REPUBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XVIII - Nº 596 Bogotá, D. C., jueves 23 de julio de 2009 EDICION DE 32 PAGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTOS DE LEY NUMERO 24 DE 2009 SENADO

por la cual se dictan disposiciones en materia de racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos y se establecen parámetros para el uso de medios electrónicos en la Administración Pública.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Objeto, finalidad y ámbito de aplicación

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto la formulación de una política pública que propenda por una función pública moderna y transparente, que se sustente en el uso de herramientas tecnológicas masivas para permitir a los ciudadanos conocer, acceder y realizar los procedimientos administrativos de su interés de manera ágil, efectiva y transparente, evitando exigencias injustificadas por parte de las autoridades y materializando los principios constitucionales que rigen la Función Pública.

La formulación de la política de racionalización de trámites estará a cargo del Departamento Administrativo de la Función Pública, organismo que velará para que esta se aplique en el Estado Colombiano, en coordinación con el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Parágrafo. Todo requisito para que sea exigible al administrado, de conformidad con lo previsto en la Ley 962 de 2005, debe encontrarse inscrito en el Sistema Único de Información de Trámites – SUIT, cuyo funcionamiento coordina el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Artículo 2°. *Finalidades de la ley.*

a) Racionalizar, a través de la simplificación, estandarización, eliminación, optimización y automatización, los trámites y procedimientos administrativos y mejorar la participación ciudadana y la transparencia en las actuaciones administrativas, con las debidas garantías legales.

b) Facilitar el acceso a la información y ejecución de los trámites y procedimientos administrativos por medios electrónicos, creando las condiciones de confianza en el uso de los mismos.

c) Contribuir a la mejora del funcionamiento interno de las autoridades administrativas, incrementando la eficacia y la eficiencia de las mismas mediante el uso de las tecnologías de la información, cumpliendo con los atributos de seguridad jurídica propios de la comunicación electrónica.

d) Proporcionar oportunidades de participación ciudadana.

Artículo 3°. *Ambito de aplicación.* Esta ley se aplicará a los trámites y procedimientos administrativos de la Administración Pública en todos sus órdenes y niveles, de la rama judicial, de la rama legislativa, de los organismos de control, de las empresas de servicios públicos domiciliarios de cualquier orden y naturaleza, de las Cajas de Compensación Familiar y en general de los particulares que desempeñen función administrativa.

Para efectos de esta ley, se entiende por “Administración Pública”, la definición contenida en el artículo 39 de la Ley 489 de 1998.

CAPITULO II

Disposiciones Comunes a toda la Administración Pública

Artículo 4°. *Obligación de revisar los trámites y cadenas de trámites.* Con la finalidad de facilitar al ciudadano su relación con la Administración, todas las

entidades y organismos de la Administración Pública en sus diferentes órdenes y niveles, así como los entes de control y los particulares que ejercen función administrativa deberán presentar al Departamento Administrativo de la Función Pública, en el mes de noviembre de cada año, el plan de acción de los trámites o procedimientos administrativos a racionalizar en el siguiente año, para el efecto deberán coordinar con los diferentes organismos o entidades que tengan relación con el trámite a racionalizar.

El Departamento Administrativo de la Función Pública hará seguimiento al cumplimiento de los planes presentados.

Artículo 5°. *Creación, modificación o adopción de trámites.* Las diferentes autoridades para la creación, modificación o adopción de trámites existentes deberán tener en cuenta la política formulada por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

En materia de trámites las Asambleas y Concejos municipales únicamente podrán adoptar, mediante ordenanza o acuerdo, las medidas que se requieran para la implementación o aplicación de los trámites creados o autorizados por la Ley.

Artículo 6°. *Procedimientos y trámites administrativos a través de medios electrónicos.* Los procedimientos y trámites administrativos podrán realizarse a través de medios electrónicos, siempre y cuando las condiciones de los usuarios así lo permitan, para garantizar la igualdad de acceso a la administración. En los documentos electrónicos las firmas autógrafas que los mismos requieran podrán ser sustituidas por los mecanismos que aseguren la identidad del suscriptor, adoptados por el Gobierno Nacional.

Artículo 7°. *Registro para el uso de medios electrónicos.* Toda persona puede actuar ante las autoridades utilizando medios electrónicos, caso en el cual deberá registrar su dirección de correo electrónico en la base de datos dispuesta para tal fin. En este evento, las autoridades continuarán la actuación por este medio, a menos que el interesado solicite recibir notificaciones o comunicaciones por otro diferente.

Las peticiones de información y consulta hechas a través de correo electrónico no requerirán del referido registro y podrán ser atendidas por la misma vía.

Artículo 8°. *Documento público en medio electrónico.* Los documentos públicos autorizados o suscritos por medios electrónicos tienen la validez y fuerza probatoria que le confieren las disposiciones del Código de Procedimiento Civil a los documentos manuscritos.

Las reproducciones efectuadas a partir de los respectivos archivos electrónicos se reputarán auténticas para todos los efectos legales.

Artículo 9°. *Comunicación y notificación electrónica.* Las autoridades podrán comunicar y notificar sus actos a través de medios electrónicos, siempre que el administrado haya aceptado este medio de notificación.

Sin embargo, durante el desarrollo de la actuación el interesado podrá solicitar a la autoridad que las notificaciones sucesivas no se realicen por medios electrónicos, utilizándose los demás medios previstos en la ley.

Artículo 10. *Sede electrónica.* Toda autoridad deberá tener al menos una dirección electrónica.

Cada autoridad garantizará condiciones de calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad de la información de acuerdo con los estándares que defina el Gobierno Nacional.

Podrá establecerse una sede electrónica común o compartida por varias autoridades, siempre y cuando se identifique claramente quién es el responsable de garantizar las condiciones de calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad. Así mismo, cada autoridad usuaria de la sede compartida será responsable de la integridad, autenticidad y actualización de la información y de sus servicios ofrecidos por este medio.

Artículo 11. *Recepción de documentos electrónicos por parte de las autoridades.* Para la recepción de mensajes de datos dentro de una actuación administrativa las autoridades deberán:

1. Llevar un estricto control y relación de los mensajes recibidos en sus sistemas de información incluyendo la fecha y hora de recepción.
2. Mantener la casilla del correo electrónico con capacidad suficiente y contar con las medidas adecuadas de protección de la información.
3. Enviar un mensaje acusando el recibo de las comunicaciones entrantes indicando la fecha de la misma y el número de radicado asignado.

Artículo 12. *Prueba de la recepción y envío de mensajes de datos por la autoridad.* Para efectos de demostrar el envío y la recepción de comunicaciones, se aplicarán las siguientes reglas:

1. El mensaje de datos emitido por la autoridad para acusar recibo de una comunicación será prueba tanto del envío por el interesado como de su recepción por la autoridad.
2. Si el sistema de información de la entidad rechaza el mensaje por falla imputable a la autoridad, el remitente podrá insistir en su envío por el mismo medio cuando se restablezca el servicio, o presentar el documento físico dentro del día hábil siguiente.
3. En el evento de presentarse situaciones de fuerza mayor atribuibles a los medios electrónicos que impidan a las personas enviar sus escritos, peticiones o documentos, no habrá lugar a la extemporaneidad siempre y cuando dichos escritos se presenten por los medios tradicionales a más tardar al día siguiente hábil y se demuestren los hechos constitutivos de fuerza mayor.

Parágrafo. Lo dispuesto en el numeral 3º del presente artículo no será aplicable al procedimiento de que trata el artículo 4º del Decreto 1791 de 2007.

Artículo 13. *Sesiones virtuales.* Los comités, consejos, juntas y demás organismos colegiados de las autoridades públicas, que de conformidad con la Ley 527 de 1999 sesionen virtualmente, deberán fijar en sus reglamentos los procedimientos de deliberación y votación, en los que conste lo actuado con los correspondientes atributos de seguridad.

Artículo 14. *Reglamentación de la utilización de medios electrónicos en los procedimientos administra-*

tivos. El Gobierno Nacional establecerá los estándares y protocolos que deberán cumplir las entidades públicas para incorporar en forma gradual la aplicación de medios electrónicos en los procedimientos administrativos.

Artículo 15. *Intercambio y cruce de información entre entidades.* Atendiendo al principio de colaboración, las entidades Estatales deberán suscribir convenios con el objeto de compartir e intercambiar, en tiempo real y gratuitamente, la información requerida para la realización de los trámites, servicios y procedimientos administrativos.

Las entidades que reciban la información serán responsables del manejo que se le dé a la misma.

Parágrafo 1°. La Registraduría Nacional del Estado Civil deberá suministrar a las entidades públicas, de manera gratuita, la información relacionada con la identificación de las personas: nombre, número de identificación y fecha de nacimiento de los ciudadanos, cuando esta sea indispensable para el reconocimiento de derechos a los mismos o para la confrontación de su identidad.

Parágrafo 2°. En donde existan medios tecnológicos disponibles de consulta virtual o flujos de información electrónica, las entidades estatales y los particulares que ejercen alguna función pública estarán en la obligación de verificar por estos mismos medios, al momento de la radicación de la solicitud por un particular, la información que conste en las bases de datos disponibles como consecuencia de las alianzas para compartir e intercambiar información a que se refiere el primer inciso de este artículo. Esta consulta sustituye la presentación del documento a cargo del solicitante, salvo que la información correspondiente no se encuentre disponible por medios electrónicos.

Artículo 16. Adiciónase el siguiente parágrafo al artículo 11 de la Ley 962 de 2005, el cual quedará así:

"Parágrafo: En los contratos de prestación de servicios, cuando el contratista ya haya prestado sus servicios a la entidad contratante con anterioridad, esta no le exigirá la información correspondiente a la identificación, tarjetas profesionales ni acreditación de títulos de formación formal o no formal".

Artículo 17. *Racionalización de documentos.* La información que presente un particular ante una entidad, órgano o funcionario público no podrá ser requerida de nuevo por estos para ese mismo trámite u otro que se esté adelantando en esa misma entidad u órgano.

Así mismo, la entidad, órgano o funcionario público no podrá solicitar al particular información o documentación que una o varias de sus mismas oficinas emitan o posean, sino que deberán coordinar con estas su obtención.

Los permisos o las autorizaciones en firme emitidos por autoridad competente gozan de presunción de legalidad por lo tanto no podrán ser discutidas en sede administrativa, salvo lo relativo al régimen de nulidades.

Las autoridades locales no podrán exigir requisitos adicionales para adelantar un trámite o procedimiento diferentes a los establecidos en la ley que los crea o autoriza, salvo cuando estén expresamente autorizadas para ello.

Artículo 18. *Autenticaciones y presentación personal de documentos.* A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, ninguna autoridad administrativa, entidad, organismo, empresa, persona natural o jurídica de naturaleza pública o privada podrá exigir la presentación, suministro o entrega de fotocopias auténticas de documentos para la realización de cualquier trámite o actuación.

Los documentos privados, tuvieren o no como destino servir de prueba, incluyendo los provenientes de terceros, se presumen auténticos, mientras no se compruebe lo contrario mediante tacha de falsedad, con excepción de las actas de asamblea general de accionistas, junta de socios y junta directiva de sociedades o de otras entidades y personas jurídicas que deban registrarse ante las Cámaras de Comercio, las cuales deberán ser presentadas personalmente por sus otorgantes ante el Secretario de la respectiva Cámara.

CAPITULO III

De las regulaciones, trámites y procedimientos del Sector Interior y de Justicia

Artículo 19. *Registro Civil de las personas.* Modifícase el artículo 46 del Decreto 1260 de 1970, el cual quedará así:

Todos los actos, hechos y providencias que deban inscribirse en el registro civil o que afecten el mismo podrán inscribirse en cualquier oficina autorizada para cumplir con la función del registro civil del territorio nacional o en los consulados de Colombia en el exterior.

Artículo 20. *Actuaciones por medios electrónicos ante las Notarías Públicas.* Las actuaciones y trámites surtidos ante las Notarías Públicas, que se determinen mediante reglamento, podrán surtirse por medios electrónicos, siempre y cuando se garantice la autenticidad, integridad y disponibilidad en la actuación o trámite, por los mecanismos que se determinen para el efecto.

Artículo 21. *Tarifas de servicios electrónicos prestados por las Notarías.* Las tarifas de los servicios prestados por las Notarías Públicas por medios electrónicos deberán ser fijadas por la Superintendencia de Notariado y Registro.

Artículo 22. Modifíquese el artículo 48 del Código del Procedimiento Civil, el cual quedará así:

"**Artículo 48.** *Representación de personas jurídicas extranjeras.* Las personas jurídicas extranjeras de derecho privado con domicilio en el exterior, que establezcan negocios permanentes en Colombia, deberán constituir en el lugar donde tenga tales negocios apoderados con capacidad para representarlas judicialmente.

Con tal fin se protocolizará en la notaría del respectivo circuito prueba idónea de la existencia y representación de dichas personas jurídicas y del correspondiente poder. Un extracto de los documentos protocolizados se inscribirá en el registro de comercio del lugar, trátese de una sociedad o de una organización sin ánimo de lucro.

Las personas jurídicas extranjeras que no tengan negocios permanentes en Colombia, estarán representadas en los procesos por el apoderado que constituyan con las formalidades prescritas en este Código".

Artículo 23. *Certificaciones sobre la existencia de procesos.* Se adiciona un inciso 2 al artículo 116 del Código de Procedimiento Civil, el cual quedará así:

"Los Secretarios de los Despachos Judiciales pueden expedir certificaciones sobre la existencia de procesos, estado de los mismos y ejecutoria de providencias, sin necesidad de auto que las ordene".

Artículo 24. Modifícase el artículo 33 de la Ley 962 de 2005, el cual quedará así:

"Toda persona que aspire a desempeñar la profesión de Traductor e Intérprete Oficial de lenguas Orales o lengua de Señas Colombiana deberá aprobar los exámenes que sobre la materia dispongan las universidades públicas y privadas que cuenten con facultad de idiomas debidamente acreditadas y reconocida por el ICFES o la entidad que tenga a cargo tal reconocimiento".

Artículo 25. *Reposición ante Notario de la primera copia de la escritura pública.* La reposición de la primera copia auténtica de la escritura pública extraviada, perdida, hurtada o destruida podrá adelantarse ante el Notario correspondiente, por quien le asista un interés legítimo verificable, ya sea por haber sido parte en la relación jurídica o su beneficiario, quien asumirá los costos de ella.

El notario, una vez verificado el interés legítimo del solicitante, expedirá copia auténtica con las correspondientes constancias de Ley, dentro de las que se encuentran la de prestar mérito ejecutivo a favor del acreedor, en los casos a que haya lugar quedando constancia de lo mismo en el protocolo notarial.

CAPITULO IV

De las regulaciones, trámites y procedimientos del Sector Protección Social

Artículo 26. *Atención de peticiones del sector salud.* Las Empresas Administradoras de Planes de Beneficio y las Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud obligatoriamente deberán tener una oficina de atención al usuario y una línea gratuita nacional, departamental o local las 24 horas del día, los siete (7) días de la semana, para atender las peticiones de los usuarios de la salud, darles el trámite y una solución de fondo. Así mismo, deberán asignar un correo electrónico específico a la Superintendencia Nacional de Salud para la recepción y trámite de las peticiones que presenten a esta entidad los usuarios del sector salud. De igual forma, se le deberá dar el trámite respectivo dentro de los términos establecidos por la ley.

Artículo 27. Modifícase el artículo 119 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

"**Artículo 119.** *Objeciones al reglamento de trabajo.* Elaborado el reglamento de trabajo por el empleador, este lo dará a conocer a la organización sindical si la hubiere y a los trabajadores no sindicalizados, quienes podrán solicitar la intervención del Ministerio de la Protección Social, cuando consideren que sus cláusulas contravienen lo dispuesto en los artículos 106, 108, 111, 112 o 113 del Código Sustantivo del Trabajo.

En tal evento, el inspector de trabajo adelantará la investigación correspondiente, formulará objeciones, si las hay, y ordenará al empleador realizar las adiciones, modificaciones o supresiones conducentes, señalando como plazo máximo quince (15) días hábiles, al cabo de los cuales, el empleador debe demostrar que realizó las modificaciones, so pena de incurrir en multa equivalente a cinco (5) veces el salario mínimo legal mensual vigente".

Artículo 28. Modifícase el artículo 149 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

"**Artículo 149.** *Descuentos prohibidos.*

1. El empleador no puede deducir, retener o compensar suma alguna del salario, sin orden suscrita por el trabajador, para cada caso, o sin mandamiento judicial. Quedan especialmente comprendidos en esta prohibición los descuentos o compensaciones por concepto de uso o arrendamiento de locales, herramientas o útiles de trabajo; deudas del trabajador para con el empleador, sus socios, sus parientes o sus representantes; indemnización por daños ocasionados a los locales, máquinas, materias primas o productos elaborados o pérdidas o averías de elementos de trabajo; avances o anticipos de salario; entrega de mercancías, provisión de alimentos y precio de alojamiento.

2. Tampoco se puede efectuar la retención o deducción sin mandamiento judicial, aunque exista orden escrita del trabajador, cuando quiera que se afecte el salario mínimo legal o convencional o la parte del salario declarada inembargable por la ley.

3. Los empleadores quedarán obligados a efectuar oportunamente los descuentos autorizados por sus trabajadores que se ajusten a la ley. El empleador que incumpla lo anterior, será responsable de los perjuicios que dicho incumplimiento le ocasione al trabajador o al beneficiario del descuento".

Artículo 29. Modifícase el artículo 151 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

"**Artículo 151.** *Trámite de los préstamos.* El empleador y su trabajador podrán acordar por escrito el otorgamiento de préstamos, anticipos, deducciones, retenciones o compensaciones del salario, señalando la cuota objeto de deducción o compensación y el plazo para la amortización gradual de la deuCuando pese a existir el acuerdo, el empleador modifique las condiciones pactadas, el trabajador podrá acudir ante el inspector de trabajo a efecto de que exija su cumplimiento, so pena de la imposición de sanciones".

Artículo 30. Modifícase el numeral 1 del artículo 189 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

"**Artículo 189.** *Compensación en dinero de las vacaciones.*

1. Empleador y trabajador, en casos excepcionales relacionados con la función que se presta, podrán acordar por escrito, previa solicitud del trabajador, que se pague en dinero hasta la mitad de las vacaciones".

Artículo 31. Modifícase el numeral 3 del artículo 256 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

"**Artículo 256.** *Financiación de viviendas.*

3. Los préstamos, anticipos y pagos a que se refieren los numerales anteriores se aprobarán y pagarán directamente por el empleador, cuando el trabajador pertenezca al régimen tradicional de cesantías y por los fondos, cuando el trabajador pertenezca al régimen de cesantía previsto en la Ley 50 de 1990, previa solicitud por escrito del trabajador, demostrando además, que estas van a ser invertidas para los fines indicados en dichos numerales.

Formulada la solicitud de pago parcial de cesantías por el trabajador con el lleno de los requisitos legales exigidos, el empleador o el fondo privado de cesantías, según el caso, deberá aprobar y pagar el valor solicitado dentro del término máximo de cinco (5) días hábiles. Vencido este plazo, sin que se haya realizado el pago, el trabajador solicitará la intervención del Ministerio de la Protección Social, para que ordene al empleador o al fondo privado realizar el pago correspondiente, so pena de incurrir en la imposición de multas".

Artículo 32. *Modifícase parcialmente el artículo 3º de la Ley 43 de 1984.* A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las funciones asignadas por el artículo 3º de la Ley 43 de 1984 al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, hoy de la Protección Social, corresponde realizarlas a la alcaldía del domicilio principal de la asociación de pensionados.

Artículo 33. *Modifícase parcialmente el artículo 4º de la Ley 43 de 1984.* A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las funciones asignadas por el artículo 4º de la Ley 43 de 1984 al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, hoy de la Protección Social, corresponde realizarlas a la alcaldía del domicilio principal de la asociación de pensionados.

Artículo 34. *Registro Comité Paritario de Salud Ocupacional.* Suprímase el literal f) del artículo 21 del Decreto Ley 1295 de 1994.

Artículo 35. *Afiliación a Cajas de Compensación Familiar.* Para efectos de la afiliación a una Caja de Compensación Familiar, las solicitudes presentadas por los empleadores deberán acompañar únicamente los siguientes documentos:

a) En caso de ser persona natural fotocopia de la cédula de ciudadanía.

b) Certificado de Paz y Salvo en caso de afiliación anterior a otra caja.

La solicitud se radicará en la respectiva Caja, sin que sea necesario documentos adicionales, para que se surta la afiliación.

Artículo 36. Modifíquese el inciso segundo del artículo 57 de la ley 21 de 1982 el cual quedará así:

"Las Cajas de Compensación Familiar deben comunicar por escrito todo rechazo o aprobación de afiliación, dentro de un término no superior a tres (3) días hábiles, contados a partir de la fecha de presentación de la respectiva solicitud. En caso de rechazo, la resolución hará especificación de los motivos determinantes".

Artículo 37. *Derogatorias del Código Sustantivo del Trabajo.* Deróganse las siguientes disposiciones y artículos del Código Sustantivo del Trabajo: 72, 90, 91, 92, 93, 116, 117, 118, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126 y 256.

CAPITULO V

De las regulaciones, trámites y procedimientos del sector transporte

Artículo 38. Modifícase el parágrafo del artículo 37 de la Ley 769 de 2002, modificado por las Leyes 903 de 2004 y 1281 de 2009, el cual quedará así:

"**Parágrafo.** Solamente se podrá hacer el registro inicial de vehículos nuevos, entendiéndose por estos los comercializados durante el año modelo asignado por el fabricante. Los saldos de vehículos se podrán comercializar y registrar con posterioridad al año modelo, siempre que la inscripción ante el organismo de tránsito se efectúe dentro de los noventa (90) días hábiles siguientes a la adquisición del vehículo, que se demostrará con la fecha de la factura de compra.

Los vehículos cuyo año modelo asignado por el fabricante es posterior al de su comercialización, procede su registro inicial desde el año de la comercialización y hasta el término señalado en el inciso anterior del presente artículo.

De ninguna manera se podrá hacer un registro inicial de un vehículo usado, excepto cuando se trate de vehículos de bomberos, siempre que estos sean donados a Cuerpos de Bomberos oficiales o voluntarios, por entidades extranjeras públicas o privadas y que no tengan una vida de servicio superior a Veinte (20) años, y que la autoridad competente emita concepto favorable sobre la revisión técnico-mecánica. El Ministerio de Transporte reglamentará los criterios y demás aspectos necesarios para la aplicabilidad de esta ley".

Artículo 39. Modifíquese el inciso primero del artículo 47 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:

"**Artículo 47.** *Tradición del dominio.* La tradición del dominio de los vehículos automotores requerirá, además de su entrega material, su inscripción en el organismo de tránsito correspondiente, quien lo reportará en el Registro Nacional Automotor en un término no superior a quince (15) días. La inscripción ante el organismo de tránsito deberá hacerse dentro de los noventa (90) días hábiles siguientes a la adquisición del vehículo.
(…)".

CAPITULO VI

De las regulaciones, trámites y procedimientos del Sector Comercio

Artículo 40. *Publicación por medios electrónicos de los Estatutos Sociales.* Las entidades sometidas a inspección, vigilancia o control de la Superintendencia de Sociedades, deberán publicar los estatutos sociales en sus páginas web y mantenerlos debidamente actualizados.

Artículo 41. *Formalización de las reformas de los estatutos sociales.* Toda reforma de los estatutos sociales constará en documento público o privado, que se inscribirá en la cámara de comercio del domicilio

social. La reforma producirá efectos a partir de su registro.

Artículo 42. Modifícase el artículo 35 del Código de Comercio, el cual quedará así:

"Artículo 35. Las Cámaras de Comercio se abstendrán de matricular a un comerciante o establecimiento de comercio con el mismo nombre de otro ya matriculado mientras la matrícula de este último no haya sido cancelada. Sin embargo, podrán matricularse establecimientos de comercio con el mismo nombre de otros ya inscritos siempre que la matrícula del nuevo establecimiento de comercio sea solicitada por el propietario del establecimiento de comercio ya matriculado.

Podrá matricularse como comerciante una persona jurídica con la misma razón o denominación social de un establecimiento de comercio u otro comerciante ya matriculado siempre que se obtenga por parte del solicitante de la nueva matrícula la autorización escrita de quien obtuvo el registro o del propietario del establecimiento según el caso.

En los casos de homonimia de personas naturales podrá hacerse la inscripción siempre que con el nombre utilice algún distintivo para evitar la confusión.

Las Cámaras de Comercio se abstendrán de matricular establecimientos de comercio o empresarios, personas naturales o jurídicas, con nombres comerciales, enseñas, marcas u otros distintivos o expresiones que solo pueden utilizar las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, tales como la palabras "Banco", "Corporación Financiera", "Compañías de Financiamiento", "Cooperativa Financieras", "Sociedades de Intermediación Cambiaria", "Sociedades de Servicios Financieros" o el uso de la palabras referidas a un servicio financiero como ahorro, depósito, actividad financiera, entre otras".

Artículo 43. Modifícase el artículo 37 del Código de Comercio, el cual quedará así:

"**Artículo 37.** Sanción por ejercer el comercio sin inscripción en el Registro Mercantil. La persona que ejerce profesionalmente el comercio sin estar matriculada en el Registro Mercantil incurrirá en multa que impondrá el alcalde de la respectiva jurisdicción o el funcionario a quien este delegue, de conformidad con lo previsto en los artículos 2° y 4° de la Ley 232 de 1995. La misma sanción se aplicará cuando el comerciante no renueve su matrícula mercantil dentro del término previsto en la ley o cuando omita matricular o renovar la matrícula de su establecimiento de comercio".

Artículo 44. Modifícase el parágrafo del artículo 773 del Código de Comercio, el cual quedará así:

"**Parágrafo**. La factura podrá transferirse después de haber sido aceptada por el comprador o beneficiario del bien o servicio, y hasta cinco (5) días hábiles antes de su vencimiento para el pago, con el fin de que el legítimo tenedor informe al comprador el número de cuenta bancaria correspondiente a la cual se hará la transferencia bancaria, si así se ha estipulado".

Artículo 45. *Certificados expedidos por las Cámaras de Comercio.* Los certificados que en cumplimiento de sus funciones registrales públicas expidan las Cámaras de Comercio podrán ser emitidos por medios electrónicos, siempre y cuando garanticen los atributos de autenticidad, integridad y disponibilidad en los términos que establezca el Gobierno Nacional. Dichos certificados, deberán contar adicionalmente con la estampa de tiempo que garantiza la fecha y hora de su emisión.

Artículo 46. *Recursos contra los actos de registro.* Los recursos en vía gubernativa frente a los actos de registro, en los registros públicos llevados por las Cámaras de Comercio, podrán ser interpuestos y llevados a través de medios electrónicos. Para ello, las Cámaras de Comercio implementarán las medidas necesarias para garantizar la autenticidad, integridad y disponibilidad de las actuaciones por medios electrónicos y garantizarán la fecha y hora de las mismas, utilizando el servicio de estampado cronológico de mensajes de datos.

Artículo 47. *Registro electrónico de actos, libros y documentos.* Los actos, libros y documentos respecto de los cuales la ley exija la formalidad de registro ante las Cámaras de Comercio, podrán inscribirse por medios electrónicos, a través de los servicios informáticos que dispongan las mismas para tal fin. En todo caso, la inscripción deberá garantizar los atributos de autenticidad, integridad y disponibilidad.

Artículo 48. *Constitución electrónica de sociedades por acciones simplificadas y de microempresas.* La constitución de las Sociedades por Acciones Simplificadas a las que hace referencia la ley 1258 de 2008 y las sociedades a que se refiere el artículo 22 de la Ley 1014 de 2006 podrá surtirse a través de documentos electrónicos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 527 de 1999. Para efectos de la inscripción de dichas Sociedades ante las Cámaras de Comercio, la misma podrá surtirse por medios electrónicos, a través de los servicios informáticos dispuestos por dichas Cámaras, cumpliendo en todo caso con los atributos de autenticidad, integridad y disponibilidad exigidos por la Ley 527 de 1999 y la Ley 962 de 2005".

Artículo 49. *Liquidación de sociedades privadas sin pasivos.* Podrá prescindirse de adelantar las instancias del trámite liquidatorio cuando, una vez realizado el inventario del patrimonio y acreditada la no existencia de pasivos, el máximo órgano social apruebe por unanimidad de los socios o de las participaciones en que se divide el capital, que dicho inventario se inscriba en el registro mercantil del domicilio de la sociedad junto con el acta donde conste que consideraron y aprobaron el inventario y la forma y detalle en que fue distribuido el activo, si lo hubiere.

La manifestación unánime del órgano social se entenderá efectuada bajo la gravedad del juramento y hará solidariamente responsable a todos los asociados frente a terceros por las obligaciones que hubieren quedado insolutas o incumplidas.

Artículo 50. *Adjudicación adicional de bienes en sociedades privadas liquidadas.* Cuando después de terminado el proceso de liquidación voluntaria e inscrita la cuenta final de liquidación aparezcan nuevos bienes de la sociedad o cuando el liquidador haya dejado

de adjudicar bienes inventariados, habrá lugar a una adjudicación adicional conforme a las siguientes reglas:

a) La adjudicación adicional estará a cargo, en primer término, del liquidador que adelantó la liquidación de la compañía, pero si han transcurridos cinco (5) años desde la aprobación de la cuenta final de liquidación o el liquidador no puede justificadamente adelantar el trámite, la Superintendencia de Sociedades en ejercicio de funciones judiciales lo designará para que adelante el trámite pertinente.

b) Podrá formular la solicitud cualquiera de los acreedores relacionados en el inventario del patrimonio social, haciendo una relación de los nuevos bienes y acompañando las pruebas a que hubiere lugar.

c) Una vez establecida la existencia de los bienes, el liquidador realizará las gestiones para valorar el inventario, sin que sea necesaria la intervención de los acreedores.

d) Establecido el valor de los bienes, el liquidador procederá a adjudicarlos a los acreedores insolutos, en el orden estrictamente establecido en el inventario del patrimonio social. En el evento de no existir acreedores, adjudicará los bienes entre quienes ostentaron por última vez la calidad de asociados, de acuerdo al porcentaje de participación que les correspondía en el capital de la sociedad.

e) En acta firmada por el liquidador se consignará la descripción del activo adjudicado, el valor y la identificación de la persona o personas a las que les fue adjudicado, documento que deberá ser inscrito en el registro mercantil del domicilio de la sociedad.

f) Los gastos en que incurra la adjudicación adicional serán de cuenta de los adjudicatarios.

Parágrafo. En lo pertinente se aplicará el trámite aquí establecido cuando se requiera cumplir con formalidades relativas a actos jurídicos que tuvieren formalidades pendientes a la extinción de la persona jurídica.

Artículo 51. Deróganse los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 550 de 1999.

Artículo 52. Modifícase el artículo 50 de la Ley 546 de 1999, el cual quedará así:

"**Artículo 50.** Sin perjuicio de la competencia que en materia de avalúos corresponde al Instituto Agustín Codazzi y a los catastros municipales y departamentales y distritales autorizados por la ley, los avalúos que se requieran para las operaciones activas de que trata la presente ley serán realizados por personas pertenecientes a una lista cuya integración y actualización corresponderá efectuar al Instituto Agustín Codazzi o a las lonjas de propiedad raíz del lugar de ubicación de los bienes.

La remuneración de la labor de los avaluadores se hará con base en el número de metros cuadrados de los bienes inmuebles, aplicando una tarifa descendente en proporción a la extensión, y con un monto máximo establecido en el respectivo reglamento del Gobierno Nacional".

Artículo 53. Modifícase el artículo 123 de la Ley 1116 de 2006, el cual quedará así:

"**Artículo 123.** *Publicidad de los contratos de fiducia mercantil con fines de garantía que consten en documento privado.* Los contratos de fiducia mercantil con fines de garantía que consten en documento privado deberán inscribirse en el Registro Mercantil de la Cámara de Comercio con jurisdicción en el domicilio del fiduciante, sin perjuicio de la inscripción o registro que, de acuerdo con la clase de acto o con la naturaleza de los bienes, deba hacerse conforme a la ley".

Artículo 54. Suprímase el parágrafo 1° del artículo19 de la Ley 222 de 1995.

Artículo 55. *Exclusión de la presentación personal de los poderes para adelantar trámites ante la Superintendencia de Industria y Comercio.* Los poderes que se confieran para adelantar trámites ante la Superintendencia de Industria y Comercio, relacionados con el registro de signos distintivos y nuevas creaciones, no requerirán presentación personal.

Artículo 56. *Aplicación del criterio del equivalente funcional.* En todos los casos de comunicación entre la sociedad y los asociados, estos entre sí o entre la sociedad y sus diversos grupos de interés, podrá hacerse uso de mensajes de datos acompañados de firma digital. En materia de convocatorias y ejercicio del derecho de información, las comunicaciones podrán enviarse a la dirección de correo electrónico que previa y expresamente haya autorizado el destinatario y que esté registrada en el libro de asociados.

CAPITULO VII

De las regulaciones, trámites y procedimientos del Sector Minas y Energía

Artículo 57. *Declaratoria de Utilidad Pública de los proyectos de generación y transmisión de energía.* Modifícase el artículo 17 de la Ley 56 de 1981, el cual quedará así:

"**Artículo 17.** Corresponde al Ministerio de Minas y Energía aplicar la calificación de utilidad pública, de manera particular y concreta a los proyectos que se construyan para la generación y transmisión de energía eléctrica y señalar la entidad propietaria que está facultada para expedir el acto a que se refiere el artículo 18.

Parágrafo. Contra la respectiva providencia no procederá recurso alguno por la vía gubernativa".

Artículo 58. Modifícase el inciso 1 del artículo 31 del Código de Minas, el cual quedará así:

"**Artículo 31.** *Reservas especiales.* La Autoridad Minera por motivos de orden social o económico determinados en cada caso, de oficio o por solicitud expresa de la comunidad minera, en aquellas áreas en donde existan explotaciones tradicionales de minería informal, delimitará zonas en las cuales temporalmente no se admitirán nuevas propuestas, sobre todos o algunos minerales. Su objeto será adelantar estudios geológico-mineros y desarrollar proyectos mineros estratégicos para el país destinado a determinar las clases de proyectos mineros especiales y su puesta en marcha. En todo caso, estos estudios geológico-mineros y la iniciación de los respectivos proyectos no podrán tardar más de dos (2) años. La concesión solo se otorgará a las mismas comunidades que hayan ejercido las explotaciones mineras tradicionales, así hubiera solicitud de

terceros. Todo lo anterior sin perjuicio de los títulos mineros vigentes, otorgados o reconocidos".

Artículo 59. Modifícase el artículo 308 del Código de Minas, el cual quedará así:

"**Artículo 308.** *La solicitud.* La solicitud de amparo deberá hacerse por escrito con la identificación de las personas que estén causando la perturbación o con la afirmación de no conocerlas; el domicilio y residencia de las mismas, si son conocidas, y la descripción somera de los hechos perturbatorios, su fecha o época y su ubicación. Para la viabilidad del amparo será necesario agregar copia del certificado de Registro Minero del título, cuando se presenta ante la alcaldía".

CAPITULO VIII

De las regulaciones, trámites y procedimientos del Sector Hacienda

Artículo 60. Modifícase el numeral 7 del artículo 127 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el cual quedará así:

"**7.** *Entrega de dineros sin juicio de sucesión.* Si muriere una persona titular de una cuenta de ahorros o de una cuenta corriente o de dineros representados en certificados de depósito a término o cheques de gerencia, o en unidades o derechos participativos en una cartera colectiva o en un fondo voluntario de pensiones, cuyo valor total a favor de aquella no exceda del límite que se determine en la ley, y no hubiera albacea nombrado o administrador de los bienes de la sucesión, la respectiva entidad, a su juicio, podrá pagar el saldo de dichas cuentas, o los valores representados en los mencionados documentos, previa exhibición y entrega de los instrumentos al emisor, al cónyuge sobreviviente, al compañero o compañera permanente o a los herederos o a uno y otros conjuntamente, según el caso, sin necesidad de juicio de sucesión. Como condición de este pago, la respectiva entidad puede requerir declaraciones extrajuicio respecto a las partes interesadas, la presentación de las debidas renuncias, la expedición de un documento de garantía por la persona a quien el pago se haga y el recibo del caso, como constancia del pago. Por razón de tal pago, hecho de acuerdo con este numeral, la entidad respectiva no tendrá responsabilidad para con el albacea o el administrador nombrados después".

Artículo 61. Suprímase la expresión "la cual se inscribirá en el registro mercantil del domicilio de la sociedad administradora", contenida en el numeral 1 del artículo 169 del Decreto 663 de 1993.

Artículo 62. *Derogatorias del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.* Deróganse el literal j) del artículo 177 y el Art. 148 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Artículo 63. *Autorización repartos de rendimientos.* Derógase el artículo 22 del Decreto-ley 2514 de 1987.

Artículo 64. *Emisión de Pólizas.* La emisión de pólizas a cargo de empresas aseguradoras autorizadas en el territorio colombiano por la Superintendencia Financiera podrá realizarse a través de documentos electrónicos, siempre y cuando dicho documento cumpla con los requisitos del Código de Comercio Colombiano y adicionalmente cumpla con los requisitos de autenticidad, integridad y no repudio en los términos que determine el Gobierno Nacional.

Artículo 65. *Procedimiento ante notario del trámite de reposición de un título valor, valores, cheques de gerencia, CDT, bonos.* Quien haya sufrido el extravío, pérdida, hurto o la destrucción total o parcial de un título valor, incluidos los certificados de depósito de mercaderías, valores, cheques de gerencia, CDT, bonos emitidos por una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera, podrá solicitar ante notario la cancelación de estos y, en su caso, la reposición, a través del siguiente trámite:

a) El último tenedor legítimo o interesado deberá comunicar por escrito al girador o emisor la pérdida, extravío, hurto o la destrucción total o parcial del título, para que pueda adoptar las medidas de seguridad que estime pertinentes.

b) El último tenedor legítimo o interesado deberá solicitar el trámite de "Cancelación y Reposición del título". Este trámite se adelantará ante notario del círculo notarial de su domicilio principal.

Con la solicitud de inicio del referido trámite deberá allegar la comunicación efectuada al emisor o girador del título; el denuncio o declaración extrajuicio donde consten los hechos relativos a la pérdida, extravío, hurto, destrucción total o, en su defecto, hacer llegar el título parcialmente destruido. Para el caso de certificados de depósito a término y/o bonos, deberá allegarse adicionalmente constancia de inversión emitida por la entidad financiera correspondiente.

Aceptada la solicitud, el último tenedor legítimo o interesado dentro de los cinco (5) días siguientes deberá comunicar al emisor o girador que el trámite se ha iniciado y ante cuál notaría, con el fin de que se haga presente.

c) El notario, una vez aceptado el trámite, solicitará al último tenedor legítimo o interesado la publicación por una sola vez del aviso del extravío, pérdida, hurto o destrucción total o parcial del título en un diario de circulación nacional, en el cual se señalará detalladamente los datos necesarios para la completa identificación del instrumento, el beneficiario y el emisor, así como la notaría en la cual cursa el trámite de cancelación o reposición. El aviso deberá identificar plenamente todas las partes beneficiarias del título, independiente de la conjunción que los una en calidad de tales.

d) Transcurridos veinte (20) días desde la fecha de publicación del aviso, sin que se presente oposición de terceros comunicada por escrito al notario, este elevará escritura pública contentiva de la declaración juramentada por parte del solicitante, de la pérdida, hurto, extravío o destrucción del título, las condiciones del título, la comparecencia del girador o emisor manifestando su acuerdo, y la correspondiente constancia del notario del acuerdo de las partes para proceder con la cancelación y reposición del título. La escritura deberá ser suscrita por el solicitante y el girador o emisor del título.

e) Con la escritura pública respectiva, el emisor o girador del certificado de depósito a término del bono o del cheque de gerencia, podrá cancelar el título y, si es

del caso, reponer con la emisión de uno nuevo a costas del interesado.

f) Si se presenta oposición de terceros dentro de los veinte (20) días señalados en el numeral cuarto anterior, o si el notario no autoriza el correspondiente trámite, o si el emisor del título se niega a cancelarlo o a reponerlo por causa justificada, el asunto deberá ser sometido al conocimiento de un Juez de la República, mediante el procedimiento consagrado en el artículo 449 del C.P.C.

g) En lo no previsto en esta norma se aplicarán las disposiciones de los artículos 807, 810, 813, 816 y 817 del Código de Comercio.

Parágrafo 1°. Cuando el valor de los títulos de que trata esta norma no sea mayor al equivalente a dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes y exista pleno acuerdo entre las partes, el trámite podrá realizarse ante el girador o emisor del título quien decidirá directamente de la cancelación o reposición, previa verificación de la existencia de la respectiva denuncia, o declaración extrajuicio, y de la publicación de la noticia del hecho en un periódico de circulación nacional: En caso de presentarse oposición de un tercero se aplicará lo dispuesto en el artículo 449 del C.P.C.

Parágrafo 2°. Para el caso en que el certificado de depósito a término, Bono o cheque de gerencia emitido se pierda o destruya total o parcialmente en manos del emisor o girador, se observará para su cancelación y reposición el procedimiento establecido en los artículos precedentes, en lo que respecta al denuncio o declaración extrajuicio, según el caso, así como lo correspondiente a la publicación del aviso. Para este evento, la Escritura pública contentiva de la declaración juramentada y por la cual se acuerda la cancelación y reposición del título, solo será suscrita por el notario y por el emisor o girador del mismo".

Artículo 66. *Derogatorias del Código de Comercio.* Deróganse el inciso final del artículo 1232, el numeral 5 del artículo 1234 y el numeral 4 del artículo 1235 del Código de Comercio.

CAPITULO IX

De las regulaciones, trámites y procedimientos del Sector Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Artículo 67. *Servicios públicos temporales.* En el trámite de la licencia de urbanismo o construcción con el concepto de disponibilidad de servicios públicos domiciliarios, la autoridad competente deberá aprobar el servicio temporal de acueducto y alcantarillado.

Artículo 68. *Del plan de manejo ambiental y otros permisos.* Los Planes de Manejo ambiental establecidos con base en los regímenes de transición de los decretos reglamentarios de la Ley 99 de 1993 llevarán implícitos todos los permisos, autorizaciones y concesiones, de carácter ambiental necesarios para la construcción, desarrollo y operación de la obra industria o actividad. La vigencia de estos permisos será la misma del Plan de Manejo Ambiental.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial reglamentará los requisitos y la forma en que los Planes de Manejo Ambiental otorgados de acuerdo a las normas vigentes incorporen todos los permisos, autorizaciones y concesiones de carácter ambiental necesarios para el desarrollo de su actividad.

Artículo 69. *Del permiso único de manejo ambiental.* Los permisos, autorizaciones o concesiones de carácter ambiental otorgados por las autoridades ambientales competentes para el uso y/o aprovechamiento de los recursos naturales renovables a una misma persona natural y/o jurídica para el funcionamiento de una misma industria o actividad comercial podrán ser acumulados en una sola autorización ambiental denominada Permiso Único de Manejo Ambiental, por medio del cual la autoridad ambiental que los otorgó efectuará de manera integral la evaluación, el control y el seguimiento ambiental de los mismos.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial reglamentará los requisitos y la forma en que los permisos, concesiones y/o autorizaciones para el uso y/o aprovechamiento de los recursos naturales renovables se acumularan en el Permiso Único de Manejo Ambiental.

Artículo 70. *Sistema de categorización para el trámite de estudio y expedición de licencias de construcción en función de su complejidad.* Con el propósito de optimizar y agilizar el trámite de expedición de licencias de construcción y sus modalidades, los curadores urbanos implementarán el sistema de categorización para el trámite de estudio y expedición de licencias, en función de la complejidad del proyecto objeto de la solicitud. Para el efecto se definen las siguientes categorías:

a) Categoría IV: Alta Complejidad.

b) Categoría III: Media-Alta Complejidad.

c) Categoría II: Media Complejidad.

d) Categoría I: Baja Complejidad.

El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones para la definición de cada una de las categorías en función del área de construcción o área construida del proyecto y de los requisitos generales de diseño estructural y construcción sismosresistente.

Parágrafo 1°. Para los efectos del presente artículo, el sistema de categorización del trámite de estudio y expedición de licencias de construcción en función de su complejidad se define como el conjunto de variables asociadas a la magnitud del proyecto y las condiciones de diseño estructural que, aplicadas a una actuación de expedición de una licencia de construcción, establece el mayor o menor grado de dificultad para su estudio y expedición.

Parágrafo 2°. El reglamento definirá los requisitos que deben acompañar las solicitudes de licencias en cada una de las categorías.

Parágrafo 3°. El sistema de categorización para el trámite de estudio y expedición de licencias de construcción y sus modalidades, se aplicará a las nuevas solicitudes de licencias radicadas en legal y debida forma a partir de la reglamentación del Gobierno Nacional.

Artículo 71. *Plazos para pronunciarse sobre la solicitud de licencias de construcción.* Los plazos para resolver las solicitudes de licencias de construcción en

función del sistema de categorización de que trata el artículo anterior, son los siguientes:

a) Categoría IV Alta Complejidad: Cuarenta y cinco (45) días contados a partir del día siguiente de la fecha de radicación de la solicitud en legal y debida forma.

b) Categoría III Media-Alta Complejidad: Treinta y cinco (35) días contados a partir del día siguiente de la fecha de radicación de la solicitud en legal y debida forma.

c) Categoría II Media Complejidad: Veinticinco (25) días contados a partir del día siguiente de la fecha de radicación de la solicitud en legal y debida forma.

d) Categoría I Baja Complejidad: Veinte (20) días contados a partir del día siguiente de la fecha de radicación de la solicitud en legal y debida forma.

Vencidos los plazos sin que las autoridades se hubieren pronunciado, las solicitudes de licencia se entenderán aprobadas en los términos solicitados, quedando obligados el curador y los funcionarios responsables a expedir oportunamente las constancias y certificaciones que se requieran para evidenciar la aprobación del proyecto presentado mediante la aplicación del silencio administrativo positivo. Los plazos establecidos para las categorías III y IV podrán prorrogarse hasta en la mitad del mismo, mediante resolución motivada por una sola vez, cuando la complejidad del proyecto lo amerite.

Artículo 72. *Modificación de los Planes Parciales.* La modificación de planes parciales está sometida al mismo procedimiento previsto para su aprobación y la solicitud de determinantes únicamente se puede circunscribir a los aspectos sobre los cuales se solicite de manera expresa y escrita la modificación.

Las determinantes de los aspectos que son objeto de modificación deben basarse en la misma reglamentación con que fue aprobado el Plan Parcial, salvo que los interesados deseen acogerse a la nueva reglamentación.

Si la propuesta de modificación del plan parcial se enmarca dentro de las situaciones específicas que establezca el reglamento para definir la obligatoriedad de concertación con las autoridades ambientales, la propuesta de modificación se debe someter al proceso de concertación. En caso contrario se obvia esta etapa y se continúa con la etapa de adopción.

Artículo 73. *Planes parciales en suelo urbano.* En los municipios y distritos con población superior a los 100.000 habitantes no se requerirá la expedición de Plan Parcial en suelo urbano cuando se aprueben proyectos urbanísticos generales o licencias de urbanización en predios que cuenten con disponibilidad inmediata de servicios públicos y cumpla con alguno de los siguientes requisitos:

a) Se trate de predio(s) localizado(s) en zonas cuya área no supere las diez (10) hectáreas netas urbanizables, delimitadas por áreas consolidadas o urbanizadas o por predios que tengan licencias de urbanización vigentes y garanticen las condiciones de accesibilidad y continuidad del trazado vial.

b) Se trate de un solo predio cuya área supere las diez (10) hectáreas netas urbanizables, que para su desarrollo no requiera de gestión asociada y se apruebe como un solo proyecto urbanístico general según lo señalado en el artículo 42 del Decreto 564 de 2006.

Las disposiciones sobre tamaño de predios y áreas de que tratan los numerales 2.1. y 2.2, solo serán de aplicación en los municipios y distritos que hayan adoptado los planes de ordenamiento previstos en el literal a) del artículo 9° de la Ley 388 de 1997.

Artículo 74. *Cumplimiento de las competencias.* Todas las competencias y trámites otorgados por la presente ley a las entidades y organismos públicos del orden nacional, deberán ser atendidos con la planta de personal existente y en ningún caso conllevará aumento de cargos.

Artículo 75. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

El Ministro del Interior y de Justicia,

Fabio Valencia Cossio.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

Este Gobierno desde su inicio ha trabajado desde los diferentes escenarios en construir un Estado Comunitario que responda a las necesidades de los ciudadanos y facilite su relación con el poder público. Para ello, el Gobierno se ha comprometido con el desarrollo de estrategias que hagan realidad los principios de eficiencia, eficacia y efectividad en los organismos y entidades de la Administración Pública en todos los niveles, con la adopción de herramientas gerenciales como el Modelo Estándar de Control Interno -MECI- y del Sistema de Gestión de la Calidad en la Gestión Pública NTCGP1000:2004.

La implementación de estas herramientas ha contribuido a la transparencia, la participación ciudadana, el fácil acceso a la información, al emprendimiento de acciones preventivas y correctivas, propendiendo por la mejora continua de la gestión en las instituciones, pero sobre todo, buscando relaciones óptimas entre calidad y costo, la simplificación de procesos que redundan en la racionalización de los trámites y procedimientos administrativos y en la satisfacción del ciudadano.

Es así como el desarrollo e implementación de una política antitrámites que involucre a todas las entidades de la Administración Pública en sus diferentes órdenes y niveles y al sector privado ha sido una preocupación constante de este Gobierno, constituyéndose esta en el eje de las relaciones del Estado con la ciudadanía y en un instrumento para la generación de competitividad en el país que genera credibilidad en las instituciones públicas y consolida la confianza ciudadana.

En este Gobierno con la expedición de la Ley 962 de 2005, se han obtenido grandes avances en la materia, dentro de los cuales cabe resaltar los siguientes:

Los ciudadanos cuentan hoy con el Sistema Unico de Información de Trámites -SUIT-, en el cual se encuentran inscritos todos los trámites y servicios que ofrecen las entidades del orden nacional, para que los mismos puedan adquirir un derecho o cumplir con una obligación autorizada por la ley. En la actualidad, se está realizando el levantamiento del inventario de los

trámites a nivel territorial, que igualmente deben registrarse en el SUIT.

Estos avances nos hacen comparables con países de avanzada como Chile y México, en donde la ciudadanía se ha beneficiado de las bondades y ventajas al utilizar los medios electrónicos para agilizar la prestación del servicio público.

Otro aspecto a destacar es el principio de publicidad en materia de trámites y servicios, según el cual todo requisito y procedimiento administrativo para que sea oponible debe estar inscrito en el Sistema Unico de Información de Trámites -SUIT-, que opera a través del Portal del Estado Colombiano, cuyo funcionamiento coordina el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Este Sistema permite que los ciudadanos consulten la información de los trámites y servicios del Estado de manera centralizada y en línea, y que las entidades lo actualicen permanentemente a través del sistema, vía web. El objetivo del portal es ser el punto único de acceso a toda la información, a los servicios y a los trámites que ofrece el Estado colombiano.

Se han logrado grandes avances en la aplicación de los medios electrónicos a través de las páginas web, por parte de las entidades estatales del orden nacional en aspectos tales como: divulgación de la información normativa, acceso a los formularios para la realización de trámites de manera gratuita, asignación de turnos, preguntas frecuentes, páginas para niños, respuesta a las peticiones, quejas y reclamos.

Así mismo, la ley generó en la ciudadanía el reconocimiento de sus derechos frente a la Administración Pública, en cuanto a la obtención de información, al acceso a los registros y archivos de la administración pública, a ser tratados con respecto, a ser atendidos una vez hayan ingresado a las instalaciones de la entidad dentro del horario de atención que no puede ser inferior a 8 horas.

Igualmente, ha permitido desarrollar una estrategia de racionalización de trámites[1] en las entidades del orden nacional, que a la fecha ha generado 542 trámites racionalizados a través de la implementación de estrategias de reducción de costos, de pasos, de documentos, de requisitos, de tiempo de duración del trámite, aumento de puntos de atención y automatización de los mismos.

Desde la expedición de la Ley 962, en las entidades del orden nacional se han aprobado 30 nuevos trámites, como consecuencia de la previsión de creación legal y la autorización de la adopción de los mismos por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública, con el fin de que este verifique la razonabilidad y adecuación con la política de racionalización de trámites.

La implementación de la política antitrámites, cuenta con el Grupo de Racionalización y Automatización de Trámites -GRAT-, instancia del más alto nivel, que articula y hace seguimiento a los compromisos adquiridos por las diferentes entidades del Estado y el apoyo de los Comités Sectoriales e Intersectoriales creados para este fin.

De otra parte, la globalización de la economía, la apertura de los mercados, el desarrollo de la tecnología y la aparición de la revolución en las telecomunicaciones hacen que la dinámica de esta política no tenga retroceso y que sea necesario continuar afianzando una nueva definición y visión del entorno público, enfocada hacia la satisfacción de las necesidades ciudadanas y a facilitar la actividad productiva de las empresas, consecuentemente con el dinamismo económico.

En este orden de ideas, el Estado -sin desprenderse de su facultad protectora de lo público y su poder regulatorio- debe operar en forma más ágil y flexible, precisamente para adaptarse a las exigencias del medio y propiciar el favorecimiento de niveles de eficiencia del aparato productivo, sin distraerlo de su gestión con múltiples trámites o agobiarlo con exigencias o regulaciones que desborden la capacidad de respuesta de parte de las organizaciones, lo cual exige una revisión continua del quehacer institucional, por ello, el presente proyecto sienta las bases en materia pública electrónica, el mejoramiento y coordinación de las relaciones públicas interinstitucionales y racionaliza aquellos trámites que aún no han sido simplificados y que hacen lenta la labor del sector público con énfasis en el sector empresarial que dificultan la inversión en Colombia.

Este proyecto busca la formulación de una política pública que propenda por una función pública moderna y transparente, que se sustente en el uso de herramientas tecnológicas masivas para permitir a los ciudadanos conocer, acceder y realizar los procedimientos administrativos de su interés de manera ágil, efectiva y transparente, generando así confianza en el ciudadano y evitando exigencias injustificadas por parte de las autoridades, contribuyendo en la materialización de los principios constitucionales que rigen la Función Pública.

En razón a que el tema de racionalización de trámites y de la utilización de los medios electrónicos como mecanismo para facilitar el acceso a la administración, es un asunto que compete a toda las entidades, organismos, autoridades y personas que cumplen funciones públicas y no solo a la rama ejecutiva, esta ley también tendrá aplicación en los trámites administrativos que desarrollan los entes de control, las Ramas del Poder Público y los particulares que ejercen función pública.

Con los primeros artículos del Capítulo II se busca desarrollar una política antitrámites, de manera que en la creación de nuevos procedimientos y trámites o en la modificación de los actuales se deberá responder a las políticas que sobre esta materia formule el Estado a través del Departamento Administrativo de la Función Pública. Así mismo, se reitera que los trámites que debe adelantar el ciudadano deben estar creados por ley o autorizados por esta, prohibiendo la creación de procedimientos que no tengan estos soportes.

De otra parte, el uso de los medios electrónicos en el mundo moderno para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones por parte de los ciudadanos se ha convertido en una exigencia para la

1 Racionalizar: Organizar los trámites, procesos y procedimientos de tal manera que se reduzcan a su mínima expresión, con el menor esfuerzo y costo para el ciudadano, a través de estrategias efectivas de simplificación, estandarización, optimización, supresión, eliminación y automatización de los mismos.

Administración Pública, la cual va de la mano con la globalización, criterio que exige agilidad, celeridad y efectividad en la interactividad de los ciudadanos con la administración y generar competitividad.

La implementación de mecanismos electrónicos incluye dos aspectos complementarios, por un lado, los ciudadanos están bien informados y bien atendidos; por otro lado, los ciudadanos pueden participar activamente en los procesos públicos. Este segundo aspecto nos lleva al concepto de democracia electrónica.

Para continuar y hacer efectiva la política del uso de medios electrónicos, inicialmente implementada en el ordenamiento jurídico con la expedición de las Leyes 527 de 1999 y 962 de 2005 -disposiciones fundamentadas en la aplicación de las políticas de fortalecimiento tecnológico y en la disminución de los tiempos y costos de realización de los trámites por parte de los administrados-, se requiere generar confianza en el uso de los mismos por parte de la ciudadanía, razón por la cual el capítulo segundo del proyecto de ley se dirige a regular la utilización de los medios electrónicos en la expedición de los procedimientos y trámites administrativos.

En el artículo 6° se establece la habilitación más importante en la utilización de los medios electrónicos por parte de la administración pública, en cuanto consagra que para atender los trámites y procedimientos de su competencia los organismos y entidades, además de utilizar los mecanismos que consagran las disposiciones vigentes, podrán ser realizados a través de medios electrónicos en el evento, claro está, de que el usuario manifieste su aceptación de que la relación con la Administración se adelante por este medio. Igualmente, se señala que el Gobierno Nacional determinará los mecanismos que sustituyan la firma autógrafa que permitan garantizar la identidad del suscriptor.

Teniendo en cuenta lo anterior, se establece en el artículo 7° que toda persona puede interactuar con la administración mediante estos medios, en cuyo caso deberá registrar su dirección en las bases de datos que la autoridad respectiva disponga para tal efecto.

Con el fin de generar confianza en la utilización de estos medios, se consagra en el artículo 8° que los documentos públicos autorizados o suscritos vía electrónica tendrán la validez y fuerza probatoria que le confieren las disposiciones del Código de Procedimiento Civil a los documentos manuscritos.

Así mismo, se permite en el artículo 9°, que las autoridades comuniquen y notifiquen sus actos a través de medios electrónicos, siempre que el administrado haya aceptado este medio de notificación, para lo cual se utilizará la sede electrónica que se tenga prevista para el efecto (artículo 10).

Con el fin de garantizar confianza en el uso de los medios electrónicos se consagran los mecanismos para demostrar el envío y la recepción de comunicaciones (artículos 11 y 12).

Si bien con la Ley 527 de 1999 se viabilizó que los órganos colegiados adelanten sesiones virtuales en ciertas ocasiones para dar seguridad a las mismas, en esta nueva ley se consagra que los respectivos reglamentos o estatutos internos deberán establecer los procedimientos, deliberación y votación en los que conste lo actuado con los correspondientes atributos de seguridad. Por ello, el artículo 13 responde a una necesidad generada por las múltiples actividades que desarrollan los servidores públicos en el cumplimiento de sus funciones. Y si bien el país ha avanzado en la utilización de medios electrónicos, es necesario fortalecer el sistema y, para el efecto, es necesario que el Gobierno Nacional adopte los estándares y protocolos que deben cumplir las entidades para incorporar al interior de las mismas la aplicación de estos medios en los procedimientos administrativos (artículo 14).

Conscientes de que la verificación y el cruce de información entre las entidades públicas no puede trasladarse al peticionario como un requisito adicional y menos aun mediante el cobro de valores adicionales a los que se hayan fijado para el respectivo servicio, se consagra que atendiendo el principio de colaboración, las entidades y los particulares que ejercen función pública deben suscribir convenios con el objeto de intercambiar de manera gratuita la información requerida para la realización de un trámite, servicio o procedimiento o para el reconocimiento de un derecho (artículo 15).

En el artículo 16 se prevé, para efectos de atender los principios de eficiencia, eficacia y celeridad en los procesos de contratación determinados en el artículo 81 del Decreto 066 de 2008, que en el evento de requerirse otra vinculación respecto de los contratistas no será necesario solicitarle nuevamente la documentación que ya repose en esa entidad y que no tenga el carácter de expirar, como por ejemplo la cédula de ciudadanía, certificaciones de experiencia laboral académica, entre otras. Lo anterior, con el fin de facilitar al ciudadano que va a prestar los servicios a la Administración el trámite de vinculación. Así mismo, la entidad, órgano o funcionario público no podrá solicitar al particular información o documentación que una o varias de sus mismas oficinas emitan o posean, sino que deberán coordinar con estas su obtención (artículo 17).

El proyecto de ley contempla expresamente en su artículo 18 que en todo tipo de proceso cualquier documento presentado por las partes, sea memorial o prueba documental, original o copia, se presuma auténtico. Tal propuesta corresponde a la tendencia internacional que reconoce la presunción de autenticidad como un supuesto que debe ser acogido por la Administración y al precepto constitucional, según el cual la buena fe debe presumirse.

El Código de Procedimiento Civil de 1970 aceptó la presunción de autenticidad para algunos documentos privados, dejando abierta la posibilidad para que legalmente se ampliara tal presunción. Y si bien es cierto que esta tendencia que busca implementar la presunción de autenticidad tiene detractores que consideran que la misma atenta contra la seguridad de los actos y que eventualmente facilita el fraude y la falsificación, también lo es que ninguna garantía importante ofrece una presentación personal o autenticación notarial, porque el delincuente que falsifica una firma también puede fácilmente reemplazar sellos etc.; además, la ley prevé para la parte afectada la posibilidad de tachar y de discutir el origen y contenido del documento, lo

cual le permite debatir la presunción de autenticidad e incluso, de ser preciso, contempla la posibilidad de proteger sus derechos mediante ante las instancias judiciales pertinentes, de manera que los principios constitucionales del debido proceso, derecho de defensa y de contradicción.

Esta exclusión de autenticidades tiene un efecto frente al ciudadano porque se les simplifica un trámite, a la fecha engorroso.

En el artículo 19 se contempla que en materia de registro civil de las personas los actos relacionados con el registro civil o que afecten el mismo puedan inscribirse en cualquier oficina autorizada para cumplir con la función del registro civil del territorio nacional o en los consulados de Colombia en el exterior. Esto facilita a las personas que han tenido que abandonar su lugar de origen por circunstancias especiales adelantar sus trámites en el lugar donde se encuentren.

Se habilita en los artículos 20 y 21 que las actuaciones y trámites surtidos ante las notarías se adelanten por medios electrónicos, siempre y cuando se garantice la autenticidad, integridad y disponibilidad de dicho trámite o actuación, lo cual busca facilitar el acceso de los ciudadanos al servicio público que estas prestan.

En el artículo 22 se propone transferir a las Cámaras de Comercio la facultad de inscribir las personas jurídicas extranjeras de derecho privado sin ánimo de lucro que establezcan negocios permanentes en Colombia, función que está atribuida actualmente al Ministerio del Interior y de Justicia por los artículos 48 del C. de P. C. y 12, numeral 12 del Decreto 200 de 2003, puesto que el mencionado Ministerio no tiene función de emitir políticas como tampoco cumple funciones de inspección, control y vigilancia respecto de dichas organizaciones.

Por considerar que las certificaciones sobre la existencia de procesos, estado de los mismos y ejecutoria de providencias son trámites administrativos que se cumplen al interior de la rama judicial se considera procedente desconcentrar esta función, que hoy está a cargo del juez, en los secretarios de despacho, para agilizar y lograr la obtención oportuna de los documentos de simple certificación, requeridos por el usuario (artículo 23).

En el artículo 25 se presenta una alternativa para que el ciudadano a quien se le hubiere perdido la primera copia de las escrituras, que por ley es la que presta mérito ejecutivo, o a quien se le hubiere arrebatado la tenencia de la misma pueda adelantar el trámite de reposición de la misma, que hoy únicamente se adelanta ante juez, para cuyo efecto se prevé que el Notario pueda adelantar ese trámite en aras de facilitar al ciudadano la obtención del medio de prueba único previsto para reclamar sus derechos.

Con el fin de agilizar la atención de las peticiones en el sector salud, en el artículo 26 se consagró que todas las entidades prestadoras de servicio de salud, así como las administradoras de Planes de Beneficio, deben tener una oficina de atención al usuario y una línea gratuita nacional, departamental o local las 24 horas del día, los siete (7) días de la semana. Con esto se da respuesta de fondo a los usuarios en tiempo real, pues es evidente y notorio que las oficinas de atención al usuario en el sector salud no operan de acuerdo con las necesidades de los ciudadanos.

En materia de reglamento de trabajo se propone, en el artículo 27, la supresión de la aprobación previa de este por parte del Ministerio de la Protección Social, no obstante se mantiene la obligación del empleador de elaborarlo, darlo a conocer a los trabajadores y/o al sindicato, así como la competencia del Inspector de Trabajo para resolver las objeciones que estos formulen cuando consideren que sus cláusulas atentan contra sus derechos y para que dicha autoridad ordene al empleador realizar las adiciones, modificaciones o supresiones conducentes. Como consecuencia de ello, se derogarían los artículos 116, 117, 118 y 120 a 125 del C.S.T.

El trámite que se propone suprimir en la actualidad no tiene ningún valor, porque el reglamento adquiere fuerza una vez es discutido y concertado con los trabajadores y siempre que estos convengan en ello, de manera que la supresión del trámite previsto en la legislación actual permite la aplicabilidad rápida y oportuna del reglamento en cuanto el acuerdo no debe surtir trámite alguno ante el Ministerio de la Protección Social. Lo anterior, claro está, no significa que ese Ministerio no ejerza control sobre los mismos, pues en el momento de las visitas del Inspector de Trabajo se deberá constatar que el reglamento no contraríe la Constitución ni la ley. Así mismo, debe tenerse en cuenta que el Código Sustantivo del Trabajo señala que todos los aspectos consagrados en el reglamento que contraríen la ley se entienden como no escritos.

En los artículos 28 y 29 se propone modificar el artículo 149 del Código Sustantivo del Trabajo, con el fin de que el trabajador no requiera autorización para adquirir créditos que superen tres veces su salario mensual. La eliminación de la prohibición actualmente consagrada permite que el trabajador acceda, según sus necesidades y en forma directa a los créditos que otorgan las entidades y organismos vigilados, sin la necesidad de acudir a instancias creadas al margen de la ley. Así mismo, se permite que el trabajador y el empleador acuerden por escrito el otorgamiento de préstamos, anticipos y deducciones sin trámites adicionales.

En razón a que el tema de las cesantías en la legislación colombiana ha evolucionado notablemente a partir de la Ley 50 de 1990, es necesario otorgarle al trabajador la posibilidad de solicitar a su empleador o al fondo privado de cesantías, según sea el caso, el retiro parcial de las mismas, previa demostración de la inversión (artículo 31).

En los artículos 32 y 33 del proyecto de ley, se propone que el otorgamiento de la personería jurídica de las organizaciones de pensionados lo realicen las alcaldías municipales y no el Ministerio de la Protección Social. Lo anterior, teniendo en cuenta que estas asociaciones se constituyen como una organización civil sin ánimo de lucro, cuyo otorgamiento de la personería jurídica corresponde a las alcaldías, de manera que siendo concordante con ello resulta pertinente que esta

clase de organizaciones sean las encargadas de realizar ese trámite.

En el artículo 34 se suprime el registro del Comité Paritario de Salud Ocupacional ante el Ministerio de la Protección Social, toda vez que la verificación del cumplimiento de las disposiciones que regulan estos comités se realizará en cualquier momento, mediante la solicitud de información que realice el inspector de trabajo en su despacho o a través de visita en las instalaciones de la respectiva empresa, ante lo cual resulta inocuo el registro previo de los mismos, por cuanto dicho trámite no garantiza que efectivamente estos se constituyan, situación que en todo caso podrá vigilada por el Ministerio a través de los inspectores del Trabajo.

Se racionaliza el trámite para la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar por cuanto actualmente están exigiendo para afiliar a las pequeñas y medianas empresas, documentos que hacen engorroso y en ocasiones imposibilitan el ingreso de estas empresas al Sistema de Subsidio Familiar (artículo 35).

Lo anterior, optimiza el trámite haciéndolo expedito y sin cargas económicas para las pequeñas empresas, al solicitar certificaciones a otras entidades de Seguridad Social.

En el artículo 36 se reduce el término de treinta días a tres días para que las Cajas de Compensación Familiar comuniquen por escrito todo rechazo o aprobación de afiliación. Lo anterior permitiría la unificación con los plazos señalados para las afiliaciones a las EPS y a las Administradoras de Fondos de Pensiones.

En el sector Transporte se propone modificar el parágrafo del artículo 38 de la Ley 769 de 2002, modificado por las Leyes 903 de 2004 y 1281 de 2009, con el fin de dejar en igualdad de condiciones a los comercializadores de los vehículos importados como los de fabricación nacional, al permitirles que ingresen al país vehículos nuevos que se puedan comercializar e inscribir en el organismo de tránsito donde se matriculan; por tanto, los saldos de vehículos se podrán comercializar y registrar con posterioridad al año modelo, siempre que la inscripción ante el organismo de tránsito se efectúe dentro de los noventa días hábiles siguientes a la adquisición del vehículo, requisito que se demostrará con la fecha de la factura de compra.

Así mismo, en el artículo 39, para ser coherentes con las medidas adoptadas anteriormente, se introduce una modificación al artículo 47 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, en el sentido de ampliar el plazo previsto en el inciso primero del mencionado para la inscripción de vehículos automotores ante el organismo de tránsito correspondiente a noventa días hábiles, por cuanto el término establecido actualmente resulta insuficiente para cumplir con esta obligación, lo cual genera para el ciudadano que una vez vencido el plazo deba adelantar el registro a través de trámites más engorros.

En el artículo 40 se estableció que las sociedades sometidas a inspección, vigilancia o control de la Superintendencia de Sociedades deberán publicar sus estatutos en su página web, con el fin de garantizar la publicidad de los mismos y de hacer uso de la inmediatez de los medios electrónicos de comunicación. A su vez, se suprime en el artículo 41 el requisito de elevar a escritura pública la reforma de los estatutos sociales, de manera que será suficiente con el registro en la Cámara de Comercio para que estos produzcan efectos.

En el artículo 42, con el fin de evitar la competencia desleal y la inducción a error en el ciudadano, se señala que las Cámaras de Comercio se abstendrán de matricular a un comerciante o establecimiento de comercio con el mismo nombre de otro ya matriculado, mientras la matrícula de este último no haya sido cancelada. Así mismo, se abstendrán de matricular establecimientos de comercio, o empresarios, personas naturales o jurídicas, con nombres comerciales, enseñas, marcas u otros distintivos o expresiones que solo pueden utilizar las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, tales como la palabras “Banco”, “Corporación Financiera”, “Compañías de Financiamiento”, “Cooperativa Financieras”, “Sociedades de Intermediación Cambiaria”, “Sociedades de Servicios Financieros” o denominaciones y/o palabras referidas a un servicio financiero como ahorro, depósito, actividad financiera, entre otras. Lo anterior, para evitar confusiones en cuanto a la naturaleza jurídica, en tanto que bajo esas circunstancias aquellas pueden ser asimiladas a una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera.

En el artículo 44, se propone modificar el parágrafo del artículo 773 del Código de Comercio, con el fin de que la factura pueda transferirse después de haber sido aceptada por el comprador o beneficiario del bien o servicio, y hasta cinco (5) días hábiles antes de su vencimiento para el pago, con el fin de que el legítimo tenedor informe al comprador el número de cuenta bancaria correspondiente a la cual se hará la transferencia bancaria, si así se ha estipulado. Con esta propuesta se pretende evitar las largas y eternas filas de proveedores en las pagadurías de las empresas para que les elaboren los cheques con que se les pagarán sus facturas, pues las relaciones empresariales modernas exigen que se adopten mecanismos tales como el pago electrónico a los pagadores.

Se viabiliza la expedición de certificados electrónicos por las Cámaras de Comercio, lo cual resulta fundamental para el desarrollo del sistema electrónico de contratación pública Secop. De igual forma moderniza la función registral de dichos organismos (artículo 45).

Así mismo, se posibilita en el artículo 48 el desarrollo de actuaciones administrativas por medios electrónicos y la constitución por estos mismos medios de sociedades por acciones simplificadas y de microempresas, para simplificar la relación de los empresarios y ciudadanos con dichas entidades al mismo tiempo que moderniza la función a su cargo.

Se establece en el artículo 49, un procedimiento especial para las liquidaciones de sociedades privadas sin pasivos con el cual se trata de evitar dilaciones innecesarias en la liquidación del patrimonio social, cuando quiera que la sociedad ha permanecido inactiva y no ha contraído pasivos con terceros o los ha cancelado totalmente.

Y se incluye, en el artículo 50, un procedimiento que permita adjudicar bienes que aparezcan con posterioridad a la liquidación de sociedades privadas, se busca evitar que los particulares hagan uso, por analogía y no por previsión expresa, de las dispendiosas normas de liquidación del Código de Procedimiento Civil y encuentren un mecanismo más expedito para sus requerimientos.

No se trata de modificar una norma del Código de Procedimiento Civil sino de establecer un mecanismo expedito que permita atender las contingencias sucedidas cuando quiera que existan bienes en cabeza de una persona jurídica inexistente.

En el artículo 51 se propone derogar los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 550 de 1999, por cuanto a partir del término señalado en el artículo 126 de la Ley 1116 de 2006, la Ley 550 de 1999 solo es aplicable a las entidades territoriales, a las descentralizadas del mismo orden y a las universidades estatales del orden nacional o territorial de que trata la Ley 922 de 2004. Es decir, que los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 550 de 1999, que señalaron para la Superintendencia de Industria y Comercio las obligaciones que se mencionan a continuación, solo serían aplicables respecto de las entidades mencionadas. Tales obligaciones son: 1. Vigilar el Registro Nacional de Avaluadores en el que deban estar inscritas las personas que realicen avalúos de terrenos o construcciones en el marco de la Ley 550 citada; 2. Reglamentar la integración y actualización de la lista de avaluadores de bienes diferentes a terrenos y construcciones que se requieran para la negociación de acuerdos de reestructuración a que se refiere la Ley 550; 3. designar, a solicitud del promotor, el avaluador para los efectos señalados en el numeral anterior.

En este contexto, se propone derogar los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 550 de 1999, por cuanto con tal derogatoria entraría a ser de aplicación para las entidades arriba mencionadas en los casos regulados por la Ley 550, lo señalado en el artículo 27 del Decreto 2150 de 1995.

De esta manera se elimina un trámite asignado en cabeza de la Superintendencia antes mencionada, entidad no especializada en materia de avalúos ni en el manejo y control de listas de avaluadores, al tiempo que se suprime la necesidad para los avaluadores de registrarse no solo en las lonjas de propiedad raíz -entidades especializadas en la materia, sino también en el Registro Nacional de Avaluadores a cargo actualmente también de esa Superintendencia por virtud de las normas que se propone derogar.

En el artículo 52 se busca la racionalización del trámite de avalúos en materia de financiación de vivienda. Ello, por cuanto se pretende que entidades especializadas en dicha materia como lo son el Instituto Agustín Codazzi y las lonjas de propiedad raíz sean las que se encarguen de la conformación y actualización de dichas listas y no la Superintendencia de Industria y Comercio, respecto de la cual la selección de avaluadores o la conformación de listas que los integren no guarda ninguna identidad o unidad temática con las funciones que le corresponde desarrollar, y más bien constituyen un trámite adicional e innecesario si se tiene en cuenta que las lonjas de propiedad raíz manejan listas de evaluadores a las cuales pueden acudir los interesados en las operaciones de financiación de vivienda.

Mediante el artículo 54 se suprime el Parágrafo 1° del artículo 19 de la Ley 222 de por cuanto se considera innecesaria la participación de la Superintendencia de Sociedades en las reuniones no presenciales.

En el artículo 55 se excluye de la presentación personal de los poderes para adelantar trámites ante la Superintendencia de Industria y Comercio relacionados con el registro de signos distintivos y nuevas creaciones, dado que Colombia ha asumido unos compromisos internacionales en materia de propiedad industrial particularmente en el tratado de derecho de marcas que busca a nivel de las oficinas de propiedad industrial del mundo la eliminación de requisitos formales. La eliminación propuesta simplifica notablemente el trámite para el empresario solicitante de una patente o de un registro de marca y de los demás trámites relacionados de los poderes para adelantar trámites ante la Superintendencia de Industria y Comercio.

Se propone modificar en el artículo 57, el artículo 17 de la Ley 56 de 1981 para que este trámite sea adelantado directamente por el Ministerio de Minas y Energía y así racionalizando de esta forma el trámite que antes se adelantaba directamente ante el Presidente de la República.

Con la modificación prevista en el artículo 59 del artículo 308 del Código de Minas, se propone eliminar la obligación de anexar el certificado de registro minero del correspondiente Título Minero que se pretende amparar. Dado que el minero puede presentar el Amparo Administrativo ante la Alcaldía y ante la Autoridad Minera, puesto que dicha autoridad puede obtener directamente el certificado, disminuyendo los tiempos del trámite en estos casos.

En el artículo 60 se propone extender la entrega de dineros sin juicio de sucesión cuando la persona sea titular de una cuenta corriente o de dineros representados en certificados de depósito a término o cheques de gerencia o en unidades o derechos participativos en una cartera colectiva o en un fondo voluntario de pensiones, siempre y cuando no excedan la cuantía que consagra la legislación vigente. Esta modificación se sustenta en que no existe razón para excluir los otros mecanismos de ahorro establecidos en la ley y así se garantiza que los herederos puedan contar con recursos mientras se adelanta el proceso de sucesión.

En el artículo 61 se propone eliminar la supresión de la inscripción en el registro mercantil la condición de administradora de los Fondos de Pensión de Jubilación de Invalidez, por cuanto la constitución de las mismas cuenta con la autorización previa de la Superintendencia Financiera del domicilio de la sociedad administradora y el registro no genera utilidad, ni para el sistema financiero, ni para el público en general.

Por su parte el artículo 62 propone derogar el literal j) del artículo 177 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, disposición que está sumando trámites que no generan valor agregado al supervisado, y el artículo

148 del mismo Estatuto, toda vez que con el depósito señalado en dicha disposición se está generando un procedimiento innecesario a las fiduciarias, que además no cumple con la finalidad prevista de dar seguridad a los fideicomisos particulares o judiciales, seguridades consagradas en otras disposiciones.

En el artículo 63 se elimina la autorización de repartos de rendimientos financieros de los Fondos Mutuos de Inversión que realiza la Superintendencia Financiera de Colombia, en virtud del artículo 22 del Decreto-ley 2514 de 1987, con lo cual se suprime la coadministración de la Superintendencia de los Fondos Mutuos de Inversión, lo cual guarda armonía con la autorización del Gobierno Nacional de eliminar buena parte de las aprobaciones que impartía la Superintendencia a los estados financieros de las entidades vigiladas.

Por su parte el artículo 64 consagra la posibilidad de emitir electrónicamente pólizas a cargo de empresas aseguradoras, cumpliendo con los requisitos del Código de Comercio y con los requisitos de autenticidad, integridad y no repudio, lo que resulta fundamental para la modernización tanto del Sistema Electrónico de Contratación Pública -Secop-, como de la función registral de las Cámaras de Comercio.

En el artículo 65 se propone la creación de un trámite no judicial ante notario para la cancelación y reposición de títulos valores emitidos por las entidades del sector bancario, respetando los requisitos de publicidad ante terceros para que estos puedan hacer valer sus derechos en debida forma. Tal medida proporcionará a los clientes del sector financiero una forma jurídicamente segura y eficiente para la solución de una problemática relativamente frecuente, como es el hecho de la destrucción total o parcial, la pérdida o el hurto de estos títulos, con el beneficio adicional de no generar costos importantes. En todo caso, la propuesta contempla el hecho que de presentarse dentro del trámite oposición alguna, ya sea por el mismo emisor o girador del título o por un tercero con causa justificada, necesariamente el asunto se remitirá al proceso verbal previsto en el Código de Procedimiento Civil.

En armonía con los artículos propuestos en el capítulo referente al sector Comercio, se proponen, en el artículo 66, las derogatorias de las siguientes disposiciones del Código de Comercio: inciso final del artículo 1232, del numeral 5 del artículo 1234, el numeral 4 del artículo 1235 del Código de Comercio, por cuanto le generan a la Superintendencia Financiera una coadministración con las entidades fiduciarias, que no se predica respecto de las demás entidades vigiladas y disminuyen trámites que deben adelantar estas entidades ante este organismo de vigilancia y control, facilitando la gestión de las mismas.

En el Capítulo IX, se hacen propuestas significativas relacionas con el sector ambiente, que facilitarán los trámites especialmente en el ramo de la construcción. Es así como en el artículo 67 se propone que en el trámite de la licencia de urbanismo o construcción sea la autoridad competente la que apruebe el servicio temporal de acueducto y alcantarillado y que no sea necesaria la autorización real del concepto de disponibilidad de servicios públicos domiciliarios. Actualmente esta última puede tardar de 30 a 60 días, en tanto que la temporal se otorga en 15 días.

En lo que respecta al plan de manejo ambiental y otros permisos, el artículo 68 incorpora los permisos, autorizaciones y concesiones de carácter ambiental en los planes de manejo ambiental para aquellos proyectos, obras o actividades que se encuentran inmersos en los regímenes de transición, evitando con ello un trámite adicional que debería surtirse ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o Corporaciones Autónomas, según la competencia. En este sentido, se faculta al Gobierno Nacional para reglamentar los requisitos y la forma de otorgamiento de dichos planes.

El artículo 69 propone la creación del Permiso Unico de Manejo Ambiental, el cual propende porque las autoridades ambientales efectúen el seguimiento ambiental de las autorizaciones ambientales concedidas a una misma empresa de manera conjunta, atendiendo a la integralidad de la industria, efectuándose una sola visita de seguimiento anual, lo cual convierte el control ambiental en un control más eficiente y eficaz y, por sobre todo, garantizando una mejor gestión de las autoridades ambientales y mejorando la confianza por parte del sector productivo hacia el Estado, evitando una tramitología excesiva y costosa para el sector productivo.

En los artículos 70 y 71 se propone el establecimiento de una categorización para facilitar el otorgamiento de las licencias de construcción, definiendo tiempos diferenciales dependiendo de la dimensión del proyecto y el diseño estructural del mismo, con ello se busca agilizar la expedición de licencias para los proyectos de menor complejidad. En la actualidad la autoridad competente dispone de 45 días hábiles para pronunciarse sobre las solicitudes de licencia independientemente de la complejidad de las mismas, la propuesta consagra un término de 20 días hábiles para las construcciones menos complejas.

Del mismo modo, se propone la operación del silencio positivo cuando vencidos los términos para cada categoría el curador no se haya pronunciado.

Así mismo, se propone que el Gobierno Nacional reglamente los tipos de edificaciones que aplicarían en cada una de las categorías propuestas, de acuerdo al impacto urbanístico que pueda generar y complejidad estructural y constructiva.

Por su parte, el artículo 72 propuesto, en relación con las modificaciones de los planes parciales, busca evitar que se deban realizar nuevamente los trámites y actuaciones que ya se han efectuado, considerando que las vigencias de las normas generales de los planes de ordenamiento territorial y que los pronunciamientos requeridos para el trámite de un plan parcial son de largo plazo, por lo cual no sería necesario entrar a reformular y revisar nuevamente dichas decisiones, en el entendido que tales condiciones se mantienen para el desarrollo urbanístico de la zona objeto del plan parcial.

Así las cosas, se propone que la consulta preliminar para la modificación de un plan parcial únicamente se pueda circunscribir a los aspectos sobre los cuales se

solicite de manera expresa modificación, no siendo viable que se definan nuevas normas ni determinantes para los aspectos que no son objeto de modificación.

Por último, el artículo 73 racionaliza la exigencia de planes parciales en suelos urbanos, para permitir su desarrollo mediante la aprobación de un proyecto urbanístico general o licencia de urbanización en predios que cuenten con accesibilidad vial y disponibilidad inmediata de servicios públicos, pero como un solo planteamiento urbanístico de carácter general, como medida que permita sufragar integralmente las cargas de su desarrollo y, además, con estricto cumplimiento de las normas sobre aprovechamientos y obligaciones de la urbanización contenidas en el POT.

Con ello se busca corregir la indeterminación en el desarrollo del suelo urbanizable calificado por los municipios, así como las dificultades de gestión administrativa y el exceso de trámites que entorpecen la salida de suelo al mercado, no solo porque hace inaccesible la vivienda a los ciudadanos más pobres, sino porque también va a generar un urbanismo mezquino que premia la sobreexplotación del suelo para cubrir los sobre costos que se generan con la lentitud en la generación de suelo.

Por la trascendencia del presente proyecto, el Gobierno Nacional se permite presentar a consideración del honorable Congreso de la República la presente iniciativa con el firme propósito de llevar a la realidad la idea de un verdadero Estado Comunitario.

De los honorables Congresistas,

El Ministro del Interior y de Justicia,

Fabio Valencia Cossio.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 23 de julio de 2009

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 24 de 2009 Senado, *por la cual se dictan disposiciones en materia de racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos y se establecen parámetros para el uso de medios electrónicos en la Administración Pública,* me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., julio 23 de 2009

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la ***Gaceta del Congreso***.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Javier Cáceres Leal.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NUMERO 25 de 2009 SENADO

por medio de la cual se establecen los principios y orientaciones de la transformación social.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TITULO I

PRINCIPIOS

Artículo 1°. *El deber de universalidad.* La política social buscará realizar el deber del Estado de garantizar los derechos sociales a todos los habitantes del territorio nacional, sin ninguna distinción, por lo que deberá tender a asegurar un conjunto básico de prestaciones de igual calidad a todas las personas.

Artículo 2°. *Principio de igualdad y de no discriminación.* La política social deberá amparar a todos los habitantes del territorio, sin discriminación, por razones de sexo, raza, origen nacional, orientación sexual, religión, edad u otra condición social irrelevante para la concesión de los beneficios sociales. Este deber de no discriminación no debe ser entendido como un obstáculo para que las autoridades desarrollen acciones afirmativas a favor de grupos tradicionalmente discriminados.

Artículo 3°. *Universalismo, garantías sociales y empleo formal.* En desarrollo del principio de universalidad, la política social deberá prever mecanismos para asegurar una satisfacción igualitaria de los derechos sociales de todas las personas y no exclusivamente de la población que trabaja en el sector formal de la economía. Es deber entonces de las autoridades prever mecanismos para asegurar los derechos sociales de las personas que no están vinculadas al empleo formal. Igualmente es deber de las autoridades, prever mecanismos contracíclicos de protección social para evitar que las recesiones deterioren gravemente el goce de los derechos sociales; estos mecanismos de protección deberán amparar especialmente a las poblaciones vulnerables.

Artículo 4°. *Universalidad, focalización y protecciones especiales.* Las políticas de focalización deben ser complementarias y compatibles con el deber del Estado de garantizar y asegurar las prestaciones universales de calidad a todas las personas. Los criterios de focalización deberán ser públicos, objetivos e imparciales, para evitar la asignación clientelista de los subsidios o de las transferencias y asegurar que beneficien especialmente a las poblaciones que gozan de protección constitucional especial.

Parágrafo. Los criterios y políticas de focalización deberán ser evaluados con periodicidad para evitar

errores tipo I y II en la asignación de recursos y/o transferencias a la población.

Artículo 5°. *Equidad de Género.* La política social deberá garantizar la equidad de género. A tal efecto se reconocerá la contribución de la mujer a la economía de cuidado como aporte sustancial al fortalecimiento del componente social del Estado y al mismo sistema económico.

Artículo 6°. *Principios de equidad y solidaridad.* Es deber de todos los habitantes del territorio contribuir para que la política social sea sostenible y para que esta logre una sociedad más justa y equitativa.

Artículo 7°. *Enfoques de derechos, cohesión social y promoción de la ciudadanía.* La política social se formulará y evaluará con un enfoque de derechos humanos y con enfoques diferenciados a fin de beneficiar especialmente a las poblaciones que gozan de una protección constitucional especial. La política social deberá reducir las brechas sociales y promover los mecanismos para la integración social, la cohesión social y la ciudadanía.

Artículo 8°. *Calidad de las prestaciones básicas.* Es deber del Estado establecer mecanismos que aseguren que las prestaciones básicas sean de buena e igual calidad para todos los beneficiarios de la política social.

Artículo 9°. *Integralidad de la política social.* Es deber del Estado, y en especial de las autoridades económicas, asegurar que las distintas políticas sociales no se encuentren desarticuladas. Toda formulación de una política social deberá examinar sus posibles impactos sobre otras políticas sociales y deberá tender a que las distintas políticas sociales se retroalimenten positivamente y conformen una política social general que logre el máximo impacto positivo en la realización progresiva de los derechos sociales.

Artículo 10. *Articulación de la política económica general y de la política social.* La política económica general deberá estar articulada a la política social. Es deber de las autoridades económicas examinar el eventual impacto de las distintas medidas de política económica general sobre los derechos sociales, y en especial sobre el goce de los mismos por las poblaciones vulnerables.

Parágrafo. La Junta Directiva del Banco de la República, sin perjuicio de su deber constitucional primario de controlar la inflación, no podrá ser indiferente a los impactos que sus decisiones tengan sobre el goce de los derechos sociales.

Artículo 11. *Deber de transparencia y de información en política social.* Es deber del Estado y específico de cada una de las autoridades del sector social establecer un sistema de información transparente, que permita a todos los ciudadanos monitorear y evaluar periódicamente el desarrollo de la política social.

Artículo 12. *Prestaciones básicas sociales.* Los contenidos mínimos determinados en cada uno de los derechos sociales señalados en esta ley se denominarán prestaciones básicas sociales y corresponden al paquete de derechos básicos que el gobierno nacional deberá definir, garantizar y realizar. Para la concreción de dichas prestaciones básicas, deberán seguirse los siguientes lineamientos:

- Frente a cada prestación básica deberán especificarse los mecanismos y estrategias de provisión, las obligaciones concretas por parte de las entidades responsables, la forma de exigibilidad administrativa y judicial estableciendo protocolos pormenorizados y los mecanismos de rendición de cuentas por parte de las autoridades, señalando cada una de las actuaciones que se deben desarrollar para lograr la realización plena de cada prestación básica social.

- Dicho proceso de definición deberá contar en todo momento con la participación de la ciudadanía, durante las siguientes etapas: revelación de preferencias, elección y definición de las garantías, implementación, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas.

- La definición deberá responder a la viabilidad fiscal que establezca el gobierno, garantizando el respeto del principio de progresividad en la realización de los derechos.

- El uso de mecanismos de focalización deberá seguir los lineamientos del artículo cuarto (4º) de la presente ley.

Parágrafo. Las prestaciones básicas sociales deberán insertarse dentro de las políticas públicas sobre los derechos como la base para una estrategia que garantice la universalidad de estos en el largo plazo.

Artículo 13. *Principio de exigibilidad.* La efectiva protección y garantía de los derechos sociales, económicos y culturales requiere que las personas gocen de los mecanismos efectivos, tanto judiciales como administrativos apropiados para exigir al Estado su cumplimiento, siempre que una autoridad desconozca los contenidos protegidos por esta ley o por otras normas jurídicas. Deberán igualmente establecerse mecanismos judiciales y administrativos de protección contra el desconocimiento de estos derechos por los particulares, cuando estos se encuentren obligados a respetarlos o satisfacerlos.

En caso de que la ley no haya desarrollado otro mecanismo judicial eficaz para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, las personas podrán interponer la acción de tutela para la protección del contenido básico de esos derechos, definido en esta ley y en otras normas jurídicas, que se entienden derechos fundamentales, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Artículo 14. *Principio de prioridad en el gasto social.* El gasto público social está destinado exclusivamente a garantizar la realización de los derechos sociales, económicos y culturales y tiene prioridad sobre cualquier otro destino, salvo estado de guerra exterior o razones de seguridad nacional.

Artículo 15. *Principio de Unidad.* Las normas y decisiones que en materia de derechos sociales, económicos y culturales, sean dictadas por el Estado, deberán atender los lineamientos generales definidos en la presente ley a fin de garantizar la unidad, coherencia y articulación sustantiva e institucional de la política pública en materia social, para Colombia.

En virtud de este principio, en un término no superior a 10 años contados a partir de la promulgación de la presente ley, se deberán armonizar con ella, las políticas públicas hasta ahora vigentes.

TITULO II

SOBRE LOS DERECHOS

Artículo 16. *Política social y contenido total de los derechos sociales.* La política deberá buscar la realización efectiva del contenido pleno de los derechos sociales garantizados por la Constitución y por los tratados de derechos internacionales ratificados por Colombia, y de conformidad con los criterios establecidos al respecto por la Corte Constitucional y por la doctrina autorizada elaborada por los organismos de supervisión de los tratados en la materia, como el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

Artículo 17. *Política social, contenidos básicos y contenidos de realización progresiva de los derechos sociales.* Las autoridades tienen el deber de tomar las medidas inmediatas para satisfacer de manera inmediata y sin discriminaciones el contenido mínimo y básico de los derechos sociales. Deberá igualmente tomar todas las medidas razonables y hasta el máximo de los recursos posibles para avanzar progresivamente en la plena satisfacción de los derechos sociales.

Artículo 18. *Prohibición de retrocesos en el desarrollo de los derechos sociales.* En desarrollo del principio de progresividad, las autoridades no podrán tomar medidas que impliquen retrocesos en la satisfacción de los derechos sociales. Estas medidas se presumen inconstitucionales y solo serán válidas si las autoridades demuestran que se trata de medidas necesarias y proporcionadas para la satisfacción de un objetivo constitucional imperioso.

Artículo 19. *Obligaciones de las autoridades frente a los derechos sociales.* Conforme a la Constitución y a los tratados de los derechos sociales ratificados por Colombia y que se entienden incorporados al bloque de constitucionalidad, las autoridades tienen el deber de respetar, proteger y realizar los derechos sociales. La obligación de respetar exige que las autoridades eviten las medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho social respectivo. La obligación de proteger impone a las autoridades el deber de adoptar medidas que eviten que el goce del derecho respectivo sea obstaculizado por terceros. La obligación de realizar exige que las autoridades adopten medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar efectivamente del derecho social respectivo.

Artículo 20. *Derecho al mínimo vital.* El derecho al mínimo vital implica para su efectiva realización la obligación a cargo del Estado, de adoptar todas las medidas necesarias para evitar que una persona se vea reducida en su valor intrínseco como ser humano por una precaria condición material que le niega la posibilidad de una vida digna.

El mínimo vital respecto a cada uno de los derechos sociales debe ser garantizado por el Estado lo que excluye la posibilidad de invocar restricciones económicas para incumplir su satisfacción.

Artículo 21. *Derecho a la educación.* El derecho a la educación comprenderá como elementos mínimos, la garantía de: condiciones materiales necesarias para la adecuada prestación del servicio de educación con calidad; disponibilidad de recursos humanos y físicos suficientes para prestar el servicio de educación; y exigibilidad por parte del educando, del acceso al servicio educativo y de la permanencia en el mismo, en el nivel de enseñanza primaria.

El derecho a la educación también comprende como elemento mínimo, la garantía progresiva del acceso al servicio educativo y permanencia en el mismo, en los niveles de enseñanza preescolar, media vocacional y superior. El Estado promoverá el establecimiento progresivo de la gratuidad en estos niveles de enseñanza, además de ampliar progresivamente el acceso hasta asegurar el ingreso al sistema educativo desde los 3 años de edad.

En todo caso, la política pública social en el componente de educación tendrá como criterio de protección especial, garantizar el acceso y permanencia al sistema educativo, a miembros de grupos vulnerables como menores trabajadores, menores discapacitados, menores miembros de minorías étnicas y menores desplazados.

Este derecho implica además, proteger y garantizar los derechos humanos en el mismo proceso educativo.

De otro lado, en virtud del derecho a la educación, debe garantizarse a los educadores condiciones dignas para el ejercicio de su trabajo, lo que comprende la disponibilidad de instalaciones y recursos para el ejercicio de su función, una remuneración adecuada y oportuna, posibilidades de capacitación y actualización y el respeto por la libertad académica de la que son titulares.

Parágrafo. En virtud del principio de igualdad de oportunidades de educación, el Estado debe garantizar los medios para la efectiva integración, de los menores con discapacidades, al aula ordinaria.

Artículo 22. *Derecho a la salud.* El derecho a la salud comprenderá como elemento mínimo, la exigibilidad de niveles de atención dignos, los cuales corresponden a los servicios de mejor calidad que el Estado esté en capacidad de proveer.

La política pública en el componente de salud girará alrededor del reconocimiento del derecho a programas y servicios de calidad dirigidos tanto a la prevención como al tratamiento, en salud física como mental. El Estado debe promover programas de educación dirigidos al cuidado de la salud y en particular a la educación en salud sexual y reproductiva. También deberá proveer de manera especial y no excluyente, los medios de prevención y tratamiento para las principales enfermedades infecciosas y para eventuales epidemias.

En todo caso el derecho a la salud no implica el desconocimiento de la voluntad informada del paciente de consentir o no consentir procedimientos dirigidos a la prolongación de la vida por mecanismos artificiales.

El Estado debe garantizar los recursos humanos y físicos suficientes para la prestación del servicio de salud a todas las personas, de manera oportuna y con los más altos niveles de calidad que sean posibles, tanto en

niveles de competencia de los profesionales de la salud como de estándares de medicamentos, intervenciones, procedimientos e infraestructura hospitalaria.

De otro lado, en virtud del derecho a la salud, debe garantizarse a los profesionales de la salud condiciones dignas para el ejercicio de su trabajo, lo que comprende la disponibilidad de instalaciones y recursos para el ejercicio de su función, una remuneración adecuada y oportuna, posibilidades de capacitación y actualización y el respeto por su criterio científico en la prescripción de exámenes, procedimientos y tratamientos.

Parágrafo. El Estado está obligado a proveer los tratamientos y procedimientos dictaminados por los profesionales médicos del sistema al que esté adscrita cada persona. Cuando se probare que el profesional no dictaminara los exámenes, procedimientos o tratamientos necesarios para prevenir una enfermedad grave, la entidad prestadora de salud a la que se encuentre adscrito el profesional, en el caso de entidades privadas, y el Estado, en el caso de entidades públicas, responderán solidariamente por la afectación al derecho a la salud y/o la vida.

Parágrafo. Si por conexidad con el derecho a la salud se encuentran amenazados y/o vulnerados los derechos a la vida y/o a la integridad personal, procederá la acción de tutela, encaminada a garantizar que el tratamiento, procedimiento o intervención, dictaminados por un profesional de la salud, se provean efectivamente y en las condiciones de mayor calidad de las que el Estado sea capaz.

Parágrafo. En el caso de los miembros de grupos minoritarios étnicos y raciales, el derecho a la salud deberá propender por la garantía de los valores culturales de tradición en estos grupos.

Artículo 23. *Derecho a la seguridad social.* El derecho a la seguridad social comprenderá como elemento mínimo, el pago oportuno de las prestaciones de seguridad social, así como la asistencia social, no pudiendo argüir los particulares que administren fondos de pensiones, ni el Estado, razones presupuestales para su incumplimiento.

La política pública social en su componente de seguridad social, se dirigirá a extender progresivamente la cobertura de la seguridad social a todas las personas, de tal suerte que exista una protección efectiva y oportuna frente a los riesgos sociales. A tal efecto, deberá promover que toda persona esté integrada al sistema de seguridad social y protegida en circunstancias de muerte, vejez, enfermedad, maternidad y accidentes del trabajo.

En el caso de la asistencia social, el componente de seguridad social de la política pública social, se orientará a garantizar progresivamente que todos los adultos mayores que no tengan seguro frente a riesgos sociales por no cumplir con los requisitos exigidos para el reconocimiento del derecho a la pensión, y que no cuenten con otros ingresos, reciban asistencia del Estado, que les garantice una existencia digna.

Artículo 24. *Derecho al trabajo.* El derecho al trabajo comprenderá como elementos mínimos, el pago oportuno de salarios, licencias por incapacidad laboral o de maternidad, o de los honorarios derivados de los contratos de prestación de servicios.

El derecho al trabajo implica que toda persona que preste su fuerza laboral en el desarrollo de la actividad que haya elegido, bajo la modalidad de contrato de trabajo, de prestación de servicios o similares, debe contar con la oportunidad de proveer a sí misma y a su familia un sustento, logrado en desarrollo de su labor en condiciones de seguridad, equidad y dignidad.

De igual forma, el Estado garantizará que la flexibilización laboral no anule el núcleo esencial del derecho al trabajo. En consecuencia, impedirá toda medida que conduzca directa o indirectamente a hacer de la inestabilidad y de la informalidad, la regla general y no la excepción.

El Estado dará especial protección a los niños, a las mujeres embarazadas y cabeza de familia, a los discapacitados y los miembros de poblaciones vulnerables, en el componente de la política pública social relativo al derecho al trabajo. A tal efecto dispondrá medidas y recursos necesarios para que progresivamente se elimine el trabajo de menores y se fortalezca la inclusión al mercado laboral y estabilidad en el mismo, de los miembros de los demás grupos especiales.

Parágrafo. El derecho al trabajo demanda del Estado la garantía de promoción de programas de formación técnica y tecnológica como componente necesario para la ampliación de la cobertura de ocupación.

Artículo 25. *Derecho a la alimentación adecuada.* El derecho a la alimentación adecuada comprenderá como mínimo, la exigibilidad de la garantía material a los alimentos, cuando el deber de proveerlos recaiga directamente en el Estado y hasta tanto la persona pueda proveerse a sí misma los alimentos que requiere.

El componente sobre derecho a la alimentación adecuada, de la política pública social, debe establecer la garantía efectiva del derecho a no tener hambre. En este sentido el derecho a la alimentación debe maximizarse a través de acciones encaminadas a la eliminación de condiciones de hambre y malnutrición.

Parágrafo. Los alimentos deben cumplir con los estándares nutricionales reconocidos, diferenciando las necesidades de acuerdo a la edad del beneficiario. De igual forma deberán cumplir con condiciones básicas de higiene y calidad.

Parágrafo. El Ministerio de Agricultura formulará, ejecutará y evaluará en los términos descritos en el presente artículo, el componente de la política pública social relativo a seguridad alimentaria. Para la evaluación se establecerán previamente criterios de medición, que entre otros, deberán incluir los factores de edad, género, pertenencia o no a minorías étnicas, y pertenencia o no a la población desplazada.

Parágrafo. En el caso de los miembros de grupos minoritarios étnicos y raciales, el derecho a la alimentación deberá propender por la garantía de los valores culturales de tradición en estos grupos.

Artículo 26. *Derecho a la vivienda digna.* El derecho a la vivienda digna comprenderá como mínimo, la exigibilidad de la garantía material de la vivienda cuando el deber de proveerla recaiga directamente en el Estado y hasta tanto la persona pueda proveerse a sí misma la vivienda que requiere.

El componente de vivienda digna de la política pública social, implica que la vivienda de todas las personas debe cumplir con condiciones de higiene, intimidad, tranquilidad, acceso a servicios públicos, y seguridad, que constituyan un espacio que para el desarrollo de una existencia digna. De igual forma implica el goce sin interferencias ilegales o injustificadas de los derechos de propiedad, posesión y tenencia y demás reales, para todas las personas.

Parágrafo. En el caso de los miembros de grupos minoritarios étnicos y raciales, el derecho a la vivienda digna deberá propender por la garantía de los valores culturales de tradición en estos grupos.

Artículo 27. *Fuentes de información públicas.* Para la garantía efectiva de los derechos sociales, económicos y culturales, la política pública social deberá incorporar en el desarrollo de cada uno de sus componentes un sistema de información de fácil acceso al público, en el que todas las personas puedan conocer en concreto las acciones exigibles al Estado y las autoridades encargadas de su realización, protección y garantía.

Artículo 28. *Evaluación de la política pública social.* Como elemento fundamental para garantizar no solo la realización de los derechos sociales, económicos y culturales, su implementación progresiva y las responsabilidades de cada una de las autoridades e instituciones encargadas de las acciones concretas a través de las que se materializa esta política, en especial aunque no exclusivamente: Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias, presentarán dentro de los tres primeros meses de cada año un informe público de rendición de cuentas, sobre el desarrollo de las actividades correspondientes a cada uno de los componentes de dicha política.

Para garantizar la publicidad e integralidad, dicho informe debe presentarse desagregado por componentes, por instituciones, por autoridades, y contemplando criterios sobre la cobertura de derechos sociales, discriminados por edad, género, pertenencia a grupos minoritarios raciales y étnicos, pertenencia al grupo de personas discapacitadas, pertenencia a grupos vulnerables. A partir del segundo año de aplicación de la presente ley, el informe también deberá mostrar un estado comparado respecto al año inmediatamente anterior. Finalmente el informe debe ser publicitado en los portales institucionales de las instituciones partícipes de la ejecución de la política.

Para que el principio de publicidad se cumpla efectivamente, la presentación de la información debe propender por la facilidad para toda persona para acceder y comprender los datos suministrados.

Artículo 29. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación.

(Hay firma ilegible).

Exposición de motivos

por medio de la cual se establecen los principios y orientaciones de la transformación social[1].

Introducción

Contexto general

Es evidente que la globalización exige un nuevo modelo de desarrollo que difiere de aquel que se ha venido implementando desde los años noventa y que se define como el de las reformas económicas aplicadas en este período. Colombia empieza a reconocer ese hecho y por ello piensa seriamente en una transformación productiva que busca responder a las demandas que surgen del reto de insertarse exitosamente en los mercados mundiales. Sin embargo, este primer paso tiene aun grandes vacíos y el más importante se relaciona con la poca importancia que se le otorga al recurso humano y, en general, a la política social. La competitividad se plantea como el gran reto y no se relaciona con las estrategias dirigidas a formar y adecuar el recurso humano necesario para lograr los grandes cambios económicos que se requieren.

Este vacío es particularmente serio en el caso colombiano dadas las profundas desigualdades del país sumadas a una enorme pobreza, a la alta concentración de ingresos y al impacto del conflicto armado y del narcotráfico. Una premisa fundamental en este proceso de emprender la transformación productiva en que se encuentra involucrado el país, es construir en forma simultánea, la agenda de una verdadera transformación social que vaya mucho más allá de las estrategias asistenciales que dominan actualmente esta política pública.

Para comprobar la tendencia anotada basta con observar la participación promedio de los diversos gastos sociales en el presupuesto de inversión durante el período 2003-2006 (Cuadro 1). Al hacerlo es evidente que las estrategias asistenciales han venido adquiriendo una gran preponderancia al superar su participación, la del gasto en educación: 5,71% promedio anual frente a 1,92%, respectivamente. Solo en salud, por la misma naturaleza de su financiación, se identifica una mayor participación en el presupuesto de inversión, 14,33%, promedio anual. El Presupuesto General de la Nación para el 2008, aprobado por el Congreso de la República, reafirma esta tendencia: Acción y Apoyo Social que incluye los programas de Familias en Acción, Red Juntos y Familias Guardabosques, representarán el 7,74% del presupuesto de inversión para este año, lo que significa un crecimiento de 15,7% con respecto al año 2007. Al estudiar la participación en la inversión del Gobierno en cada uno de estos programas se obtiene que Familias en Acción crecerá un 23,1%, Red Juntos en un 64,67% y Familias Guardabosques, en 6,67%.

Cuadro 1

Participación del sector en el presupuesto de inversión

Sector	Promedio 2003 – 2006	2007	2008
Acción y apoyo social	5,71%	7,41%	7,74%
Educación	1,92%	3,35%	4,02%
Salud	14,33%	22,31%	23,97%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En los sectores de educación y salud, la participación dentro del presupuesto de inversión para el año

1 El presente documento se sustenta en el "Informe de investigación sobre el marco conceptual de una posible ley de transformación social y materialización de los derechos sociales". Consultoría financiada por INTAL y realizada por el profesor Rodrigo Uprimny, director del Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad DeJusticia y profesor de la Universidad Nacional.

2008 será de 4,02% y 23,97%, respectivamente, y estos recursos aumentaron con respecto al presupuesto de inversión del año 2007. La educación crecerá en un 33,23%, donde la mayor cantidad de recursos se destinarán a la atención de la primera infancia, y en el caso de la salud, en un 19,03% que serán destinados a cumplir con las obligaciones del régimen subsidiado.

Los programas asistenciales impulsados en los últimos años han desviado la atención de los principales objetivos de política social como son la educación y la salud. Aunque se ha ampliado la cobertura en ambos sectores, los problemas de calidad y focalización del gasto persisten: en el sector educativo no se han hecho esfuerzos en materia de educación para la primera infancia. De acuerdo a un estudio de la CAF[2], la cobertura educativa en el 2003 para la primera infancia en Colombia fue del 34,6%, pero esta está dividida en un 45% para Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar y en un 26% para guarderías o preescolares del sector privado[3]. Además el mismo estudio establece una relación entre la cobertura en educación y los quintiles de distribución del ingreso. En 2005 existía una diferencia de 6,9 puntos en la matrícula de primaria entre el quintil más pobre y el más rico. Esta cifra era de 37,7% en educación superior.

Aunque para el sector de la salud, los recursos de inversión tengan la mayor participación dentro del presupuesto, es evidente la crisis por la que pasa dicho sector. Desde la implementación de la Ley 100, la salud se ha vuelto un negocio y sus consecuencias son obvias; el sistema de aseguramiento es, en estos momentos un oligopolio con dos EPS privadas que dominan la mayor parte del sector y varias EPS pequeñas sin control oficial adecuado. Esto se traduce en la pérdida de calidad en la atención a la población, los paseos de la muerte, el aumento de la atención por urgencias para acceder al sistema en un tiempo más corto, la tutela como alternativa para ser atendidas las demandas de salud. Todo lo anterior se ha traducido en la pérdida de la calidad de vida de la población más vulnerable y no da respuesta a la brecha social existente.

La Ley de Transformación Social (LTS) como respuesta a la situación social

De acuerdo a lo anterior, es en el campo de la política social donde se encuentran actualmente los mayores retos. El gobierno considera la Política de Seguridad Democrática como una variable exógena que genera toda una cadena de cambios positivos en el país y en sus habitantes. Se plantea que dicha política genera confianza atrayendo inversión extranjera e inversión nacional lo que estimula el crecimiento económico, el empleo y, por ende, redunda en un mejoramiento de los indicadores sociales. Pero después de cinco años de ejecución de esta política, es irrefutable que solo parte de esta premisa es una realidad. La coincidencia con la parte positiva del ciclo económico que trajo una gran abundancia de capitales en busca de oportunidades de inversión, ha permitido que los indicadores de seguridad estimulen la inversión y se genere una dinámica importante de crecimiento en los últimos años. No obstante, aun con un mejoramiento de los indicadores de pobreza y desempleo, los cambios observados son demasiado lentos. A raíz de esto la pregunta que corresponde hacerse es: ¿puede Colombia darse el lujo de esperar tanto para lograr ser una sociedad justa e igualitaria?

Es evidente que no obstante el nivel de gasto social, en Colombia es una realidad que los pobres reciben una salud y educación pobre, y que el esfuerzo estatal que se dirige a este sector del país es fundamentalmente asistencial; a través de programas focalizados que transfieren ingresos públicos a sectores de ingresos bajos. Se alivia la pobreza pero no se resuelve. Por consiguiente, es fundamental que el país comprenda que con una salud pobre para pobres, una educación pobre para pobres, se consolida la injusticia social, no se construye capital humano, se impide cimentar la democracia y se frena la anhelada competitividad. Mas aún, no hay subsidio que sustituya la buena educación y la buena salud para romper el círculo de pobreza. Esta realidad que ya se está entendiendo en América Latina, en Colombia aun no se discute. Por el contrario como se ha mencionado, el énfasis de la política social del país se concentra cada vez más en las limosnas para los más pobres. Es por eso que la pregunta esbozada en el párrafo anterior nos remite a la necesidad de reflexionar sobre la solidez de la política social en el país y a proponer a través de un grupo de leyes, denominadas, en conjunto "Ley de Transformación Social" (de aquí en adelante LTS) una real política social para Colombia, que se articule con las políticas económicas y avance en la realización de los derechos sociales.

El concepto de "Trasformación Social" va más allá de lo que se ha considerado tradicionalmente como la sola política social. Lo que se propone es que frente a una transformación productiva, que se reconoce como necesaria pero no suficiente, se desarrolle en forma simultánea, una transformación social. Tres son sus elementos básicos: En primer lugar, la decisión política de eliminar las barreras que frenan el acceso de los sectores débiles y de las clases medias a los activos productivos, a las oportunidades de progreso y a los beneficios de las políticas públicas. En segundo lugar, la redefinición de las estrategias sociales con el propósito de que se orienten a construir capital humano y capital social pero que consideren la necesidad de ofrecer redes de protección para reducir los grados de vulnerabilidad de los más pobres. En tercer lugar, el reconocimiento de que la política macroeconómica debe identificar es ante su contenido social y otorgar prioridad a aquellas estrategias con impacto social positivo además de estimar sus efectos negativos con el objeto de resolverlos. Además del compromiso con un crecimiento alto y sostenible, debe tener como elemento fundamental la generación de empleo digno. No solo productividad y competitividad. Su punto de partida debe ser la aceptación de que la política macroeconómica no es neutra en términos sociales.

Para la formulación de una Ley de Transformación Social (LTS) se requiere en primer lugar, señalar la jus-

2 CAF. Colombia; Plan Decenal de Educación 2006 – 2015: notas de política. Autores: Mauricio Santa María. Paula Acosta. Julio de 2007.

3 Al respecto el estudio de la CAF afirma lo siguiente: resulta preocupante que el grueso de la oferta se concentre en servicios asistenciales que no incorporan los elementos pedagógicos centrales para potenciar el impacto de este tipo de educación.

tificación tanto política como normativa de un cuerpo legal de esa naturaleza. En segundo lugar, estudiar las posibles orientaciones que podría tener la LTS, para lo cual se examinan algunas de las propuestas alternativas que se han desarrollado en los últimos años en América Latina, a fin de reorientar la política social y los esquemas de desarrollo, en especial las tesis acerca del universalismo básico del INDES, las reflexiones de la CEPAL sobre el problema de la cohesión social en nuestra región y los desarrollos de la doctrina jurídica constitucional y de derechos humanos en torno al contenido y alcance de los derechos sociales. Luego del análisis combinado de las justificaciones de una LTS y de las posibles orientaciones teóricas de un cuerpo normativo de esta naturaleza se presentarán los contenidos esenciales que tendrá la LTS para Colombia[4]. Por último, se justifica por qué se presentan tres (3) leyes por separado que conforman en su conjunto la "Ley de Transformación Social".

1. Orientaciones teóricas y normativas básicas de la Ley de Transformación Social (LTS).

Necesidad de reconceptualizar la política social

La mayor justificación acerca de la necesidad de una LTS se deriva de la reconceptualización en curso acerca del significado de la política social en América Latina, debate absolutamente pertinente para Colombia. Durante los años ochenta y noventa del siglo pasado, como consecuencia en gran medida de las estrategias de ajuste macroeconómico vinculadas al Consenso de Washington[5], los gobiernos recurrieron entonces a estrategias que implicaban un recorte importante de las responsabilidades del Estado en la materia, y que se tradujeron en formas de (i) descentralización de la política social, (ii) focalización de los servicios, con preferencia por los subsidios a la demanda, (iii) mercantilización, para introducir la competencia y eliminar el monopolio que tenía la mayoría de los Estados latinoamericanos sobre ciertos servicios sociales, y (iv) el desarrollo de los servicios sociales con base preferentemente en proyectos puntuales que competían por recursos públicos y no en políticas de largo plazo formuladas directamente por el Estado.

Esa reorientación de la política social en los ochenta y noventa pretendía superar las deficiencias que se habían constatado en los resultados de las políticas sociales en los Estados desarrollistas, y que eran esencialmente las siguientes: (i) su ineficiencia, que se traducía en un elevado coste fiscal, y (ii) su distorsión, pues realmente los servicios sociales estatales no llegaban necesariamente a los más pobres. Por ello, se planteaban las estrategias anteriores para introducir criterios de eficiencia (gracias a los mecanismos de mercado, a la descentralización y a la competencia por recursos de los distintos proyectos) y de focalización (a fin de que los recursos públicos llegaran a los que más los necesitaban).

La crítica a la política social del Estado desarrollista por parte de los defensores del Consenso de Washington era válida en ciertos aspectos, pues era indudable que, a pesar de un discurso universalista de que el Estado tenía el deber de llevar los servicios sociales a todas las personas, los resultados efectivos de esas políticas eran cuestionables, pues habían conducido a lo que algunos autores denominan sugestivamente una combinación de "falso universalismo" y "universalismo ineficaz"[6], en la medida en que dichas políticas sociales tenían sesgos corporativistas, cuando no eran francamente excluyentes. En efecto, en los Estados desarrollistas la retórica de la política social universal escondía un suministro de bienes y servicios segmentados y de distinta calidad, de tal manera que solo accedían a servicios estatales de calidad aquellos grupos que tenían fuerza corporativa suficiente para reclamarlos políticamente, que eran esencialmente las clases medias o los sectores sindicalizados del Estado.

Sin embargo, los resultados de las estrategias de la política social en América Latina de los noventa fueron también decepcionantes por varias razones: de un lado, las estrategias de mercantilización y de focalización asistencialista supuestamente a los más pobres condujeron en realidad a una pérdida de la idea de que los derechos sociales son derechos de todo ciudadano, ya que empezaron a ser vistos como una forma de asistencia discrecional para los más pobres. Esa situación acentuó, la segmentación social, pues condujo a una sociedad de tres tercios: los sectores más pudientes recurrieron crecientemente a los servicios mercantilizados; ciertos grupos mantuvieron algunos privilegios corporativos, mientras que la población pobre recibía programas focalizados o algunos programas asistenciales pero muy limitados. El papel del Estado como garante de los derechos sociales se vio profundamente erosionado, lo cual agravó los problemas de cohesión social en la región.

El debate de la política social en los años noventa muchas veces pareció entonces enmarcado como una oposición entre dos alternativas poco deseables, pues parecía que se tenía que retornar a las limitaciones de las visiones estatistas y muchas veces corporativistas del Estado desarrollista, o que se tenían que aceptar los enfoques del Consenso de Washington, a pesar de sus distorsiones cada vez más evidentes. Pero eso no es ni debe ser así pues es necesario superar las limitaciones de ambos enfoques. Por ello en los últimos años se han desarrollado visiones que (i) reconocen los aciertos pero también los límites de las pretensiones universalistas del Estado desarrollista, y (ii) reconocen igualmente la validez de algunas de las críticas formuladas por los defensores del Consenso de Washington y la pertinencia de algunas de sus estrategias, pero también resaltan (iii) las obvias distorsiones que ha generado esa política social. Con base en ese triple reconocimiento plantean nuevos enfoques, los cuales parten de la importancia de pensar los derechos sociales no únicamente como derechos vinculados al trabajo for-

4 Para definir el contenido de las leyes de transformación social, se realizó un ejercicio comparado con otros países que han adoptado leyes de este tipo. En este caso, se analizó la legislación de Guatemala y México. El análisis realizado se encuentra en el Anexo 1º, de la presente exposición de motivos.

5 En este punto, se recogen gran parte de las reflexiones de INDES acerca del tema. Ver en especial los Capítulos 1º, 2º, 3º y 4º del libro de Carlos Molina. Carlos Gerardo Molina (Ed) (2006) Universalismo básico: una nueva política social para América Latina. Washington DC, BID, Planeta.

6 Fernando Filgueira, Carlos Gerardo Molina, Jorge Papadópulos y Federico Tobar. "Universalismo básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida" en Carlos Gerardo Molina (Ed) Op. cit, pp 46 y ss.

mal, ni como mecanismos compensatorios a favor de los pobres, para simplemente acompañar las políticas macroeconómicas, sino como verdaderos derechos de los ciudadanos, que derivan de la idea misma de ciudadanía.

Y es que una democracia genuina supone el reconocimiento de al menos tres tipos de derechos constitucionales: unos derechos de defensa contra el Estado, a fin de amparar la autonomía de la persona y protegerla contra el gobierno arbitrario (derechos liberales o civiles); unos derechos a la igual participación política o derechos de ciudadanía política, que tienen su expresión más clara en la universalidad del voto (derechos políticos); y, finalmente, unas garantías materiales, que configuran una suerte de "ciudadanía social", pues solo con ellas existirán verdaderamente ciudadanos libres e iguales (derechos sociales)[7]. Esos derechos sociales, al igual que los derechos civiles y políticos, deben por consiguiente ser entendidos como exigencias normativas que deben estar profundamente vinculadas a las políticas económicas y a las estrategias de desarrollo, por lo cual debe existir una articulación entre la política social, la política económica y las estrategias de materialización efectiva de los derechos sociales.

Nuevos enfoques sobre la política social

Dentro de los esfuerzos por articular las políticas, existen tres perspectivas teóricas y normativas que conviene destacar: (i) el enfoque del Indes sobre el "universalismo básico", (ii) las reflexiones de la Cepal en torno al problema de la cohesión social y (iii) los trabajos jurídicos, tanto a nivel del derecho internacional de los derechos humanos, como del derecho constitucional contemporáneo, acerca del alcance, contenido y mecanismos de protección de los derechos sociales[8].

a) El Indes y el "universalismo básico"

En primer término, el enfoque del Indes sobre el "universalismo básico" amerita una consideración especial, pues precisamente ha querido lograr una política social nueva, que promueva la equidad y la integración social, con base en el suministro (garantizado por el Estado, aunque no obligatoriamente prestado por este) de bienes y servicios básicos que permitan un goce efectivo de los derechos sociales, pero que se limiten a las prestaciones esenciales, a fin de que su universalización sea social y fiscalmente sostenible. En las propias palabras de sus promotores:

"Los principios que guían la propuesta del universalismo básico son los siguientes: (i) la cobertura del conjunto de prestaciones esenciales que lo definen debe ser universal y debe alcanzar a las categorías de población definidas a partir de atributos que todas las personas cumplan; (ii) este conjunto de prestaciones, que bien puede incluir bienes, rentas o servicios, debe cumplir con estándares de calidad garantizados para todos; asimismo (iii) el usufructo de este conjunto de prestaciones debe estar garantizado para todos y esa garantía debe ser brindada por el Estado; y (iv) el universalismo básico ofrecerá un conjunto limitado de prestaciones llamadas esenciales, conjunto que responderá a las particularidades y niveles de desarrollo propios de cada país[9]".

Estas consideraciones generales enmarcan la propuesta del Indes, que les permite a sus promotores discutir temas y áreas específicas de la política social. Por ejemplo, los autores no se oponen a estrategias de focalización, pero siempre y cuando estas sean complementarias y no sustitutas de la garantía universal de las prestaciones de la misma calidad para todos. Igualmente insisten en la importancia de asegurar la viabilidad fiscal y política[10] del paquete de prestaciones básicas para todos y el carácter democrático que debe tener la definición de las mismas; de allí su tesis de que la delimitación de las prestaciones y de su alcance debe ser expresión de un proceso de deliberación democrática, que tendrá en el poder legislativo su escenario privilegiado. Finalmente, los autores concretan sus propuestas en distintas áreas, como empleo, seguridad social, educación y salud. El interés teórico de una propuesta como la del Indes para una LTS es obvio, especialmente cuando la política social actual en Colombia adolece de muchos de los males que se señalan.

b) La Cepal y su propuesta de "Cohesión Social"

Una segunda fuente teórica y conceptual que podría inspirar una LTS es la reflexión de la Cepal acerca de la importancia de la cohesión social para la sostenibilidad de la democracia, del crecimiento y del desarrollo en América Latina. En un reciente seminario en Colombia con participación de funcionarios del gobierno y académicos nacionales, se planteó la importancia de incorporar este concepto en las políticas sociales nacionales[11]. Así, la Cepal define la cohesión social como el sentido de pertenencia de las personas a la colectividad, que resulta de una dialéctica entre mecanismos objetivos de inclusión y exclusión sociales de un lado, y la percepción que la ciudadanía desarrolla frente a esos mecanismos, de otro lado[12]. La cohesión social aparece entonces como un elemento esencial de la fortaleza de la democracia y del desarrollo. Sin embargo, señala la Cepal, América Latina y Colombia no es la excepción, tiene problemas significativos de falta de cohesión, que pueden ser medidos. Así, la existencia de mecanismos agudos de exclusión, que se expresan en situaciones profundas de desigualdad y de persistencia de la pobreza, constituyen las bases objetivas sobre las cuales los ciudadanos desarrollan percepciones negativas sobre la solidaridad, la institucionalidad democrática, la confianza los otros, etc[13]. El sentido de inclusión democrática y de pertenencia de los ciudadanos latinoamericanos es entonces bajo, por lo cual nuestras sociedades son poco cohesionadas. Aunque no existen aun estudios específicos sobre este tema en Colombia,

7 Sobre esta ampliación de los derechos y de la ciudadanía, ver, a un nivel sociológico, el trabajo ya clásico de T.H Marshall (1973). Class, Citizenship and Social Development. Westport. Greenwold.

8 Como ya se ha señalado, la bibliografía sobre el tema es muy extensa, en especial en el tema de la llamada justiciabilidad. Ver supra nota 11. A ello habría que agregar los desarrollos de documentos jurídicos importantes, que representan la doctrina autorizada sobre el contenido y alcance de los derechos sociales, como los llamados "Principios de Limburgo", los "Principios de Maastricht" y, en especial, las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (de ahora en adelante, Comité DESC).

9 Carlos Molina (Ed) Op. cit, p vii.

10 Ver Carlos Sojo. "Viabilidad política: ¿es posible lo necesario?" en Carlos Molina (Ed) Op. cit, pp 315 a 339.

11 Seminario Cohesión Social: Inclusión y Sentido de Pertenencia. CEPAL y Secretaría General Iberoamericana, Bogotá agosto 1º de 2007.

12 Ver CEPAL (bajo la dirección de Ernesto Ottone) (2007) Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América latina y el Caribe. Bogotá, CEPAL, AECI y Secretaría General Iberoamericana. pp 18 y ss.

13 Ver CEPAL. Op. cit, Capítulos 3º y 4º.

es evidente que este país no es la excepción en América Latina.

La Cepal argumenta entonces que el crecimiento por sí solo y por dinámico que sea no elimina las brechas sociales objetivas ni las percepciones subjetivas que dificultan la cohesión de las sociedades latinoamericanas. Por ello, considera que son necesarias estrategias y propuestas deliberadas para incrementar la cohesión social, y es en ese aspecto que las reflexiones de la Cepal se vinculan considerablemente al debate sobre la política social en la región y en particular, en Colombia.

El concepto de "flexiseguridad" tiene importancia para el debate sobre una LTS, pues plantea un tema decisivo que conviene resaltar, y es la tesis, compartida tanto por la Cepal como por el Indes, según la cual los derechos sociales no pueden ser patrimonio exclusivo del trabajador formal, que había sido la tendencia en el Estado benefactor. El concepto de "flexiseguridad" considera que se debe producir una combinación entre competitividad económica, gracias a una adecuada flexibilidad laboral, con una protección social, no estrictamente vinculada al empleo, para garantizar los derechos sociales y la cohesión social. Si alguna discusión es pertinente para Colombia es precisamente esta, cuando se reconoce la situación del mercado laboral colombiano como una de las más complejas del debate actual sobre el desarrollo nacional. Una situación que se encuentra inmersa en un escenario de alto crecimiento y que se caracteriza por un creciente desempleo y, más grave aún, una elevada precariedad laboral.

Directamente ligado a lo anterior, y con vínculos aún más profundos con las posibilidades y orientaciones de una eventual LTS, la Cepal propone estrategias específicas que buscan vincular la cohesión y la protección social, y en especial proponen que esta última se desarrolle con base en una perspectiva de derechos ciudadanos, precisamente para que el grado de protección social de una persona no quede estrictamente vinculado a su posesión de un empleo formal. La Cepal finalmente las concretiza en su propuesta de que se adopte una suerte de "contrato de cohesión social", que no solo debería tener mecanismos de garantía para el cumplimiento de sus contenidos, sino que presupone un pacto fiscal, que asegure la viabilidad y universalidad de las prestaciones suministradas por la política social. Por ejemplo, dicho contrato, en desarrollo de los principios de universalidad y solidaridad, debe asegurar la eficacia y transparencia del uso de los recursos públicos de los programas sociales[14], por lo cual debe buscar asegurar un consenso frente a puntos básicos como, entre otros, los siguientes: (i) garantía de umbrales mínimos de protección social para todos, (ii) mecanismos sostenibles económicamente para asegurar la expansión progresiva y equitativa de esos umbrales de protección, (iii) el desarrollo de formas concretas de solidaridad, (iv) la puesta en marcha de una institucionalidad social que tenga suficiente autoridad y legitimidad o (v) la puesta en marcha de regulaciones que aseguren la vigencia efectiva de la solidaridad en el financiamiento fiscal y contributivo.

Las propuestas del Indes y de la Cepal son sugestivas y tienen muchos puntos en común. Por ejemplo, ambas insisten en que la política social debe tener vínculos con la política económica general, pero que la protección social no debe estar limitada a los trabajadores formales sino que debe ser una expresión de un derecho general de toda persona a esas prestaciones básicas, por el solo hecho de ser persona e integrante de la sociedad. Por ello ambas adoptan una perspectiva de derechos y consideran que los derechos sociales, que deben ser asegurados por la política social, son derechos de ciudadanía[15]. Ambas igualmente son muy sensibles a los temas de exclusión y de falta de universalismo y segmentación de la política social en América Latina, por lo que proponen estrategias interesantes para lograr prestaciones básicas universales. Además, toman muy en serio las restricciones políticas y macroeconómicas y por ello enfatizan la importancia de que los Estados latinoamericanos aseguren la sostenibilidad fiscal y política de las prestaciones básicas que se comprometen a garantizar. Por último, estas propuestas son muy sensibles a la importancia de la deliberación democrática en este campo, por lo que vinculan de manera estrecha la formulación, la ejecución y el control de la política social a formas de participación democrática acentuada.

Una de las reflexiones más importantes para el momento actual de Colombia, es que tanto el Indes como la Cepal muestran además que es fundamental articular las estrategias de transformación productiva, necesarias para que los países incrementen su competitividad y enfrenten adecuadamente los desafíos que plantea la globalización, con estrategias de transformación social, necesarias para que dicha transformación productiva no se traduzca en mayores inequidades y una mayor vulnerabilidad de los sectores más pobres, que agraven los problemas de cohesión social de América Latina. Un mensaje oportuno para el país.

Las reflexiones del Indes y de la Cepal constituyen una guía muy importante para la reformulación de la política social en Colombia y un insumo esencial para la determinación de la orientación de una LTS. Sin embargo, ambas propuestas suscitan algunos interrogantes, en especial por la manera como parecen desestimar los desarrollos normativos que en los últimos años han realizado varias instancias internacionales, como el Comité de DESC sobre el contenido y alcance de los derechos sociales. Esto es particularmente claro en el caso del Indes, pues la Cepal ha intentado dialogar en forma creciente con esos desarrollos normativos, lo cual se expresa en su afán de incorporar las reflexiones sobre la justiciabilidad de los derechos sociales en el debate en torno a la cohesión social. Sin embargo, esos vínculos son todavía débiles, en la medida en que

14 Ver CEPAL. Op. cit, pp 159 y ss.

15 Es importante resaltar la idea de la "ciudadanía social" que subyace a los enfoques de la CEPAL y del INDES. Con el propósito de evitar equívocos conceptuales, conviene resaltar que a nivel de la dogmática constitucional más usual, los derechos sociales no son vistos como derechos de ciudadanía sino como derechos de la persona o derechos constitucionales. La razón de esa distinción es que los derechos de ciudadanía se restringen a los derechos políticos de los nacionales mayores de edad del país respectivo, pues son aquellos que se asocian al ejercicio del poder político nacional. Por ende, la asociación de los derechos sociales a derechos de ciudadanía, a pesar de las resonancias atractivas de la expresión, es problemática a nivel de la estricta dogmática constitucional, pues permitiría limitar discriminatoriamente los derechos sociales de los extranjeros, por no ser ciudadanos del país respectivo.

la Cepal no incluye con suficiente fuerza esos desarrollos conceptuales para la concreción de su propuesta de nuevo pacto o contrato social para la cohesión en la región[16].

Por ello, se debe promover un diálogo sobre la concreción de las prestaciones esenciales que articulen los desarrollos jurídicos de los derechos sociales y los análisis económicos, como forma de enmarcar las discusiones nacionales que se deberían dar sobre el contenido de dichas prestaciones. En esas condiciones, un tercer aporte a la orientación que debería tener una posible LTS puede encontrarse en los esfuerzos jurídicos que en las dos últimas décadas se han hecho en materia de derechos sociales. El interés de estos desarrollos doctrinarios es que han intentando delimitar tanto el contenido de los derechos sociales como el alcance de las obligaciones estatales incorporadas a los tratados ratificados por los Estados en este campo.

c) Enfoque de derechos. Las observaciones generales del Comité para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).

En aras de la brevedad, es necesario concentrase en una fuente doctrinaria de esos desarrollos jurídicos, que son las dieciocho "Observaciones Generales" (de ahora en adelante OG) que hasta ahora ha formulado el Comité DESC[17]. Estas observaciones tienen un doble interés: de un lado, se trata de las formulaciones del Comité DESC, que es considerado el intérprete autorizado del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), por lo que su doctrina, sin ser estrictamente obligatoria para los Estados, tiene una considerable autoridad jurídica. Es, en términos jurídicos, una interpretación autorizada del Pidesc, que configura un documento del llamado "soft law" en este campo, esto es, un texto jurídico que sin ser estrictamente vinculante, tiene indudable relevancia jurídica[18]. De otro lado, dichas observaciones, que el Comité DESC ha trabajado entre 1989 y 2005, desarrollan temas centrales del alcance del Pidesc, como el contenido de las obligaciones de los Estados, y en especial en qué consiste la idea de progresividad (OG Nº 3, pero también las OG Nº 12, 14 y 15, en relación con derechos específicos), la forma como se debe poner en marcha internamente el Pidesc por los distintos Estados, la protección especial a ciertos grupos poblacionales, como las personas de tercera edad, y un análisis del contenido protegido de los principales derechos incorporados en el Pidesc, como el derecho a una vivienda digna (OG Nº 4 y 7), el derecho a la alimentación (OG Nº 12), a la educación (OG Nº 13), a la salud (OG 14) al agua (OG 15) o a la igualdad entre hombres y mujeres (OG Nº 16).

A continuación procedo a destacar cuatro puntos esenciales del trabajo del Comité DESC que podrían ser útiles para la discusión de política social y para la elaboración de una LTS.

De un lado, las OG del Comité DESC muestran con claridad que el Pidesc no es un texto carente de fuerza normativa, pues impone a los Estados obligaciones inmediatas, relacionadas con contenidos básicos de los derechos reconocidos. Entre esas obligaciones conviene destacar al menos las siguientes cuatro, que ya se encuentran enunciadas desde la OG Nº 3 de 1990: (i) la de no discriminar, que consiste en que en el desarrollo progresivo de los derechos sociales las autoridades no pueden tomar medidas discriminatorias, como excluir a ciertas poblaciones de manera injustificada de las prestaciones garantizadas; (ii) la obligación de adoptar inmediatamente medidas, y hasta el máximo de los recursos disponibles para lograr la plena realización de los derechos sociales; (iii) la obligación de asegurar un contenido mínimo de los derechos reconocidos en el Pidesc, lo cual mostraría que es posible distinguir en los derechos sociales dos tipos de contenidos: de un lado, un contenido básico o mínimo, que debe ser asegurado de manera inmediata por los Estados, y que estaría ligado al "derecho a la subsistencia", en la terminología del derecho internacional de los derechos humanos, o al derecho al "mínimo vital", según la terminología de la jurisprudencia de ciertos tribunales constitucionales, como el tribunal alemán o la Corte Constitucional colombiana; y de otro lado, un contenido de desarrollo progresivo, frente al cual la obligación estatal es la de tomar medidas para progresivamente lograr su plena realización; y (iv) la prohibición de retroceso, según la cual, si el deber de los Estados es avanzar progresivamente en la realización de los derechos sociales, entonces las medidas que disminuyen una protección alcanzada en el pasado deben ser consideradas, al menos *prima facie*, como contrarias al Pidesc, por lo que solo serían válidas si las autoridades pueden justificar su necesidad tomando en consideración el conjunto de los derechos reconocidos por el Pidesc.

De otro lado, y al menos desde la OG Nº 12 de 1999 sobre la alimentación, y que ha sido retomada en las OG ulteriores sobre salud y educación, el Comité DESC ha desarrollado, siguiendo desarrollos doctrinarios previos y concomitantes de numerosos juristas, una conceptualización interesante sobre el alcance de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. Así, el Comité DESC distingue entre una obligación de "respetar", otra de "proteger" y una última de "realizar", que a veces llama de "cumplir". La primera consiste en una obligación negativa ya que ordena a las autoridades no tomen medidas que impidan el goce de los derechos sociales por las personas; la segunda implica que las autoridades deben tomar medidas para evitar que un particular prive a otro particular del goce de un derecho social: la tercera obligación implica que los Estados adopten medidas positivas o "prestaciones" que permitan a las personas gozar de este derecho[19].

16 Ver CEPAL. Op. cit, pp 131 y ss, y pp 154 y ss, en donde la CEPAL incorpora una perspectiva de derechos sociales tanto en sus estrategias para incrementar la cohesión social, como en su propuesta de un nuevo contrato social para la cohesión en la región. Incluso hace referencia a los principios de Limburgo y de Maastricht en sus reflexiones. Sin embargo, en esa formulación no existe una incorporación clara de los desarrollos conceptuales y normativos en torno a los derechos sociales desarrollados por la doctrina y la jurisprudencia internacional y comparada en las dos últimas décadas. No existe, por ejemplo, ningún uso claro de las llamadas "observaciones generales" del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que representa hoy la doctrina jurídica internacional más autorizada en la interpretación del contenido y alcance del PIDESC.

17 Para la consulta de esas observaciones, ver en la red: www.ohchr.org/english/bodies/cescr

18 Sobre la noción de "soft law" en derechos humanos y en derecho constitucional, ver Rodrigo Uprimny (2006) Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y proceso penal. Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura, Universidad Nacional, en especial capítulos dos.

19 La Observación General Nº13 párrafos 46 y 47, por ejemplo, desarrolla el contenido de estas obligaciones en el marco del derecho a la educación.

En tercer término, las OG del Comité DESC han desarrollado una metodología para delimitar el contenido de los principales derechos incorporados en el Pidesc, para lo cual distingue usualmente entre cuatro dimensiones del contenido de los derechos, a saber, (i) la "disponibilidad", que consiste esencialmente en que exista oferta suficiente de servicios e infraestructura asociados al goce de ese derecho; (ii) la "accesibilidad", que consiste en que las personas no tengan obstáculos para acceder al derecho; (iii) la "aceptabilidad", que está vinculada no solo a la calidad que deben tener las prestaciones suministradas para el goce del derecho específico sino también a que su desarrollo sea compatible con el conjunto de los derechos humanos; y, finalmente, (iv) la "adaptabilidad", que es la necesidad de que el suministro del derecho se adapte a las necesidades diversas de los distintos grupos humanos y de las distintas personas[20].

Finalmente, el estudio detallado de algunos de los derechos ha permitido al Comité DESC delimitar cuáles son, frente a cada uno de ellos, los contenidos básicos o niveles esenciales, que no son de realización progresiva sino que requieren, en principio, ser satisfechos de manera inmediata por los Estados[21].

La anterior muy breve presentación de las tesis esenciales del Indes sobre universalismo básico, de la CEPAL sobre cohesión y del Comité DESC sobre el contenido de los derechos sociales y el alcance de las obligaciones estatales en este campo, muestran convergencias significativas en puntos importantes, que sirven de sustento para desarrollar los contenidos que podría tener una LTS.

2. Necesidad política, conveniencia y fundamento normativo de una Ley de Transformación Social (LTS) para Colombia

Fundamentos políticos

La necesidad y conveniencia de una ley de este tipo deriva tanto de consideraciones políticas y empíricas, como de razones teóricas y normativas.

La primera y más obvia razón es que no obstante los esfuerzos que se han hecho en distintos gobiernos y las reformas aplicadas, Colombia sigue teniendo un injustificable nivel de pobreza e indigencia y es una de las sociedades más desiguales del mundo. También es necesario ubicar a Colombia en el contexto de la región porque de alguna manera el país sigue comportamientos latinoamericanos. A pesar de que en las últimas dos décadas el gasto social en Colombia tendió a crecer al pasar del 7,55% del PIB en 1980 a un 8,2% del PIB en los 90, y no obstante el ajuste macroeconómico (o según los críticos del Consenso de Washington, precisamente por dicho ajuste), los resultados de la política social son verdaderamente decepcionantes. Colombia no constituye una excepción en América Latina, región que sigue teniendo demasiados pobres[22] y que sigue siendo una de las más desiguales del mundo[23], situación que incluso se ha agravado en años recientes en ciertos países[24].

Esta precariedad de los resultados sociales de la estabilización macroeconómica es en sí misma inaceptable, por la injusticia que representa y por cuanto implica el incumplimiento de obligaciones internacionales de los países, que han ratificado casi todos los tratados sobre derechos sociales y han aprobado constituciones que imponen a los Estados el deber de tomar todas las medidas posibles hasta el máximo de los recursos disponibles para realizar los derechos sociales de toda la población[25].

En Colombia la mayor expansión del gasto en la década de los noventas se concentró en el gasto social, el cual aumentó en 6,2 puntos entre 1990 y 1998. Este pasó de 8,2% del PIB en 1990 hasta llegar al 14,4% en 1998, lo cual debe reconocerse como un gran esfuerzo que hicieron los gobiernos de la primera mitad de los 90. Sin embargo, el aumento en el gasto público social no resolvió los problemas estructurales que hacen de esta una sociedad injusta aunque mejoró, sin duda, algunos indicadores. Los mayores esfuerzos por parte de los gobiernos se han enfocado en aumentar la cobertura en educación y salud, descuidando la calidad en la prestación de estos servicios. Lo anterior, sumado a políticas económicas regresivas, no se ha traducido en una reducción de la brecha entre los más ricos y los pobres. Mientras la cobertura en educación entre 1993 y 1997 aumentó del 68% al 80% y en salud pasó de 24% en 1993 a 65% en 1999, la crisis de la salud se acentuó y la calidad de la educación se estancó.

De acuerdo con la Contraloría General de la República, la correlación entre el crecimiento del PIB y el crecimiento del Gasto Social es pequeña. Con base en un análisis de las variaciones del gasto social entre el periodo 1975 – 2001, el 16% se explica por un aumento

20 La Observación General Nº3, párrafos 6 y 7 establece las características básicas del contenido del derecho a la educación, de acuerdo a las dimensiones enunciadas.

21 La Observación General Nº14 párrafo 43, por ejemplo, desarrolla las obligaciones básicas que tienen los Estados frente al derecho a la salud.

22 Según Ocampo, en los años ochenta, durante la década perdida, la pobreza aumentó de 40 a 48% de la población total. La recuperación del crecimiento permitió reducir este indicador a 43,5% en 1997, que es una reducción que no es despreciable. Pero debido a la desigualdad, incluso en ese período de crecimiento, la reducción era menor de lo que se esperaría por el nivel de aumento del PIB per cápita, puesto que este superaba en 6% los niveles de 1980, pero la pobreza era tres puntos más altos que antes de la crisis de la deuda. Ver José Antonio Ocampo. (2004) Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina. Bogotá, Norma. p 69. En el mismo sentido, un estudio reciente de la CEPAL señala que el notable crecimiento de las economías latinoamericanas de los últimos años apenas ha logrado revertir el retroceso que en materia de pobreza generó la crisis de los ochenta. Así, "con un ingreso por habitante un 12% superior al de 1980, la región registró en 2005 el mismo nivel de pobreza de 25 años atrás, alrededor del 40%" CEPAL (bajo la dirección de Ernesto Ottone) (2007) Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América latina y el Caribe. Bogotá, CEPAL, AECI y Secretaría General Iberoamericana, p 55).

23 Muchos analistas consideran a América Latina como la región más desigual del mundo. Otros consideran que solo sería superada por el África subsahariana. Para comparaciones de la desigualdad latinoamericana con la de otras regiones del mundo, ver por ejemplo CEPAL. Op. cit, pp 62 y 63.

24 La evolución de la desigualdad en América Latina se encuentra muy bien descrita en el estudio del Banco Mundial de David de Ferranti, Guillermo Perry, Francisco Ferreroa y Michael Walton (2005) Desigualdad en América Latina. Bogotá, Banco Mundial, Alfaomega, 2005. Ese estudio muestra que la desigualdad en América Latina es mucho más alta que en casi cualquier otra región del mundo. Por ejemplo, el coeficiente de Gini de muchos países latinoamericanos es cercano a 60 (Brasil 59, Guatemala 58,3, Colombia 57,6) y el promedio regional es 50 frente a coeficientes cercanos a 30 en Europa (Por ejemplo el de Italia, que es uno de los países más desiguales de esa región, es de 36) (p 2 y pp 53). Otro indicador de desigualdad es que el 10% de los más ricos en América Latina recibe obtiene unos 50 ó 60 veces los ingresos de aquellos que obtienen el 10% menor (Brasil 54,4, Guatemala 63,3, Colombia 57,8), mientras que en Europa la cifra es cercana a 15 (Italia 14,4). (p2) Mientras que en América Latina, el 10% más rico obtiene 48% del ingreso nacional, ese porcentaje es del 29% por ciento en los países desarrollados y del 37,4% en Asia (p 54). Obviamente las disparidades entre países de la región son también importantes pues algunos, como Costa Rica y Uruguay, y hasta recientemente Argentina, son más igualitarios que otros. En los años noventa, la desigualdad del ingreso tendió a aumentar en la mayor parte de los países. En algunos casos, como Argentina, el incremento fue dramático, pues su coeficiente de Gini se incrementó en más de 7 puntos (p 37). Sólo Brasil habría tenido una reducción, significativa aunque no muy alta, de su coeficiente de Gini; bajó dos puntos. (Ver p 37 y cuadro A3, p 268). E incluso esa reducción es cuestionada en otros estudios, que consideran que puede ser un error en los datos. Ver Ocampo. Op. cit, p 74.

25 En particular, se trata del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas (de ahora en adelante PIDESC) y del "Protocolo de San Salvador" en Derechos Económicos Sociales y Culturales a la Convención Americana, los cuales, además de definir los contenidos de los derechos económicos, sociales y culturales, señalan en sus primeros artículos que es deber de los Estados tomar todas las medidas necesarias, hasta el máximo de los recursos disponibles, para lograr la realización progresiva pero plena de esos derechos. Por ejemplo, el art. 2.1 del PIDESC establece que "cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que se disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos".

en el PIB. En el país, el crecimiento no ha incidido significativamente en un aumento del gasto público social. Aunque a lo largo de las décadas de los ochenta y noventa el gasto público y social ha aumentado, no se han solucionado los diferentes problemas de pobreza, distribución del ingreso y desempleo que se han presentado en el país en ese periodo. De acuerdo con Libardo Sarmiento, en 1980 el 50% de las familias más pobres solo se apropiaban del 18,9% del ingreso urbano lo cual se sostuvo a lo largo de la década. Mientras, en ese mismo periodo el 20% más rico de la población urbana se apropiaba del 52,3% del ingreso, aumentando a un 53,3% al final de la década[26]. Esta situación no ha cambiado, ya que entre 1990 y 2000, Colombia ha seguido presentando una fuerte concentración del ingreso[27].

Todos estos indicadores no hacen sino reforzar la imperiosa necesidad de adoptar medidas encaminadas en solventar las contradicciones sociales aún vigentes en nuestro entorno. Es entonces deber jurídico de los Estados latinoamericanos, y de Colombia en particular, tomar medidas deliberadas para eliminar la pobreza, reducir significativamente la desigualdad y materializar el goce de los derechos sociales por la población. Pero en las últimas décadas no parece que los Estados latinoamericanos, entre ellos Colombia, hayan tomado en serio esas obligaciones jurídicas, pues el Consenso de Washington, que dominó las estrategias macroeconómicas regionales, tendió más bien, y a pesar del incremento del gasto social, a reducir las responsabilidades del Estado en materia social. Por eso, como ha sido señalado por distintos analistas, ha existido una desarticulación, e incluso una tensión importante en ciertos casos entre, de un lado, la orientación dominante del ajuste macroeconómico derivado del Consenso de Washington y, de otro lado, la orientación de las reformas constitucionales de los años noventa en la región y la adhesión de los Estados latinoamericanos a los tratados de derechos humanos que reconocen derechos sociales[28]. En efecto, mientras que las reformas constitucionales estaban centradas en un discurso de profundización democrática, fundado en la promoción de una ciudadanía incluyente, en donde el papel del Estado en la garantía de los derechos sociales y de la equidad era central, por el contrario el proceso de ajuste macroeconómico, sobre todo inicialmente, estaba fundado casi exclusivamente en la promoción del crecimiento, por medio de la liberalización económica y de la estabilidad macroeconómica, sin que los derechos sociales fueran considerados un componente de las funciones del Estado, que eran reducidas a las funciones planteadas por el liberalismo clásico: protección de la propiedad, garantía de los contratos y aseguramiento de la defensa nacional y del orden público interno.

Esta precariedad de los resultados de la política social, que parece incompatible con el cumplimiento de los deberes jurídicos de los Estados, derivados de los pactos de derechos humanos y del contenido de la mayor parte de las reformas constitucionales de las últimas dos décadas, es ya un argumento suficiente para sustentar la necesidad y conveniencia de una LTS. Pero además, la persistencia de la pobreza y de la desigualdad pone en peligro la propia estabilidad política y económica de los países y afecta también las posibilidades de que exista un crecimiento dinámico y sostenido, lo cual es una razón suplementaria para pensar en una LTS.

Sin embargo, podría objetarse que una LTS no tiene mucho sentido pues ella no enfrenta las razones de la precariedad de los resultados sociales en la región, por lo cual se estaría eventualmente cayendo en el viejo vicio del "fetichismo jurídico", muy propio de la cultura jurídica latinoamericana, que cree que los problemas se solucionan con la mera expedición de normas[29]. Pero lo anterior no es cierto, ya que una LTS podría enfrentar algunos de los factores que explican la precariedad de los resultados sociales.

Retos y debilidades a los que se enfrenta una Ley de Transformación Social (LTS).

Es obvio que la persistencia de la pobreza y de la desigualdad en Colombia y en América Latina es un fenómeno complejo, que deriva de muchas causas. Pero es razonable pensar que existen al menos seis factores, que podrían ser apropiadamente enfrentados por una LTS. Ellos son los siguientes: de un lado, la debilidad misma del sector estatal encargado de la política social, que suele carecer de la continuidad y de la fortaleza técnica y administrativa que suelen tener los órganos encargados de la política macroeconómica, lo cual explica las incoherencias y debilidades de las políticas sociales regionales. De otro lado, y directamente ligado con lo anterior, la falta de la consagración de una obligación a las autoridades para que definan unas metas claras de la política social y establezcan un sistema público y transparente de indicadores del desarrollo de la política social, que permita la evaluación periódica de los resultados de dicha política. En tercer término, la desarticulación misma entre la política macroeconómica y la política social, pues a esta última, como bien lo han destacado varios analistas, se le ha atribuido un papel meramente residual compensatorio de los resultados de los ajustes económicos[30].

En cuarto término, la debilidad de los mecanismos de control, tanto institucionales como sociales o, utilizando la conocida terminología propuesta por Guillermo O'Donnell[31], entre los mecanismos de control horizontal y los mecanismos de control vertical. En quinto lugar, y directamente ligado con lo anterior, la debilidad de los mecanismos de exigibilidad judicial o "justiciabilidad" de los derechos sociales[32]. Y, finalmente,

26 Sarmiento, Libardo. Diez años sin cambios. Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 1990.

27 "La participación del quintil 1 (el más pobre) en el ingreso total se redujo de 4,8% en 1990 a 3% en 2001, mientras la participación del quintil 5 (el más rico) dentro del ingreso total se incrementó de 54,1% en 1990 a 61,7% en 2000". Ver Núñez, Jairo. Espinosa, Silvia. Pobreza y Protección Social en Colombia. PNUD. Bogotá, noviembre de 2005.

28 Ver Rodrigo Uprimny. (2006) Agendas Económicas de Modernización del Estado y Reformas Constitucionales en América Latina: Encuentros y Desencuentros. Bogotá. BID, mimeo. Para el caso colombiano, ver Luis Javier Orjuela (2005). La sociedad colombiana en los años noventa: fragmentación, legitimidad y eficiencia. Bogotá, Uniandes, CESO.

29 Sobre esa característica de la cultura jurídica latinoamericana, ver Mauricio García Villegas y César Rodríguez. (2003) "Derecho y sociedad en América Latina; Hacia la consolidación de los estudios jurídicos críticos" en Mauricio García Villegas y César Rodríguez (eds) Derecho y sociedad en América Latina Bogotá: ILSA, Universidad Nacional de Colombia.

30 Ver, por ejemplo, José Antonio Ocampo. Op. cit, pp 79, 150 y 162.

31 Ver Guillermo O'Donnell. (1994). "Delegative Democracy" en Journal of Democracy 5, 1.

32 La literatura contemporánea sobre el debate acerca de la justiciabilidad de los derechos sociales es muy amplia. Para enfoques favorables a la justiciabilidad, ver, entre otros, Robert Alexy (1997) Teoría de los derechos fundamentales Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. Víctor Abramovich y Christian Courtis (2002) Los derechos sociales como derechos exigibles Madrid: Trotta, 2002. Y Rodolfo Arango (2005). El concepto de derechos sociales fundamentales. Bogotá, Legis. Para una presentación de los debates suscitados por la protección judicial

las inconsistencias y debilidades teóricas y políticas de las orientaciones mismas de las políticas sociales en América Latina en las últimas décadas, como bien lo han mostrado enfoques críticos de esas políticas que se han desarrollado en importantes centros investigativos en los últimos años. Como ya se mencionó, el Indes ha examinado críticamente esos enfoques y ha propuesto una visión alternativa, que denomina el "universalismo básico[33]". Por su parte, la Cepal, actualmente ha planteado una crítica implícita a las políticas sociales y a las insuficiencias de los modelos de desarrollo recientes, al poner en el centro de la discusión el problema de la cohesión social y sus vínculos con la política social y económica[34]. En esas condiciones, una LTS podría ser un instrumento apropiado para enfrentar, obviamente junto con otros instrumentos y estrategias, esas seis debilidades.

De un lado, dicha ley deberá ser el mecanismo normativo para reestructurar y fortalecer a las instituciones estatales encargadas de la política social, estableciendo, por ejemplo, mecanismos de coordinación e integración entre los distintos campos en que esta se desarrolla[35], y reforzando los sistemas de información, para que la ciudadanía y las autoridades puedan evaluar periódicamente, con rigor, transparencia, precisión e imparcialidad, los resultados obtenidos.

De otro lado, y directamente ligado con lo anterior, la LTS facilitará una coordinación y articulación entre la política económica, la política social y los derechos sociales. Como bien dice José Antonio Ocampo, es necesario incorporar las prioridades sociales en las políticas económicas, *"es decir en las políticas macroeconómicas, sectoriales y microeconómicas y, en consecuencia, que la política social no debe jugar meramente un papel compensatorio*[36]*"*. Y por ello los derechos sociales y los objetivos sociales deben estar "*en el centro mismo de la política económica*[37]", lo cual además, puede ser un buen negocio en términos de crecimiento económico, ya que existe, según este autor, evidencia de que frente a sociedades muy desiguales, las medidas redistributivas, que incrementen la equidad, estimulan a su vez el crecimiento.

En tercer término, la LTS puede reforzar los mecanismos de control horizontales (institucionales) y verticales (veedurías ciudadanas y participación de usuarios) en la formulación y la puesta en marcha de la política social, lo cual podría no solo aumentar la eficacia y eficiencia de dichas políticas, sino que también incrementaría la dimensión participativa del diseño y ejecución de tales políticas, con lo cual se fortalece la democracia en la región.

En cuarto lugar, la LTS deberá incorporar mecanismos judiciales de protección, que tomen en cuenta las particularidades de los derechos sociales, pero no les desconozcan su naturaleza de derechos. Esto significa, según la propuesta desarrollada por distintos autores, esforzarse por generar frente a los derechos sociales un conjunto de técnicas de garantía jurídica semejantes a aquellas que las técnicas constitucionales han logrado poner en marcha frente a los derechos civiles y políticos[38].

En quinto lugar, la LTS debe ser un instrumento jurídico apropiado para concretar más el contenido de los derechos sociales a fin de establecer metas más precisas de política social. La delimitación de esas metas no solo favorece una mejor protección judicial de dichos derechos sino que posibilita una mejor labor de control -tanto horizontal como vertical- del cumplimiento de sus responsabilidades por las distintas instituciones estatales.

Finalmente, el presente proyecto de ley puede retomar las críticas que se han formulado al desarrollo de la política social de las últimas dos décadas, en especial por su fragmentación institucional, su mercantilización, su falta de universalismo y de calidad, y la acentuación de la segmentación social que ha generado, que han erosionado los mecanismos de cohesión social. De esa manera, ese cuerpo jurídico debe establecer, dentro de la propia ley y como mandato normativo, un nuevo enfoque, más compatible con la idea del Estado social de derecho y con la realización efectiva de la equidad y de los derechos sociales. Ese enfoque debería corresponder al cambio de la visión política sobre el desarrollo social en Latinoamérica y en Colombia, derivado de la crítica generalizada a las limitaciones del Consenso de Washington, y será una expresión de propuestas como la del universalismo básico planteada por el Indes, o de las reflexiones en curso de la Cepal sobre la importancia de la cohesión social en la sostenibilidad del desarrollo y de la democracia en la región.

3. Los contenidos esenciales de una Ley de Transformación Social (LTS).

Dadas las consideraciones anteriores, es útil para la realización y materialización efectiva de los derechos sociales que Colombia cuente con una LTS, que especifique las pautas normativas que orientan las políticas sociales y que establezca los sistemas institucionales y de información necesarios para dotar a las políticas sociales de sostenibilidad, coherencia, eficacia y visión de largo plazo. Esta LTS deberá vincular el desarrollo

de los derechos sociales en democracias precarias, como las latinoamericanas, ver Roberto Gargarella, Pilar Domingo and Theunis Roux (Eds) (2006). Courts and Social Transformation in New Democracies: An Institutional Voice for the Poor? Ashgate. Forthcoming. En Colombia es tal vez en donde esa controversia ha sido más intensa. Para una presentación de esas discusiones, ver Rodrigo Uprimny. "The Enforcement of Social Rights by the Colombian Constitutional Court: Cases and Debates". en el libro anteriormente citado. Ver igualmente Rodrigo Uprimny (2006) "Legitimidad y conveniencia del control constitucional de la economía" en Rodrigo Uprimny, Mauricio García y César Rodríguez. ¿Justicia para todos? Derechos sociales, sistema judicial y democracia en Colombia. Bogotá, Norma. Para enfoques más escépticos al respecto, ver Gerald Rosenberg, The Hollow Hope, Chicago: University of Chicago Press, 1991 o Mark Tushnet 'An Essay on Rights', 4 Texas Law Review (1984) 1363-1402.

33 Ver Carlos Gerardo Molina (Ed) (2006) Universalismo básico: una nueva política social para América Latina. Washington DC, BID, Planeta.

34 Ver CEPAL (bajo la dirección de Ernesto Ottone) (2007) Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Bogotá, CEPAL, AECI y Secretaría General Iberoamericana.

35 Esa búsqueda de integración entre las distintas estrategias es tan importante que ha llevado a algunos autores a preferir que se hable de una sola "política social", que tiene diversas expresiones y concreciones –como la política educativa, la de salud, la de vivienda, etc.–, en vez de usar la denominación de "políticas sociales", que si bien es más usual, puede resultar problemática pues acentúa la fragmentación entre las distintas dimensiones de la política social. (Ver, por ejemplo, Aldaiza Sposati. "En busca de un modelo social latinoamericano" en Carlos Molina (Ed) Op. cit, pp 59 y ss). Lo importante es tener clara la necesidad de articulación de las distintas "políticas sociales" en una "política social" integrada y general.

36 José Antonio Ocampo. Op. cit, p 80.

37 Ibídem, p 150.

38 Ver, en particular, los trabajos de Luigi Ferrajoli, quien ha criticado el Estado Benefactor, no tanto por su orientación social, que este autor italiano comparte y defiende, sino por la precariedad de sus instrumentos jurídicos de garantía de los derechos sociales, que tendió a generar un manejo burocrático y discrecional de los beneficios sociales, que erosionaba los principios del Estado de derecho. Según este autor, "el Welfare State no desarrolla a su vez una normatividad específica propia, no elabora una teoría del derecho del Estado social ni mucho menos una teoría del Estado social de derecho. No produce una estructura institucional garantista análoga a la del viejo Estado liberal de derecho y específicamente idónea para garantizar los nuevos derechos sociales correspondientes a las nuevas funciones y prestaciones del Estado. No da vida, en suma, a un garantismo jurídico-liberal de los tradicionales derechos individuales de libertad". (Luigi Ferrajoli (2001) El Garantismo y la Filosofía del Derecho (2001) Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia. p 68).

de esas políticas con el contenido mismo de los derechos sociales, tal y como se encuentran consagrados en la Constitución y en los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia y por la mayor parte de los Estados latinoamericanos, y prever mecanismos de garantía de los derechos, ya sea de corte judicial, o ya sea fortaleciendo las instancias de control ciudadano vertical y de control institucional.

Principios rectores de la política social

La LTS deberá contener en primer término los nuevos principios rectores de la política social, con el fin de lograr una profunda transformación social de la sociedad colombiana y una verdadera realización de los derechos sociales, para lo cual articula las reflexiones del Indes y de la Cepal con los recientes desarrollos jurídicos sobre los contenidos de los derechos sociales y el alcance de las obligaciones del Estado en este campo. La LTS prevé los siguientes principios: (i) Un deber de universalidad, según el cual la política social buscará realizar el deber del Estado de garantizar los derechos sociales a todos los habitantes del territorio nacional, sin ninguna distinción, por lo que deberá tender a asegurar un conjunto básico de prestaciones de igual calidad a todas las personas. (ii) Igualmente precisa que los derechos sociales no deben depender del empleo formal, por lo que estipula que la política social deberá prever mecanismos para asegurar una satisfacción igualitaria de los derechos sociales de todas las personas y no exclusivamente de la población que trabaja en el sector formal de la economía. Y que por ende es también deber de las autoridades prever mecanismos contracíclicos de protección para evitar que las recesiones deterioren gravamen el goce de los derechos sociales. (iii) La LTS precisa el carácter complementario de los mecanismos de focalización, señalando que estos deben ser compatibles con el deber del Estado de garantizar prestaciones universales de calidad a todas las personas y que los criterios de focalización deberán ser públicos, objetivos e imparciales, para evitar la asignación clientelista de los subsidios o de las transferencias y asegurar que beneficien especialmente a las poblaciones que gozan de protección constitucional especial. (iv) La LTS enfatiza el principio de solidaridad, según el cual, es deber de todos los habitantes del territorio contribuir para que la política social sea sostenible y para que esta logre una sociedad más justa y equitativa. Igualmente, y siguiendo los énfasis de la Cepal, (v) incorpora el principio de cohesión y su relación con un enfoque de derechos, para lo cual afirma que la política social se formulará y evaluará con un enfoque de derechos humanos y deberá reducir las brechas sociales y promover los mecanismos de integración social, la cohesión social y la ciudadanía. En desarrollo de la propuesta del Indes y la dimensión de aceptabilidad del Comité DESC, (vi) la LTS señala que es deber del Estado establecer mecanismos que aseguren que las prestaciones básicas sean de buena y de igual calidad para todos los beneficiarios de la política social. Igualmente, (vii) la LTS enfatiza no solo la integralidad de la política social sino además su articulación con la política económica general, para lo cual considera o impone como deber de las autoridades económicas examinar el eventual impacto de las distintas medidas de política económica general sobre los derechos sociales, y en especial sobre el goce de los mismos por las poblaciones vulnerables. La LTS, (viii) incorpora la idea del pacto fiscal por la sostenibilidad de la política social y el contrato para la cohesión como principios orientadores de la política social.

Contenido de los derechos económicos, sociales y culturales, y mecanismos de exigibilidad

En segundo término, la propuesta de Ley de Transformación Social prevé el desarrollo normativo de algunos de los contenidos de los derechos sociales directamente vinculados a la política social, como el derecho a la educación, a la salud o a la vivienda, a fin de definir legislativamente las prestaciones esenciales de las cuales habla la propuesta de "universalismo básico". Para ello la LTS articula las propuestas teóricas como las del Indes o la Cepal con los desarrollos normativos adelantados por el Comité DESC sobre el alcance de las obligaciones del Estado en este campo y sobre la delimitación del contenido de los derechos.

Metas e indicadores de la política social

En tercer término, y directamente ligado con lo anterior, la LTS establece metas específicas para el desarrollo progresivo de los derechos sociales. Igualmente, se propone que las autoridades deben establecer un sistema de información transparente, que permita monitorear y evaluar periódicamente el desarrollo de la política social y si se están o no cumpliendo las metas previstas. La ley misma establece el marco básico de tales indicadores, en una perspectiva de derechos humanos, esto es, estar asociados al cumplimiento de las obligaciones impuestas al Estado por la normatividad de derechos humanos. El objetivo de esta ley es buscar la creación de un sistema para el desarrollo social, que permita articular los distintos programas sociales y vincular la política social a la política macroeconómica. Para el logro de este objetivo, la LTS propone el establecimiento de un sistema de información sobre el desarrollo de la política social integrada y la realización de los derechos sociales.

Estos tres componentes (principios, concreción del contenido de los derechos y de las obligaciones estatales, y metas) permiten que la LTS sea, en primer término, en el plano normativo y de los principios, una especie de "escalón intermedio" entre las formulaciones de los derechos sociales en las constituciones y en los pactos de derechos humanos, que son a veces excesivamente abstractas e indeterminadas, y las estrategias concretas y específicas de la política social. Ese escalón intermedio es de enorme utilidad porque no solo representa la expresión de una voluntad política concreta de modificar la política social, a fin de lograr sociedades más equitativas e integradas, sino que equivale a una suerte de pacto social específico sobre las prestaciones básicas que un país determinado está dispuesto a asumir para toda su población en un período determinado.

Finalmente, la LTS contendrá mecanismos de garantía para que sus previsiones se cumplan. Dichos mecanismos deben ser de tres tipos y complementarios: de un lado, el desarrollo de mecanismos judiciales de protección de los derechos sociales, lo cual implica

articular el rediseño de la política social en la región con los recientes debates en torno a la llamada justiciabilidad de los derechos sociales. De otro lado, el reforzamiento del papel de los organismos estatales de control en relación con la política social. Y finalmente el establecimiento o el reforzamiento de instancias de participación social, que no solo tengan alguna forma de incidencia en el diseño y ejecución de la política social sino también sobre su evaluación y control.

4. ¿Por qué una familia o conjunto de leyes?

Debido a lo ambicioso del proyecto y a la necesidad de presentar una propuesta articulada e integral, las tres partes del conjunto "Ley de Transformación Social", se presentarán como leyes separadas para su discusión en el Congreso.

El objetivo de crear un marco jurídico que permita la creación y consolidación de una política que genere una transformación social profunda requiere una estrategia que se consolide a través de varias propuestas normativas que proponen una estructura completa que declara los principios y establece las principales obligaciones en cuanto al cumplimiento, garantía y respeto de los derechos sociales.

La necesidad de tener leyes distintas surge también de no dejar la propuesta de transformación solamente en el plano normativo a través de una declaración de principios, sino de avanzar a planos más instrumentales ante la precariedad del sistema de información social y de las instituciones encargadas de formular y ejecutar la política social. El conjunto de leyes deberá una articulación que pasa por el reforzamiento de la institucionalidad social y la creación de niveles de coordinación al más alto nivel, acompañados por mecanismos de garantía (judiciales, de control y de participación) para que las previsiones establecidas se cumplan.

Para facilitar el trámite legislativo y proveer una normatividad coherente e integral, el proceso de discusión de la LTS requerirá debatir los siguientes proyectos de ley:

1. Principios y orientaciones de la transformación social.

2. Reestructuraciones institucionales necesarias para la transformación social.

3. Mecanismos de garantía para asegurar la transformación social.

5. Carácter estatutario de la primera ley que contiene los principios y orientaciones para la transformación social

La Constitución establece una reserva de ley estatutaria para ciertas materias, que podrían estar contenidas en la LTS, en el sentido de tratarse de temas que, por su naturaleza, tienen que estar contenidos en una ley estatutaria y no en una ley ordinaria. Esto sucede esencialmente con el mandato constitucional que señala que las leyes que desarrollen los derechos fundamentales y sus mecanismos de protección, así como las leyes que desarrollen mecanismos de participación tienen reserva de ley estatutaria, esto es, esos contenidos tienen que hacer parte de una ley estatutaria y no de una ley ordinaria.

Algunos de los contenidos de la LTS que se presentan podrían tener reserva de ley estatutaria, sobre todo por dos razones: de un lado, por los mecanismos de control ciudadano sobre las políticas sociales, ya que podría entenderse que se trata de veedurías ciudadanas y de mecanismos de participación, que tienen reserva de ley estatutaria[39]; de otro lado, porque, a pesar de que la Corte ha señalado que los derechos sociales no son en sí mismos derechos fundamentales, sin embargo les ha reconocido fundamentalidad, al menos para efectos de la procedibilidad de la tutela, en ciertos casos. Por ende, una LTS que desarrolle contenidos considerados fundamentales de derechos sociales podría tener reserva de ley estatutaria, como sucede en este caso.

A pesar de que no todos los contenidos de la ley son de carácter estatutario, es prudente tramitar como ley estatutaria todos aquellos contenidos que potencialmente pueden tener dicha reserva, como podría ser los relativos a: (i) los principios de la legislación de transformación social, en la medida en que estos se encuentren vinculados a ciertos contenidos fundamentales de los derechos sociales; (ii) los mecanismos de garantía judicial de esos derechos, en la medida en que se trate de asegurar contenidos fundamentales de los derechos sociales amparables por tutela; y (iii) los mecanismos de control ciudadano de la política social, en la medida en que estos sean asimilables a formas de veeduría ciudadana, que hacen parte de los mecanismos de participación. Igualmente deberían tener un trámite especial propio de la ley orgánica aquellos contenidos de la LTS que impliquen modificaciones del estatuto orgánico del presupuesto, de la ley orgánica del plan o de la legislación orgánica territorial. El resto de contenidos pueden ser desarrollados por leyes ordinarias.

De la honorable Senadora,

Cecilia López Montaño,

Senadora de la República Partido Liberal Colombiano.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 23 del mes de julio del año 2009 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 25, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora *Cecilia López Montaño*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 23 de julio de 2009

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley estatutaria número 25 de 2009 Senado, *por medio de la cual se establecen los principios y orientaciones de la transformación social,* me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

39 Ver Sentencias C-1138 de 2000 y C-292 de 2003 sobre la reserva de ley estatutaria frente a las veedurías ciudadanas.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Julio 23 de 2009

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley estatutaria de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la ***Gaceta del Congreso***.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Javier Cáceres Leal.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

CONTENIDO

Gaceta número 596 - Jueves 23 de julio de 2009
SENADO DE LA REPUBLICA

Pág.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 24 de 2009 Senado, por la cual se dictan disposiciones en materia de racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos y se establecen parámetros para el uso de medios electrónicos en la Administración Pública. 1

Proyecto de ley estatutaria número 25 de 2009 Senado, por medio de la cual se establecen los principios y orientaciones de la transformación social. 17

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2009