo en lo social y de los impedidos, al igual que la que adopta el Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad.

En el ámbito regional también pueden encontrarse instrumentos que buscan erradicar la marginalidad de las personas con limitaciones físicas o síquicas. Así, en 1988 fue suscrito el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, el cual fue ratificado por Colombia a través de la Ley 319 de 1996, según el cual toda persona afectada por una discapacidad física o mental tiene derecho a recibir atención especial a fin de alcanzar el máximo desarrollo de su personalidad. En el mismo sentido existen otros instrumentos dirigidos a fomentar la prevención, rehabilitación y atención social de los discapacitados.

Las anteriores cláusulas constitucionales y los desarrollos internacionales muestran que el Estado ha asumido compromisos especiales con las personas con limitaciones auditivas, pues no sólo debe evitar las eventuales discriminaciones contra esa población, sino que además debe desarrollar políticas específicas, en materia educativa y laboral, que permitan su rehabilitación e integración social, de tal manera que puedan disfrutar de la vida en sociedad, y en especial puedan gozar de todos los derechos constitucionales. Obviamente, la adopción de este tipo de medidas no puede desconocer otras causas de marginalidad que pueden acompañar una u otra limitación.

Por tanto, y en virtud de las facultades constitucionales que nos son propias, venimos a presentar esta iniciativa, para bien de una población que desde hace décadas ha sido discriminada y que hoy necesita más

que nunca de un gran incentivo para poder recuperar sus derechos constitucionales que le son inherentes.

Mauricio Jaramillo Martínez, Senador de la República; *Luis Carlos Delgado Peñón*, *Mussa Besaile Fayad*, Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 29 de agosto del año 2003 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 90 de 2003 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Senador *Mauricio Jaramillo*, y por los honorables Representante *Luis C. Delgado*, *Mussa Besaile Fayad*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 091 DE 2003 CAMARA

por medio de la cual se establece la participación como miembros no permanentes del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes y del Conpes Social, de los alcaldes del Distrito Capital, de los distritos especiales y de las áreas metropolitanas y se dictan otras medidas complementarias.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Serán miembros no permanentes, tanto del Consejo Nacional de Política Económica y social, Conpes, como del Conpes para la Política Social, además de los establecidos en el Decreto 627 de 1974, artículo 2°, y en el Decreto 2132 de 1992, artículo 26, respectivamente, los alcaldes del Distrito Capital, de los Distritos Especiales y de las áreas metropolitanas y asociaciones.

Artículo 2°. Los alcaldes distritales y metropolitanos mencionados podrán asistir a las deliberaciones de los Consejos indicados, por solicitud propia o por invitación del Presidente de la República, cuando se traten asuntos pertinentes a los respectivos distritos y áreas metropolitanas que los afecten de manera especial o exclusiva; o cuando por su propio interés, presenten a estudio de los Consejos citados planes, programas y proyectos que sean susceptibles de ser incluidos en los Planes Nacionales de Desarrollo y de Inversiones y/o que puedan integrar al Proyecto de Presupuesto que el Gobierno Nacional presente a consideración del Congreso de la República.

Artículo 3°. Para la aplicación de la presente ley se reconocerá lo siguiente:

a) Los distritos capital y especiales existentes en el ordenamiento constitucional vigente;

b) Las áreas metropolitanas conformadas por mandato legal vigente, o las que se conformen con posterioridad a la expedición de la presente ley, o las que según concepto del Gobierno Nacional, debido a sus procesos de metropolización conformen dichas áreas de hecho;

c) Por alcaldes metropolitanos, los correspondientes al municipio núcleo o metrópoli en torno del cual se conforma la respectiva área metropolitana.

Parágrafo transitorio. Para la aplicación de la presente ley y de acuerdo al artículo anterior, se reconocerán los siguientes distritos y áreas metropolitanas:

Distrito Capital de Bogotá, Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, y Areas Metropolitanas de Medellín, de Bucaramanga, de Pereira, de Cúcuta, de Cali, de Manizales de Armenia e Ibagué.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Mauricio Jaramillo Martínez, Senador.

Luis Carlos Delgado Peñón, Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Representantes:

El proyecto de ley, “por medio de la cual se establece la participación como miembros no permanentes del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, y del Conpes para la Política Social, de los alcaldes del Distrito Capital y de los distritos especiales y de las áreas metropolitanas”, que me permito someter a su consideración, tiene básicamente los siguientes objetivos, justificación y contenido:

1. Objetivo del proyecto

El objetivo fundamental del proyecto de ley no es otro que adecuar organismos tan importantes del Estado colombiano, como son el Conpes y el Conpes SOCIAL, a dos procesos que se han venido desarrollando e implementando en el país de manera complementarias: el proceso de descentralización administrativa y el proceso de metropolitización urbana. Procesos que convergen necesariamente sobre la formulación de políticas económicas y sociales, en aspectos estratégicos de las mismas y que son materia de la competencia de los organismos mencionados.

II. Justificación del proyecto

En desarrollo del objetivo propuesto, el proyecto se justifica plenamente en el marco de las siguientes consideraciones, que se exponen sucintamente a continuación.

A. El Conpes en el Proceso de Descentralización Administrativa

1. Su origen e integración centralistas.

El Conpes tiene su origen en la Reforma Administrativa contenida en la Ley 19 de 1958, que daba desarrollo legal algo tardío, desde luego por circunstancias políticas de todos conocidas, a la Reforma Constitucional de 1945, que de acuerdo a su enfoque instrumental y orgánico, había consagrado entre otros preceptos el de la planeación como obligación del Estado colombiano.

Al Conpes, que entonces se denominó Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, se le otorgó la calidad de autoridad superior y técnica en la proyección de los planes generales de desarrollo económico y de los planes parciales de inversión.

Necesariamente tenía una integración centralista, conformándose por el Presidente de la República y cuatro Consejeros designados por el Congreso Nacional, de listas que pasaba a su consideración el propio Gobierno Nacional. Podrían participar en sus deliberaciones, pero sin derecho al voto, los Ministros del Despacho y los Gerentes del Banco de la República y de la Federación Nacional de Cafeteros, además de los funcionarios que designara el Gobierno.

Posteriormente la Presidencia de la República procedió a la reestructuración del Conpes, mediante el Decreto 627 de 1974, en el cual se le definió como el Organismo Asesor Principal del Gobierno Nacional, en todos aquellos aspectos que se relacionan con el desarrollo económico y social del País. Se consagraron entre sus funciones principales, las de recomendar planes y programas de Desarrollo Urbano Regional, que le sean presentados por el Departamento Nacional de Planeación, como resultado de la evaluación de los planes regionales y urbanos elaborados por o con la intervención de las entidades territoriales.

La integración del Conpes en esta primera reestructuración, conservó el carácter definitivamente centralista, que se le había dado desde su creación. Se establecieron dos clases de integrantes, todos designados por el Presidente de la República, a saber: Los miembros permanentes,

conforme a los decretos mencionados, que son los Ministros de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura, de Desarrollo Económico, de Trabajo y Seguridad Social, del Medio Ambiente, de Transporte y de Comercio Exterior y los Gerentes del Banco de la República y de la Federación Nacional de Cafeteros, los miembros no permanentes, entre los cuales se incluye a los Directores o Gerentes de las entidades descentralizadas y los funcionarios públicos en representación de los Ministros del Despacho, desde luego todos con la previa invitación del Presidente de la República.

Nuevamente, la Presidencia de la República, procedió a la segunda reestructuración del Conpes, mediante la expedición del Decreto 2132 de 1992, por medio del cual se le adicionaron funciones para efectos de definir las orientaciones de la política social y complementariamente se modificó su integración. Es el denominado Conpes para la Política Social o Conpes Social.

Entre las nuevas funciones del Conpes Social, se adicionaron las siguientes de indudable importancia: Las de establecer las características generales de los programas elegibles para el sistema de cofinanciación con las entidades territoriales; aprobar la asignación de recursos a ser incluidos en el Proyecto de Presupuesto Anual, como complemento de las transferencias a las entidades territoriales de que tratan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política. Recursos que quedarían establecidos simultáneamente con las respectivas competencias en la Ley 60 de 1993.

La integración del Conpes Social, mantiene la orientación de tipo centralista ya mencionada. Lo conforman el Presidente de la República, quien los preside desde luego y los Ministros de Hacienda, de Salud, de Educación, de Agricultura, de Transporte, de Trabajo y de Desarrollo, además del Secretario General de la Presidencia y el Director del Departamento Nacional de Planeación. No se contemplan miembros con carácter no permanente.

Como se puede observar, en esta segunda reestructuración funcional y de integración del Conpes, no obstante haberse efectuado con posterioridad a la promulgación de la Constitución de 1991, no se modificó para nada su original concepción centralista.

Se infiere del anterior análisis las siguientes conclusiones principales:

– Que el origen y la concepción del Conpes, corresponden a una orientación administrativa típicamente centralista, tanto en sus funciones como en su integración quizás por haber sido concebido dentro del contexto centralista de las Reformas Constitucionales de 1945 y 1968;

– Que las diferentes normas legales que lo concibieron, lo regularon y lo han reestructurado sucesivamente, lo han definido unas veces como la autoridad superior y otras como el asesor principal en materias relacionadas con el desarrollo económico, social, regional y urbano del país, estableciendo de una manera sumamente clara, que constituye con la Presidencia de la República, la cúpula de las autoridades nacionales de planeación. Definición esta que ha sido ratificada por la Ley 152 de 1994, Orgánica de la Planeación, al establecer las autoridades e instancias de la planeación y lo que es aun más significativo, al determinar los alcances de la planeación en las entidades territoriales;

– Que las funciones que se le ha otorgado sucesivamente desde su creación en materias tales como el desarrollo económico, social, regional y urbano, de las entidades territoriales, así como su injerencia en los programas elegibles de cofinanciación de tales entidades y en la asignación de recursos a las mismas, susceptibles de ser incluidos en el Proyecto de Presupuesto Anual, como complemento de las transferencias que les corresponden, son funciones típicamente centralistas correspondientes al sistema de planeación centralista que impera por norma e imperativo legal en el país, sistema en cuya cúpula se encuentra el Conpes.

– Que derivado de la consideración anterior, se ejerce sobre las entidades territoriales, como si fueran un conjunto homogéneo sin jerarquías una especie de tutoría en la definición de sus planes, programas y proyectos.

– Que consecuente con lo anteriormente mencionado, la integración del Conpes es necesariamente centralista no obstante, que para la presentación del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones, por mandato de la Ley Orgánica de la Planeación ya citada, su composición se amplía transitoriamente con la participación de cinco Gobernadores y cinco Alcaldes en representación de las entidades territoriales, estas en sus deliberaciones ordinarias no tienen participación ni posibilidad de presentar a su consideración sus propias iniciativas, las cuales deben hacerse por interpuesta entidad, para el caso el Departamento Nacional de Planeación;

– Que en las sucesivas reestructuraciones del Conpes, se ha pasado por alto, como se demostrará más adelante en esta exposición de motivos, que dentro del conjunto de las entidades territoriales como consecuencia de diversos procesos, se ha conformado una jerarquía en cuyos niveles más altos se encuentran los distritos y las áreas metropolitanas, por cuya importancia dentro del contexto nacional, ameritan recibir un trato especial y diferencial en términos de participación en los máximos organismos de la Planeación Nacional, como son el Conpes y el Conpes Social;

– Que las anteriores consideraciones justifican plenamente la iniciativa del legislador de ampliar la integración de los Consejos mencionados, permitiendo la participación en sus deliberaciones como miembros no permanentes, de los alcaldes distritales y metropolitanos, para la presentación de sus propias iniciativas, con lo cual se da cabal interpretación, cumplimiento y desarrollo al precepto constitucional, que en el p^ortico mismo de la Carta de 1991, define al Estado colombiano como organizado en forma de República unitaria pero descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales.

2. La Colombia urbana y metropolitana.

La Colombia rural de la primera media centuria del siglo XX, se transformó de manera definitiva a partir de los años cincuenta y como consecuencia de su proceso de urbanización en la Colombia urbana del presente, se constituyó el llamado país de ciudades, el país metropolitano.

Una visión general de dicho proceso de urbanización, general por cuanto ha sido suficiente y exhaustivamente analizado y por lo tanto, ampliamente conocido, permite identificar su importancia y relación con la materia y los propósitos de la presente ley.

1. El proceso de urbanización y la red urbana: El país de ciudades.

El fenómeno social conocido como el proceso de urbanización es un hecho irreversible en el desarrollo económico, social, regional y urbano del país. Iniciado en la década de los años, invirtió en este lapso de tiempo la relación entre las poblaciones rural o urbana.

La comparación de las siguientes cifras ilustra por sí sola el fenómeno mencionado:

– En 1951, sobre una población total de 11.962.360 habitantes, la población urbana de 5.100.899 habitantes, representaba el 42% de la población total:

Para 1993, sobre una población total de 35.886.280 habitantes, la población urbana de 24.795.717 habitantes, representaba el 70% de la población total. Es de suponer que este porcentaje seguirá en incremento en el futuro. Por otra parte, es necesario observar, que en términos de poblamiento del territorio nacional, la resultante espacial de este proceso de urbanización es la conformación de una Red Urbana Nacional de 1.098 centros urbanos, todos los cuales tienen calidad de cabeceras municipales, pero en cuyo interior y de acuerdo al tamaño

de tales centros y de las funciones urbanas que desempeñan, se da la más variada jerarquía: Es el país de ciudades.

País de ciudades, de 1.098 centros urbanos en los cuales se alojan 24 millones de colombianos, país que no existía cuando se creó el Conpes, pero que hoy debe tenerse en cuenta en la formulación de políticas económicas y sociales, urbanas y regionales.

2. El proceso de metropolización urbana y las áreas metropolitanas: El país metropolitano.

El proceso de urbanización y la conformación de la Red Urbana Nacional, no se ha dado de una manera distributiva y equilibrada a lo largo del territorio nacional, ni geográfica, ni demográfica ni funcionalmente. No es del caso para los efectos de la presente iniciativa, analizar ni mencionar en detalle los grandes desequilibrios existentes en la Red Urbana Nacional, desequilibrios de diverso orden. Es suficiente mencionar las siguientes consideraciones:

– Al interior del proceso de urbanización y la Red Urbana Nacional, se han dado dos procesos iterativos: el proceso de polarización regional y el proceso de macrocefalización urbana.

– El proceso de polarización regional en torno a los grandes centros urbanos o de categoría especial, como se les denomina en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 136 de 1994, respectivamente, centros tales como Santa Fe de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Cúcuta y el triángulo de Manizales, Pereira y Armenia, que de acuerdo a diversos estudios, constituyen los polos de desarrollo, en torno de los cuales se organizan las macrorregiones polarizadas del país;

– El proceso de macrocefalización urbana o exagerado crecimiento de algunas capitales departamentales, con una población urbana de más del 25% de la población total del departamento, manifiesto en 26 de estas capitales departamentales, entre las cuales figuran necesariamente Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta, Manizales, Pereira, Armenia ya mencionadas y a las que habría que agregar Cartagena y Santa Marta;

– La convergencia de estos tres procesos, el de urbanización el de polarización regional y el de macrocefalización urbana en el grupo de grandes centros urbanos mencionados, ha determinado a su vez, el llamado proceso de metropolización urbana o conformación de grandes aglomeraciones urbanas cuya tipología se ha denominado como áreas metropolitanas.

En Colombia se han identificado en diversos estudios, como núcleos de áreas metropolitanas, las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta, Manizales, Pereira y Armenia.

– La ponderación demográfica de los núcleos metropolitanos mencionados en el contexto económico, social, regional y urbano del país, se pone de manifiesto, con la simple comparación de los siguientes datos de población y su distribución porcentual:

* Población total del país (Censo de 1993)	=	35.886.280 habitantes
* Población total urbana distribuida en 1.098 centros urbanos	=	24.795.717 habitantes - 70% del total
* Población en capitales departamentales	=	16.609.689 habitantes 46% del total
* Población en (9) núcleos metropolitanos	=	12.904.867 habitantes
* Población en (9) áreas metropolitanas incluyendo núcleos y periferia metropolitana	=	15.680.891 habitantes 43% del total

De la comparación anterior queda perfectamente clara, la importancia que representan los 15 millones de habitantes residentes en las áreas metropolitanas, que significan el 43% de la población total del país, del “País Metropolitano”, como elemento fundamental para el desarrollo económico, social, regional y urbano que se formule en el nivel nacional.

3. El proceso de institucionalización distrital y metropolitano.

Conviene para los propósitos de la presente ley, destacar el proceso de institucionalización de distritos y áreas metropolitanas, que se ha venido adelantando en el país, especialmente a partir de la expedición de la Constitución de 1991.

Ante la evidencia suficientemente conocida de que al interior de la Red Urbana Nacional, con sus 1.098 ciudades, se da la más variada jerarquía derivada de las más diversas circunstancias demográficas, geográficas, espaciales, económicas, sociales y funcionales, el legislador colombiano ha venido implementando un proceso quizás no muy coherente, de institucionalización de dicha jerarquía.

– En la Constitución del 91 se comenzó por reconocer tanto el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, ya existente como Distrito Especial desde el Acto Legislativo número 1 de 1945, como el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, creado anteriormente por el Acto Legislativo número 1 de 1987, y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, que había tenido su origen en el Acto Legislativo número 3 de 1989. Posteriormente, y por mandato del Acto Legislativo número 1 de 1993, se organizó el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla:

– La misma Carta de 1991, estableció en su artículo 319, la posibilidad de conformar áreas metropolitanas cuando entre dos o más municipios se dé una serie de relaciones económicas, sociales y físicas que le otorgue la tipología metropolitana. En desarrollo de este precepto constitucional se expidió la Ley 128 de 1994, Orgánica de las áreas metropolitanas.

– En la actualidad, de las (9) áreas metropolitanas identificadas en diversos estudios, han institucionalizado su naturaleza jurídica solamente (5), las de Medellín, Bucaramanga, Barranquilla, Pereira y Cúcuta. Se consideran de hecho, sin administración de esta naturaleza, las (4) restantes es decir, las de Bogotá y Cali que son las de mayor tamaño y las de Manizales y Armenia.

A la importancia que de por sí significa la institucionalización como distritos y áreas metropolitanas de las (11) ciudades mencionadas, habría que agregar la que se deriva de su ponderación demográfica en el contexto nacional, la cual se observa en la siguiente comparación poblacional:

– Población total del país	=	35.886.280 habitantes
– Población total en distritos y áreas metropolitanas (11)	=	16.622.679 habitantes 46% del total.

Resulta entonces, que en el más alto nivel de la jerarquía municipal del país, se reconocen los distritos y las áreas metropolitanas, cuyo conjunto de (11) ciudades alberga 16 millones de habitantes, casi la mitad de la población nacional, cuya importancia necesariamente debe ser reconocida en el universo de los 1.098 centros urbanos, en el momento de formular políticas de desarrollo económico, social, regional y urbano, en los organismos más importantes y de más alto nivel de la Planeación Nacional.

4. Importancia en la formulación de políticas de desarrollo de los grandes centros urbanos: Distritos y núcleos metropolitanos.

La importancia de los grandes centros urbanos en la formulación de políticas de desarrollo nacional, es un concepto universalmente aceptado que es pertinente recalcar en la presente Exposición, para efectos del proyecto de ley propuesto, resaltando algunas de las ventajas de las aglomeraciones urbanas como instrumentos de desarrollo, a saber:

– Los grandes centros urbanos suelen ser lugares centrales en la oferta de bienes y servicios que les permiten desempeñar diversas funciones en algunos casos con alto grado de especialización;

– La especialización funcional de algunos centros urbanos, facilita la concentración de ciertas ramas de los sectores industriales,

comerciales, turísticos y financieros entre otras actividades productivas, debido a factores tan importantes como las economías de escala y las economías externas, lo cual permite una mayor productividad y más altos niveles de competencia y eficiencia regionales.

– La dimensión adecuada entre los equipamientos y la población servida de los grandes centros urbanos y sus áreas de la influencia, establece una mayor rentabilidad de las inversiones públicas en el sector social;

– Los mismos residentes urbanos de los grandes centros, constituyen un conglomerado social de anónimos innovadores, individuos urbanizados, factores determinantes para generar cambios sociales, económicos, políticos y tecnológicos;

– Finalmente, los grandes centros urbanos representan las áreas propicias para la ejecución de macroproyectos de gran impacto económico y social no solamente a su interior sino también en sus áreas de influencia.

Del análisis del proceso de urbanización descrito y para los propósitos de la ley propuesta, se debe destacar las siguientes conclusiones principales:

– Que paralelamente al proceso de planeación que se inició en el nivel nacional con la creación del Conpes en 1958, se ha dado un proceso de urbanización no necesariamente coherente con el anterior, que ha determinado entre otras las siguientes manifestaciones:

– Conformación definitiva e irreversible de la llamada Colombia Urbana, con el 70% de la población, 24 millones de habitantes, el país de ciudades;

– Que la Colombia Urbana determina una Red Urbana de 1.098 centros jerarquizados, en cuya cúpula, en sus niveles más altos se localizan los distritos y las áreas metropolitanas;

– Que los distritos y las áreas metropolitanas, conforman un conjunto de (11) ciudades, con 16 millones de habitantes, el 46% de la población total del país, y que por su importancia económica, social, regional y urbana, necesariamente deben recibir un tratamiento diferencial en el proceso y en los organismos más altos de la planeación nacional. El país Metropolitano.

Que por las consideraciones expuestas, y para establecer que los procesos de planeación, de descentralización administrativa y de institucionalización de la urbanización actúen racional y coordinadamente, se debe permitir que los niveles más altos de la jerarquía urbana, tales como los distritos y las áreas metropolitanas, tengan la posibilidad legal de participar en los niveles más altos de las autoridades de la planeación nacional, tales como el Conpes y el Conpes Social, de tal manera que sin necesidad de interpuesta entidad, puedan someter a su consideración iniciativas de su propio interés y autonomía, que por su importancia nacional, necesariamente deban ser susceptibles de incluirse tanto en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones como en el Presupuesto Anual que el Gobierno Nacional somete a consideración del Congreso Nacional.

III. Contenido y alcances del proyecto

El contenido y los alcances del proyecto de ley, que consta de (4) artículos, son los siguientes:

1. Los alcaldes distritales y metropolitanos como miembros no permanente del Conpes y del Conpes Social (artículo 1°).

Se garantiza así la participación de los representantes legales de los grandes centros urbanos, los principales de la jerarquía urbana nacional, en los organismos de más alto nivel en el proceso de planeación nacional y en la formulación de políticas económicas y sociales.

Desde luego, esa participación necesariamente debe considerarse no permanente y para casos específicos a tratarse.

2. Asistencia y participación de los alcaldes distritales y metropolitanos en el Conpes y en el Conpes Social, será mediante dos procedimientos: o por solicitud propia o por invitación del Presidente de la República.

Así mismo, se establece que su participación será exclusivamente necesaria por dos motivos: O porque se traten asuntos pertinentes que afecten de manera especial a sus respectivas entidades, o para presentar por propia iniciativa planes, programas y proyectos que dada su importancia puedan ser susceptibles de incluirse tanto en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones como el Presupuesto Nacional.

3. Reconocimiento de los distritos y de las áreas metropolitanas (artículo 3°).

Para efectos de la aplicación de la ley, se establece que solamente se reconocerán los distritos y las áreas metropolitanas existentes o que se conformen con posterioridad a la expedición de la ley, de acuerdo con el ordenamiento constitucional y legal vigentes.

Respecto a las áreas metropolitanas, se contempla la posibilidad de que sean reconocidas aquellas que no estando conformadas legalmente, en concepto del Gobierno Nacional, conformen áreas metropolitanas de hecho. Es el caso de las áreas metropolitanas de Bogotá y Cali por ejemplo, que no obstante ser las mayores aglomeraciones urbanas del país, no están institucionalizadas jurídicamente.

Por último, se reconocen como alcaldes metropolitanos, los correspondientes al municipio núcleo o metrópoli en torno al cual se conforma la respectiva área metropolitana, tal como lo establece la Ley 128 de 1994, orgánica de tales áreas.

Se incluyen en el parágrafo transitorio, los (11) centros urbanos que corresponden al Distrito Capital de Bogotá, los Distritos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, las áreas metropolitanas institucionalizadas de Medellín, Bucaramanga, Cúcuta y Pereira y las áreas metropolitanas de hecho de Manizales, Cali y Armenia. El parágrafo es transitorio, por cuanto el dinamismo urbano no excluye la posibilidad no por remota, de que surjan en el futuro nuevos distritos o áreas metropolitanas.

En razón de lo expuesto, presento a consideración del Congreso Nacional, por intermedio de la honorable Cámara de Representantes, el proyecto de ley, *por medio de la cual se establece la participación como miembros no permanentes del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes y del Conpes para la Política Social, de*

los alcaldes del distrito Capital, de los distritos especiales y de las áreas metropolitanas y se dictan otras medidas complementarias.

Mauricio Jaramillo Martínez, Senador.

Luis Carlos Delgado Peñón, Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 29 de agosto del año 2003 ha sido presentado en este despacho el proyecto de ley número 91 de 2003 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Senador *Mauricio Jaramillo*, y por el honorable Representante *Luis Carlos Delgado*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

C O N T E N I D O

Gaceta número 448 - Lunes 1° de septiembre de 2003
CAMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 084 de 2003 Cámara, por la cual se expide el Código de Etica de los Servidores Públicos del Congreso de la República	1
Proyecto de ley número 085 de 2003 Cámara, Proyecto de Ley – de honores – Comisión Primera honorable Cámara de Representantes, por la cual la Nación se asocia a la celebración de los ochenta años de la fundación de la Universidad Libre y se honra la memoria de su fundador General Benjamín Herrera.	9
Proyecto de ley número 086 de 2003 Cámara, por la cual se establece la cuota de fomento para la modernización y diversificación del subsector fiquero y se crea el Fondo Nacional del Fique.	9
Proyecto de ley número 087 de 2003 Cámara, por la cual se establece el régimen del servicio de alumbrado público y se dictan otras disposiciones.	12
Proyecto de ley número 088 de 2003 Cámara, por la cual se crea el instrumento de financiación denominado Pesos Vivienda, se reglamenta su emisión, circulación y se dictan otras disposiciones.	19
Proyecto de ley número 090 de 2003 Cámara, por la cual se reconoce con carácter oficial la lengua de señas, se crean algunas normas a favor de la población sorda y se dictan otras disposiciones.	20
Proyecto de ley número 091 de 2003 Cámara, por medio de la cual se establece la participación como miembros no permanentes del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes y del Conpes Social, de los alcaldes del Distrito Capital, de los distritos especiales y de las áreas metropolitanas y se dictan otras medidas complementarias.	28