



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123-9066

AÑO XII - Nº 182

Bogotá, D. C., lunes 5 de mayo de 2003

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

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

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 223 DE 2003 CAMARA

*por medio del cual se modifican los artículos 15, 28 y 250
de la Constitución Política de Colombia
para enfrentar el terrorismo.*

Oficio número C. P. 3.1-434-2003

Bogotá, D. C., abril 30 de 2003

Doctor

ANGELINO LIZCANO RIVERA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

La Ciudad.

**Ref. Publicación adición artículo al Proyecto de Acto legislativo
número 223 de 2003 Cámara.**

Respetado doctor Lizcano:

Para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*, me permito remitir el oficio número 5215, suscrito por el General Jorge Enrique Mora Rangel, Ministro de Defensa (E.), en donde solicita se adicione al Proyecto de Acto legislativo número 223 de 2003 Cámara, *por medio del cual se modifican los artículos 15, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo*, un artículo del siguiente tenor:

El artículo 24 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.

Una ley estatutaria podrá establecer la obligación de empadronamiento de los habitantes.

Cordialmente,

Emiliano Rivera Bravo,
Secretario Comisión Primera Constitucional.

Bogotá, D. C., 30 de abril de 2003

Número 5215

Doctores

JAVIER RAMIRO DEVIA ARIAS (Coordinador)

TELESFORO PEDRAZA ORTEGA

REGINALDO MONTES ALVAREZ

GINA PARODY D'ECHEONA

JESUS IGNACIO GARCIA VALENCIA

ZAMIR SILVA AMIN

ARMANDO ALBERTO BENEDETTI VILLANUEVA

Honorables Representantes

Comisión Primera Constitucional

Ciudad.

Apreciados Representantes:

De manera atenta me dirijo a ustedes con el fin de solicitarles se adicione al Proyecto de Acto legislativo número 223 de 2003 Cámara, presentado por el señor Ministro del Interior y de Justicia, doctor *Fernando Londoño Hoyos*, y la señora Ministra de Defensa, *Marta Lucía Ramírez de Rincón*, el siguiente artículo:

Artículo. El artículo 24 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.

Una ley estatutaria podrá establecer la obligación de empadronamiento de los habitantes.

Cordialmente,

General Jorge Enrique Mora Rangel,
Comandante General de las Fuerzas Militares
Encargado de las funciones del Despacho
de la Ministra de Defensa Nacional.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 029 DE 2002 CAMARA

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. **Origen del proyecto.** El honorable Representante a la Cámara Luis Enrique Salas Moisés, tuvo a bien radicar ante la honorable Cámara de Representantes, por su iniciativa, el proyecto de ley objeto del presente informe.

La Cámara de Representantes dándole cumplimiento al mandato constitucional y legal pertinente a la publicación, ordenó realizar la misma, la cual aparece materializada en la *Gaceta* número 346 del 22 de agosto de 2002, página 3.

2. **Alcances del proyecto.** El texto integral está conformado por cuatro (4) artículos así:

2.1 En el artículo 1º, se propone normativizar que el derecho al uso del agua sea declarado un derecho fundamental.

2.2 El artículo 2º, fija una subordinación según la cual, el dominio privado de las aguas no se ejercerá con detrimento de los derechos de la comunidad, cuando esta última la requiera para la salud, la alimentación y los usos agrícolas e industriales.

2.3 El artículo 3º, se refiere expresamente a la cobertura del servicio de agua en tanto que servicio público domiciliario, al cual deben tener derecho todos los residentes en el territorio nacional. En tratándose del consumo del agua para uso domiciliario, el costo del servicio (**tarifa**) sólo podría hacerse sobre cuatro variables: transporte del líquido, instalación domiciliaria, conservación sanitaria y nivel de potabilidad para que sea apta para el consumo humano.

2.4 El artículo 4º, se refiere a la vigencia de la ley a partir de su promulgación.

3. Análisis

3.1 *Declaratoria del derecho al uso del agua como derecho fundamental.* Nuestro ordenamiento superior, en el Título II (De los derechos, las garantías y los deberes), Capítulo 1 (**De los derechos fundamentales**), codifica desde el artículo 11 hasta el 41, los denominados derechos fundamentales. Allí no aparece la declaratoria del derecho al uso del agua como un derecho fundamental, por lo cual, de lo que se trataría, con el artículo 1º del proyecto objeto de estudio, sería el crear un nuevo Derecho Fundamental: **El Derecho al uso del agua**. En ese evento, la vía idónea no sería la ley sino la Reforma Constitucional a través del proyecto de acto legislativo, cuya competencia para el trámite está radicada en las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes (Ley 3ª de 1992, artículo 2º).

Si se recurriera a la vía del Acto Legislativo, como mecanismo precedente, tendríamos que el artículo 377 superior posibilita, más no obliga, que cuando el Congreso expida normas relacionadas con los derechos fundamentales, estas puedan ser sometidas a Referendo.

Aún en el evento en que fuese posible hacer la declaratoria de un nuevo derecho fundamental a través de la ley, como en el presente caso, el trámite procedimental debe ser conforme a un proyecto de ley estatutaria, según lo ordenado en los artículos 152, a) y 153 superiores, reproducidos reglamentariamente en los artículos 207.1 y 208 de la Ley 5ª de 1992 y en tal evento, la competencia para su trámite en primer debate le correspondería a las Comisiones Primeras de las Cámaras.

Así las cosas, la competencia para el trámite del proyecto de ley objeto de estudio, en lo que a su artículo primero respecta, no está radicada en las Comisiones Quintas Constitucionales Permanentes de las Cámaras (Competencias de las Comisiones Constitucionales Permanentes: artículo 2º de la Ley 3ª de 1992).

3.2 El texto del artículo 2º, no guarda relación de unidad de materia, con el artículo 1º ni con el artículo 3º e igualmente se predica tal afirmación del texto de los artículos 1º y 3º. En consecuencia, al no existir unidad de materia en el articulado del proyecto, estaríamos en presencia de un vicio de constitucionalidad claramente señalado en el artículo 158 superior.

3.3 El contenido del texto del artículo 3º del proyecto objeto de estudio, corresponde a los aspectos **tarifarios** y de **cobertura** en materia de Servicios Públicos Domiciliarios, los cuales deben ser objeto de propuestas de modificación, en lo pertinente, de la Ley 142 de 1994.

4. Conforme al artículo 230 de la Ley 5ª de 1992 un grupo de ciudadanos representados en los señores Daniel Mauricio Lucio Farfán, Santiago Mora Restrepo y Edicson Geovanny Corra Camperos, mediante escrito contentivo a siete (7) folios, radicados Bogotá, noviembre 2 de 2002, presentaron pliego de observaciones al Proyecto objeto de estudio, las cuales nos fueron remitidas por la Secretaría de la Comisión, según oficio S.Q. 3.5.LEG 02-03, de la misma fecha.

Las observaciones presentadas por los ciudadanos fueron analizadas por la ponente y encontramos que las mismas apuntan más a ratificar la conveniencia del proyecto que a los aspectos constitucionales requeridos para su trámite.

Proposición

Honorables Colegas: La suscrita ponente, habidas las consideraciones de orden constitucional arriba expresadas, me permito rendir Informe Negativo de ponencia al Proyecto de ley número 029 de 2002-Cámara, *por medio de la cual se regula el derecho al uso y disfrute del agua*, de la iniciativa del honorable Representante a la Cámara Luis Enrique Salas Moisés. En consecuencia, solicitamos que el proyecto sea negado en primer debate-Cámara y en consecuencia se ordene su archivo.

Atentamente,

Sandra Arabella Velásquez,
Representante a la Cámara.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 150 DE 2002 CAMARA

por medio de la cual la Nación rinde homenaje al municipio de Carmen de Viboral, departamento de Antioquia, se asocia a la celebración de los 250 años de la fundación y se autoriza apropiaciones presupuestales para proyectos de interés social.

Honorables Representantes:

Dando cumplimiento a la designación que hiciera el señor Presidente de la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, procedo a rendir informe de ponencia para primer debate del proyecto enunciado.

“Las tierras que hoy ocupa el municipio de El Carmen de Viboral, estuvieron habitadas por los indios Tahamíes liderados por el Cacique Quirama, luego hacia el año 1540 fueron pisadas por los españoles al mando de Don Alvaro Mendoza, quien actuando como emisario del Mariscal Jorge Robledo las exploró, pero al no encontrar oro en ellas las dejó y siguió su camino.

Para el año 1573 en las tierras que hoy ocupa el municipio de El Carmen de Viboral, el capitán Diego Beltrán obtuvo gracias a la influencia de su yerno Don Rodrigo Hidalgo el otorgamiento de dos leguas de tierra para dedicarlas a la cría y ceba de ganado, luego Don Diego Muñoz de Bonilla y su esposa Doña María de Alarcón adquirieron estas tierras, las cuales finalmente pasaron por motivo de herencia a su hija Doña Sabina Muñoz.

En este orden de ideas, en el año 1752, el Presbítero Fabián Sebastián Jiménez de Fajardo fue nombrado como primer cura de la Parroquia de San José de Marinilla, y en compañía de su hermano Juan Bautista estableció para ese mismo año una finca de recreo llamada El Carmen en los terrenos que hoy ocupa la cabecera municipal, allí se construyó una capilla de paja alrededor de la cual los habitantes del sitio se congregaban a celebrar los oficios litúrgicos y demás festividades, esta capilla dependía del curato de Marinilla y fue luego concedida como viceparroquia en el año de 1755 con el nombre de Nuestra Señora del Carmen de Cimarronas; es así como desde el momento en que se construye esta capilla se convierte en el centro de la vida y de las actividades de los Carmelitanos y se toma este año como fecha de partida de la fundación del pueblo de El Carmen de Viboral.

En el censo realizado en 1780, El Carmen ya aparece identificado como uno de los sitios que conforman la jurisdicción de la Villa de San José de Marinilla perteneciente a la provincia de Antioquia, debido a su crecimiento relativamente rápido en 1806 el juez Pedáneo Julián Gómez Castro, solicita la erección de El Carmen a curato a Parroquia, lo cual tiene aceptación en 1807 al recibir la categoría de Parroquia con el nombre de Nuestra Señora de El Carmen de Viboral y ser nombrado como primer Párroco el presbítero Carmelitano Fermín Mejía, posteriormente El Carmen de Viboral fue erigido municipio en el año de 1814 durante la gobernación de Francisco Ayala y como primer alcalde fue nombrado Fernando Naranjo.

En 1829 el pueblo Carmelitano participó en la defensa del Gobierno de Simón Bolívar contra José María Córdova, en 1840 participa en la guerra de los supremos contra Salvador Córdova hermano de José María y en 1896 participa en las batallas de los Chancos, Garrapata y Manizales con la división Giraldo, es así como desde sus inicios los habitantes de El Carmen han luchado por mantener y afianzar una cultura propia en cuanto a preservar su vocación agrícola, el amor por su terruño, la defensa de las libertades y la lucha constante por alcanzar la equidad y justicia para sus ciudadanos todo ello en bien de la patria.

Ubicación geográfica

El municipio de El Carmen de Viboral se encuentra ubicado en la Cordillera Central en su vertiente oriental la cual forma parte del altiplano del Oriente antioqueño a una latitud Norte de 6° 05' 19" y longitud Oeste del meridiano de Greenwich 75° 20' 19", abarca una extensión de 448 kilómetros cuadrados presentando los siguientes límites:

Al Norte con el municipio de Sonsón, al Occidente con los municipios de La Ceja y La Unión y al Oriente con el municipio de Cocorná. Presenta en su cabecera municipal una altura de 2.150 msnm y una temperatura promedio de 17° centígrados.

Entre sus alturas predominantes se pueden citar los cerros de Pan de Azúcar, Vallejuelos, El Caprio, Bonifacio y entre sus riquezas hídricas a los ríos Cocorná, Santo Domingo, Melcocho y la Quebrada Cimarronas.

Aspectos Socioeconómicos

El municipio de El Carmen cuenta con una población total de 44.000 habitantes, 18.000 de los cuales viven en la zona rural y los 26.000 restantes en la zona urbana. En la actualidad su economía se basa principalmente en la producción agrícola con cultivos minifundistas de frijol, maíz y papa y en menor escala se presenta la avicultura, la floricultura, la lechería, el comercio y la fabricación de objetos de loza decorados a mano.

El Carmen fue llamado "Cuna de la cerámica artesanal de Colombia", debido a que su principal industria y fuente de empleo eran las fábricas de loza, las cuales contaban con renombre mundial ya que sus objetos eran todos decorados a mano y tenían gran aceptación por parte del mercado tanto nacional como internacional, estas generaban empleo a más de 2.000 personas; sin embargo, la competencia generada y los precios de otros artículos extranjeros han hecho que la gran mayoría de estas fábricas desaparezcan, subsistiendo solo algunas microempresas o talleres artesanales, por esta razón se ha presentado en el municipio una gran crisis social y laboral al no encontrarse con fuentes de empleo que satisfagan la creciente oferta de trabajadores que surgen de las instituciones de enseñanza media existentes en el municipio y de la migración que llega al municipio debido a la violencia en otras regiones.

En cuanto a la educación, se cuenta con 15 establecimientos de preescolar, 38 de primaria, 11 de básica secundaria, 4 de media vocacional y uno de educación superior. Además allí se ubica el Centro de Altos Estudios Recinto Quirama.

En salud se cuenta en la cabecera municipal con los servicios de la ESE Hospital San Juan de Dios, el Centro Profesional El Carmen, Los Servicios Médicos Centrales, y el Centro de Atención Básica del ISS, la zona rural es atendida por ocho puestos de salud ubicados en varias veredas.

En relación con sitios turísticos se cuenta entre otros con: El Recinto Quirama, el puente Colgante El Planchón, La Truchera San Lorenzo, El Cerro de la Cruz, la Casa de la Cultura, el Pórtico de la Loza y los Talleres Artísticos Santa María.

El desempleo, la falta de oportunidades y recursos, hace que un número alto de bachilleres se queden en el municipio sin tener futuro claro, esto genera problemas como el alcoholismo, la drogadicción y la delincuencia, problemas que deben canalizarse buscando darle a esta juventud espacios culturales y deportivos que les generen otra visión de la vida y de aprovechamiento del tiempo para prepararse física, mental y culturalmente para realizar proyectos de autogestión laboral al interior del municipio.

Soporte legal

En la aplicación del principio de libertad legislativa, al respecto la sentencia de la Corte Constitucional C-490 el **Principio de Anualidad-Violación-Presupuesto Nacional**- reserva global y automática de 1994, en sus partes dice:

"El principio predicable del Congreso y de sus miembros en materia legislativa no puede ser otro que el de la libertad. A voces del artículo 154 de la Constitución Política. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuestas de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 146, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

Por vía excepcional, la Constitución, en el artículo citado, reserva la iniciativa del Gobierno a las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11, 22 y los literales a), b) y c) del numeral 19 del artículo 150, así como aquellos orden participación en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes a suscripciones del Estado o empresas Industriales o Comerciales y las que decreten excepciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Por otro lado la misma sentencia manifiesta: Las leyes que decreten gasto público de funcionamiento e inversión no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y por lo tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y sus miembros proponer proyectos de ley sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el presupuesto corresponde exclusiva discrecionalmente al Gobierno".

Además, el proyecto de ley tiene aseguradas las legalidades plenas como son:

1. Que exista una ley que decrete el gasto.
2. Que sea posible la intervención de la Nación en el tiempo de proyecto que en esa ley se determine; o en su defecto, que se trate de una partida de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales.
3. Que no señale el monto del gasto que va a ser invertido por la Nación, ya que habría interferencia con la competencia del ejecutivo o para programar y presentar su propio presupuesto.
4. Que no se recorte la facultad constitucional del Presidente de la República para la celebración de contratos que le correspondan, llegando inclusive a determinar los elementos principales del contrato, como el objeto, los sujetos y el precio, sin mediar la iniciativa preceptuada constitucionalmente.

El Proyecto de ley número 150 de 2002 contiene cuatro (4) artículos principales en el primer artículo la Nación se asocia a la fundación del municipio de El Carmen de Viboral y rinde homenaje a este ilustre y pujante municipio del departamento de Antioquia.

En el artículo 2º, se señala que con ocasión de los ciento cincuenta (150) años de la fundación de El Carmen de Viboral, Antioquia, se autoriza a la Nación para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación para el año 2004, los recursos necesarios para desarrollar obras de utilidad pública y de interés general en este municipio así:

- a) Pavimentación y mejoramiento de vías y caminos veredales;
- b) Sistematización de la Biblioteca Pública Municipal;
- c) Ampliación y dotación del polideportivo municipal y demás espacios deportivos;
- d) La compra de un vehículo de transporte de los diferentes seleccionados deportivos;
- e) Apoyo a clubes deportivos;
- f) Apoyo a los diferentes semilleros deportivos;
- g) Apoyo a los semilleros culturales de música y danza.

Por lo expuesto anteriormente honorables Representantes, estoy convencido de la importancia de rendir homenaje a este ilustre municipio del departamento de Antioquia. Así pues, someto ante los honorables Representantes de la Comisión Cuarta de Cámara de Representantes la siguiente proposición.

Dese primer debate para aprobar el Proyecto de ley número 150 de 2002 Cámara, *por medio de la cual la Nación rinde homenaje al municipio de Carmen de Viboral, departamento de Antioquia, se asocia a la celebración de los 250 años de la fundación y se autoriza apropiaciones presupuestales para proyectos de interés social.*

Atentamente,

William Ortega Rojas,
Representante a la Cámara.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 156 DE 2002 CAMARA

por medio de la cual se reglamenta la adecuada participación de los Grupos Etnicos en los niveles decisorios de las diferentes Ramas y Organos del Poder Público, de conformidad con los artículos 1º, 2º, 7º, 13 y 40 de la Constitución Nacional y artículo 47, Ley 70 de 1993.

Bogotá, D. C., abril 28 de 2003

Señor Doctor

JAVIER RAMIRO DEVIA ARIAS

Presidente Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

E. S. D.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley 156 de 2002 Cámara, *por medio de la cual se reglamenta la adecuada participación de los Grupos Etnicos en los niveles decisorios de las diferentes Ramas y Organos del Poder Público, de conformidad con los artículos 1º, 2º, 7º, 13 y 40 de la Constitución Nacional y artículo 47, Ley 70 de 1993.*

Señor Presidente.

Procedo a rendir ponencia al proyecto de ley de la referencia para primer debate en la honorable Cámara de Representantes, que usted tuvo a bien encomendarme, en los siguientes términos.

Presentación

El proyecto ya referenciado, me fue entregado mediante oficio CP. 3.1.400-2003, recibido el 10 de abril de 2003, para elaborar la ponencia de primer debate en la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes, a efectos de decidir sobre su viabilidad legal, para que se reglamente la adecuada participación de afrocolombianos e indígenas en los órganos directivos del poder público, garantizando su presencia, reconocimiento, aporte, oportunidades y participación en todas las decisiones que los afectan, según se expresa en la respectiva exposición de motivos.

Objetivo

El proyecto pretende lograr que el estado a través del Congreso de la República, asuma el desarrollo legal de la Constitución Política en materia de participación en todos los niveles decisorios a que tienen derecho los grupos étnicos, sin discriminación alguna.

Se argumenta que de conformidad con el inciso 7º del artículo 40 de la Constitución Política, "...todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político...", y a "...acceder al desempeño de funciones y cargos públicos...", para que así, particularmente las comunidades negras, al tenor del artículo 47 de la Ley 70 de 1993, puedan lograr "...el derecho a desarrollarse económica y socialmente atendiendo a los elementos de su cultura autónoma".

Origen y trámite del proyecto

El proyecto fue presentado por el honorable Representante a la Cámara Wellington Ortiz Palacio, el 10 de diciembre de 2002 en la Secretaría General de la Cámara, siendo radicado bajo el número 156 de 2002.

De acuerdo con el artículo 150 de la Constitución Política, corresponde al Congreso hacer las leyes. De conformidad con el artículo 154 de la Carta Magna, las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras

a propuesta de los Congresistas. En este orden de ideas, este proyecto inició correctamente su trámite en la honorable Cámara de Representantes.

Según el literal d) del artículo 152 de la Constitución Política, las leyes que regulen las instituciones y mecanismos de participación ciudadana son leyes de carácter estatutario, las cuales, al tenor del artículo 153 de la Carta Magna requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y ser tramitada en una misma legislatura. El mismo artículo 153 en su inciso 2º, prevé que el "... trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto", requisito que el honorable Congreso debe surtir previamente antes de convertir en Ley de la República el presente proyecto.

Fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 585 de diciembre 12 de 2002.

Contenido y pertinencia del proyecto

El proyecto de ley que nos ocupa, contiene, como ya se dijo, una propuesta reglamentaria de la participación de los grupos étnicos en los niveles decisorios del Poder Público.

Su **finalidad** (artículo 1º) es crear mecanismos para que las autoridades den efectiva participación a los afrocolombianos e indígenas en los niveles decisorios de las Ramas y Organos del Poder Público y además, promuevan esa participación en las instancias de decisión de la sociedad civil.

El **concepto** de máximo nivel decisorio (artículo 2º) que para efectos de este proyecto de ley se utiliza, se refiere a los cargos de mayor jerarquía de libre nombramiento y remoción en las entidades públicas y órganos del poder público del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, del orden nacional, departamental, regional, distrital y municipal.

La **participación** efectiva (artículo 3º) que se reclama para los grupos étnicos se refiere a pedir que las autoridades nominadoras de los cargos del máximo nivel decisorio recaiga mínimo el 20% en ciudadanos indígenas y afrocolombianos.

Como excepciones (artículo 4º) a este tipo de participación-nominación, señala los cargos de carrera administrativa y los nombramientos que se basan exclusivamente en el mérito. Advierte también, que en los nombramientos por sistema de terna se incluirá mínimo un ciudadano de los grupos étnicos.

Para la **vigilancia y cumplimiento** (artículo 5º) de lo previsto en este proyecto, en caso de aprobarse, se propone que lo haga el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo.

Motiva este proyecto de ley, según su autor, la no existencia de desarrollos legales, que ha impedido a los ciudadanos de los grupos étnicos acceder a las altas dignidades, como también, la necesidad de "...estimular el esfuerzo por la dedicada preparación, profesionalismo y especial capacidad de gestión de muchos de sus integrantes...".

Como fundamento constitucional se plantea que el Estado tiene, entre otros fines, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, administrativa y cultural de la Nación (artículo 2º C. N.); que el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural (artículo 7º C. N.) es una razón especial para el desarrollo legal que propone este proyecto; que todas las personas debemos recibir la misma protección y trato de las autoridades y gozar de los mismos derechos y oportunidades sin discriminación alguna (artículo 13 C. N.); que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (artículo 40 C. N.).

En el orden legal, se argumenta que el artículo 47 de la Ley 70 de 1993 determina al Estado a adoptar medidas que garanticen a las comunidades negras su desarrollo económico y social acorde con su cultura.

Con el presente proyecto se pretendería dejar establecido que la participación que requieren los ciudadanos de los grupos étnicos, en cuanto a toma de decisiones, está íntimamente ligada con la ocupación de cargos de alta jerarquía en las ramas del poder público, es decir, al nombramiento del 20% mínimo de dicha nómina.

De esta manera se rescataría el derecho de comunidades negras e indígenas a dirigir las entidades del nivel nacional, departamental, regional, distrital, municipal y local, como condición esencial para poder participar efectivamente en la toma de decisiones del más alto nivel.

Hasta aquí la justificación que se ha dado por el autor para que el proyecto sea aprobado.

Tratando de vislumbrar la pertinencia de este proyecto, considero indispensable realizar un breve análisis, apoyado en la experiencia personal y comunitaria, como indígena del Pueblo Guambiano que soy y en consultas a personas versadas en la materia, que con criterio académico, étnicocultural y rigor normativo, han contribuido con aportes valiosos, que me permiten finalmente presentar una ponencia debidamente argumentada.

Es importante ubicar un marco histórico jurídico sobre este tema que facilite la comprensión y pertinencia del proyecto; en ese orden de ideas, presentaré una relación de normas de orden internacional que luego han sido aprobados por leyes de la República de Colombia, que de acuerdo con la jurisprudencia, se asimilan a un valor y obligación de carácter constitucional y que por tanto, prevalecen sobre el derecho interno, como se deduce del contenido de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, de mayo 13 de 1976:

“Las Convenciones Internacionales se celebran para ser cumplidas con estrictez y de buena fe. No es admisible sostener que la Constitución, después de ordenar que sean obligatorias, tolere que un acto posterior del Estado las desconozca”.

Más adelante agrega: “1. Ante todo, colígese de lo anteriormente sustentado, de los postulados y preceptos de derecho internacional y de derecho constitucional precedentemente transcritos y analizados, y de las decisiones jurisprudenciales ya comentadas, que la balanza se inclina hacia la preponderancia del Derecho Internacional General sobre el Derecho Internacional Bilateral y sobre el Derecho Interno...”.

También acudiremos a las normas del orden interno que a partir de la propia Constitución Política, validan la pertinencia de la propuesta de ley aquí analizada.

Dicho lo anterior, empiezo por hablar de la 76ª Reunión de la Conferencia General de la OIT, realizada en Ginebra, que adoptó el 27 de junio de 1989 el **Convenio número 169** sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, que a su vez fue aprobado por Colombia mediante **Ley 21 de marzo 4 de 1991** y que en lo pertinente al tema que nos ocupa expresa: (En adelante, todo lo subrayado en las normas que se citan está fuera del texto original).

Artículo 2º, numeral 2, literal a) Sobre la responsabilidad que el Gobierno debe asumir y las medidas que debe adoptar:

“Que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población”.

Artículo 6º, numeral 1, literal b) Procedimientos que el gobierno debe observar para dar cumplimiento al Convenio:

“Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan”.

Artículo 7º, numeral 1 Acerca de la participación en diversos escenarios:

“...Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”.

La cuadragésima segunda reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo reunida en Ginebra (1958), adoptó el **Convenio Internacional del Trabajo número 111**, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, que fue aprobado en Colombia mediante **Ley 22 de junio 14 de 1967**, la cual se encuentra vigente y que sobre el tema aquí en cuestión consagra:

Artículo 2º.

“Todo miembro para el cual este Convenio se halle en vigor, se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional, que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto”.

Artículo 3º, literal c) Acerca de la necesidad de una legislación no discriminatoria:

“Derogar las disposiciones legislativas y modificar las disposiciones prácticas administrativas que sean incompatibles con dicha política”.

Las Naciones Unidas en su Asamblea General realizada en Nueva York el 16 de diciembre de 1966, adoptó por unanimidad los **Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo**, los cuales fueron aprobados por Colombia a través de la **Ley 74 de diciembre 26 de 1968**, y que también se pronunciaron en torno a la necesidad de dar participación en la administración pública:

Artículo 25, literal c) Igualdad de derechos y oportunidades (Parte segunda: Derechos Civiles y Políticos):

“Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2º, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

“Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos celebrada del 7 al 22 de noviembre de 1969 en San José, Costa Rica, corrobora las condiciones de acceso a las funciones públicas previstas en la Ley 22 de 1967:

Artículo 23. *Derechos políticos:*

“1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

“a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;”

“c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó por Resolución 2106 (XX) del 21 de diciembre de 1965, la **Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial** y Colombia la aprobó por medio de la **Ley 22 de enero 22 de 1981**, la cual al referirse al tema que aquí nos ocupa, expresó:

Artículo 2º, numeral 1, literal a) Compromisos del Estado de no discriminar y promover el entendimiento entre todas las razas:

“Cada Estado Parte se compromete a no incurrir en ningún acto o práctica de discriminación racial contra personas, grupos de personas o instituciones y a velar porque todas las autoridades públicas e instituciones públicas, nacionales y locales, actúen en conformidad con esta obligación”.

Artículo 5º.

“En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2º de la presente Convención, los Estados Partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color u origen, nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

“c) Los derechos políticos, en particular (...) el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas”.

Como fácilmente puede deducirse de la normatividad que he transcrito, vigente en nuestro país y con origen en obligaciones internacionales adquiridas de estricto cumplimiento, el Estado debe garantizar a los ciudadanos, sin discriminación alguna por causa su origen étnico u otra, el derecho y oportunidades de acceso a las funciones públicas, a la participación directa en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en todos los niveles decisorios, en condiciones de igualdad.

El Gobierno y el Congreso están en mora de desarrollar instrumentos legales que permitan garantizar estos derechos y la práctica nos confirma que los grupos étnicos como tales no son tenidos en cuenta cuando de realizar nombramientos en los cargos de alta y hasta secundaria jerarquía se trata y en los actuales espacios de representación y concertación en comités u organismos adscritos a los ministerios y entidades descentralizadas u otras, la presencia étnica sólo es formal y no decisoria, pues su composición desventajosa de uno (1) frente a cinco (5) o más representantes del Estado, no garantiza que sus propuestas tengan éxito, sino que se impone siempre el criterio gubernamental y luego se anuncia que son decisiones con participación de la población afectada e interesada, es decir, sólo son utilizados para “legitimar” decisiones que son agenciadas desde otros intereses.

El derecho a la igualdad y la igualdad de oportunidades, no traducen una igualdad formal ante la ley ni un igualitarismo abstracto o generalizado e invisibilizado en situaciones sociales, políticas, económicas y culturales propias de la sociedad mayoritaria, pues tal como el Consejo de Estado lo manifestó en el concepto de mayo trece (13) de mil novecientos noventa y seis (1996) que dio a la consulta para revisión del proyecto que reglamentó el artículo 40 de la Ley 70 de 1993, con ponencia del Consejero: Doctor Javier Henao Hidrón, debe buscar la creación de condiciones equitativas y preferentes que permitan a los grupos étnicos y marginales avanzar en su desarrollo, en un marco en que se tengan en cuenta de verdad las diferencias naturales o sociales como factores relevantes para determinar el trato a que tienen derecho dichos grupos.

“...la Constitución (artículo 13) no solamente admite la aplicación del principio de igualdad de oportunidades sino, también la adopción de un trato preferente, pues sin este, aquel podría verse desvirtuado en la realidad”.

“El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. Significa ello que el derecho a la igualdad, reconocido en el artículo 13 constitucional, no puede seguir siendo un mero postulado abstracto, sino que debe estar impregnado de contenido real y efectivo, única manera de elevar la condición humana de los grupos discriminados o marginados”.

Agrega: “La Corte Constitucional, en sentencia T-288 de 1995, expresó: La igualdad de oportunidades y el trato más favorable (C. P. artículo 13), son derechos fundamentales, de aplicación inmediata (C. P. artículo 85), reconocidos a los grupos discriminados o marginados y a las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta (...) El derecho a la igualdad de oportunidades trasciende la concepción formal de la igualdad ante la ley. Tiene en cuenta las diferencias naturales o sociales como factores relevantes para determinar el trato a que tienen derecho determinadas personas o grupos. (...) La igualdad de oportunidades es, por consiguiente, un derecho fundamental mediante el que se ‘equipara’ a las personas en inferioridad de condiciones, para garantizar el pleno goce de sus derechos”.

Ocurre en ocasiones que algunas instituciones y sus funcionarios no miran con buenos ojos la existencia del artículo 7° de la Constitución Política sobre protección a la diversidad étnica y cultural y mucho menos que puedan ser Ministros o Directores Nacionales de Entidades Descentralizadas y casi siempre dan por descontado que en los comités u organismos de concertación basta con la presencia de un solo representante indígena o de comunidades negras, pues lo consideran suficiente, cuando no excesivo, para maquillar sus decisiones previamente asumidas. Actitudes como estas, seguirán impidiendo el trato de igualdad que los grupos étnicos reclaman y se merecen.

Fortunosamente, la Corte Constitucional, en sentencia T-422 de 1996 con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, le salió al frente a este tipo de criterios sutilmente racistas, para poner sobre el tapete la constitucionalidad de la diferenciación positiva a favor de los grupos étnicos y que indudablemente adquieren plena vigencia para el objeto del presente proyecto de ley, por lo cual transcribo a continuación algunos párrafos pertinentes:

“No obstante que en relación con la población negra, la Constitución contemple una ley de igualdad promocional específica, esto no quiere decir que el resto de la población de ese origen no pueda ser objeto de medidas de protección general que puedan adoptar la forma de acciones afirmativas fundamentadas directamente en el artículo 13 de la C. P. (...). En realidad, en este caso, la diferenciación positiva correspondería al reconocimiento de la situación de marginación social de la que ha sido víctima la población negra y que ha repercutido negativamente en el acceso a las oportunidades de desarrollo económico, social y cultural”.

“Sólo en estos términos resulta admisible una ley que tome en consideración el factor racial, pues, como se sabe, la raza no puede generalmente dar pie a un tratamiento distinto en la ley. Pero, como ocurre con grupos sociales que han sufrido persecuciones y tratamientos injustos en el pasado que explican su postración actual, el tratamiento legal especial enderezado a crear nuevas condiciones de vida, tiende a instaurar la equidad social y consolidar la paz interna y, por lo mismo, adquiere legitimidad constitucional”.

“... De ahí que la función de la norma sea la de suprimir barreras que se opondan a la igualdad material y enfrentar las causas que la generan, sin eliminar –desde luego–, los rasgos culturales típicos de una determinada comunidad”.

“Las mayores oportunidades de participación en los procesos sociales que se brindan a grupos antes marginados, constituyen medios a través de los cuales se busca reducir el déficit de poder efectivo que ostentan en la sociedad global, (...). En este orden de ideas, la exclusión de la comunidad negra era un síntoma de segregación insostenible a la luz de la Constitución, que vulneraba tanto la igualdad como el interés general”.

“... Si la ley utiliza el criterio racial que, en principio está proscrito en la Constitución, lo hace con el único propósito de introducir una diferenciación positiva que, a juicio de la Corte, es admisible. La participación de una población, tradicionalmente marginada del poder decisorio real, en el sistema de gobierno (...) es definitiva para lograr la cabal integración de la sociedad y el respeto y perpetuación de su valioso aporte cultural. (...) que representantes de la población negra tomen asiento en la juntas distritales de educación, junto a los representantes de otros grupos y sectores de la sociedad y del Estado”.

“...En ocasiones, sin embargo, la discriminación aplicada a un grupo se expresa a través de la invisibilidad que los miembros de este adquieren para el grupo dominante y que explica que se puedan negar hechos que son públicos y notorios...”.

No se trata de fomentar el racismo. Por el contrario, la participación negra en el indicado organismo estimula la integración social y el pluralismo cultural (...). La omisión de la administración local frustró la plena operancia de una medida legislativa de diferenciación positiva y, por consiguiente, incurrió en una clara y flagrante violación del artículo 13 de la C. P.

Sin entrar en detalles argumentales de orden constitucional, asumo como propios los expuestos en la parte motiva por el autor del proyecto de ley y a ellos me remito, pues considero que son bastante apropiados como para justificar desde ese orden, el porqué debe aprobarse este proyecto.

En términos generales y reales, es evidente que la participación de los grupos étnicos, como lo plantea el autor del proyecto, no solo es limitadísima, sino casi inexistente, pues no hay criterios ni parámetros legales que obliguen al Estado y faciliten a los ciudadanos de dichos grupos un tratamiento acorde con el reconocimiento y protección a que expresamente se refiere el artículo 7° de la Constitución Política, tal como sucede en materia de acceso a las altas dignidades del Gobierno, lo cual ha conducido a que personas ajenas al interés de los Pueblos Indígenas y Comunidades Negras sean las que tomen por ellos las decisiones y ejecuten acciones que afectan su vida cultural, social, política, económica y ecológica.

Ni siquiera en cargos nacionales de jerarquía secundaria que desarrollan funciones específicas para las poblaciones étnica y culturalmente diferenciadas se considera esta situación, baste observar a manera de ejemplo, qué personas han dirigido la Oficina de Asuntos Indígenas desde su creación en 1958, para constatar que quienes menos han estado allí son los propios indígenas, pese a que es la población interesada y directamente afectada con las decisiones y acciones que desde allí se han agenciado; han sido personas no indígenas cercanas a la élite política bipartidista las que han mandado, así hayan sido indigenistas o antiindigenistas, es decir, ha imperado la concepción colonialista según la cual los indios no están para gobernar sino para ser gobernados y obedecer, con el agravante que en algunos casos desde esas posiciones y haciendo uso de recursos oficiales se han construido tejidos nacionales e internacionales para posteriormente desde ONG captar recursos a nombre de las necesidades de los Pueblos Indígenas y seguir “ejerciendo autoridad” en determinadas comunidades, mimetizada como apoyo a las mismas.

No es que se esté pensando ingenuamente que la solución a todas las necesidades y proyecciones de los grupos étnicos reside en unos cuantos nombramientos dentro del rol estatal, porque eso sería sobredimensionar el papel singular de las personas por encima de los procesos sociales, políticos, culturales y de resistencia que desde sus diversas formas organizativas adelantan los pueblos y comunidades de los grupos étnicos y que en definitiva son los que han posibilitado avanzar en la defensa y conquista de derechos importantes.

De lo que se trata es de implementar legalmente unas formas de participación democrática ya consagradas constitucionalmente, cuyo empoderamiento a su vez sea una herramienta importante de apoyo al desarrollo y fortalecimiento de dichos procesos en lo que sea pertinente según las funciones respectivas de cada espacio institucional, que de otra manera lo que encuentran son obstáculos muchas veces injustificados o amañados, que perjudican y hasta combaten los procesos internos de las comunidades.

Un ejemplo muy actual lo constituye el proceso de construcción de un Sistema Educativo Propio, acorde con los valores y necesidades de cada cultura y pueblo, que está siendo sistemáticamente desconocido por algunas autoridades nacionales, regionales, departamentales, distritales y locales, contando quizá con la complacencia u omisión del Ministerio de Educación Nacional, cuya titular, como fruto del proceso de concertación de Políticas Etnoeducativas en la Mesa Nacional, se comprometió a expedir una Directiva Ministerial recordando la vigencia de las normas que regulan la etnoeducación, cuyo texto ya corregido por sus asesores jurídicos, pasó a despacho desde mediados del mes de marzo de 2003, pero sólo el 25 de abril de este año, luego de más de un mes de estar el documento para su firma en el despacho, estampó su firma; otra clase de tratamiento y además oportuno habría tenido esta situación si al frente del Ministerio estuviera una persona proveniente de un grupo étnico que haya convivido, conocido y le duela la situación de abandono y desesperanza de las comunidades negras e indígenas. Mientras sean personas ajenas a los intereses de los grupos étnicos los que deciden qué hacer o no hacer desde su cosmovisión occidentalista, los pueblos interesados seguirán desprotegidos y discriminados por el Estado que se dice es social de derecho y que ha suscrito convenios internacionales contra toda forma de discriminación.

Modificaciones

El título de la ley debe ser más preciso en lo que se refiere al objetivo que persigue, consistente en lograr la reglamentación y fortalecimiento en la participación de los Grupos Etnicos en todos los niveles decisorios tanto a nivel nacional, departamental, regional, distrital, como municipal, por ello mismo el título que mejor se aviene al objetivo buscado es: "Por la cual se reglamenta y fortalece la participación, consulta y concertación de los Grupos Etnicos en todos los niveles decisorios de las Ramas y Organos del Poder Público a escala nacional, departamental, regional, distrital y municipal".

La finalidad (artículo 1º) no debe concebirse como una dádiva del gobierno (les den a los grupos étnicos), sino como el cumplimiento de un mandato constitucional y legal que garantice no sólo la participación, sino también la consulta y concertación que son dos pilares que van íntimamente ligados a la participación.

El concepto de máximo nivel decisorio (artículo 2º) no debe estar referido única y exclusivamente a la jerarquía de los altos cargos, sino que debe ampliarse a los espacios de participación y concertación que ya existen, algunos adscritos a Ministerios, donde se definen políticas y medidas legislativas y administrativas que afectan a los grupos étnicos y que si bien en la actualidad no se les concede mayor importancia, ello se debe a su descompensada composición, en donde el Estado lleva, por ejemplo, cinco representantes contra uno de los grupos étnicos y en esas condiciones, jamás se tendrá en cuenta los intereses de los afectados, porque los que deciden mayoritariamente no son los "dolientes" y esas mayorías por lo general tienen intereses contrarios a las comunidades y pueblos interesados.

Sin embargo, estos espacios son susceptibles de ser mejorados y fortalecidos para bien de la democracia y de los grupos étnicos por supuesto. Ejemplos de dichos espacios que deben ser revisados y reconstruidos para su fortalecimiento, en los que la composición mayoritaria (51%) sea de integrantes de los grupos étnicos, son: Consejo Nacional de Política Indigenista, Comité Técnico Coordinador de la Educación Indígena Nacional, Comité Consultivo de Incora, Comité Superior de Adecuación de Tierras, Comité Nacional de Lingüística Aborigen, Comisión de Estudios para la formulación del Plan de Desarrollo de las Comunidades Negras, Comité Nacional de Derechos Indígenas, Consejo Nacional de Cultura, Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas, Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, Comité Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario en el Sector Rural Colombiano.

La participación efectiva de los grupos étnicos (artículo 3º) debe fortalecerse no sólo en la nómina oficial, sino básicamente en los espacios de representación y concertación, pero además, definir con quien tiene que entenderse el Gobierno a la hora de materializar la participación y en nuestro sentir, eso debe estar plenamente definido por parte de los indígenas a través de sus autoridades tradicionales y organizaciones indígenas del orden nacional y por parte de las comunidades negras a través de las consultivas y los concejos comunitarios. Esto es indispensable que se concrete en la ley para evitar en el futuro ser asaltados en la buena fe por oportunistas que nunca faltarán.

Por razones de unidad temática y de coherencia, el párrafo que está en el artículo 4º del proyecto inicial, sobre nombramientos por ternas, deberá pasar a ser parte de los criterios que se plantean en el artículo 3º.

Se debe establecer en un nuevo párrafo, la obligación del Departamento Administrativo de la Función Pública, de facilitar y remitir oportunamente a las autoridades tradicionales y organizaciones indígenas, al igual que a las consultivas y consejos comunitarios de las comunidades negras, la información sobre los cargos a proveer en la Administración Pública y los requisitos exigidos para desempeñarlos.

Periódicamente deberá actualizar esta información, de acuerdo con las oportunidades de vinculación que se vayan presentando.

Igualmente, es necesario agregar un párrafo al artículo 3º del proyecto de ley, que consagre la necesaria revisión y atemperamiento a la nueva norma, de aquellos espacios de representación y concertación ya existentes.

En las excepciones (artículo 4º) debe cobijarse además de los de carrera administrativa a los de carrera judicial y es pertinente desarrollar un poco más aquello de los nombramientos por mérito, pues de no hacerlo se podría incurrir en una gran ingenuidad y contrasentido de la ley que la haría nugatoria, al dejar que cargos como la Dirección de Etnias por ejemplo, que jerárquicamente es secundario, sea provisto por concurso de méritos, en el cual no participe una significativa población proveniente de los grupos étnicos, pues caeríamos en los mismos errores de hoy en día y perdería su razón de ser esta ley. Por eso, habrá de condicionarse la validez de los concursos a aspirantes a cargos de funciones especializadas a grupos étnicos, a que por lo menos el setenta por ciento (70%) de los concursantes provenga de los grupos étnicos a que se refiera el cargo a proveer.

La vigilancia y cumplimiento (artículo 5º) de la ley, no debe quedar sólo en el plano de velar y si no lo hacen no pasa nada; los funcionarios deben ser responsables de garantizar que la ley se cumpla. También es pertinente agregar un párrafo donde se explicita que quienes incumplan lo ordenado por la ley, incurren en causal de mala conducta que será sancionada conforme a los procedimientos del Código disciplinario vigente.

Es necesario introducir un nuevo artículo que se refiera a la reglamentación de la presente ley, que prevea un plazo máximo de seis (6) meses para que el Gobierno la realice, previa consulta y concertación con las comunidades y pueblos afectados. Crear una comisión de seguimiento compuesta por miembros del Gobierno y de los grupos étnicos que garantice el trabajo prerreglamentario y otorgar facultades al Gobierno para que haga las apropiaciones o traslados presupuestales que requiera el cumplimiento de dicha reglamentación.

Proposición final

Con fundamento en lo anteriormente expuesto y hechas las acotaciones aquí sugeridas y concretadas en el pliego de modificaciones, respetuosamente me permito rendir ponencia favorable y solicito a los honorables Representantes miembros de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 156 de 2002 Cámara, *por medio de la cual se reglamenta la adecuada participación de los Grupos Etnicos en los niveles decisorios de las diferentes Ramas y Organos del Poder Público, de conformidad con los artículos 1º, 2º, 7º, 13 y 40 de la Constitución Nacional y artículo 47, Ley 70 de 1993.*

De los honorables Representantes,

Taita: *Lorenzo Almendra Velasco,*
Representante a la Cámara,
Circunscripción Especial Indígena.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY 156 DE 2002 CAMARA

por la cual se reglamenta y fortalece la participación, consulta y concertación de los Grupos Étnicos en todos los niveles decisorios de las Ramas y Organos del Poder Público a escala nacional, departamental, regional, distrital y municipal.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Finalidad.* La presente ley crea mecanismos para que las autoridades en cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales garanticen la adecuada participación, consulta y concertación a que los grupos étnicos tienen derecho en todos los niveles decisorios de las Ramas y Organos del Poder Público, incluidas las entidades a que se refiere el inciso final del artículo 115 de la Constitución Política de Colombia. Así mismo, también promuevan esa participación en las diversas instancias de decisión de la sociedad civil.

Artículo 2°. *Concepto de máximo nivel decisorio.* Entiéndase para los efectos de la presente ley, como máximo nivel decisorio el que corresponde a quienes ejercen los cargos de mayor jerarquía en las entidades públicas y que la naturaleza de su vinculación pertenece a la figura de libre nombramiento y remoción, dentro de las tres Ramas y Organos del Poder Público y en los niveles nacional, departamental, regional, distrital y municipal.

Igualmente, se consideran como máximo nivel decisorio, los espacios de representación y concertación adscritos a diferentes entidades de las Ramas y Organos del Poder Público en los cuales se definen políticas, se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar a los grupos étnicos.

Artículo 3°. *Participación efectiva de los grupos étnicos.* En todos los espacios de representación y concertación de las Ramas y Organos del Poder Público en que se definen políticas y acciones que afecten a los grupos étnicos, habrá presencia decisoria en un porcentaje mínimo del 51% de los representantes de las etnias afectadas, a fin de garantizar la protección y reconocimiento de la diversidad étnico-cultural.

La participación adecuada de los grupos étnicos en los niveles del Poder Público definidos en los artículos 1° y 2° de la presente ley, se hará efectiva aplicando por parte de las autoridades nominadoras los siguientes criterios:

1. Mínimo el veinte por ciento (20%) de los cargos de máximo nivel decisorio, de que trata el artículo 2° de esta ley serán desempeñados por ciudadanos pertenecientes a los grupos étnicos diferentes del mayoritario que existe en el país.

2. En los cargos que deban proveerse por el sistema de ternas, se incluirá en la integración de la misma por lo menos un (1) ciudadano perteneciente a los grupos étnicos.

3. Para todos los casos previstos en esta ley, serán las Autoridades tradicionales y Organizaciones Nacionales Indígenas y/o las Consultivas y Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras, los representantes de los grupos étnicos con quienes consultará y concertará el Gobierno, en aquello que sea pertinente.

Parágrafo 1°. En las ramas y órganos del poder público, en los niveles nacional, departamental, regional, distrital y municipal donde ya se hayan constituido espacios de participación y concertación de políticas y acciones relacionadas con los grupos étnicos, deben revisarse y atemperarse en su conformación con lo dispuesto en esta ley.

Parágrafo 2°. El Departamento Administrativo de la Función Pública, tiene la obligación permanente de facilitar y remitir oportunamente a las autoridades tradicionales y organizaciones indígenas, al igual que a las consultivas y Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras, la información sobre los cargos relacionados con funciones y actividades sobre los grupos étnicos por proveer en la Administración Pública y los requisitos exigidos para desempeñarlos.

Artículo 4°. *Excepciones.* Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior los cargos que por disposiciones legales son considerados de Carrera Administrativa, Judicial y de provisión exclusiva por méritos.

Parágrafo. Cuando se trate de proveer cargos por concurso de méritos en la rama y órganos del poder público, cuyas funciones por cumplir se

relacionan con asuntos de las comunidades y pueblos de los grupos étnicos, será condición *sine qua non* que el setenta por ciento (70%) de los concursantes provenga de los grupos étnicos. Sin este requisito se declarará desierto el concurso y se nombrará un ciudadano perteneciente a los grupos étnicos, de terna presentada por las organizaciones indígenas o consultivas de las comunidades negras, según sea el caso.

Artículo 5°. *Vigilancia y cumplimiento.* El Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo son responsables de velar por el estricto cumplimiento de la presente ley.

Parágrafo. El incumplimiento de lo ordenado en esta ley constituye causal de mala conducta, que será sancionada de conformidad con el régimen disciplinario vigente.

Artículo 6°. *Reglamentación.* El Gobierno reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de su promulgación, la cual será consultada y concertada previamente con los grupos étnicos representados por las Autoridades Tradicionales y Organizaciones Indígenas de carácter nacional en el caso de los Pueblos Indígenas y las Consultivas y Consejos Comunitarios en el caso de las Comunidades Negras, en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 6° de la Ley 21 de 1991.

Parágrafo 1°. Créase una Comisión de seguimiento integrada por ocho (8) miembros, así: dos representantes de las organizaciones indígenas nacionales, dos de las consultivas de las comunidades negras y cuatro representantes del gobierno designados por el Presidente de la República, con el fin de garantizar la reglamentación en los términos previstos en esta ley.

Parágrafo 2°. Facúltase al Gobierno para realizar las apropiaciones y traslados presupuestales necesarios para dar cumplimiento con la ley y su reglamentación.

Artículo 7°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Comuníquese, publíquese y cúmplase.

De los honorables Representantes,

Taita: *Lorenzo Almendra Velasco,*
Representante a la Cámara,
Circunscripción Especial Indígena.

CAMARA DE REPRESENTANTES

COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 30 de abril de 2003

En la fecha se recibió en esta Secretaría la ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 202 de 2003 Cámara, *por la cual se dictan disposiciones relacionadas con el sector panelero y el Fondo Nacional de la Panela*, acumulado con el Proyecto de ley número 196 de 2003 Cámara, *por la cual se modifica el Estatuto Tributario con el fin de excluir la panela del Impuesto del Valor Agregado, IVA*, y pasa a la Secretaría General de la Cámara para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*.

El Secretario General,

Adán Enrique Ramírez Duarte.

PONENCIA PARA EL PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 202 DE 2003 CAMARA

por la cual se dictan disposiciones relacionadas con el sector panelero y el Fondo Nacional de la Panela, acumulado con el Proyecto de ley número 196 de 2003 Cámara, por la cual se modifica el Estatuto Tributario con el fin de excluir la panela del Impuesto del Valor Agregado, IVA.

De la manera más atenta, damos cumplimiento dentro del término legal a la honrosa designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de Cámara y en consecuencia, mediante el presente escrito, procedemos a rendir informe de ponencia para el primer debate al Proyecto de ley número 202 de 2003 Cámara, *por la cual se dictan disposiciones relacionadas con el sector panelero y el Fondo Nacional de la Panela* acumulado con el Proyecto de ley número 196 de 2003

Cámara, por la cual se modifica el Estatuto Tributario con el fin de excluir la panela del Impuesto al Valor Agregado, IVA.

I. Marco legal y antecedentes

Dentro de la organización del Estado colombiano, el régimen económico es uno de los más importantes componentes regulados por la Constitución Nacional, donde reconoce los derechos, deberes y garantías sociales y económicas de los ciudadanos y de las organizaciones empresariales constituidas, amparados estos en su artículo 1° que establece los principios fundamentales en un Estado Social de derecho, democrático, participativo y pluralista, prevaleciendo el interés general sobre el particular.

En su artículo 333, la Constitución Nacional establece unos parámetros del régimen económico, plantea que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, y la libre competencia económica es un derecho de todos, aplicada con responsabilidad. La empresa como base de desarrollo tiene una función social que implica obligaciones, por lo que el Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

En el artículo 334 establece la Carta que la dirección general de la Economía estará a cargo del Estado, en lo que tiene que ver con la explotación de recursos naturales, el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes y servicios públicos y privados, con el fin de contribuir con el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades, los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

De igual manera el Estado promoverá la productividad y el desarrollo armónico de las regiones.

El artículo 338 *ibidem* otorga potestad al Congreso, las asambleas departamentales, concejos municipales y distritales, para poder imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar los hechos y las bases gravables y las tarifas de los impuestos directamente.

En desarrollo del artículo 338 de la C. N., el Congreso de la República aprobó la Ley 788 de 2002, o reforma tributaria, modificando el tratamiento de los bienes gravados con el impuesto al valor agregado, y en su artículo 34 el cual modificó el artículo 468-1 del Estatuto Tributario.

La citada ley no incluyó voluntariamente la Panela como bien gravado, pero por la partida arancelaria en la que se encuentra ubicada, que corresponde a la 17.01, que agrupa productos de Azúcar de caña o remolacha, quedó gravada con el IVA a la tarifa del 7%.

El proyecto materia de estudio es la unificación del proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional con el objetivo fundamental de establecer herramientas de formalización del sector panelero, uno de los más importantes dentro de la estructura social del campo colombiano y simultáneamente corregir la imprecisión contenida en la Ley 788 de 2002, pues no fue aparente voluntad ni del Gobierno Nacional ni del Congreso de la República, gravar con el IVA uno de los productos de mayor sensibilidad social, tanto para el consumo de las más pobres clases económicas, como en la producción por los campesinos del país.

II. Componentes del sector panelero

A. Importancia económica y social de la economía panelera en Colombia

La producción de panela es una de las principales actividades agropecuarias del país. En el 2000 la caña panelera contribuyó con el 3,6% del valor de la producción de la agricultura sin café y con el 1,7% de la actividad agropecuaria nacional.

Ocupó en ese año el puesto 12 en contribución al valor de la producción agrícola nacional, superando a productos como el maíz, el arroz secano, el cacao, el sorgo, el plátano de exportación, el tabaco, el algodón, la soya, el trigo y cebada, entre otros.

El área cosechada de caña panelera ha venido aumentando la última década, pasando de 199.634 hectáreas en 1990 a 222.204 hectáreas en el 2001, con lo que actualmente participa con el 5,5% del área cultivada en el país y ocupa el quinto puesto, superado solamente por el café, el maíz, el arroz y el plátano.

La panela es un bien producido en economía campesina y aunque en la hoya del río Suárez, Cundinamarca, Antioquia y Nariño se generan las

dos terceras partes de la producción nacional, esta se encuentra en casi todo el territorio nacional, y durante todo el año, constituyéndose en la economía básica de no menos de 236 municipios, de los 13 principales departamentos productores.

Se considera que el cultivo de la caña y la elaboración de la panela, según cifras oficiales divulgadas por Fedepanela y Corpoica, son actividades productivas que utilizan intensivamente unidades de trabajo por hectárea cosechada y beneficiada. En la actualidad se emplean 25 millones de jornales en el año y se vinculan a esta actividad alrededor de 350.000 personas, es decir, el 12% de la población rural económicamente activa en el país.

La existencia de 70.000 unidades agrícolas de producción panelera, 20.000 trapiches paneleros, cultivos en 222.000 hectáreas de caña con destino a la producción de panela, justifican un especial tratamiento del Estado al sector, máxime si nos encontramos con una población altamente vulnerable de colombianos, distribuidos a lo ancho de la geografía nacional.

El consumo de panela representa el 2,18% del gasto en alimentos de los colombianos. En la medida en que es un edulcorante de bajo costo con importantes aportes de minerales y trazas de vitaminas, se presenta un alto consumo de panela principalmente en estratos populares, en los que en ocasiones alcanza a representar hasta el 9% del gasto en alimentos. Cabe anotar que los colombianos son los mayores consumidores de panela en el mundo con 31,1 Kg./Hab.

La panela tiene como principal utilización en nuestro medio como bebida tanto fría como caliente.

Los componentes adicionales que posee la panela en relación con otro tipo de edulcorantes le dan a esta un sabor característico y diferencial, que hace difícil equiparlo con otro tipo de posibles sustitutos, y lo convierten no solo en un producto con sabor, olor, aroma y textura propias, sino en un producto que por su particular composición permite niveles de nutrición que sustituyen productos de mayor valor económico, pero menor valor nutricional, por lo que es preferido por los colombianos que tradicionalmente lo consumen, pues constituye el 2,94% del valor de la canasta familiar alimenticia de los ingresos bajos, como lo indica el cuadro siguiente:

Ponderación principales productos de la canasta familiar

Producto	Grupos de ingreso	
	Ingresos bajos% *	Ingresos medios% °
Carne de res	18,98	15,58
Arroz	6,56	4,09
Leche	6,24	7,02
Pan	4,87	4,63
Aceite vegetal	4,83	4,11
Papa	3,86	2,58
Huevos	3,42	3,39
Plátano	3,07	2,27
Carne de pollo	3,04	3,99
Panela	2,94	1,6
Bebidas gaseosas	2,73	3,07
Azúcar	2,49	2,16
Otros	36,97	45,51
TOTAL	100	100

Fuente: DANE.

* Obreros

° Empleados

1. Esquema socioeconómico de la producción

La producción panelera colombiana se desarrolla simultáneamente en diferentes contextos regionales, con sus propias especificidades tecnológicas y socioeconómicas.

- Explotaciones comerciales a gran escala: Caracterizadas por plantaciones de caña en propiedad con extensiones superiores de 50 hectáreas, y poseen unidades superiores de 300 kg. de panela/hora. Estas están ubicadas en el Valle del Cauca y Risaralda principalmente.

La contratación de personal ocurre en forma permanente, sujeta a la legislación laboral vigente. Se puede calcular que este tipo de explotación representa aproximadamente un 3% de la producción nacional.

- La explotación comercial a mediana escala se encuentra ubicada en la hoya del río Suárez (Boyacá y Santander), Nariño y algunos municipios de Antioquia, en donde la capacidad de producción oscila entre 100 y 300 kg. de panela por hora. Estas explotaciones muestran una integración al mercado de tipo comercial, tanto en materia de contratación de personal y compra de insumos, como en la venta de la panela, pero persisten las características de economía tradicional como la presencia de la aparcería.

En este tipo de explotaciones el personal es contratado con carácter temporal para trabajar durante las moliendas, y generalmente se le paga a destajo, esto es, en proporción a la panela producida. Los cultivos de caña por lo general pertenecen a los dueños de trapiches y tienen una extensión que oscila entre 20 y 50 hectáreas.

- Las explotaciones comerciales a pequeña escala se encuentran ubicadas al occidente de Cundinamarca, así como en la mayoría de los municipios de clima medio de Antioquia, Tolima, Huila y Norte de Santander.

Este nivel de explotación es el más representativo de la agroindustria panelera en Colombia. La producción panelera, se desarrolla dentro de un esquema de economía campesina, en fincas con extensiones que varían entre 5 y 20 ha, y en trapiches de tracción mecánica cuyas capacidades de proceso oscilan entre 150 y 200 kg. de panela/hora. Un rasgo característico de estas fincas es el alto uso del factor trabajo, especialmente de carácter familiar y la contratación de trabajadores temporales para las labores de molienda. La incorporación de tecnología en la producción de pequeña escala es aún muy reducida.

- Explotación de minifundio. Existen en Colombia un número significativo de pequeños productores de panela y miel que producen en fincas menores de 5 hectáreas, quienes usualmente procesan la caña en compañía de vecinos propietarios de trapiches con molinos accionados por pequeños motores o mediante fuerza animal, con capacidad de producción menor de 50 kg./hora de panela. En estos casos la integración de mercado laboral es baja y la mayor parte de las labores de cultivo y proceso se realizan mediante el empleo de mano de obra familiar.

El esquema en el que se desarrolla la producción es de economía de subsistencia en el cual una parte de la panela o de la miel producida se destina al autoconsumo de la unidad, o por el intercambio de otros artículos de consumo familiar o por insumos para la producción (que frecuentemente son utilizadas como medio de pago a los trabajadores) y el excedente se vende en los mercados locales.

Estas economías subsisten en las zonas paneleras más deprimidas de los departamentos de Caldas, Risaralda y Cauca y en áreas donde el cultivo de la caña y la producción panelera, tienen un carácter marginal.

Los adelantos tecnológicos en estas regiones son nulos, debido a los bajos recursos de capital disponibles para invertir, y la aversión de los agricultores por asumir riesgos en la contratación de créditos o en la implantación de técnicas que implican cambios significativos en la tradicional forma de cultivos y del proceso de la caña.

B. Producción

La denominada economía campesina ha tenido en la producción de panela una de sus mayores expresiones. Es la primera agroindustria de este sector, donde los propios cultivadores son a su vez los procesadores directos.

Esta razón lleva a cada agricultor panelero a ser el campesino que más participa porcentualmente de la composición del precio final del producto, si se le compara con el resto de la economía campesina.

El sector panelero ha alcanzado logros importantes en los últimos años, especialmente en el campo agronómico y en la mejora del producto que se entrega al consumidor.

La panela, después del café, es el sector de mayor importancia en la generación de mano de obra agrícola; ocupa el sexto lugar dentro de la actividad agrícola del país, por el valor de su producción agrícola. El valor agregado al cultivo de caña para su conversión en panela representa el 50% del valor de su producción.

C. Consumo

1. Contexto mundial

Según cifras de la FAO, 25 países producen panela, dentro de los cuales Colombia ocupa el segundo lugar después de la India, con un volumen que representaba el 10,4% de la producción mundial en 1999.

En términos de consumo por habitante, Colombia ocupa el primer lugar en el mundo, con un consumo de 31,1 Kg./hab. de panela al año, cifra que supera de lejos al promedio mundial de 2,3 Kg./hab. y del mayor productor mundial, la India, cuyo consumo fue de 9,4 Kg./hab., lo que ratifica el importante impacto social que la panela tiene en los hogares colombianos.

Así mismo, ha sido lento el crecimiento de la producción mundial de panela con una tasa de apenas 1,1% entre 1990 y 1999. Colombia registró para este mismo período una tasa del 2,4%.

2. Consumo aparente

El consumo aparente de panela en Colombia pasó de 1.091.363 Tm en 1991 a 1.310.974 Tm en el 2000, período en el cual creció a tasas moderadas del 1,7% anual.

Este crecimiento ha tenido una dinámica inferior al crecimiento de la población, lo que conlleva a que el consumo per cápita se haya reducido principalmente en los dos últimos años, pues de 33,3 Kg/Hab en 1993 pasó a 31,1 Kg/Hab en el 2000.

No obstante, esta reducción en el consumo también se debe al cambio de preferencias y a los hábitos alimenticios de los consumidores que en 1949 consumían 2 Kg de panela por 1 Kg de azúcar, mientras hoy consumen 2 Kg de azúcar por 1,5 Kg de panela.

Año	Producción (Tm)	Importaciones (Tm)	Exportaciones (Tm)	Consumo aparente (Tm)	Consumo per cápita (Kg/Hab)
1990	1.092.629				
1991	1.092.551	9	1.198	1.091.363	30,6
1992	1.175.648		1.780	1.173.868	32,3
1993	1.236.794	3	1.224	1.235.573	33,3
1994	1.239.403		2.074	1.237.328	32,7
1995	1.254.779	19	2.814	1.251.983	32,5
1996	1.251.751	5	975	1.250.781	31,9
1997	1.289.515	2	1.333	1.288.184	32,2
1998	1.309.679	1.039	947	1.309.771	32,2
1999	1.301.946	4.315	1.373	1.304.888	31,5
2000	1.311.898	3.801	4.724	1.310.974	31,1

D. Comercialización

Los agentes comercializadores más frecuentes son el acopiador, el mayorista y el minorista o detallista. Desde luego que se presentan múltiples variaciones en esta cadena con la intervención de otros intermediarios de diversa escala o, en algunas regiones, de cooperativas de productores.

1. Precios

El mercado de la panela se despliega a través de múltiples intermediaciones que configuran un sistema comercial en general de alta informalidad, disperso y de poca eficiencia.

En este sistema entre más distancia se toma del espacio local hacia los mercados regionales y al mercado nacional la captura de "rentas" se hace muy importante, concentrándose en los grandes mayoristas que abastecen los mercados urbanos, con una muy escasa agregación de valor al producto, pero con una sustancial diferencia en el valor de venta por parte del comercializador mayorista.

Se puede decir que existen dos momentos en los precios al productor en Colombia durante un año: entre febrero y agosto los precios son altos (se encuentra por encima de su media), y desde septiembre hasta enero los precios se deprimen (y se encuentran por debajo de su media). No obstante, existen diferencias que tiene que ver con los gustos del consumidor, la forma de presentación, la calidad, el peso entre otras, que hacen muy poco homogénea la curva de precios.

Igualmente existe un comportamiento cíclico en los precios de panela que obedece al período vegetativo de la caña panelera pero también al efecto sustitución entre panela y azúcar.

2. Márgenes de comercialización

A pesar de las imperfecciones de mercado que se presentan en la estructura de comercialización de la panela, los intermediarios, aunque pueden tener ganancias extraordinarias que incluyen en el nivel de precios en el corto plazo, cumplen una labor necesaria para la regulación de precios en el mediano y largo plazo, al considerar que logran economías de escala con reducción de costos de almacenamiento y transporte del producto.

Las ganancias extraordinarias de los intermediarios de gran escala ocasionan distorsiones de mercado y están en relación directa con el grado de concentración de los volúmenes comercializados.

En el caso panelero, esta concentración no es tan marcada, pues se estima que cerca del 75% de producción panelera es adquirida por acopiadores que en forma individual intervienen menos del 5% de la producción total. Además, el margen global de comercialización entre el precio productor y el precio al consumidor, en el largo plazo, ha sido decreciente, pasando del 100% en 1960 a menos del 30% en 1990.

3. Exportaciones

En Colombia hay productores independientes que vienen haciendo esfuerzos muy grandes y significativos de inversión para manejar un producto de mejor calidad, que posibilite (como ya viene sucediendo) el acceso a mercados de exportación. De hecho en el pasado y con el apoyo de Proexport se tuvo una Unidad Exportadora que realizó algunos ejercicios de este tipo y pudo ubicar algunas toneladas de producto en el continente europeo, en particular de panela pulverizada.

Como resultado inmediato de esta labor de comercialización, la panela cuando se exporta, se le codifica como azúcar por su ubicación en la posición arancelaria, circunstancia esta que eleva considerablemente los impuestos de nacionalización en otros países, en particular hacia Europa, y tiene que competir entonces con los azúcares de remolacha producidos allí o con el azúcar de caña que ingresa al Viejo Continente con un tratamiento preferencial importante, esto es, sin ningún tipo de arancel por ser producidas en antiguas colonias europeas.

También se realizan actualmente exportaciones a otros países que sirven para atender demandas de comunidades latinas principalmente y entre los cuales merecen destacarse básicamente Estados Unidos y Venezuela.

De todas maneras frente a este tema se hace necesario un apoyo más decidido por parte del Gobierno Nacional para posibilitarle a la panela y desde luego a quienes la producen y en beneficio del país, consolidar estrategias que permitan complementariamente al esfuerzo de fortalecer el mercado interno y posicionar a nombre de Colombia el producto en otros mercados.

4. Mercados verdes

En las nuevas tendencias de consumo de los países desarrollados en particular se ha venido en los últimos años fortaleciendo el consumo de productos ecológicos.

En este sentido, Luis Fernando Londoño, Gerente de la Federación Nacional de Productores de Panela, Fedepanela, afirma que la producción ecológica no sólo tiene que ver con el uso de agroquímicos, o un mayor ingreso económico sino que debe contemplar temas fundamentales como son la producción limpia y la armonía con el ambiente.

Dice que hace falta una articulación institucional frente al tema y asegura que es necesario trazar políticas claras con relación a la producción ecológica en Colombia.

Londoño sostiene que la producción orgánica de la panela es una alternativa del mercado aunque no la única. Sin embargo, afirma que un gran número de paneleros podría convertirse a este sistema, y encontrar en esta forma de producción nuevas y complementarias alternativas de desarrollo.

“Si hay un sector que está cerca de lo ecológico es el panelero, porque la panela es un producto de la agricultura tradicional campesina, que debido a la falta de recursos no ha sido extensiva y utiliza muy pocos insumos químicos”, concluye.

5. Diversificación

Es conveniente recabar en el fortalecimiento del mercado nacional porque el consumidor, en su gran mayoría, desconoce la existencia de

nuevas presentaciones del producto como son: panela granulada y saborizada en algunas presentaciones, café instantáneo con panela, chocolate con panela, miel de trapiche o melao, bombones, colaciones, panelitas de leche, y otra gama de golosinas, que por las limitaciones económicas del productor y de la misma Federación de Paneleros no está siendo promocionada adecuadamente en el mercado.

6. El futuro panelero

En términos de los mercados se hace necesario entonces mejorar y ampliar de manera sustancial el consumo, apoyados para esto en la búsqueda permanente de un producto de mejor calidad y a más bajo costo, con la participación de todos los pequeños y medianos empresarios que hoy artesanalmente presentan al mundo un producto de valiosas características alimenticias muy bien determinadas.

E. Distribución de la producción nacional

La producción panelera en el país se encuentra distribuida en casi todo el territorio nacional, siendo los departamentos de Boyacá, Santander, Cundinamarca, Antioquia y Nariño los que ocupan los lugares más relevantes de la producción, como se indica en el siguiente cuadro:

FEDEPANELA
Federación Nacional de Productores de Panela
Producción de panela
Año 2001

Departamento	No. de municipios	(Hectáreas) Cosechada	Producción Toneladas	Rendt. Kg/hectáreas	% parte. Producción
Antioquia	42	37.388	144.198	3.857	10.1
Arauca	7	791	2.480	3.135	0.2
Boyacá	10	17.046	229.429	13.459	16.1
Caldas	22	13.254	45.073	3.401	3.2
Caquetá	15	2.487	12.996	5.226	0.9
Cauca	24	14.561	65.125	4.473	4.6
Cesar	7	2.696	14.595	5.414	1.0
Chocó	8	953	3.825	4.014	0.3
Cundinamarca	42	49.625	219.711	4.427	15.5
Huila	34	11.558	115.512	9.994	8.1
Nariño	22	12.726	99.189	7.794	7.0
Norte de Santander	27	10.647	45.207	4.246	3.2
Putumayo	8	1.185	3.867	3.263	0.3
Quindío	9	225	2.157	9.587	0.2
Risaralda	11	3.625	17.089	4.714	1.2
Santander	41	20.891	291.996	13.977	20.6
Sucre	7	247	995	4.028	0.1
Tolima	27	15.113	79.850	5.284	5.6
Valle	39	4.913	27.562	5.610	1.9
TOTALES	402	219.931	1.420.856	6.460	100

Fuente: Cálculos Fedepanela - Minagricultura.

Es claro además que hablar de este producto es mencionar muchas otras cosas, como son la generación de empleo, la fabricación de un alimento de excelente calidad, esfuerzo y trabajo honesto de muchos pequeños y medianos productores, y también la nacionalidad, esperanza, tradición y sueños posibles, entre otros varios temas. En resumen, es seguir hablando de un producto que le ha aportado por todos estos argumentos una alta dosis de estabilidad social al país y puede hacia el futuro seguir aportándole a su desarrollo.

F. Formalización del sector panelero y cuota de fomento panelero

No obstante, consideramos de suma importancia que el sector panelero, uno de los que mantienen alta informalidad tanto en la producción como en la comercialización y el consumo, obtenga herramientas de organización, formalización y control, tanto desde el punto de vista comercial como tributario, por lo que no consideramos oportuno excluirlos de los medios y mecanismos de control estatal, directo o indirecto, por lo que se incluyen disposiciones que permitirán la formalización y organización del sector, mediante la calificación de la panela como bien exento del impuesto a las ventas.

Ya la Ley 40 de 1990 había creado algunos mecanismos reguladores del sector panelero, y estableció por voluntad del congreso, el Fondo Nacional de la Panela, alimentado con la Cuota de Fomento Panelero, que se ha constituido a través de los años en un importante instrumento de desarrollo del sector, mediante la inversión de recursos provenientes del sector privado en investigación tecnológica, apoyo al desarrollo y mejoramiento de los medios de producción, comercialización, capacitación y transferencia de tecnología, todo en beneficio de los productores de panela, de los sectores menos favorecidos que sustentan su alimentación en este producto, y de la sociedad campesina en general.

El Fondo Nacional de la Panela si bien en los últimos años ha mejorado sustancialmente el nivel de sus ingresos, evidencia aún importantes niveles de evasión, por no contar, entre otras razones, con las herramientas propias de control, lo que ha afectado el flujo de recursos que deben ser aplicados al desarrollo del sector panelero.

III. Justificación de la proposición

La presente ponencia ha consultado el interés nacional, y las más importantes cifras que justifican en un todo la aprobación por parte de esta corporación de las disposiciones contenidas en el proyecto de ley y las modificaciones acá propuestas, que permitirán dinamizar, solo con normas de control y formalización del sector, el verdadero desarrollo del sector panelero, la inversión de los recursos provenientes del sector privado mediante la contribución panelera creada y regulada por la Ley 40 de 1990 y evitar que el incremento en el valor de la panela mediante el cobro del IVA, afecte a las clases más desfavorecidas social y económicamente en nuestro país.

El sector panelero, como lo establecen tanto la exposición de motivos del proyecto presentado por el Gobierno Nacional como en el proyecto presentado por el Senador Robledo, es uno de los sectores de economía campesina más sensibles socialmente, pues de él depende un significativo volumen de población campesina colombiana.

Por ello gravar la panela con un impuesto por encima de los productos básicos de la canasta familiar, generará un encarecimiento en términos reales, de la dieta alimenticia de los colombianos de muy escasos recursos, con ingresos para el fisco nacional marginales, cuya importancia relativa es ínfima, y de ninguna manera existe posibilidad de reinversión en gasto social que compense el encarecimiento de la dieta básica de las familias de más escasos recursos, y menos aun de los pequeños trapiches productores de este esencial alimento, que son la mayor parte de la industria panelera.

Se propondrán entonces, además de las modificaciones al texto propuesto por el Gobierno Nacional, acumulado al proyecto presentado por el Senador Robledo con el número 196 de 2003 Cámara, la inclusión de disposiciones que permitan una más expedita administración del Fondo Nacional de la Panela, mediante la modificación de la integración de la Junta Directiva y el establecimiento de medidas de control para el adecuado recaudo de la Cuota de Fomento Panelero.

Adicionalmente, se planteará que los beneficios tributarios se hagan concretos acompañados de medios de formalización del sector, con un mínimo impacto en las finanzas públicas, mediante la calificación de la panela como bien exento y no excluido, con el fin de imponer a los productores y comercializadores del producto la necesidad de organizarse tributariamente, sin que ello implique un incremento en los costos de producción o administración de la actividad, ni menos un encarecimiento de la panela por la imposición de gravámenes a los consumidores finales.

De otro lado la panela representa una gran fuente de generación de empleo en el sector agrícola, además contribuye de manera importante dentro del PIB del sector y se convierte hoy por hoy en un producto con una inmensa capacidad y posibilidad exportadora, que a futuro podrá generar una fuente de recursos económicos para el país.

IV. Proposición

De esta forma señor Presidente, dejamos rendida la ponencia y sometemos a consideración de la honorable Cámara de Representantes, la siguiente proposición:

Dese primer debate al Proyecto de ley número 202 de 2003 Cámara, por la cual se dictan disposiciones relacionadas con el sector panelero y el Fondo Nacional de la Panela, acumulado con el Proyecto de ley número 196 de 2003 Cámara, con las modificaciones contenidas en el pliego de modificaciones.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Artículo 1°. Adiciónase el artículo 481 del Estatuto Tributario con el siguiente literal:

d) La Chancaca (Panela o raspadura) de la subpartida arancelaria 17.01.11.10.00 de la nomenclatura Nandina vigente.

Artículo 2°. Adicionase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

Artículo 116-1. Deducción por gastos en la producción y comercialización de panela. Para que la deducción de costos y gastos en los procesos de producción y comercialización de panela sea procedente, es necesario que el productor y/o comercializador haya obtenido el paz y salvo de que trata el artículo 7° de la Ley 40 de 1990, por concepto del pago de la cuota de fomento panelero regulada por la misma ley.

Para el efecto, el paz y salvo expedido por la entidad administradora del Fondo Nacional de la Panela deberá ser tramitado con anterioridad a la presentación de la correspondiente declaración de renta y complementarios.

Artículo 3°. Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

Artículo 664-1. Sanción por no acreditar el pago de la cuota de fomento panelero. A los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que no acrediten el pago de la cuota de fomento panelero de que trata la Ley 40 de 1990, les serán desconocidos los costos y deducciones asociadas a la producción o comercialización de la panela, si no acreditan el pago de la misma, mediante la presentación del paz y salvo de que trata el artículo 116-1 de este estatuto, con anterioridad a la expedición de la liquidación oficial de revisión.

Artículo 4°. Adiciónase la Ley 40 de 1990, con el siguiente artículo:

Artículo 11-1. Procedimiento de determinación y control de la cuota de fomento panelero. Para la adecuada administración y control de la cuota de fomento panelero, la entidad administradora del Fondo Nacional de la Panela tendrá las mismas facultades y utilizará los mismos procedimientos de determinación y control con que cuenta la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para ejercer el control en el pago de la Cuota de Fomento Panelero de que trata la Ley 40 de 1990.

Para el efecto, el director o gerente de la entidad administradora tendrá la facultad de delegar al auditor interno de la entidad o a los auditores regionales, para que adelante los procedimientos de investigación y determinación.

La facultad de decidir los recursos contra los actos de determinación oficial o aplicación de sanciones, es del gerente o director de la entidad administradora, que será ejercida directamente.

Parágrafo. El cobro de los actos por los cuales se establezcan valores a cargo de comercializadores o productores de panela, como consecuencia de procesos de determinación, podrán ser adelantados mediante el proceso administrativo de cobro coactivo, o mediante el proceso ejecutivo ante la jurisdicción ordinaria, a elección de la entidad administradora del Fondo Nacional de la Panela.

Artículo nuevo. El artículo 12 de la Ley 40 de 1990 quedará así:

Artículo 12. El Fondo Nacional de la Panela tendrá una junta directiva presidida por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, y compuesta por un representante del Ministerio de Agricultura y tres representantes de Fedepanela o de la entidad administradora del Fondo Nacional de la Panela.

La junta directiva deberá aprobar los programas y proyectos financiados por el Fondo y señalar las orientaciones que deba seguir la entidad administradora del Fondo. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural tendrá poder de veto en decisiones que comprometan recursos del Fondo.

Artículo 5°. La presente ley rige desde su publicación.

Resumen del articulado

El artículo 1° se modifica en el sentido de dar a la panela el carácter de bien exento, para que haga parte del universo tributario del valor agregado, con una tarifa impositiva de cero "0", permitiendo equilibrar, por una parte, el mantenimiento del precio al consumidor final, y los medios de organización y formalización de la actividad productora y comercializadora por la otra.

El artículo segundo se mantiene en los mismos términos propuestos por el Gobierno Nacional, al igual que los artículos 3° y 4°.

Se incluye un nuevo artículo que establece una nueva conformación de la Junta Directiva del Fondo Nacional de la Panela, con el fin de garantizar una más expedita administración, sin afectar el control que deberá seguir ejerciendo el Ministerio de Agricultura, en los términos de la Ley 40 de 1990.

De los honorables Representantes,
Ponentes del proyecto de ley

Oscar Leonidas Wilches Carreño, Darío Córdoba Rincón, Ponentes.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 113 DE 2002 CAMARA

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

Antecedentes del proyecto

A partir de la Constitución del 91, Colombia entró definitivamente en la órbita de países que miran la libre competencia (artículo 333 C. P.) como uno de los elementos de mayor incidencia en el desarrollo económico.

A tono con la legislación canadiense (país como Colombia de fronteras cerradas y crecimiento hacia adentro, hasta hace poco tiempo), tiene un conjunto de normas, unas de carácter general (Estatuto de Promoción de Competencia - Decreto 2153 de 1992) y otras que particularizan las aplicaciones específicas a cada sector económico, no siempre de manera afortunada (sector financiero, de servicios públicos domiciliarios y otros).

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

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

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

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

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

Llevando el concepto a un nivel micro, el mercado relevante es el mercado analíticamente más reducido (Ej. el mercado de distribución de gasolina frente al mercado total de derivados del petróleo), pero

cuantitativamente lo suficientemente representativo y con capacidad de absorción como para que otros oferentes de la misma área, no puedan entrar a competir en igualdad de condiciones con los actuales participantes. En este sentido, es claro que en el proyecto de ley que se presenta el mercado relevante es el de los distribuidores mayoristas.

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

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

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

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

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

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

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

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

Ambito

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

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

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

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

Lo primero es definir con absoluta claridad (el 27.02.02 apareció la noticia sobre la entrada al mercado de refinadores privados) quiénes participan en cada fase y sus derechos y obligaciones, y cuál es cada fase, porque es un hecho incontrovertible que están ingresando operadores no autorizados. Para lo que interesa por el momento, se necesita legislar la

fase de mayorista y minorista en aspectos tendientes a hacer operativa la ley, es decir "ponerle dientes".

Definiciones

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

Objeto material

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

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

Así mismo se legisla sobre el Beneficio de Temperatura que busca que el combustible que adquiera el minorista sea realmente líquido, y no líquido más una parte de gases combustibles.

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

Genéricamente tiene como propósito:

– Desvincular la operación del distribuidor mayorista de la operación directa o indirecta de estaciones de servicio, cuya operación debe estar en cabeza de los distribuidores minoristas.

– Buscar un balance en las convenciones, acuerdos o contratos, entre los distribuidores mayoristas y los minoristas, eliminando los contratos de adhesión.

– Asegurar que la construcción y establecimiento de estaciones de servicio se lleve a cabo dentro de estrictos criterios de seguridad, oportunidad y conveniencia.

– Respondiendo a las reales necesidades de carácter regional y económico, evitando la saturación y su correspondiente desatención de áreas poco atractivas.

– Revivir la negociación *bona fide* ausente en los contratos que imponen las mayoristas por su abuso de posición de dominio.

Objeto jurídico

La Constitución (artículo 333) y la ley (Decreto 2153 de 1992) garantizan la libertad de competencia económica, libertad que puede verse afectada por:

1. Abusos en posición dominante.
2. Prácticas restrictivas de la competencia, y
3. Por prácticas desleales de comercio exterior (*dumping*).

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

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

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

La regla *per se* se aplica a todos los casos de acuerdos o conductas de abuso de posición dominante tipificados en la ley. Dichos acuerdos y prácticas deben ser anticompetitivos "de bulto", es decir, que al romper deben ser como violatorios de la ley o, mejor, atentatorios de la libertad de competencia.

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

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

Sanciones

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

Proyecciones

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

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

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

Por lo anteriormente expuesto, proponemos a la honorable plenaria de la Cámara de Representantes, se apruebe en segundo debate este proyecto de ley.

De ustedes honorables Miembros de la plenaria.

Cordialmente,
El Coordinador Ponente,

Luis Fernando Duque García.

El Coponente,

Jaime Durán Barrera.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 113 DE 2002 CAMARA

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

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

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

Artículo 2°. *Definiciones.* Para los efectos de la presente ley, adóptense como definiciones de los términos o expresiones en ella contenidas, las que traigan la ley y los decretos reglamentarios como desarrollos de esta. (Conc. Decreto 1066 de 1963, Ley 39 de 1987 artículo 2°, Decreto 283 de 1990).

Parágrafo. Toda actividad relacionada con la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo y/o gaseosos o gas natural vehicular, desarrollada por persona diferente de las aquí definidas, se tendrá por ilegal y no podrá ampararse en esta ley, ni gozar de sus beneficios, sin perjuicio de las acciones administrativas, civiles y penales que pueda caberle.

Artículo 3°. Los agentes de cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo solamente serán el refinador, el importador, el almacenador, el distribuidor mayorista, el transportador, el distribuidor minorista y el gran consumidor.

Artículo 4°. Ningún miembro de la cadena, la etapa o actividad, atrás descritas podrá intervenir simultáneamente en etapa distinta de la suya propia. En consecuencia no podrá directa ni por interpuesta persona ingresar a, o participar en, los mercados de las otras etapas o actividades, sea cual fuere la forma que asuma su conducta.

Para todos los fines legales la conducta prevista en el párrafo anterior se tendrá como práctica restrictiva de la competencia y/o abuso de posición dominante, en los términos de la Ley 155 de 1959 y del Decreto 2153 de 1992.

Parágrafo. Se exceptúa Ecopetrol que podrá intervenir en cualquier fase del mercado. (Conc. artículo 333 de la C. P., Ley 155 de 1959 y del Decreto 2153 de 1992).

Artículo 5°. *Trato idéntico*. Los Distribuidores Mayoristas están obligados a otorgar un tratamiento idéntico a los Distribuidores Minoristas, sin que sea admisible ninguna forma de discriminación. (Conc. artículos 47 y 50 Decreto 2153 de 1992).

Artículo 6°. Como desarrollo del derecho constitucional al trabajo, a la propiedad y a la libre competencia, se tomará como abuso de posición dominante, y se tendrá por no escrita cualquier cláusula que afecte, restrinja o anule el derecho a la clientela.

Es por tanto de propiedad del Distribuidor Minorista cualquier plusvalía o mayor valor de su establecimiento de comercio, debiéndose reconocérsele estas a la terminación del contrato en ejecución, cualquiera que sea la causal invocada, sin perjuicio de la eventual compensación, como forma de extinción de las obligaciones. (Conc. artículos 333, 334 C. P.).

Artículo 7°. *Beneficio por temperatura*. Ecopetrol, las importadoras debidamente autorizadas, las refinadoras, los distribuidores mayoristas y los transportadores efectuarán las entregas de combustibles líquidos derivados del petróleo a 15,55/15.55 grados centígrados (60/60° F) que serán registrados en el medidor de caudal instalado en la cabecera del poliducto o en medidor de despacho de carrotanques. Los termómetros serán digitales y con una resolución que permita determinar décimos de grado (Ordenamiento jurídico nuevo, sin antecedentes legales en Colombia).

Artículo 8°. El despacho de combustibles líquidos derivados del petróleo desde la terminal de almacenamiento, y su recibo en las estaciones de servicio será igualmente realizada a 15,55/15.55 grados centígrados (60/60° F) (Norma API 2540- IP 200/ASTM D-1250). La temperatura será determinada por el termómetro ubicado en el medidor de caudal del carrotanque (Ordenamiento jurídico nuevo, sin antecedentes legales en Colombia).

Artículo 9°. De conformidad con el artículo 333 de la C. P., quedan proscritos los acuerdos o contratos de adhesión en el Mercado de Distribución de Derivados. En consecuencia ningún mayorista podrá exigir al minorista la suscripción de uno de tales contratos, y los que se realicen se entenderán como de objeto ilícito. A partir de la vigencia de esta ley, y en los términos del Decreto 2153 de 1992, se tendrá como conducta constitutiva de abuso de posición dominante la suscripción de uno de estos contratos.

Artículo 10. *Autoridad de competencia*. De conformidad con la Ley 155 de 1959 y el Decreto 2153 de 1992, y mientras se define la autoridad de regulación, la Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá el control y la vigilancia del Mercado de Mayoristas y sancionará cualquier práctica restrictiva y abuso de posición dominante, especialmente cualquier caso de integración vertical –verticalidad–, o de conducta predatoria de los otros operadores de la cadena.

Artículo 11. *Vigencia de la ley*. Esta ley tiene vigencia a partir de su publicación.

El Coordinador Ponente,

Luis Fernando Duque García.

El Coponente,

Jaime Durán Barrera.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE ARTICULADO APROBADO DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 113 DE 2002 CAMARA

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El almacenamiento, manejo, transporte y distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo es un servicio público.

(Conc. artículo 365 C. P., Ley 39 de 1987 artículo 1°).

Artículo 2°. *Definiciones*. Para los efectos de la presente ley, adóptense como definiciones de los términos o expresiones en ella contenidas, las que traigan la ley y los decretos reglamentarios como desarrollos de esta.

(Conc. Decreto 1066 de 1963, Ley 39 de 1987 artículo 2°, Decreto 283 de 1990).

Parágrafo. Toda actividad relacionada con la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo y/o gaseosos o gas natural vehicular, desarrollada por persona diferente de las aquí definidas, se tendrá por ilegal y no podrá ampararse en esta ley, ni gozar de sus beneficios, sin perjuicio de las acciones administrativas, civiles y penales que pueda caberle.

Artículo 3°. Los agentes de cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo solamente serán el refinador, el importador, el almacenador, el distribuidor mayorista, el transportador, el distribuidor minorista y el gran consumidor.

Artículo 4°. Ningún miembro de la cadena, la etapa o actividad, atrás descritas podrá intervenir simultáneamente en etapa distinta de la suya propia. En consecuencia no podrá directa ni por interpuesta persona ingresar a, o participar en, los mercados de las otras etapas o actividades, sea cual fuere la forma que asuma su conducta.

Para todos los fines legales la conducta prevista en el párrafo anterior se tendrá como práctica restrictiva de la competencia y/o abuso de posición dominante, en los términos de la Ley 155 de 1959 y del Decreto 2153 de 1992.

Parágrafo. Se exceptúa Ecopetrol que podrá intervenir en cualquier fase del mercado.

(Conc. artículo 333 de la C. P., Ley 155 de 1959 y del Decreto 2153 de 1992).

Artículo 5°. *Trato idéntico*. Los Distribuidores Mayoristas están obligados a otorgar un tratamiento idéntico a los Distribuidores Minoristas, sin que sea admisible ninguna forma de discriminación.

(Conc. artículos 47 y 50 Decreto 2153 de 1992).

Artículo 6°. Como desarrollo del derecho constitucional al trabajo, a la propiedad y a la libre competencia, se tomará como abuso de posición dominante, y se tendrá por no escrita cualquier cláusula que afecte, restrinja o anule el derecho a la clientela.

Es por tanto de propiedad del Distribuidor Minorista cualquier plusvalía o mayor valor de su establecimiento de comercio, debiéndose reconocérsele estas a la terminación del contrato en ejecución, cualquiera que sea la causal invocada, sin perjuicio de la eventual compensación, como forma de extinción de las obligaciones. (Conc. artículos 333, 334 C. P.).

Artículo 7°. *Beneficio por temperatura*. Ecopetrol, las importadoras debidamente autorizadas, las refinadoras, los distribuidores mayoristas y los transportadores efectuarán las entregas de combustibles líquidos derivados del petróleo a 15,55/15.55 grados centígrados (60/60° F) que serán registrados en el medidor de caudal instalado en la cabecera del poliducto o en medidor de despacho de carrotanques. Los termómetros serán digitales y con una resolución que permita determinar décimos de grado (Ordenamiento jurídico nuevo, sin antecedentes legales en Colombia).

Artículo 8°. El despacho de combustibles líquidos derivados del petróleo desde la terminal de almacenamiento, y su recibo en las estaciones de servicio será igualmente realizada a 15,55/15.55 grados centígrados (60/60° F) (Norma API 2540- IP 200/ASTM D-1250). La temperatura será determinada por el termómetro ubicado en el medidor de caudal del carrotanque (Ordenamiento jurídico nuevo, sin antecedentes legales en Colombia).

Artículo 9°. De conformidad con el artículo 333 de la C. P., quedan proscritos los acuerdos o contratos de adhesión en el Mercado de Distribución de Derivados. En consecuencia ningún mayorista podrá exigir al minorista la suscripción de uno de tales contratos, y los que se realicen se entenderán como de objeto ilícito. A partir de la vigencia de esta ley, y en los términos del Decreto 2153 de 1992, se tendrá como conducta constitutiva de abuso de posición dominante la suscripción de uno de estos contratos.

Artículo 10. *Autoridad de competencia.* De conformidad con la Ley 155 de 1959 y el Decreto 2153 de 1992, y mientras se define la autoridad de regulación, la Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá el control y la vigilancia del Mercado de Mayoristas y sancionará cualquier práctica restrictiva y abuso de posición dominante, especialmente cualquier caso de integración vertical –verticalidad–, o de conducta predatoria de los otros operadores de la cadena.

Artículo 11. *Vigencia de la ley.* Esta ley tiene vigencia a partir de su publicación.

El Coordinador Ponente,

Luis Fernando Duque García.

El Coponente,

Jaime Durán Barrera.

CONTENIDO

Gaceta número 182 - Lunes 5 de mayo de 2003
CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Proyecto de Acto legislativo número 223 de 2003 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 15, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo.....	1
--	---

PONENCIAS

Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 029 de 2002 Cámara.....	2
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 150 de 2002 Cámara, por medio de la cual la Nación rinde homenaje al municipio de Carmen de Viboral, departamento de Antioquia, se asocia a la celebración de los 250 años de la fundación y se autoriza apropiaciones presupuestales para proyectos de interés social.	2
Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al proyecto de ley número 156 de 2002 Cámara, por medio de la cual se reglamenta la adecuada participación de los Grupos Étnicos en los niveles decisorios de las diferentes Ramas y Organos del Poder Público, de conformidad con los artículos 1°, 2°, 7°, 13 y 40 de la Constitución Nacional y artículo 47, Ley 70 de 1993.	4
Ponencia para el primer debate y pliego de modificaciones al proyecto de ley número 202 de 2003 Cámara, por la cual se dictan disposiciones relacionadas con el sector panelero y el Fondo Nacional de la Panela, acumulado con el Proyecto de ley número 196 de 2003 Cámara, por la cual se modifica el Estatuto Tributario con el fin de excluir la panela del Impuesto del Valor Agregado, IVA.	8
Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 113 de 2002 Cámara, por la cual se definen las etapas del proceso de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, se promueve la competencia y se dictan otras disposiciones.	13
Ponencia para segundo debate articulado del proyecto de ley número 113 de 2002 Cámara, por la cual se definen las etapas del proceso de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, se promueve la competencia y se dictan otras disposiciones.	14
Ponencia para primer debate articulado aprobado del proyecto de ley número 113 de 2002 Cámara, por la cual se definen las etapas del proceso de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, se promueve la competencia y se dictan otras disposiciones.	15