



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIII - Nº 418

Bogotá, D. C., lunes 9 de agosto de 2004

EDICION DE 28 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA

SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 47 DE 2004 SENADO

por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Restauración de Bienes Culturales Muebles, se crea el Consejo Profesional Nacional de Restauración de Bienes Culturales Muebles; se dicta el Código de Etica Profesional, se establece el Régimen Disciplinario para esta profesión, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia, en uso de sus facultades Constitucionales y legales,

DECRETA:

TITULO I

DE LA PROFESION DE RESTAURADOR DE BIENES CULTURALES MUEBLES

Artículo 1°. *Definiciones.* Para todos los efectos legales, entiéndase por Restauración de Bienes Culturales Muebles, la profesión a nivel universitario, cuya acción está encaminada a salvaguardar los objetos producto de la actividad humana, que han sido declarados por entidades del Estado como Bienes Muebles de Interés Cultural o que sean parte del patrimonio cultural, en los términos establecidos en la presente ley.

El ejercicio profesional de la Restauración de Bienes Culturales Muebles es la actividad desarrollada por los restauradores en materia de valoración, conservación preventiva, conservación, restauración y divulgación de los bienes culturales muebles. Este ejercicio profesional incluye las intervenciones o tratamientos que evitan, detienen o retardan el deterioro de los materiales que componen los objetos y las acciones dirigidas a la recuperación de su función socio-cultural, así como las actividades de investigación y gestión relacionadas con los bienes culturales muebles.

TITULO II

DEL EJERCICIO DE LA PROFESION DE LA RESTAURACION

Artículo 2°. La intervención de los bienes culturales muebles solo podrá ser ejercida por profesionales de la restauración registrados ante el Consejo Profesional Nacional de Restauración de Bienes Culturales Muebles.

Artículo 3°. Para efectos de la presente ley, se entiende por ejercicio de la profesión de Restauración de Bienes Culturales Muebles, la actividad desarrollada por restauradores bajo normas establecidas en el Capítulo 2 del Título VI de la presente ley.

Artículo 4°. *Registro Profesional de Restaurador de Bienes Culturales Muebles.* Créase el registro profesional de restaurador de bienes culturales muebles y derógase la expedición de la credencial profesional de restaurador otorgada por el Consejo de Monumentos Nacionales.

Para ser profesionales se requiere formación universitaria, acreditada mediante la presentación del título respectivo conforme a la ley y estar inscrito en el registro profesional del Consejo Profesional Nacional de Restauración de Bienes Culturales Muebles, creado por el artículo 8° de la presente ley.

Parágrafo. La acreditación de que trata el artículo 11, numeral 2, inciso 3° de la ley 397 de 1997, se entenderá cumplida con la presentación del Registro Profesional de Restaurador de Bienes Culturales Muebles.

Artículo 5°. *Del ejercicio profesional de la Restauración de Bienes culturales muebles en Colombia.* Solo podrán ejercer la Restauración de Bienes Culturales Muebles en Colombia los profesionales registrados en el Consejo Profesional Nacional de Restauración de Bienes Culturales Muebles quienes deberán haber cumplido uno de los siguientes requisitos:

a) Poseer título profesional como restaurador de bienes culturales muebles, otorgado por instituciones colombianas de educación superior oficialmente reconocidas;

b) Título profesional de restaurador de bienes culturales muebles en instituciones de educación superior que funcionen en otros países, siempre y cuando hayan cumplido con el requerimiento de homologación y convalidación del título ante las autoridades competentes de acuerdo con las normas vigentes;

c) Poseer la credencial de Restaurador de Bienes Muebles, expedida por el Consejo de Monumentos Nacionales, con anterioridad a la vigencia de la presente ley.

Artículo 6°. *Requisitos para tomar posesión de cargos y suscribir contratos, en actividades referentes a la Restauración de Bienes Culturales Muebles.* Para tomar posesión en un cargo o suscribir un contrato sea de naturaleza pública o privada, jurídica o natural, se requiere presentar el registro profesional de restaurador de bienes culturales muebles e indicar su número en el acta o contrato.

TITULO III

DE LOS PROFESIONALES EXTRANJEROS

Artículo 7°. *De la participación de profesionales extranjeros a nivel estatal y privado.* La participación de los profesionales extranjeros en las

intervenciones, estudios técnicos, diagnósticos, interventorías, asesorías y demás trabajos que estén relacionados con la profesión de Restauración de Bienes Culturales Muebles en el campo laboral estatal o privado, se hará con sujeción a lo preceptuado en la legislación laboral colombiana vigente a los requisitos de la presente ley.

Artículo 8°. *De la licencia temporal especial para profesionales en Restauración de Bienes culturales muebles extranjeros domiciliados en el exterior y con vinculación laboral en Colombia.* Los extranjeros que ostenten el título profesional de restaurador de bienes culturales muebles, se encuentren domiciliados en el exterior y se vinculen laboralmente o se pretendan vincular en Colombia en labores reglamentadas por esta ley, deberán obtener para tal efecto licencia temporal especial expedida por el Consejo Profesional Nacional de Restauración de Bienes Culturales Muebles, la que tendrá una validez de un (1) año y podrá ser renovada por el Consejo Profesional Nacional de Restauración de Bienes Culturales Muebles a petición del interesado.

TITULO IV

DEL CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE RESTAURACION DE BIENES CULTURALES MUEBLES

Artículo 9°. Créase el Consejo Profesional Nacional de Restauración de Bienes Culturales Muebles, que en adelante se denominará Consejo Profesional de Restauración, CPR, con domicilio en Bogotá, como el órgano estatal encargado del fomento, promoción, control y vigilancia del ejercicio de la profesión de Restauración de Bienes Culturales Muebles, el cual estará integrado por los siguientes miembros:

- a) El Ministro de Cultura o su delegado que deberá ser el Viceministro;
- b) Un representante de las agrupaciones de restauradores profesionales de bienes muebles;
- c) Un representante de los directores de los programas de formación profesional, en Restauración de Bienes Culturales Muebles, designado en junta conformada por la mayoría de directores de dichos programas, el cual será convocado por el Presidente del CPR;
- d) Un representante de los directores de una de las siguientes entidades o su delegado que deberá ser un restaurador: Museo Nacional, Archivo General de la Nación, Biblioteca Nacional, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Banco de la República Subgerencia Cultural, designado en junta conformada por la mayoría de los directores de dichas entidades el cual será convocado por el Presidente del CPR.

Parágrafo 1°. El período de los miembros del CPR elegidos en junta, será de dos (2) años y podrán ser reelegidos hasta por una (1) vez.

Parágrafo 2°. Nómbrase al Ministro de Cultura o su delegado, primer presidente temporal del CPR, quien deberá convocar y organizar la creación del CPR en un plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley.

Parágrafo 3°. El Ministro de Cultura o su delegado proveerá de un lugar de reuniones, de archivo y de atención al público para el Consejo Profesional Nacional de Restauración de Bienes Culturales Muebles. Las entidades públicas o privadas colaborarán con el ministerio para garantizar el funcionamiento del CPR.

Artículo 10. *Funciones del Consejo Profesional Nacional de Restauración de Bienes Culturales Muebles.* El CPR, tendrá las siguientes funciones:

- a) Dictar su propio reglamento;
- b) Fomentar el ejercicio de la profesión dentro de los postulados de la ética profesional;
- c) Promover la actualización de los profesionales y la investigación y desarrollo académico de la profesión;
- d) Propender la protección de los bienes culturales muebles;
- e) Vigilar y controlar el ejercicio profesional de los restauradores de bienes culturales muebles;
- f) Aprobar y expedir los registros de inscripción profesional;
- g) Elaborar y mantener un registro actualizado de restauradores de bienes culturales muebles;

h) Expedir y cancelar las licencias temporales especiales para extranjeros;

i) Cancelar o suspender el registro de inscripción profesional por faltas al código de ética del restaurador;

j) Denunciar ante las autoridades competentes las violaciones comprobadas a las disposiciones legales que reglamenten el ejercicio profesional;

k) Aprobar su propio presupuesto y gestionar recursos para el funcionamiento del CPR.

Parágrafo. El CPR nombrará un Comité Técnico Asesor, ad honorem, cuando el caso lo requiera para emitir concepto sobre el tema para el cual se solicite su asesoría. Conformarán el comité los restauradores de bienes culturales muebles y otros profesionales cuando fuere necesario.

El CPR reglamentará el Comité Técnico y certificará la participación de los miembros.

TITULO V

DEL EJERCICIO ILEGAL DE LA RESTAURACION DE BIENES CULTURALES MUEBLES

Artículo 11. Entiéndase por ejercicio ilegal de la Restauración de Bienes Culturales Muebles toda actividad realizada dentro del campo de competencia señalado en la presente ley, por quienes no están autorizados legalmente para desempeñarse como tales.

Artículo 12. Quien ejerza ilegalmente la Restauración de Bienes Culturales Muebles, viole cualquiera de las disposiciones de que trata la presente ley o, autorice, facilite, patrocine, encubra el ejercicio ilegal de la Restauración de Bienes Culturales Muebles, incurrirá en las sanciones que la ley fija para las faltas contra el patrimonio cultural de la Nación, en especial los establecidos en los artículos 11 y 15 de la Ley 397 de 1997 y demás normas legales aplicables, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias, éticas, civiles y administrativas a que haya lugar.

TITULO VI

DEL CODIGO DE ETICA PARA EL EJERCICIO DE LA RESTAURACION DE BIENES CULTURALES MUEBLES

CAPITULO 1

Disposiciones generales

Artículo 13. El ejercicio de la profesión de restaurador de bienes culturales muebles debe ser guiada por criterios y conceptos que propendan a enaltecer la profesión, por lo tanto, están obligados a ajustar sus actuaciones profesionales a las disposiciones de las siguientes normas que constituyen su Código de Etica Profesional.

CAPITULO 2

Disposiciones preliminares:

La Restauración de Bienes Culturales Muebles

Artículo 14. *Los bienes culturales muebles.* Reciben el nombre de bienes culturales muebles aquellos testimonios materiales de una cultura a los cuales se atribuye un carácter patrimonial. Este reconocimiento valorativo es realizado por una comunidad en tanto que reconoce en los objetos valores arqueológicos, históricos, sociales, artísticos, documentales, estéticos, científicos, espirituales o religiosos, entre otros.

Dichos valores son fundamentales para la transmisión, comunicación y recreación, a generaciones presentes y futuras, de un sistema de valores o de una tradición cultural, que identifican a una comunidad en el tiempo y le dan sentido de colectividad solidaria. En consonancia con lo anterior, al restaurador se le ha confiado la salvaguarda de los bienes culturales muebles.

Artículo 15. *La Restauración de Bienes Culturales Muebles.* Practicada sobre la base de una formación universitaria, es la profesión encaminada a conservar los bienes culturales muebles, preservando íntegra la capacidad de comunicación propia de estos, con el fin de que mantengan su vigencia en el tiempo. La restauración tiene como punto de partida el reconocimiento de la materialidad como vehículo de transmisión de valores socio - culturales construidos en el tiempo. Se ejerce sobre la base de un conjunto de principios éticos y técnicos (dados a través de su desarrollo en el tiempo) que la orientan y regulan. Finalmente, y se concreta

fundamentalmente en actividades tales como la documentación, la conservación preventiva, la conservación y la restauración de los bienes culturales muebles.

Artículo 16. *El restaurador de bienes culturales muebles.* A fin de salvaguardar los bienes culturales muebles, el restaurador, además de recuperar y comunicar los valores contenidos en dichos bienes, sensibiliza tanto al público en general como a las instituciones públicas y privadas sobre la importancia de estos. En este sentido, el restaurador asume un compromiso no solo con los bienes culturales sino también con todos aquellos que de algún modo tengan, hayan tenido o lleguen a tener relación con dichos bienes: el custodio o propietario, el autor o creador, la sociedad en general y las generaciones futuras. Este compromiso es ejercido por el restaurador de acuerdo con los **elementos constitutivos y principios orientadores** de la restauración y sin discriminar los bienes en cuestión desde parámetros o criterios ajenos a la restauración misma.

En consonancia con lo anterior, la formación profesional del restaurador consiste en adquirir los conocimientos y las destrezas necesarias para conservar tanto el objeto como los valores que este representa, restableciendo su unidad formal, estética y funcional, sin falsear su contenido histórico, legal o probatorio artístico o socio-cultural, ni borrar las adiciones o alteraciones materiales adquiridas con el tiempo que le proporcionen un valor significativo.

Artículo 17. *Elementos constitutivos de la restauración de los bienes culturales muebles.* Los elementos constitutivos de la restauración de los bienes culturales muebles son:

a) **Documentación.** Es el continuo y completo registro escrito, gráfico y fotográfico de todos los análisis, diagnósticos, estudios y procesos que hayan sido realizados sobre los bienes culturales muebles y de los criterios según los cuales estos han sido realizados. Esta documentación contiene recomendaciones de conservación preventiva y forma parte integral del bien;

b) **Examen diagnóstico.** En la Restauración de Bienes Culturales Muebles todas las intervenciones realizadas sobre los objetos están precedidas por una fase de diagnóstico que fundamenta, sustenta y justifica el tipo y alcance de las medidas o tratamientos a realizar. Este examen diagnóstico constituye el conocimiento más exhaustivo, completo y crítico posible del bien cultural mueble antes de ser intervenido, es rigurosamente documentado y está conformado por los siguientes elementos:

- Los valores y función socio - cultural del bien cultural mueble.
- La naturaleza de sus materiales y de los factores, causas, mecanismos e indicadores de alteración que afectan su conservación.
- Los tratamientos y métodos que pueden ejecutarse.
- La constante evaluación crítica de estos tratamientos y métodos a la luz de los adelantos tecnológicos propios de la profesión.
- El diagnóstico del contexto contenedor de los bienes muebles en aras de realizar conservación preventiva;

c) Conservación preventiva (preservación). Dirigida a evitar, en lo posible, las intervenciones directas sobre los bienes culturales muebles, la conservación preventiva se define como el conjunto de estrategias y medidas de orden técnico, político y administrativo que, orientadas al manejo del entorno en el cual se hallan inmersos, contribuyen a retardar o prevenir el deterioro de estos, preservando su integridad y la estabilidad de las intervenciones ya realizadas sobre ellos;

d) Conservación y restauración. Son todas las acciones directas y metodológicamente dispuestas, producto de una evaluación crítica, encaminadas a estabilizar y detener en lo posible, el deterioro de la materia que compone los bienes culturales muebles y a rescatar los valores que esta materia representa y transmite. La conservación implica la estabilización de la materia y la restauración la recuperación de los valores. Si bien estas dos fases son distinguibles metodológicamente, no son siempre separables en la práctica.

Artículo 18. *Principios orientadores.* Son de obligatorio cumplimiento por parte del restaurador de bienes culturales muebles la aplicación de los siguientes principios:

a) **Mínima intervención.** Los tratamientos de conservación y restauración de los bienes culturales muebles deben ser aquellos estrictamente necesarios, sea cual sea su complejidad o simplicidad;

b) **Estabilidad.** Todos los materiales y tratamientos empleados en la conservación y restauración de los bienes culturales muebles deben ser estables desde el punto de vista físico y químico;

c) **Compatibilidad.** Todos los tratamientos y materiales empleados en la intervención de los bienes culturales muebles deben ser compatibles, desde el punto de vista físico, químico y de percepción visual con el original y con las adiciones que se van a conservar;

d) **Reversibilidad.** En la medida de lo posible, toda intervención realizada debe poder ser retirada, sin que ello afecte la integridad de los bienes culturales muebles. Si la salvaguarda de los bienes implica el uso de materiales irreversibles, ello solo puede ser aceptable en casos en los cuales no se presenta una mejor alternativa y teniendo en cuenta el principio de no interferencia con intervenciones futuras;

e) **No interferencia con intervenciones futuras.** Todo tratamiento realizado en los bienes culturales muebles no debe obstaculizar futuras posibilidades de comprenderlos, analizarlos y tratarlos de otra manera, sea con el mismo material o con materiales diferentes;

f) **Legibilidad.** Las intervenciones realizadas sobre los bienes culturales muebles, aunque deben poder ser captadas por un atento observador, no deben alterar los valores de dichos bienes. En casos excepcionales, la documentación rigurosa puede suplir la legibilidad en los bienes culturales;

g) **Interdiscipliniedad.** La variedad de elementos que conforman los bienes culturales muebles exige que el restaurador, en primer lugar, integre saberes y equipos de profesionales que puedan aportar conocimientos significativos al estudio y tratamiento de dicho bien y, en segundo lugar, haga una interpretación de esos aportes con respecto a su quehacer profesional a fin de definir criterios de intervención.

Artículo 19. *El fundamento de toda actividad del restaurador lo constituye la investigación y comprensión detallada y crítica de los bienes culturales muebles.* Investigación y comprensión que se concretan en determinadas actividades las cuales, a la vez que dan un perfil a la profesión, la hacen presente dentro de la sociedad en general. En consonancia con lo anterior, el Restaurador de bienes culturales muebles:

a) Recuperación, preservación, conservación y restauración de los objetos definidos en el artículo 19 de la presente ley como bienes culturales muebles, tanto en su materialidad como en sus valores socio-culturales, incluye entre otros la realización de tratamientos, exámenes, estudios preliminares, documentación técnica, diagnósticos, ejecución de intervenciones, control y seguimiento de las mismas, siempre y cuando se circunscriban dentro del campo de acción del restaurador. Valoración, inventario, elaboración de estudios técnicos, diagnósticos, programas de monitoreo y mantenimiento de los bienes culturales muebles y su espacio contenedor;

b) Diseño, gestión, planeación y administración de proyectos y/o programas de preservación, conservación, restauración, difusión de los bienes culturales muebles y sensibilización de la comunidad con respecto al valor de dichos bienes;

c) Gerencia e interventoría en proyectos de preservación, conservación y Restauración de Bienes Culturales Muebles;

d) Investigación, estudios, asesorías y consultas sobre planes o proyectos de conservación de bienes culturales muebles;

e) Docencia en conservación de bienes culturales muebles;

f) Las demás que se ejerzan dentro del campo de la profesión de la Restauración de Bienes Culturales Muebles.

CAPITULO 3

Criterios de aplicación del Código de Ética

Artículo 20. Son criterios de aplicación del Código de Ética los siguientes:

a) El código de ética expresa los principios, obligaciones y comportamientos de acuerdo con los cuales todo restaurador, debe ejercer su profesión. En consecuencia, este código debe ser interpretado

como una orientación y un parámetro en la toma de decisiones profesionales por parte del restaurador de bienes culturales muebles;

b) La profesión de la Restauración de Bienes Culturales Muebles constituye una actividad de interés público. Por lo tanto, debe practicarse observando la Constitución Política de Colombia, las leyes, las normas y todos los acuerdos nacionales e internacionales atinentes, en especial, al tráfico ilícito;

c) El restaurador trabaja directamente sobre los bienes culturales muebles y es responsable de ellos frente al propietario y la sociedad. Para que ello sea posible, el restaurador tiene el deber de practicar su profesión en consonancia con su naturaleza y los principios orientadores que la rigen (artículo 16) y el derecho a rehusar, en toda circunstancia por comprometedor que ella sea, solicitudes de intervención que considere contrarias a dichos principios o a cualquiera de los artículos del presente código. En el caso de que el restaurador no pueda obrar según este deber y este derecho, el respeto a este código no debe verse comprometido;

d) El código de ética es una carta de presentación de la profesión ante la sociedad en general. Por ende, este debe ser interpretado como un elemento que propicia el creciente reconocimiento social de la restauración. No observarlo va en detrimento de dicho reconocimiento.

CAPITULO 4

Deberes que impone la ética a los profesionales para con los bienes culturales muebles

Artículo 21. En consonancia con los principios de la restauración, son deberes éticos de los profesionales de quienes trata este código para con los bienes culturales muebles:

- a) Asegurar la perennidad de los bienes culturales muebles;
- b) Cumplir y hacer cumplir los elementos constitutivos de la profesión de restauración en los términos que establece el artículo 18 de la presente ley;
- c) Respetar la integridad, unicidad, irrepetibilidad y significado de los bienes culturales muebles que han sido entregados a su cuidado, teniendo especial atención en el carácter de origen vivo de los bienes como momias, restos humanos y de animales;
- d) Tener en cuenta todos los aspectos de conservación preventiva antes, durante y después de intervenir los bienes culturales muebles;
- e) No retirar ningún material agregado a los bienes culturales muebles, a menos que esto sea indispensable para la salvaguarda del bien o porque dicho material interfiera de manera substancial con sus valores. Cuando ello suceda, documentar completa y minuciosamente todo el proceso, conservar, en la medida de lo posible, los materiales retirados y anexarlos a la documentación;
- f) Utilizar materiales, emplear equipos y ejecutar procesos que, de acuerdo con el conocimiento actual, no pongan en peligro los bienes culturales, el medio ambiente o las personas;
- g) Documentar verazmente toda intervención sobre los bienes culturales muebles, sobre todo en lo que concierne a los análisis, procesos y materiales utilizados durante la intervención;
- h) Incluir en la documentación sobre el bien cultural mueble recomendaciones de conservación preventiva y hacerla accesible a todos aquellos que puedan hacer un uso apropiado y legítimo de ella;
- i) Propender al enriquecimiento constante de sus conocimientos con el fin de mejorar la calidad de su trabajo profesional;
- j) Realizar solo aquel tipo de intervenciones en las cuales sea competente;
- k) En casos de emergencia o de peligro inminente para los bienes culturales, ofrecer desinteresadamente sus servicios profesionales sea cual fuere el campo de su especialización;
- l) Consultar con científicos de la restauración y profesionales competentes (historiadores, arqueólogos, paleógrafos, arquitectos, etc.) e intercambiar y compartir toda la información necesaria para el estudio y tratamiento del bien cultural mueble;
- m) Tener en cuenta, al momento de realizar su actividad profesional, la estrecha relación que los bienes culturales muebles guardan con otros bienes culturales muebles y con bienes inmuebles;

n) Evitar, con todos los medios que tenga a su alcance, la pérdida parcial o total de los bienes culturales debida al tráfico ilícito de dichos bienes;

o) Examinar, antes de intervenirlos, la procedencia de los bienes culturales, no intervenirlos cuando estos tengan una procedencia dudosa y actuar en consonancia con lo que descubra.

CAPITULO 5

Deberes que impone la ética a los profesionales para con los propietarios o custodios legales de los bienes culturales muebles

Artículo 22. Son deberes éticos de los restauradores de bienes culturales muebles para con el propietario o custodio legal:

- a) Ofrecer solo aquellos servicios profesionales en cuyo propósito no se prevea ningún tipo de impedimento técnico, jurídico, reglamentario, económico o social, que haga imposible o dudoso su cumplimiento o que rebase las competencias profesionales del restaurador;
- b) Informar por escrito al propietario o custodio legal el tratamiento propuesto y obtener su aprobación antes de intervenir el bien cultural mueble, comunicar imprevistos durante la intervención y entregar, una vez terminada esta, un informe final con la documentación completa. En consonancia con lo anterior, debe esforzarse por ser puntual con los plazos establecidos para su trabajo y garantizarlo;
- c) Explicar al propietario o custodio legal cuáles son las acciones convenientes y cuáles no lo son para la adecuada conservación y mantenimiento del bien cultural mueble;
- d) Tener presente que los derechos de autor son de dos tipos: el derecho moral, el cual pertenece al restaurador que ha realizado la intervención o documentación y el derecho patrimonial, que pertenece a quien legalmente tiene la facultad de explotar económicamente la información y documentación proveniente de los estudios de restauración;
- e) Guardar reserva profesional acerca de la información sobre el bien cultural mueble que quiera ser mantenida como confidencial por el propietario, por el custodio legal o por razones legales. En caso de ser publicada esta información, en beneficio de la profesión, el restaurador debe tener consentimiento para ello;
- f) Discutir con el propietario o custodio legal, cuando la utilidad social del bien cultural sea incompatible con su conservación, la posibilidad de hacer una reproducción del objeto como solución intermedia apropiada. En caso de que se decida hacer esto, el restaurador debe recomendar procesos y materiales de reproducción adecuados que no afecten la integridad del original;
- g) Manejar con la mayor honestidad, discreción, pulcritud y claridad los recursos que el propietario o custodio legal confiere con destino al desarrollo de los trabajos de restauración del bien cultural mueble.

CAPITULO 6

Deberes que impone la ética a los profesionales para con su profesión

Artículo 23. Son deberes éticos de los profesionales de la Restauración de Bienes Culturales Muebles para con su profesión:

- a) Contribuir con su conducta profesional y con todos los medios que tenga a su alcance a que, en el ámbito público, se consolide y preserve un reconocimiento del significado, la importancia, la dignidad y el respeto que la profesión merece;
- b) Respetar y hacer respetar todas las disposiciones legales y reglamentarias que incidan en las actividades propias de la profesión y denunciar todas las transgresiones a estas;
- c) Realizar solo aquellos trabajos que sean aceptables dentro de las disposiciones legales vigentes y que se hallen dentro de su campo de competencia o especialización;
- d) Cooperar en la consolidación y avance de la profesión intercambiando informaciones sobre sus conocimientos y contribuyendo con su trabajo a favor de las asociaciones, sociedades e institutos de educación superior y demás órganos de divulgación cultural, técnica y científica;

e) Propiciar el fortalecimiento de la profesión apoyando la formación profesional de los restauradores;

f) En la medida en que sus conocimientos, competencias, tiempo y medios técnicos lo permitan, participar en el entrenamiento de los restauradores en formación. Cuando ello suceda, supervisar cuidadosamente y responsabilizarse del trabajo realizado;

g) Responsabilizarse de su nombre y de su firma, respaldando con ellos solo aquellos estudios preliminares, diagnósticos, propuestas de tratamiento, informes y toda otra documentación profesional, que hayan sido estudiados, controlados o ejecutados personalmente por él;

h) Emplear medios apropiados y veraces para promocionar su trabajo a fin de mantener la dignidad y credibilidad de su profesión;

i) Abstenerse de recibir o conceder comisiones, participaciones u otros beneficios con el objeto de gestionar, obtener o acordar designaciones de índole profesional o la encomienda de trabajo profesional;

j) Abstenerse de designar o de influir para que sean asignados en cargos técnicos, que solo pueden ser desempeñados por restauradores profesionales, personas carentes de los títulos y calidades correspondientes.

CAPITULO 7

Deberes de los profesionales para con sus colegas y demás profesionales del área

Artículo 24. Son deberes éticos de los profesionales de quienes trata el presente código para con sus colegas y demás profesionales del área:

a) Mantener y propiciar un ambiente de respeto hacia la integridad y dignidad de la profesión, la honra y buena fama de los colegas;

b) Dar los créditos correspondientes a los colegas o profesionales del área cuando se utilice información de estudios preliminares, diagnósticos, análisis y demás documentación;

c) Tener en cuenta que todos los conceptos o juicios que brinde o realice acerca del trabajo de un colega suyo deben ser fruto de un examen directo y cuidadoso del caso en cuestión, estar en consonancia con los elementos constitutivos y principios orientadores de la restauración (artículos 16 y 18) ser hechos en beneficio de los bienes culturales y de la profesión y, preferiblemente, realizados por escrito;

d) Recordar que los presupuestos preparados y destinados a un proyecto de restauración deben ser proporcionales con la magnitud del trabajo a realizar y el costo de los materiales necesarios para este, tener un criterio profesional para no establecer costos excesivos o insuficientes que atenten contra la equidad con sus colegas o contra la calidad de su trabajo;

e) Abstenerse de revisar o de intervenir en trabajos de otro profesional sin el conocimiento y aceptación previa de este, a menos que ese profesional se haya separado completamente de tal trabajo;

f) El restaurador debe compartir información y experiencias con sus colegas, con otros profesionales y con los restauradores en formación; asimismo, contar con la colaboración de aquellos cuando la complejidad de un trabajo así lo requiera;

g) Promover y difundir una mayor comprensión de la profesión en general y un conocimiento más profundo de la restauración entre otros profesionales.

CAPITULO 8

Deberes que impone la ética a los profesionales para con la sociedad

Artículo 25. Son deberes éticos de los Profesionales de quienes trata el presente Código para con la sociedad:

a) Interesarse por el bien público, haciendo de su profesión una contribución a la consolidación y progreso de la sociedad;

b) Cooperar con el progreso de la sociedad y el fortalecimiento de la cultura en toda actividad profesional que desarrolle al interior de una comunidad, aportando su colaboración intelectual y material en actividades de gestión cultural, ilustración técnica, ciencia aplicada e investigación científica;

c) Realizar el mejor esfuerzo para lograr una clara comprensión, por parte de la comunidad a la que pertenece el bien cultural mueble, de los

aspectos técnicos y profesionales de la restauración y hacerla participe del proceso de restauración que se lleva a cabo en su interior;

d) Proteger la vida y la salud de los miembros de la comunidad, evitando riesgos innecesarios en la ejecución de los trabajos;

e) Propiciar el reconocimiento acerca de la importancia y significado de los bienes culturales muebles al interior de la sociedad, de los entes estatales y, especialmente, de la comunidad a la cual dichos bienes pertenecen;

f) Estimular primordialmente la valoración social y no el valor económico de los bienes culturales muebles al interior de la comunidad donde estos se encuentran;

g) Participar, en la medida de lo posible, de los procesos de implementación de políticas culturales que afecten de algún modo los bienes culturales muebles;

h) Abstenerse de aceptar o de emitir juicios profesionales sin estar debidamente informado con respecto al caso en cuestión;

i) Ejercer su profesión de acuerdo con conceptos y criterios que salvaguarden la integridad de los bienes culturales muebles y velar por la protección de la integridad del patrimonio mueble nacional.

TITULO VII

DE LOS DEBERES PROFESIONALES, INHABILIDADES, INCOMPATIBILIDADES Y FALTAS CONTRA LA ETICA PROFESIONAL

CAPITULO 1

De los deberes profesionales en los concursos

Artículo 26. Son deberes de los Profesionales de quienes trata el presente Código en los concursos, los siguientes:

a) Los profesionales que se dispongan a formar parte de un concurso por invitación pública o privada y consideren que las bases del concurso pudieren transgredir las normas de ética profesional deben denunciar, ante el Consejo Profesional Nacional de Restauración de Bienes Culturales Muebles, la existencia de dicha trasgresión;

b) Los profesionales que participen en un concurso están obligados a observar la más estricta disciplina y el máximo respeto hacia el asesor, los miembros del jurado y los demás participantes en el concurso;

c) Los profesionales que hayan actuado como asesores en un concurso deberán abstenerse de intervenir directa o indirectamente en las tareas profesionales requeridas para el desarrollo del trabajo que dio lugar al mismo, salvo que su intervención estuviese establecida en las bases del concurso;

Parágrafo. Para efectos de los concursos, los profesionales se ceñirán a lo preceptuado en la legislación vigente.

CAPITULO 2

De las inhabilidades e incompatibilidades en el ejercicio de la profesión

Artículo 27. Incurrirán en faltas al régimen a que se refiere el presente capítulo:

a) Los profesionales que actúen simultáneamente como representantes técnicos o asesores de más de una empresa que desarrolle idénticas actividades y en un mismo tema, sin expreso consentimiento y autorización de las mismas para tal actuación;

b) El profesional que en ejercicio de sus actividades públicas o privadas, hubiese intervenido en determinado asunto, no podrá luego actuar o asesorar directa o indirectamente a la parte contraria en la misma cuestión;

c) El profesional no debe intervenir en cuestiones que le generen inhabilidades e incompatibilidades establecidas en la legislación vigente.

CAPITULO 3

De otras faltas contra la ética profesional

Artículo 28. Incurren en faltas contra la Etica Profesional los Profesionales de quienes trata el presente Código, que violen cualesquiera de los deberes enunciados en la presente ley.

TITULO VIII PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

Artículo 29. *Procedimiento disciplinario.* El consejo Profesional Nacional de Restauración de Bienes culturales muebles podrá sancionar a los restauradores con amonestación escrita, suspensión en el ejercicio de la profesión hasta por cinco (5) años y podrá cancelar el registro de inscripción profesional.

Parágrafo. El Consejo Profesional Nacional de Restauración de Bienes Culturales Muebles, reglamentará el procedimiento disciplinario que se deberá seguir en las investigaciones a los restauradores por las acciones u omisiones que de conformidad con esta ley sean sancionables, observando los principios básicos que adelante se mencionan.

TITULO IX VIGENCIA

Artículo 30. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Jairo Clopatofsky Ghisays,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Antecedentes históricos de la Restauración de Bienes Culturales Muebles en Colombia

La profesión de la Restauración de Bienes Culturales Muebles implica la protección, preservación, conservación y restauración relacionadas con el patrimonio cultural tangible: pintura de caballete, pintura mural, escultura y madera policromada, bienes gráficos y documentales, material silíceo y arqueológico, metales y textiles. La profesión involucra la memoria colectiva representada en los objetos y representaciones artísticas, su significación y valoración desde aspectos estéticos, técnicos y funcionales con el apoyo de la historia, historia del arte y de la cultura, las ciencias: física, química y biología, así como su contextualización en el ámbito cultural que le corresponda, de acuerdo con los principios teóricos propios de la restauración y la reflexión continua del quehacer profesional.

A nivel nacional tiene como bases fundamentales:

- Las políticas internacionales de protección del patrimonio cultural, entre las cuales se destaca la Carta de Venecia de 1931, la que expresa aspectos fundamentales de intervención vigentes hasta hoy. En Colombia se han destacado, la Ley 14 de 1936, la Ley 163 de 1959 y su Decreto Reglamentario 264 de 1963 y la Ley General de Cultura (Ley 397 de 1997). Los cambios generados en la Constitución Política de Colombia del año 1991, en la que se reconocen los derechos sociales, económicos y culturales y en el artículo 72 se establece que el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado.

- El desarrollo conceptual de los aspectos teóricos a nivel internacional propios del siglo XIX, de corrientes europeas donde se destacan las posiciones de John Ruskin, Violet-le-Duc, Cesare Brandi, Camilo Boito y posteriormente a los planteamientos de Paul Philippot y Guillermo Joiko, en el siglo XX, entre otros. Todos ellos se plantearon acercamientos conceptuales respecto a las obras del pasado, los primeros inscritos en el ámbito de la arquitectura y su referente de la aproximación del hombre a la realización de la obra arquitectónica considerada de acuerdo a parámetros estéticos imperantes en el tiempo. En Colombia, se consideran inicialmente las obras de arte dentro del patrimonio cultural mueble tangible dando paso a un legado fundamental: Los objetos de uso cotidiano de las diferentes culturas que han generado una valoración relacionada con la significación en la cultura, consideración imperante del objeto en su contexto y que ha evolucionado hacia parámetros más acordes con la necesidad de establecer una posición más dinámica de la profesión de la restauración con el objeto de establecer vínculos duraderos de un legado cultural que trasciende en el tiempo.

- La formación del restaurador está asociada inicialmente con la creación del Centro Nacional de Restauración en el año 1974 con el apoyo de organismos internacionales como el *Instituto Italo-Latinoamericano, Istituto Centrale Di Restauro de Roma*, y la Unesco,

y con la Escuela de Conservación, Restauración y Museología de Colcultura en el año 1980, que ofrecía el programa de formación como *carrera de cinco años con aprobación del Icfes*, sin embargo, por la dificultad para la legalización del título por Estado, y en un esfuerzo reiterativo por su legalización se trata de incorporar la profesión a varias universidades consolidándose finalmente el convenio con la Universidad Externado de Colombia-Colcultura, convenio que se hace efectivo en el año 1992 y años más tarde se afianza en la Facultad de Restauración (aprobación del Icfes, según Acuerdo 154 de 1993 y Resolución número 048205 de 1994), en la actualidad continúa vigente el convenio con el Ministerio de Cultura. La última promoción de la Escuela de Conservación, Restauración y Museología corresponde a la séptima y es la conformada por el grupo de transición a la Universidad Externado de Colombia, transición realizada en el año 1996 para recibir finalmente en abril del año 1997, el título de Restaurador de Bienes Muebles concedido por la Universidad Externado de Colombia, junto con los grupos de homologación de la Escuela que corresponden a estudiantes de las promociones de la primera a la sexta que se acogieron al programa.

En el año 2003, después de 29 años de creación del Centro Nacional de Restauración y de acuerdo con varias reestructuraciones del Ministerio de Cultura, se cierran sus puertas. Sin embargo, es fundamental reflexionar sobre la protección del patrimonio cultural de la Nación, la cual le compete al Estado, quien es el encargado de velar por su conservación. El trabajo del restaurador no ha sido comprendido aún por la mayoría de la población, ni reconocido profesionalmente a nivel de las entidades encargadas del patrimonio cultural. ¿Cuál es la labor del restaurador? Por ningún motivo puede fraccionarse su quehacer, su trabajo debe integrar varias fases del conocimiento, las características materiales y técnicas que unidas a especificidades complejas de simbología y significación derivan en nuevos caminos del conocimiento, análisis de técnicas y relaciones de aspectos históricos, estéticos y teóricos que interrelacionados generan acercamientos de interpretación diferentes al inicial para la mayor comprensión de los bienes culturales muebles.

Nos preguntamos ¿por qué es importante gestionar un proyecto de ley de la profesión? Los restauradores somos conscientes de la ardua tarea emprendida, de la necesidad de plantear ante el Estado y la población en general la importancia de nuestro trabajo como gestores de nuevos planteamientos alrededor del patrimonio cultural, de cómo a través de un trabajo multidisciplinario seremos capaces de entender a profundidad la razón de ser y continuidad de nuestra riqueza cultural.

La dinámica en la relación del restaurador con la comunidad y con su entorno genera el papel sociocultural del bien objeto de estudio, su valoración basada en análisis de la colectividad, del bien común y la forma de ver el mundo y transformarlo, entendiendo las técnicas desarrolladas ante problemas cotidianos y el acercamiento hacia lo espiritual, lo desconocido y lo imposible de descifrar generan nuevas interpretaciones y enriquecen el conocimiento.

La lucha continua por interpretar, abrir nuevos caminos, plantear hipótesis, deducir e implementar nuevas metodologías y materiales más acordes con nuestro trabajo, con la aplicación de técnicas menos tóxicas, más coherentes con la búsqueda de un medioambiente mejor para las nuevas generaciones, son algunos de los fines de la restauración, así como el de dejar abierta nuevas posibilidades de estudio y de investigación histórica y científica.

La intervención sobre los bienes culturales muebles en el país debe analizarse desde varios aspectos, teniendo en cuenta que en muchas ocasiones se han realizado intervenciones por personas ajenas a la profesión que si bien es cierto han tratado de perpetuarlas en el tiempo, han ocasionado mayores daños por los materiales utilizados no compatibles con las características de los materiales constitutivos y sin considerar su permanencia y estabilidad en el tiempo. Por otra parte, en el caso de los bienes de las iglesias y parroquias, el problema es aún mayor teniendo en cuenta que se han realizado repintes generalizados con materiales inadecuados a través de los tiempos, por el afán de la celebración de ceremonias religiosas propias del culto, así como la limpieza y repintes, en el caso de las esculturas del espacio urbano.

Actualmente, la problemática del patrimonio cultural es aún más compleja, debido a la escasa destinación de recursos en proyectos de conservación, el país se encuentra con un problema de mayor envergadura y es que las instituciones encargadas de su protección busquen soluciones más económicas con personal no idóneo que involucra la reducción del trabajo profesional, lo que implica un costo aun mayor a largo plazo.

En el momento histórico actual cuando las dificultades económicas apremian, es importante reflexionar respecto a la importancia que puede tener el proyecto de ley de la profesión, la cual incidirá de manera directa en la protección y conservación del patrimonio cultural mueble de la Nación. No solo se realizará un reconocimiento a la disciplina de la restauración sino que contribuirá a la recuperación de nuestro legado cultural.

2. El Patrimonio Cultural de la Nación

A partir de la Constitución Nacional de 1991 la concepción estatal del Patrimonio Cultural cambió radicalmente: Pasó de tener una reducida visión estética e histórica a un concepto amplio, incluyente y democrático, cuyo objetivo esencial es servir de herramienta en la construcción y consolidación de la Nación. Esta nueva concepción quedó especialmente plasmada en el artículo 72 que dice expresamente:

“El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes que conforman la identidad de la Nación son inalienables, inembargables e imprescriptibles”.

Esta nueva concepción se refleja en la ley de cultura, que entiende el Patrimonio Cultural en una perspectiva mucho más amplia que la estrecha valoración artística o meramente histórica, amplía la visión incluyendo la tradición, las costumbres, los hábitos y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular, esta nueva perspectiva quedó plasmada en el artículo 4º de la Ley 397 de 1997, que establece:

“El Patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, filmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular”.

El Constituyente de 1991, al ampliar generosamente el concepto de Patrimonio Cultural, les impuso un gran reto intelectual y social a los legisladores, a los expertos y a la sociedad en general: Desarrollar instrumentos normativos, ajustes académicos y, sobre todo, cambiar estructuralmente la mentalidad esteticista por una mentalidad interdisciplinaria que permita la selección e intervención del patrimonio cultural con una mentalidad incluyente y democrática.

3. Los Bienes Culturales Muebles

El patrimonio cultural tiene dos grandes manifestaciones: El patrimonio intangible y el tangible. El primero de ellos está formado por las producciones de un grupo cultural que no se manifiesta en objetos físicos, y no obstante, tiene fuerte presencia en la colectividad, se manifiesta como un modo particular de concebir la vida, la muerte, las ideas, las costumbres; lo intangible no existe corporalmente pero vive profundamente anclado a la existencia humana. El patrimonio tangible, por su parte, se plasma físicamente, ocupa un lugar en el espacio, tiene dimensiones y puede palpase por los sentidos físicos, puede ser inmueble, si se encuentra adherido al suelo, como la arquitectura, y su manifestación más compleja: La ciudad. Lo tangible es también patrimonio mueble, si su condición esencial es la trashumancia, es decir la capacidad de moverse de un lugar a otro. Aun cuando el patrimonio arquitectónico requiere mucha atención y cuidado estatal y social, dado su colosal impacto económico, urbano y simbólico, nos ocuparemos de preferencia, del patrimonio cultural mueble.

Según la nueva concepción sociológica del patrimonio cultural, este no sólo está formado por obras de arte, como se suponía en el pasado, sino por una multitud de obras y objetos de diversos usos.

Los archivos, materia esencial para garantizar la democracia, la memoria y el acceso de los ciudadanos a la información pública, es un ejemplo importantísimo de patrimonio mueble. Los libros, esencia de saberes históricos, de generaciones pretéritas con escondidas fórmulas para solucionar preguntas científicas, técnicas y culturales, es otro tipo de patrimonio mueble. Las obras de arte, estética y técnica, que se confunden para concretar la creatividad del ser humano, es otra faceta del patrimonio mueble. Multitud de piezas arqueológicas, numismáticas, filatélicas, los monumentos en el espacio público, el mobiliario urbano y cotidiano son ejemplos del valioso acervo cultural mueble del país.

No obstante, el invaluable valor económico y cultural, el patrimonio mueble, debido a su carácter móvil, a su tamaño y, en muchos casos, a su condición anónima en museos, iglesias, casas de cultura, y recintos familiares, es presa de ataques insospechados, encarnados, sobre todo, en el tráfico ilícito, en el comercio indebido, en intervenciones funestas que alteran su tecnología, su historia y, especialmente, su información y su valor social. Una intervención equivocada sobre el patrimonio cultural mueble es una amputación para la cohesión de la sociedad colombiana, ávida de todo lo contrario, de fortalecer los vínculos de identidad que le otorguen fuerza suficiente para construir un proyecto colectivo de país.

4. La restauración profesional

En ese proceso de construir colectivamente un sueño de Nación y de país, la Restauración ocupa un papel fundamental. Se trata de una disciplina que estudia tanto los materiales que componen los objetos muebles que hacen parte del Patrimonio Cultural como las técnicas y procesos utilizados en su intervención, procurando igualmente un acercamiento a los procesos socioculturales e históricos en los cuales dichos objetos fueron elaborados. Su propósito es el de lograr una visión integral que permita conservarlos sin incurrir en contradicciones de tipo estético, histórico o conceptual. Es decir, mantener íntegra la capacidad de comunicación de un objeto en el tiempo, para que las generaciones futuras puedan elaborar su propia interpretación de los hechos.

Esta concepción de la Restauración implica una densa y exigente interdisciplinaria, pues los requerimientos teóricos para examinar los materiales, procesos y técnicas de intervención demandan un agudo acompañamiento de ciencias exactas, especialmente de la física, la química y la biología. Por su parte, el acercamiento sociocultural sólo es posible con una formación académica que permita el diálogo fluido y suficiente con las ciencias humanas, la historia, la antropología, la sociología, el derecho. Esta combinación y entrecruzamiento de ciencias requiere, además, un entrenamiento en gestión, donde se adquieran destrezas especiales para la construcción de proyectos con una adecuada sustentación económica que garantice la sostenibilidad del patrimonio cultural. En definitiva, un profesional inquieto por la investigación, sensible de enorme habilidad manual, que esté dispuesto a convertir la interdisciplinaria en su permanente estado mental y obrar en consecuencia con esa convicción.

Solo la dimensión profesional descrita garantiza que efectivamente el patrimonio cultural mueble esté debidamente dimensionado y, por consiguiente, intervenido a la altura de sus circunstancias históricas, sus valores simbólicos y su complejidad material; lo contrario es dejarlo a merced de la improvisación, la falta de criterio y de pericia.

5. El vacío legal en materia de intervención del Patrimonio Mueble

En la Ley 397 de 1997 subyace la convicción profunda de que efectivamente el patrimonio cultural debe ser intervenido por manos profesionales, lo cual se vislumbra con claridad en el artículo 11:

“Régimen para los bienes de interés cultural. Los bienes de interés cultural públicos y privados estarán sometidos al siguiente régimen:

2... La intervención de bienes de interés cultural deberá realizarse bajo la supervisión de profesionales en la materia debidamente acreditados ante el Ministerio de Cultura”.

No obstante la anterior disposición legal no existe claridad jurídica sobre el término “*profesionales en la materia*”, debido a que el profesional que exige la norma no ha nacido a la vida jurídica, aunque existe una larga tradición académica y una permanente graduación de profesionales en el

área. Se carece de una herramienta legal que normalice las competencias, el sistema disciplinario y, en general, los mecanismos de autorregulación administrativa y ética que requiere la profesión. En las actuales circunstancias cualquier ciudadano puede intervenir el patrimonio cultural mueble, lo cual, si bien puede ser una actividad loable y de buena fe, pone en serio peligro de conservación el patrimonio cultural colombiano.

La formación de restauradores en Colombia se remonta a los años 70 cuando se inicia en América Latina la creación local de varios centros de restauración y de diversos proyectos educativos para formar restauradores, apoyados por organismos internacionales como la OEA y la Unesco. Colombia se apropió de esta dinámica, a través de Colcultura, mediante la formulación y puesta en marcha de un programa de alta coherencia académica, que logró un importante reconocimiento nacional e internacional. Esta fue la semilla básica en la formación de restauradores, base esencial del actual programa de restauración, que hoy en día se desarrolla en convenio con la Universidad Externado de Colombia.

El programa profesional de Restauración está estructurado en cinco años, y gira, esencialmente, alrededor del área específica que comprende la intervención y estudio interdisciplinario de documentos, archivos, textiles, pinturas, esculturas, murales, material arqueológico, metales o material vítreo. Tiene un gran componente de ciencias naturales, que permite un acercamiento serio a los materiales y procesos constitutivos del patrimonio. Se tiene también el apoyo de las ciencias sociales, en particular de la historia, la sociología, la antropología, el derecho y asignaturas específicas como la iconología, las historias del arte, las técnicas de investigación y elaboración de proyectos, y la gestión cultural.

6. La idoneidad profesional

El artículo 26 de la Constitución Nacional estableció:

“Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen riesgo social.

Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de estos deberán ser democráticos.

La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles”.

Del anterior precepto constitucional vale la pena destacar dos efectos fundamentales:

En primer lugar, la competencia del Estado colombiano de exigir la debida formación teórica y la suficiente idoneidad técnica para ejercer actividades de gran impacto o efecto social. Este es precisamente el caso de las acciones ejercidas sobre el patrimonio cultural, pues tratándose de bienes de interés colectivo, portadores de la memoria ancestral y de información de invaluable valor científico, histórico y social, mal haría el Estado Colombiano, en dejar al azar y a la eventualidad de manos inexpertas su conservación y restauración.

En segundo lugar, es destacable la importancia que la ley concede a la organización colegiada de las profesiones. Este es un tema trascendental en la protección y salvaguarda del patrimonio cultural, toda vez que es la sociedad civil y en ella los profesionales debidamente organizados, los verdaderos aliados del Estado Colombiano en la construcción colectiva de políticas y proyectos efectivos de protección del patrimonio cultural. Esta colegiatura, no obstante, solo es posible si la ley reconoce a la Restauración de Bienes Culturales Muebles como una profesión, tal como lo prevé el artículo 26 de la Constitución Política.

De otra parte, es preciso comprender y atender el Patrimonio Cultural como una función pública, que al ser alterada implica un riesgo social y una mortandad histórica. Esta función pública cumple los siguientes fines:

- Hacer efectivo el derecho colectivo establecido en el artículo 4 literal f de la ley 472 de 1998 que establece: *“Son derechos e intereses colectivos, los relacionados con... f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación...”.*

- Garantizar el interés común, procurando la promoción y conservación del patrimonio cultural para el beneficio colectivo.

- Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes garantizando la existencia de la memoria para generaciones futuras.

7. Beneficiarios de la ley

Existen tres tipos de beneficiarios de la ley:

En primer lugar, el propio Patrimonio Cultural Mueble, representado en multitud de objetos de gran interés histórico, cultural, científico y técnico como: pinturas, esculturas, bienes muebles asociados al patrimonio cultural arquitectónico, como púlpitos, retablos, vitrales; mobiliario, cerámica, cristalería, orfebrería, textiles, objetos de talabartería, armería. Además de lo anterior se encuentra el extensísimo y rico patrimonio documental, representado en los archivos públicos y privados, numismática, sigilografía, filatelia, fotografía, periódicos. Otro vastísimo y valioso patrimonio cultural mueble está en las bibliotecas públicas y privadas que requieren un riguroso y profesional proceso de intervención para garantizar su conservación física. No menos importante es el patrimonio mueble de origen natural, que por su edad y conformación, se convierte en un objeto cultural, como ciertos especímenes botánicos, fósiles, geológicos, zoológicos y restos humanos. Mención especial requiere el patrimonio cultural arqueológico, uno de los más importantes del país y de mayor vulnerabilidad a intervenciones antitécnicas debido al mercado negro del cual es objeto.

En segundo término, se encuentran las personas responsables de manejar dichas colecciones, sea porque son sus administradores, propietarios, custodios o tenedores. Los encargados de estas colecciones requieren normas claras para establecer con precisión los criterios de selección de las personas que pueden intervenir el patrimonio cultural mueble a su cargo. Este grupo está conformado principalmente por los directores de museos, iglesias, archivos, bibliotecas, y en general los que tienen el deber ético, jurídico y administrativo de garantizar la preservación de los objetos.

El tercer beneficiario, y quizás más importante de todos, es el ciudadano presente y futuro, porque una intervención profesional, técnica y ajustada a los más rigurosos procedimientos técnicos garantiza la preservación de la memoria a través de la cultura material.

8. El Proyecto de ley

8.1 Fundamentos constitucionales:

Son varias las normas de la Carta Política que se ocupan del Patrimonio Cultural, lo cual denota la importancia esencial que el Constituyente le ha otorgado al tema.

- Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

- Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

- Artículo 72. El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes que conforman la identidad nacional pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.

- Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley...

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

8.2 Contenido del proyecto

El proyecto de ley que se presenta está estructurado en nueve capítulos, distribuidos temáticamente:

El Título I, *“De la profesión de Restaurador de Bienes Culturales Muebles”* define la profesión y establece sus acciones fundamentales en la sociedad.

El Título II “*Del ejercicio de la profesión de la Restauración*” hace un aporte esencial a la conservación y protección del patrimonio cultural al exigir título profesional a las personas que intervengan este acervo cultural. En consecuencia con este objetivo, se regula lo referente al ejercicio de la profesión, se crea el registro profesional de Restaurador de Bienes Culturales Muebles y se establecen los requisitos para acceder a tal inscripción.

El Título III “*De los profesionales extranjeros*” normaliza la participación de los profesionales extranjeros a nivel estatal y privado en materia de patrimonio cultural, así como lo relacionado con la licencia temporal especial para profesionales en Restauración de Bienes Culturales muebles extranjeros domiciliados en el exterior y con vinculación laboral en Colombia.

El Título IV “*Del Consejo Profesional Nacional de Restauración de Bienes Culturales Muebles*” establece la creación de un cuerpo colegiado encargado del fomento, promoción, control y vigilancia del ejercicio de la profesión de Restauración. Para tal efecto, se previó la conformación de un grupo integrado por el Ministro o su delegado, el presidente de la Sociedad Colombiana de Restauradores, un representante de los programas de formación profesional, el coordinador del grupo del Centro Nacional de Restauración del Ministerio de Cultura, un representante de los directores de una de las siguientes entidades, o su delegado, que deberá ser un restaurador: Museo Nacional, Archivo General de la Nación, Biblioteca Nacional, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Banco de la República. Igualmente se consignan las funciones del Consejo Profesional Nacional de Restauración de Bienes Culturales Muebles.

El Título V “*Del ejercicio ilegal de la Restauración de Bienes Culturales Muebles*” persigue controlar las intervenciones ilícitas y antitécnicas de que es objeto el patrimonio cultural por parte de personas sin la suficiente capacitación profesional para asumir dicha tarea.

El Título VI “*Del Código de Ética para el ejercicio de la Restauración de Bienes Culturales Muebles*”. En desarrollo del precepto constitucional establecido en el artículo 26, que otorga a la ley la capacidad de establecer controles a las profesiones, se incorporó el Código de Ética como el núcleo esencial de vigilancia en la intervención del patrimonio cultural mueble. Esta compilación ética parte de un concepto técnico de lo que se debe entender por bienes culturales muebles, sus niveles de intervención y los elementos constitutivos de la Restauración de los Bienes Culturales Muebles. Comprende además los criterios de aplicación del Código de Ética y apartes independientes dedicados a los deberes éticos de los profesionales con los bienes culturales muebles, con los propietarios o custodios legales, con la profesión, con sus colegas y demás profesionales del área, y con la sociedad en general.

El Capítulo VII “*De los deberes profesionales, inhabilidades, incompatibilidades y faltas contra la Ética Profesional*” reglamenta lo relativo al comportamiento de los profesionales de la Restauración de Bienes Muebles en el transcurso de los concursos y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades en el ejercicio de la profesión.

El Capítulo VIII trata del “*Procedimiento disciplinario*” a adelantar en caso de violación al Código de Ética por parte de los profesionales en restauración de Bienes Muebles.

El último título es relativo a la “*Vigencia*” de la ley y demás aspectos necesarios conforme a la Constitución y la ley lo exigen.

Jairo Clopatofsky Ghisays,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., agosto 3 de 2004

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 47 de 2004 Senado, *por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Restauración de Bienes Culturales Muebles, se crea el Consejo Profesional Nacional de Restauración de Bienes Culturales Muebles; se*

dicta el Código de Ética Profesional; se establece el Régimen Disciplinario para esta profesión y se dictan otras disposiciones, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., agosto 3 de 2004

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Luis Humberto Gómez Gallo.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 48 DE 2004 SENADO

por la cual se fijan los parámetros para las tarifas de la ejecución pública de la música según la actividad comercial.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Objeto y campo de aplicación

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer los parámetros, en virtud de los cuales se fijaran las tarifas a cobrar por parte de las sociedades de gestión colectiva, o en su defecto el Ministerio del Interior, o quien haga sus veces, por el concepto de la Ejecución Pública de la Música, orientado por la clasificación de la actividad comercial del establecimiento sujeto a cobro.

Artículo 2°. *Campo de aplicación.* Las disposiciones contenidas en la presente ley, se aplicarán en las tarifas a cobrar por concepto de la Ejecución Pública de la Música, por parte de las Sociedades de Gestión Colectiva a los establecimientos de comercio en Colombia.

CAPITULO II

Principios rectores

Artículo 3°. *Principio de proporcionalidad.* Las tarifas a cobrar por la Ejecución Pública de la Música a los establecimientos comerciales, deberán ser fijadas proporcionalmente, teniendo en cuenta el fin del uso (esparcimiento o explotación económica), y su actividad comercial.

Artículo 4°. *Principio de transparencia.* La fijación de las tarifas cobradas por la ejecución pública de la música deberán establecerse de manera clara y transparente, siguiendo los criterios contemplados en la presente ley.

Artículo 5°. *Principio de publicidad.* Las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor, o en su defecto el Ministerio del Interior, o quien haga sus veces, deberán dar a conocer las tarifas a cobrar durante el año calendario, a través de un medio de amplia circulación nacional.

Artículo 6°. *Principio de concertación.* En virtud del cual, como requisito previo a la fijación de las tarifas por Ejecución Pública de la Música, las sociedades de gestión colectiva y las asociaciones y organizaciones de usuarios, deberán concertar de común acuerdo un régimen tarifario, basado en los criterios y demás disposiciones contempladas en la presente ley.

CAPITULO III

Determinación de la tarifa

Artículo 7°. *Parámetros para la fijación de la tarifa.* Las tarifas a cobrar, a los establecimientos de comercio, por parte de las sociedades de gestión colectiva de Derechos de Autor y conexos, o en su defecto el Ministerio del Interior, o quien haga sus veces, deberán fijarse teniendo en cuenta, los siguientes parámetros:

1. **Parámetro de la Actividad comercial del establecimiento.** En este caso, se tendrá en cuenta la actividad comercial del establecimiento, procediendo a clasificar la actividad del comerciante, basándose en el CIU (Código de la actividad mercantil de la Cámara de Comercio).

2. **Parámetro del fin del uso de la música.** En este caso, para la fijación de la tarifa, se tendrá en cuenta el fin del uso de la Música que haga el comerciante:

- Música como acción de esparcimiento: Los establecimientos de comercio que utilicen la música, como medio de esparcimiento, de entretención o distracción sin fines comerciales, quedarán exentos del pago de la tarifa por concepto de Ejecución Pública de la Música.

- Música como explotación comercial: Igualmente, las Bandas, agrupaciones musicales estatales y los establecimientos comerciales que ejecuten la música, para beneficiarse económicamente, o como valor agregado a su producto final, serán sujetos al cobro de la tarifa.

3. **Parámetro de los Ingresos obtenidos por el establecimiento.** Para la fijación de la tarifa, se debe tener en cuenta los ingresos que obtenga el establecimiento de comercio referidos en las declaraciones de Industria y Comercio del año inmediatamente anterior.

CAPITULO IV

Elementos de la tarifa

Artículo 8°. *Sujetos.* Los sujetos al cobro de las tarifas por concepto de Ejecución Pública de la Música, son todos aquellos establecimientos de comercio que ejecuten la música como valor agregado a su producto final.

Artículo 9°. *Base de las tarifas.* Las tarifas fijadas por la concertación entre las sociedades de gestión colectiva y las organizaciones o asociaciones de usuarios, o en su defecto, por el Ministerio del Interior, deberán estar expresadas en fracciones de salario mínimo legal vigente.

Artículo 10. *Periodicidad del cobro de la tarifa.* Las tarifas por Ejecución Pública de la Música a cobrar a los comerciantes, deberán ser cobradas anualmente.

Artículo 11. *Exclusiones.* Quedarán excluidos del pago de las tarifas por concepto de Ejecución Pública de la Música los siguientes:

- Los establecimientos de comercio en los cuales no se ejecute la Ejecución Pública de la Música.

- Los establecimientos de comercio en los cuales se ejecute la música única y exclusivamente para distracción de sus trabajadores.

Artículo 12. *Exenciones.* Los establecimientos de comercio que utilicen la música, como medio de esparcimiento, de entretención o distracción sin fines comerciales, quedarán exentos del pago de la tarifa por concepto de Ejecución Pública de la Música.

CAPITULO V

Concertación

Artículo 13. *Concertación como requisito previo.* Para fijar las tarifas a cobrar por parte de las sociedades de gestión colectiva, previamente se intentará una concertación entre los usuarios y estas, la cual se desarrollará por el siguiente procedimiento:

- Las sociedades de gestión colectiva de Derechos de Autor, presentarán una propuesta del régimen tarifario a cobrar por la Ejecución Pública de la Música, que deberá ser registrado en la Dirección Nacional de Derecho de Autor adscrita al Ministerio del Interior.

- Radicada la propuesta de parte de las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor, la Dirección Nacional de Derechos de Autor invitará a las partes a iniciar la concertación. Las Sociedades de Gestión Colectiva y las asociaciones y organizaciones de usuarios, dispondrán del término de sesenta días después de la radicación.

Parágrafo. En el transcurso de la concertación como requisito previo de la fijación de las tarifas por concepto de Ejecución Pública de la Música, se seguirán cobrando las tarifas fijadas por las Sociedades de Gestión Colectiva, hasta que se adopte el régimen tarifario.

Artículo 14. *Intervención del Ministerio del Interior.* Si vencido el plazo establecido en el Artículo anterior, las partes no hubieren llegado a un acuerdo, estas deberán comunicar tal circunstancia al Ministerio del Interior, o quien haga sus veces, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes; en tal circunstancia el Ministerio del Interior, o quien haga sus veces, deberá convocar a las partes a una audiencia de conciliación que se llevará a cabo dentro de los quince (15) días hábiles siguientes en la Dirección Nacional de Derechos de Autor.

Al no llegar a un acuerdo en la conciliación, la Dirección Nacional de derechos de autor realizará un acta, estableciendo que no hubo acuerdo entre las partes, y procederá a informarle el hecho al Ministerio del Interior, o quien haga sus veces, dentro de los dos (2) días siguientes.

Notificado el Ministerio del Interior, o quien haga sus veces, este procederá a fijar las tarifas, teniendo en cuenta los criterios y disposiciones establecidas en la presente ley, dentro de un término de sesenta (60) días.

Artículo 15. *Publicidad a las tarifas.* Una vez fijadas las tarifas por las sociedades de gestión colectiva y las organizaciones o asociaciones de usuarios, o en su defecto, el Ministerio del Interior, o quien haga sus veces, estas deberán ser publicadas por la Dirección Nacional de Derecho de Autor y conexos, dentro de los quince (15) días siguientes a su fijación, en un medio de amplia circulación nacional.

Artículo 16. *Solicitud de revisión.* Los usuarios podrán solicitar la revisión de sus tarifas cuando estas no se ajusten a las disposiciones contempladas en la presente ley, ante el Ministerio del Interior, o quien haga sus veces, en la Dirección Nacional de Derechos de Autor, dentro de los cinco (5) días siguientes de haber tenido conocimiento de la tasa fijada.

La Dirección Nacional de Derechos de Autor, dispondrá del término de quince (15) días para resolver la solicitud, y si fuere necesario ajustar la tarifa bajo los parámetros establecidos en la presente ley.

CAPITULO VI

Vigencia y derogatoria

Artículo 17. *Vigencia y derogatoria.* Las disposiciones contenidas en la presente ley, entrarán a regir a partir de la fecha de su publicación en el **Diario Oficial**.

Leonor Serrano de Camargo,
Senadora de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Elaboré este proyecto de ley, como consecuencia de las reiteradas quejas de parte del gremio de los comerciantes, por la falta de regulación en el tema de tarifas por el cobro de la Ejecución Pública de la Música, que realizan las sociedades de gestión colectiva.

En Colombia, no existe norma o ley alguna, que establezca parámetros para fijar las tarifas a cobrar a los establecimientos comerciales, la única referencia que más se acercó al tema bajo estudio, fue la Ley 719 de 2002, que trajo grandes beneficios para los comerciantes, entre ellos la concertación de tarifas por conceptos de la ejecución pública de música, fijación de algunos criterios para la proporcionalidad de las tarifas, y el no pago de las tarifas cuando la música se utiliza solo para distracción de los empleados. Sin embargo, la citada ley, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional por medio de la Sentencia número 975 de octubre de 2002, aduce esta corporación estar afectada de vicios de procedibilidad.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, surge la necesidad de crear una ley por medio de la cual se establecieran los parámetros, en virtud de los cuales, las sociedades de gestión colectiva, o en su defecto el Ministerio del Interior, o quien haga sus veces, fijan las tarifas por el concepto de la Ejecución Pública de la Música, orientado por la clasificación de la actividad comercial del establecimiento sujeto a cobro.

Lo anterior surge por las constantes inquietudes e inconformidades de parte de los siguientes gremios del país: Asociación Nacional de Tenderos

de Colombia (Astenco), Asociación sindical de Tenderos y Comerciantes de Santa Marta (Asiten), Unión de Comerciantes de Barranquilla, Cartagena, Valledupar (Undeco), Asociación de Comerciantes de Fundación (Acofun), Unión de Tenderos Colombianos Bucaramanga (Utecol), Unión General de Detallistas Colombianos (Ugecol), Asociación Droguistas Colombianos (Asocoldro), Confederación Colombiana de Consumidores, Asociación Nacional de Propietarios de la Pequeña y Mediana Industria (Inhetocol), Asociación Colombiana de la Industria Gastronómica (Acodres), entre otras. La Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco), ha manifestado, en ocasiones anteriores, su intención de concertar un marco de tarifas razonables para los comerciantes, con las Sociedades de Gestión Colectiva.

Las Sociedades de Gestión Colectiva, actualmente, cobran las tarifas por la Ejecución Pública de la Música, a los Establecimientos Comerciales, basado en un censo inexacto, arbitrario e inequitativo, de parte de estas sociedades, cuando años atrás, elaboró este documento sin ninguna metodología, acarreando injustos, abusos y generando inconformidades por parte de los comerciantes, que hoy en día, se valen de mecanismos jurídicos como es el caso de la tutela, siempre obteniendo fallos favorables, provocando así un desgaste judicial.

Ahora bien, observando una factura de cobro de Sayco y Acympro, encontramos que la actividad comercial, como se encuentra clasificada para ser sujeta al cobro, es discriminada, por el número de sillas, mesas, radios y hasta el más mínimo bien del establecimiento. Ej. "Supermercado pequeño con 15 sillas", o "Restaurantes, con un equipo, y seis parlantes". "Parqueadero pequeño con televisor y un radio", etc.

Actualmente en Colombia, aproximadamente existen 450.000 tenderos, de los cuales el 90% son minoristas, que obtienen los ingresos de un porcentaje mínimo resultado de los productos, que en consignación son entregados por los mayoristas.

Sin embargo, la Legislación de nuestro país, protege al comerciante, según el artículo 1º del Código de Comercio, el cual reza: "Las comerciantes y los asuntos mercantiles se regirán por las disposiciones de la ley comercial, y los casos no regulados expresamente en ella serán decididos por analogía de sus normas". De tal modo, se deduce que el Estado Colombiano debe asegurar a través de sus normas, el ejercicio de la actividad comercial, así como, fijar parámetros para el cobro de la Ejecución Pública de la Música, tema que actualmente no se encuentra contenido en ninguna norma.

Caso contrario ocurre, en la DIAN, quien tiene clasificados los establecimientos por medio del Registro Unico Tributario RUT, las Secretarías de Hacienda, que tienen el Impuesto de Industria, Comercio y Avisos ICA y la Cámara de Comercio con el Código de Actividad Mercantil CIU.

Un estudio realizado demuestra que la proyección de los recaudos de Sayco y Acympro, durante los años 1999, 2000, 2001, 2002 y 2003, fueron así:

| TENDEROS | | TIENDA | RESTAU/DISCOTEC. | DROGUERIA |
|----------|----------|--------|------------------|-----------|
| 450.000 | Nacional | 81.000 | 100.000 | 80.000 |
| 130.000 | Bogotá | | | |

| | | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| NACIONAL | TIENDA | 432.269 | 436.635 | 441.045 | 445.500 | 450.000 |
| | RESTAUR/DISCOTE | 100.000 | 100.000 | 100.000 | 100.000 | 100.000 |
| | DROGUERÍA | 9.000 | 9.500 | 9.500 | 9.500 | 9.500 |
| NACIONAL | RECAUDO | | | | | |
| | TIENDA | 35.013.761.015 | 35.367.398.550 | 35.724.645.000 | 36.085.500.000 | 36.450.000.000 |
| | RESTAUR/DISCOTE | 10.000.000.000 | 10.000.000.000 | 10.000.000.000 | 10.000.000.000 | 10.000.000.000 |
| | DROGUERÍA | 720.000.000 | 760.000.000 | 760.000.000 | 760.000.000 | 760.000.000 |
| TOTAL RECAUDO | | 45.733.761.015 | 46.127.398.550 | 46.484.645.000 | 46.845.500.000 | 47.210.000.000 |

Fuentes: Fenalco, Cámara de Comercio, e Investigación de sondeo a establecimientos de comercio.

Nota: Las cifras del cuadro anterior, NO SON EXACTAS, debido a que la mayoría de los establecimientos de comercio omiten el 100 % de la información por temor de ser reajustados en la tarifa de manera más gravosa y también por que SAYCO jamás ofrece información exacta. Se hizo una proyección, pero la realidad nos refleja malos manejos de parte de la entidad, desfavoreciendo tanto al consumidor final, como a los AUTORES.

Estás Consideraciones, me llevaron a presentar, el presente proyecto de ley, que tiene como objeto establecer los parámetros que se deben tener en cuenta en el momento de fijar las tarifas a cobrar por parte de las sociedades de gestión colectiva de Derechos de Autor, *sin desproteger a los autores*, y por supuesto regulando un cobro justo y proporcional para cada uno de los *comerciantes*, asimismo, tener como principios rectores la proporcionalidad, transparencia, publicidad y concertación.

Por esta razón, es mi deseo que el Senado de la República me acompañe en esta iniciativa legislativa, que traerá grandes beneficios para los comerciantes, regulando un aspecto que no está contenido en la ley, y que actualmente sufre de muchos vacíos jurídicos.

Leonor Serrano de Camargo,

Senadora de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., agosto 3 de 2004

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 48 de 2004, *por la cual se fijan los parámetros para las tarifas de la Ejecución Pública de la Música según la actividad comercial*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO

DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 3 de agosto de 2004

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Luis Humberto Gómez Gallo.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

(Artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 3 del mes de agosto del año 2004 se radicó en la plenaria del Senado el Proyecto de ley número 48 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora *Leonor Serrano de Camargo*

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 49 DE 2004 SENADO

por la cual se regula el contrato de afiliación de los establecimientos de comercio al sistema de tarjetas crédito y débito.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO PRIMERO

Contrato de afiliación de establecimiento de comercio al sistema de tarjetas crédito

Artículo 1º. *Definición.* El contrato de afiliación de establecimiento de comercio al sistema de tarjetas crédito, es un acuerdo de voluntades entre el propietario del establecimiento de comercio y una Entidad

Administradora del sistema de tarjetas de crédito o una Institución Financiera, en virtud del cual el propietario del establecimiento de comercio se obliga a aceptar con efectos liberatorios de pago, el uso de las tarjetas de crédito vigentes en los negocios jurídicos celebrados con los titulares de las tarjetas, y la Entidad Administradora del sistema de tarjetas de crédito o la Institución Financiera, se obliga a tramitar ante la Institución Financiera emisora de la tarjeta, el pago al propietario del establecimiento de comercio del valor de los comprobantes o vouchers aceptados por los titulares de las tarjetas de crédito o tarjetahabientes.

Artículo 2°. *Preexistencia de contrato de apertura de crédito.* El contrato de afiliación de establecimiento de comercio al sistema de tarjetas de crédito, permite la ejecución de los contratos de apertura de crédito celebrados entre Institución Financiera y tarjetahabientes, de donde emana el instrumento material de la tarjeta de crédito.

Artículo 3°. *Contenido del contrato.* El contrato de afiliación de establecimiento de comercio al sistema de tarjetas de crédito, además de los requisitos mínimos de validez exigidos por la ley, contendrá:

- a) Término de vigencia del contrato;
- b) Topes máximos por operación con la tarjeta de crédito;
- c) Mecanismo de identificación del tarjetahabiente, de las Instituciones Financieras vinculadas al sistema y de la vigencia de la tarjeta de crédito;
- d) Determinación de la comisión a favor de la Entidad Administradora del sistema de tarjetas de crédito o Institución Financiera;
- e) Forma y requisitos para la presentación por parte del propietario del Establecimiento de Comercio, de los comprobantes o vouchers aceptados por el tarjetahabiente;
- f) Término para el pago de los valores correspondientes a los comprobantes o vouchers aceptados por el tarjetahabiente por parte de la Institución Financiera emisora de la tarjeta al propietario del Establecimiento de Comercio.

Artículo 4°. *Solemnidad.* El contrato de afiliación de establecimiento de comercio al sistema de tarjetas de crédito debe extenderse por escrito privado, en formato que facilite su lectura y las partes conservarán copia del mismo.

Artículo 5°. *Comisión por intermediación financiera.* El servicio de intermediación financiera, prestado por la Entidad Administradora del sistema de tarjetas de crédito o la Institución Financiera será remunerado por el propietario del establecimiento de comercio mediante el pago de una comisión.

La comisión fijada por las partes representará el valor del beneficio que reporta para el establecimiento de comercio la administración del crédito otorgado a los tarjetahabientes por parte de la Institución Financiera y no podrá ser superior al 5% (cinco por ciento) sobre el valor de la operación económica, excluyéndose para su cálculo el monto correspondiente al valor del impuesto a las ventas (IVA). Cualquier estipulación en contrario carecerá de validez.

Artículo 6°. *Soporte técnico.* El soporte técnico para el uso eficiente de las tarjetas de crédito en las operaciones económicas realizadas en los establecimientos de comercio afiliados, estará a cargo de la Entidad Administradora del sistema de tarjetas de crédito o Institución Financiera, y para tal fin celebrará con el propietario del establecimiento de comercio contrato de comodato de todos los elementos necesarios.

Artículo 7°. *Características del contrato.* El contrato de afiliación de establecimiento de comercio al sistema de tarjetas de crédito es un contrato conmutativo, oneroso, accesorio y solemne.

CAPITULO SEGUNDO

Contrato de afiliación de establecimiento de comercio al sistema de tarjetas débito

Artículo 8°. *Definición.* El contrato de afiliación de establecimiento de comercio al sistema de tarjetas débito, es un acuerdo de voluntades entre propietario del establecimiento de comercio y una Entidad Administradora del sistema de tarjetas débito o Institución Financiera, en virtud del cual el propietario del establecimiento de comercio se obliga a aceptar con efectos liberatorios de pago, el uso de las tarjetas débito en los negocios jurídicos celebrados con los titulares de las tarjetas, y la

Entidad Administradora del sistema de tarjetas débito o Institución Financiera se obliga a tramitar, ante la Institución Financiera emisora de la tarjeta, el pago al propietario del establecimiento de comercio del valor de los comprobantes o vouchers aceptados por los titulares de las tarjetas débito o tarjetahabientes, mediante la transferencia de fondos a la cuenta corriente bancaria destinada por el propietario del establecimiento de comercio para tal fin.

Artículo 9°. *Preexistencia de contrato de depósito de ahorro o de cuenta corriente bancaria.* El contrato de afiliación de establecimiento de comercio al sistema de tarjetas de crédito, permite la ejecución de las obligaciones derivadas de la expedición de la tarjeta débito por parte de la Institución Financiera que la emite con fundamento en los contratos de depósito de ahorro o de cuenta corriente bancaria, celebrados previamente con los tarjetahabientes.

Artículo 10. *Contenido del contrato.* El contrato de afiliación de establecimiento de comercio al sistema de tarjetas débito, además de los requisitos mínimos de validez exigidos por la ley, contendrá:

- a) Término de vigencia del contrato;
- b) Topes máximos por operación con la tarjeta débito;
- c) Mecanismo de identificación del tarjetahabiente, de las Instituciones Financieras vinculadas al sistema y de la vigencia de la tarjeta de débito;
- d) Determinación de la comisión a favor de la Entidad Administradora del sistema de tarjetas de crédito o la Institución Financiera;
- e) Forma y requisitos para la presentación, por parte del propietario del Establecimiento de Comercio, de los comprobantes o vouchers aceptados por el tarjetahabiente;
- f) Término para el pago de los valores correspondientes a los comprobantes o vouchers aceptados por el tarjetahabiente, por parte de la Institución Financiera emisora de la tarjeta al propietario del Establecimiento de Comercio.

Artículo 11. *Solemnidad.* El contrato de afiliación de establecimiento de comercio al sistema de tarjetas débito debe extenderse por escrito privado, en formato que facilite su lectura y las partes conservarán copia del mismo.

Artículo 12. *Comisión por intermediación financiera.* El servicio de intermediación financiera, prestado por la Entidad Administradora del sistema de tarjetas débito o Institución Financiera será remunerado por el propietario del establecimiento de comercio mediante el pago de una comisión.

La comisión fijada por las partes contribuye a sufragar los costos en que incurre la Entidad Administradora del sistema de tarjetas débito o la Institución Financiera, para realizar el traslado de fondos de la cuenta del tarjetahabiente a la del establecimiento de comercio y no podrá ser superior al 3% (Tres por ciento) sobre el valor de la operación económica, excluyéndose para su cálculo el monto correspondiente al valor del impuesto a las ventas (IVA). Cualquier estipulación en contrario carecerá de validez.

Artículo 13. *Soporte técnico.* El soporte técnico para el uso eficiente de las tarjetas débito en las operaciones económicas realizadas en los establecimientos de comercio afiliados, estará a cargo de la Entidad Administradora del sistema de tarjetas débito o la Institución Financiera, y para tal fin, celebrará con el propietario del establecimiento de comercio, contrato de comodato de todos los elementos necesarios.

Artículo 14. *Características del contrato.* El contrato de afiliación de establecimiento de comercio al sistema de tarjetas débito es un contrato conmutativo, oneroso, accesorio y solemne.

CAPITULO TERCERO

Disposiciones finales

Artículo 15. *Sanciones.* De conformidad con lo establecido en el párrafo primero del artículo 325 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, modificado por la Ley 795 de 2003, el Gobierno Nacional mediante normas de carácter general fijará las sanciones que la Superintendencia Bancaria impondrá, en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control a las Entidades Administradoras de los Sistemas de Tarjetas Crédito o Débito y a las Entidades Financieras que infrinjan las disposiciones de la presente ley.

De la misma forma el Gobierno Nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, dictará las normas necesarias que prohíban prácticas de abuso de posición dominante en la afiliación de los establecimientos de comercio a los Sistemas de Tarjetas Crédito o Débito.

Artículo 16. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

Leonor Serrano de Camargo,
Senadora de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Introducción

Presento al honorable Congreso de la República de Colombia este proyecto de ley con el ánimo que se introduzcan a nuestro ordenamiento jurídico normas que regulen una actividad económica que hasta ahora no refleja en su práctica la aplicación de los principios de justicia conmutativa y de equilibrio económico, los cuales se deben verificar en las relaciones jurídicas de Derecho Privado dentro del marco de un Estado Social de Derecho como el Colombiano, cuyos fundamentos constitucionales promulgan y le otorgan la dirección de la economía¹ en busca del cumplimiento de sus finalidades.

La libertad económica y la libertad contractual a su vez gozan de plenas garantías dentro del diseño de nuestro Estado, encontrando sus límites en el ordenamiento jurídico donde la dirección de la economía se articula interviniendo moderadamente en las relaciones económicas de Derecho Privado, en atención al interés social, al orden público económico y al establecimiento de las condiciones idóneas para el desarrollo económico de la Nación y del mejoramiento de la calidad de vida de la población.

El sistema de las tarjetas crédito y débito posee en el ámbito de las relaciones comerciales de nuestros días una preponderante importancia por constituir un medio de pago de utilización masiva con poder liberatorio equivalente al dinero, denominado comúnmente “dinero plástico”, haciéndose presente en todas las actividades de consumo, desde la adquisición de bienes propios a la canasta familiar hasta el financiamiento de bienes y servicios suntuarios.

Es evidente entonces que los contratos que se celebran para permitir el funcionamiento del sistema trascienden el ámbito de la esfera de lo privado por su injerencia en el desarrollo de la economía en general, por su impacto para el comercio y los consumidores; por ello las medidas o cargas que se adoptan en los acuerdos privados requieren regulación legal que proteja los bienes superiores.

Paradójicamente, la relevancia económica del uso de las tarjetas crédito y débito, como sustituto del dinero en los negocios jurídicos comerciales, en lo referente a la vinculación de los comerciantes al sistema de las tarjetas de crédito y débito, a diferencia de lo que sucede con los intereses (artículo 884 Código de Comercio) y de los límites de usura (artículo 305 Código Penal), no ha sido recogido en la ley, dejando el legislador la regulación de esta práctica solamente a la costumbre y a la intervención esporádica de algunas autoridades administrativas que a su vez carecen de fundamento legal para hacer presencia estatal en forma más efectiva.

Lo anterior no sería tan perjudicial si las prácticas de la costumbre comercial atendieran, en armonía con los principios constitucionales, al libre mercado, sin la alteración perjudicial del ejercicio abusivo del poder dominante de las entidades financieras emisoras de las tarjetas.

En las circunstancias actuales, la vinculación de los comerciantes a través de sus establecimientos al sistema de las tarjetas débito y crédito implica un acuerdo de voluntades, que ante el vacío legal, se rige por las disposiciones predisuestas de los contratos de adhesión redactados por las Entidades Financieras, las cuales, al estipular el monto de la comisión, a la que sin lugar a dudas tienen derecho por el servicio de intermediación financiera que prestan, no siempre consultan la justicia conmutativa o equivalencia del intercambio económico y realizan discriminaciones no razonables en contra del grueso de los pequeños comerciantes.

El porcentaje de las tasas de intermediación por el uso de las tarjetas crédito y débito han venido siendo establecidas, en forma unilateral por

las Entidades Administradoras o las Entidades Financieras, de acuerdo con sus intereses, y sin límite alguno, debido a la ausencia de legislación que tipifique y regule las relaciones jurídicas que se establecen entre comerciante y la entidad financiera, en lo que respecta al uso de las tarjetas de crédito y débito en las transacciones que se verifican en los establecimientos de comercio. Esto ha conllevado a que los comerciantes sufran los abusos que esta situación representa y en cierta medida ha afectado el crecimiento económico de nuestro país.

No entiendo si son los altos índices de ineficiencia o el afán desmedido de lucro lo que hace que las tasas de intermediación por el uso de tarjetas en nuestro país lleguen a ser las más altas del continente, pero en todo caso, he identificado la imperiosa necesidad de que se regule el contrato de afiliación de los establecimientos de comercio al sistema de tarjetas débito y crédito.

Por ello y bajo los principios de la supremacía del interés general y del bien común, he presentado esta iniciativa legislativa en beneficio del orden económico y en búsqueda de que sea una Ley de la República la que precise y regule las relaciones que se derivan entre los sujetos involucrados en el uso del dinero plástico y no las imposiciones de las Entidades Financieras que operan en nuestra Nación.

2. Las tarjetas crédito y débito en nuestro país

Algunas cifras

Desde que se introdujo a nuestro país en el año de 1969 la primera tarjeta bancaria de crédito –BIC–, con el respaldo del Banco Industrial Colombiano, el desarrollo de este instrumento, como en el resto del mundo, ha sido exitoso.

Las tarjetas de crédito y débito han presentado un crecimiento constante y sostenido, hasta convertirse en la actualidad en un sustituto del dinero como elemento de intercambio.

Para el año 2000 el número de tarjetahabientes en Colombia se acercaba a los 11.000.000 (Once Millones) y más de 70.000 (Setenta mil) establecimientos se encontraban afiliados a los sistemas de tarjetas crédito y débito, recibiendo tarjetas como medios de pago de los bienes y servicios que ofrecen.

El número de transacciones realizadas durante el mismo año 2000 con estos instrumentos ascendió a 270.000.000 (doscientos setenta millones) y el valor de lo facturado fue superior a \$ 10.000.000.000.000 (diez billones de pesos), representando casi el 6% del PIB. Discriminando la facturación se obtiene que los consumos realizados a través de tarjetas de crédito fue 5,2 billones de pesos y los realizados a través de las tarjetas débito llegaron a 5,4 billones de pesos.²

En el caso de las tarjetas de crédito las comisiones cobradas por las Entidades Financieras a los comerciantes por el servicio de intermediación financiera alcanzan el 7% del valor del bien o servicio facturado por el establecimiento de comercio, para los nacientes empresarios que no ostentan la capacidad de las grandes cadenas. Y en lo atinente a las tarjetas débito, a pesar de que la función de intermediación financiera es menos compleja y a que en ella no se asume ningún riesgo financiero, la comisión alcanza el 5% del valor del bien o servicio facturado por el establecimiento de comercio.

Como se explicará más adelante, las comisiones antes descritas no son la única remuneración de las Entidades Financieras del sistema de tarjetas, porque de las relaciones jurídicas que existen entre estas y el tarjetahabiente se derivan remuneraciones como las cuotas de manejo y los altos intereses que se deben cancelar en el caso de las tarjetas de crédito.

De las cifras anteriormente señaladas, podemos inferir las utilidades que perciben las Entidades Administradoras y Financieras del sistema de tarjetas crédito y débito y de la desproporcionada afectación del reducido margen de utilidad de los comerciantes en atención a la recesión económica.

Así pues, en las relaciones económicas que comportan el uso de las tarjetas de crédito y débito en nuestro país como sustituto del dinero en

¹ Artículo 334 de la Constitución Política de Colombia.

² Cifras de facturación correspondientes al año 2000. Fuente: Visa.

las transacciones económicas de consumo, se evidencia un desequilibrio que conlleva a un enriquecimiento sin causa por falta de regulación legal.

Para precisar el problema de orden económico que representa la falta de legislación en materia de vinculación de los establecimientos de comercio al sistema de tarjetas crédito y débito, me permitiré explicar el funcionamiento del sistema.

Como lo planteaba Roberto Muguillo³, por su naturaleza las tarjetas crédito y débito comportan “un negocio jurídico complejo conformado en una unidad de relaciones jurídicas diversas donde cada relación entre los intervinientes tiene una regulación y una naturaleza jurídica propia, pero que por la vía de la complementación propia del sistema, demuestran la ineficacia de cada una de ellas de no integrarse recíprocamente”.

Efectivamente dentro de nuestro ordenamiento jurídico el sistema de las tarjetas crédito y débito combina tres negocios jurídicos, de los que se derivan tres clases de relaciones jurídicas distintas, a saber: Entidad Financiera –Tarjetahabiente, Tarjetahabiente– Establecimiento de Comercio y Establecimiento de Comercio - Entidad Financiera.

Tarjetas de crédito

En el caso de las tarjetas de crédito, son las Entidades Financieras, quienes por autorización del Estado y bajo la vigilancia y control de la Superintendencia Bancaria, celebran con los ciudadanos clientes lo que el Código de Comercio ha denominado en su artículo 1400 como “Contrato de Apertura de Crédito”, en virtud del mismo es que la Entidad Financiera emite la tarjeta, con la particularidad de que las sumas de dinero que pone en disponibilidad del cliente le serán entregadas a los propietarios del establecimiento de comercio donde el cliente realice transacciones comerciales, excepcionalmente por vía de la tarjeta de crédito el dinero le es entregado directamente al cliente.

Por su parte el cliente titular de la tarjeta, denominado tarjetahabiente, conocedor de la información que brinda la seguridad necesaria al instrumento de pago, se obliga a restituir las sumas de dinero de que ha dispuesto y a remunerar a la Entidad Financiera mediante el pago de los intereses pactados sobre las mismas sumas. Además el tarjetahabiente se obliga a pagar una comisión o cuota de sostenimiento por el servicio de financiación, más conocida como cuota de manejo.

Es pertinente mencionar que en la celebración del contrato descrito las Entidades Financieras, especialistas en la materia de crédito y por ende presuntamente eficientes en la misma, obligan a los clientes a suscribir como respaldo del crédito toda una serie de garantías como la firma de pagarés en blanco. Lo anterior para darle un mayor manejo al riesgo que asumen y por el que ya han pactado recibir dos remuneraciones.

También es conveniente poner de presente que la mora en el pago de la cartera por concepto de las tarjetas de crédito a penas alcanza el 10%, mientras que el recaudo de las cuotas exigibles a los tarjetahabientes llega al 90% de la cartera.⁴

Hasta aquí apreciamos que la relación Entidad Financiera Emisora-Tarjetahabiente cuenta con cierta regulación legal y por ende la Autoridad Administrativa, Superintendencia Bancaria, ejerce control y vigilancia para evitar mayores abusos de las Entidades Financieras. Entre la intervención estatal por esta vía encontramos el límite que en forma periódica se fija al cobro de los intereses.

De otro lado encontramos el negocio jurídico que se verifica en el Establecimiento de Comercio, donde se realiza el intercambio del bien o servicio que requiere el tarjetahabiente, que puede adoptar la forma de cualquiera de los contratos tipificados en el Código de Comercio o en Código Civil y que incluso puede ser atípico. En la mayoría de los casos esta relación jurídica se circunscribe a la celebración de contratos de compraventa.

Esta relación entre el Establecimiento de Comercio y el tarjetahabiente se encuentra plenamente regulada por los principios y las normas del Derecho Privado, además por el Estatuto de Protección al Consumidor y la consecuente intervención de la Superintendencia de Industria y Comercio.

La última de las tres relaciones jurídicas que implica el sistema de tarjetas de crédito y de la que se ocupa el presente proyecto de ley, es la

existente entre la Entidad Financiera Emisora y el Establecimiento de Comercio.

Para el funcionamiento del sistema la Entidad Financiera se requiere que los establecimientos de comercio acepten el uso de las tarjetas vigentes de sus clientes con efectos de liberatorios de pago de los productos o servicios que ofrecen, esto les asegura la clientela a ellos y crea una fidelidad entre el tarjetahabiente y la Entidad Financiera. Por ello deben vincular el mayor número de establecimientos al sistema.

A pesar de lo anterior, en las circunstancias actuales donde el masivo uso de las tarjetas crea la necesidad que el comerciante cuente con el sistema para poder realizar sus transacciones ordinarias, es el propietario del establecimiento de comercio quien acude a su vinculación y cuando no cuenta con la capacidad negocial suficiente debe soportar los abusos del cobro de altas comisiones.

La afiliación se viene efectuando mediante la celebración de un contrato de adhesión que en letra menuda se encuentra impreso en el respaldo del formulario de solicitud de afiliación que diligencia el comerciante interesado.

El mencionado contrato de afiliación no cuenta con regulación legal alguna, y con fundamento en el vacío legal las Superintendencias Bancaria y de Industria y Comercio han manifestado la ausencia de facultades para intervenir en la celebración y ejecución del mismo.⁵

Así las cosas, la nueva remuneración que perciben las Entidades Financieras del Sistema representada en el porcentaje de la comisión, como ya se había enunciado, es fijado unilateralmente y comunicado al momento de notificarle al comerciante que su solicitud de afiliación ha sido aceptada y que se ha obligado a recibir las tarjetas de crédito con efectos liberatorios de pago en las transacciones de los bienes o servicios que ofrecen.

Es aquí donde el presente proyecto de ley busca suplir el vacío para evitar que bajo el escudo del ejercicio abusivo de la libertad contractual se afecte a la economía que se encuentra bajo la dirección del Estado, claro está que sin desconocer que el servicio de intermediación financiero merece una remuneración justa, acorde a las características de un contrato conmutativo.

Tarjetas débito

En lo referente a las tarjetas débito las relaciones tarjetahabiente – Establecimiento de Comercio y Entidad Financiera– Establecimiento de Comercio, se desarrollan en forma similar a como quedo explicado en el caso de las tarjetas de crédito, haciéndose presente el vacío legislativo en la vinculación de los establecimientos al sistema.

La diferencia en la triangulación de las relaciones jurídicas radica en el contrato que precede la emisión de la tarjeta débito por parte de la Entidad Financiera.

Para estos efectos no existe crédito alguno por parte de la Entidad Financiera sino que con fundamento en un contrato de depósito de ahorro (artículo 1396 del Código de Comercio) o de cuenta corriente bancaria (artículo 1382 del Código de Comercio), la Entidad Financiera emite la tarjeta débito y se la entrega a su cliente, obligándose simplemente a transferir las sumas de dinero que utiliza en los establecimientos afiliados, de su cuenta a la indicada por el establecimiento al momento de la afiliación.

De lo anterior se concluye que el servicio de intermediación financiera en este caso es menos complejo y que el riesgo que asumen las Entidades Financieras es mínimo, teniendo en cuenta que la entrega de la tarjeta va acompañada de la toma de pólizas de seguro por parte del tarjetahabiente.

Acá también la Entidad Financiera cobra la conocida cuota de manejo al tarjetahabiente y además cobra la comisión respectiva al propietario del establecimiento de comercio.

³ MUGUILLO, Roberto A. *Tarjeta de crédito*. Ed. Astrea. Buenos Aires. 1988. Página 70.

⁴ Informes de la Superintendencia Bancaria.

⁵ Consultas realizadas por la Unidad de Trabajo Legislativo de la Senadora Leonor Serrano de Camargo a la Superintendencia Bancaria y a la Superintendencia de Industria y Comercio a finales del mes de enero de 2003.

Las altas comisiones

Es evidente que las altas comisiones, las cuales llegan en el caso de las tarjetas de crédito al 7% y en el de las tarjetas débito al 5%, son las que han creado el malestar en el comercio y las que desequilibran las relaciones económicas entre los establecimientos de comercio y las Entidades Financieras del Sistema de tarjetas crédito y débito.

Las comisiones cobradas en nuestro país son de las más altas cobradas en el continente, las cuales a su vez son mayores a las cobradas en Europa.

Argentina es el país latinoamericano que mayores avances legislativos y doctrinarios ha mostrado sobre el tema, hasta el punto que las prácticas norteamericanas de donde surgió la tarjeta de crédito, consistentes en que son los establecimientos de comercio quienes directamente las emiten, también son permitidas por la Ley 25.065 del 14 de enero de 1999, ley que a su vez prohíbe el trato discriminatorio a los pequeños empresarios o comerciantes a pesar de los volúmenes de las transacciones y fija el 5% como descuento de comisión máxima a favor de las Entidades Financieras.

Como se ha reiterado a lo largo de esta exposición de motivos del articulado que lo acompaña, es la inexistencia de medidas legislativas lo que ha conllevado a que la unilateralidad en la fijación de la comisión llegue a la situación actual del 7 y el 5%.

El carácter conmutativo de la relación económica que nos ocupa, entre establecimiento de comercio y Entidad Financiera, conlleva a que la remuneración que le corresponde pagar al establecimiento de comercio como beneficiario del servicio de intermediación financiera prestado a través de las tarjetas crédito y débito, deba corresponder a una equivalencia en la que los costos de la administración del crédito otorgado, los riesgos que el mismo implica y los gastos de soporte tecnológico se cubran proporcionalmente y además se genere una remuneración razonable que permita que las Entidades Financieras del sistema sigan obteniendo utilidades, pero en forma justificada, sin impedir el crecimiento económico y sin alterar el orden económico.

Las Entidades Financieras argumentan para mantener las elevadas comisiones, que los establecimientos de comercio, dependiendo de su actividad económica, incurrirían en costos superiores si asumieran directamente el financiamiento.

Lo anterior es posiblemente cierto debido a que como ya lo anotábamos la especialidad y experiencia de las Entidades Financieras, supuestamente deben hacerlas más eficientes en la administración de los créditos, sin embargo las altas comisiones se mantienen.

De otro lado lo sostenido por las Entidades Financieras respecto a los altos costos en que incurren los establecimientos de comercio al financiar directamente sus bienes y servicios no han sido plenamente probados y Estudios publicados por la Federación Nacional de Comerciantes, que retoman información suministrada por la Asobancaria, demuestran que en casos como el de los electrodomésticos, a pesar de que la mayoría de las ventas se efectúan a crédito, los comerciantes prescinden del uso de las tarjetas en atención a que los costos de la administración del crédito para ellos es inferior al que deberían pagar como comisión a las Entidades Financieras.⁶

Es cierto que no todos los sectores del comercio tienen el mismo comportamiento en cuanto al financiamiento de los bienes o servicios ofrecidos, y por ello es que el presente proyecto busca establecer límites máximos y no coartar la libertad contractual o la autonomía privada, que de seguro en esta materia se podrán ejercer en condiciones que permitirán una verdadera negociación de la comisión entre establecimiento de comercio y Entidad Financiera.

En lo referente a las transacciones con tarjetas débito, donde el cobro de las comisiones es menos justificado, simplemente se busca concretar que el cobro corresponda en forma proporcional al servicio que se presta y a los costos en que se incurre para tal fin.

3. Precedente Jurisprudencial

La honorable Corte Constitucional en Sentencia C-1144 del 31 de octubre de 2001⁷, la cual hace tránsito a cosa juzgada constitucional, al examinar el artículo 25 de la Ley 633 de 2000, declaró la exequibilidad del mencionado artículo, que en uno de sus apartes excluyó el valor del impuesto del IVA de la base para determinar las comisiones percibidas

por la utilización de las tarjetas débito y crédito en los establecimientos de comercio.

De esta forma la medida legislativa que por primera vez entró a establecer límites al desbordado ejercicio del cobro de la comisiones en virtud de la afiliación, recibió el respaldo de validez constitucional, en atención a los principios que orientan la tributación en nuestro Estado y a la vez dejó en firme la legítima intervención del legislador para regular las relaciones jurídicas entre los propietarios de los establecimientos de comercio y las Entidades Administradoras del Sistema de Tarjetas.

Las consideraciones de la honorable Corte desestimaron la posible vulneración de la propiedad y de la libertad de empresa, argumentada por los autores de la demanda de constitucionalidad, bajo la siguiente tesis:

“Así, la limitación que consagra la norma demandada, lejos de afectar los postulados de la propiedad privada, la libre empresa o la igualdad y equidad tributarias, lo que contiene son postulados de interés general y principios básicos del sistema tributario, precisamente como son la igualdad, la equidad y la justicia tributaria y la prohibición de la doble tributación. En consecuencia,

a) No existe medida expropiatoria alguna, por cuanto se establecen normas generales para la determinación de la comisión por la prestación de un servicio, sin alterar la relación de dominio que ejercen las entidades emisoras de las tarjetas;

b) Tampoco se afecta la libertad de empresa por cuanto no restringe el ingreso ni la permanencia de la entidad financiera en el mercado, y

c) la exclusión del IVA de la base para determinar la comisión por la utilización de las tarjetas de crédito y débito no constituye limitación alguna al ejercicio de la actividad económica ni de la actuación de estas entidades en el mercado”.

4. Contenido del articulado

El proyecto de ley se divide en tres capítulos en los que básicamente se tipifica y regula el contrato de afiliación de los establecimientos de comercio al sistema de tarjetas crédito y débito, y se atribuyen unas facultades sancionatorias de conformidad con el Estatuto Orgánico Financiero, recientemente modificado en su artículo 325 por la Ley 795 de 2003.

La regulación mencionada se desarrolla en forma separada, dedicándose el primer capítulo a todo lo concerniente a las tarjetas de crédito, y el segundo capítulo se ocupa de lo atinente a las tarjetas débito.

La estructura de estos dos primeros capítulos es muy parecida debido a que, en lo que se refiere a las relaciones entre Establecimiento de Comercio - Entidad Financiera, son los contratos que anteceden la afiliación del establecimiento, la naturaleza del servicio de intermediación financiera que existe y por ende el monto de la comisión, los que marcan la diferencia que conllevan a un desarrollo legal por separado.

En los artículos 1° y 8° se brinda la definición del contrato de afiliación al sistema de tarjetas crédito y débito respectivamente. En estos artículos se busca plasmar los elementos esenciales del contrato y se describen las principales obligaciones de las partes involucradas en el mismo.

Los artículos 2° y 9° hacen referencia al carácter accesorio del contrato de afiliación, el cual está precedido por el contrato de apertura de crédito, en el caso de las tarjetas de crédito, y por los contratos de depósito de ahorro o de cuenta corriente bancaria, según el caso, en las tarjetas débito.

Los artículos 3° y 10 se ocupan de la exigencia de los acuerdos mínimos que deben existir entre las partes para la efectividad del contrato. A estas exigencias se suma la consagrada en los artículos 4° y 11 sobre la constancia por escrito del acuerdo y en la expedición de las copias necesarias.

En los artículos 5° y 12 se encuentra la materia que reclama mayor atención por parte del legislador, cual es la comisión que se pacta por el servicio de intermediación financiera.

Aquí hemos querido plasmar la función remuneratoria de la comisión y la causa generadora de la misma, además que en estos artículos se

⁶ ZULETA y JARAMILLO: *Comportamiento del sistema de tarjetas de crédito en Colombia*. Revista Banca y Finanzas. Diciembre de 1991.

⁷ JAIME CORDOBA TRIVIÑO, Magistrado Ponente.

establece el porcentaje máximo de las mismas, sin que con ello se cercene la libertad contractual ni la autonomía privada, pues, como se explicaba anteriormente, la negociación se desarrollará del 0% al 5% en el caso de las tarjetas crédito y del 0% al 3% en las tarjetas débito, dependiendo de la actividad económica del establecimiento y del volumen de ventas del mismo.

Los porcentajes máximos obedecen al promedio de lo que en la actualidad se viene cobrando y han sido establecidos en consideración a las comisiones permitidas. En el derecho comparado y en atención a que la finalidad del presente proyecto no es eliminar el cobro de las comisiones, sino que el mismo sea justo, proporcionado y que no atente contra el crecimiento económico, ni contra los pequeños comerciantes que representan un segmento de gran importancia dentro del comercio nacional.

Los artículos 6° y 13 aborda el asunto del soporte tecnológico necesario para que el sistema sea operativo y que tradicionalmente ha venido siendo asumido por las Entidades Administradoras del Sistema de Tarjetas, como quiera que es precisamente el mayor costo administrativo que justifica la existencia del cobro de la comisión de intermediación.

En los artículos 7° y 14 se refrenda las características esenciales del contrato de afiliación contenidas en los artículos anteriores. Estos artículos buscan orientar la interpretación de las normas que rigen el contrato en aras de que las disposiciones accidentales que las partes introduzcan al mismo atiendan a la esencia del contrato, en especial al equilibrio económico de la conmutatividad.

Los artículos 15 y 16 componen el último capítulo del proyecto. El 15 contiene la disposición que faculta al Gobierno para establecer sanciones y el 16 establece la vigencia de la ley.

Leonor Serrano de Camargo,
Senadora de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., agosto 3 de 2004

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 49 de 2004 Senado, *por la cual se regula el contrato de afiliación de los establecimientos de comercio al Sistema de Tarjetas Crédito y Débito*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 3 de agosto de 2004

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Luis Humberto Gómez Gallo.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL
(Artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 3 del mes de agosto del año 2004 se radicó en la plenaria del Senado el Proyecto de ley número 49 con todos y cada uno de los

requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora *Leonor Serrano de Camargo*

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 50 DE 2004 SENADO
por medio de la cual se establece la investigación de filiación extramatrimonial por actuación administrativa.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* En atención al interés superior del niño, la finalidad de la presente ley es la de autorizar que mediante actuación administrativa, consistente en un procedimiento sumario y expedito, se permita establecer las relaciones jurídicas de filiación extramatrimonial no reconocidas voluntariamente.

Artículo 2°. *Declaración inicial.* Ante el funcionario encargado del registro civil de nacimiento, uno solo de los progenitores del niño podrá, mediante declaración que se considerará jurada, denunciar la paternidad y maternidad del niño, informando el nombre, apellidos, identificación y la residencia o lugar de trabajo del otro progenitor.

Parágrafo. La declaración a que se refiere este artículo no procederá cuando el presunto progenitor o el niño ya hubieren fallecido.

Artículo 3°. *Notificación.* El funcionario encargado del registro, notificará en forma personal al otro presunto progenitor del contenido de la declaración inicial, a la dirección informada, previo pago de los costos de la misma.

En ella se advertirá los efectos que genera el hecho de guardar silencio y se indicará el procedimiento para ejercer oposición a la declaración inicial.

Artículo 4°. *Traslado.* El presunto progenitor notificado dispondrá de ocho (8) días hábiles para manifestar si está de acuerdo o no con la paternidad o maternidad que se le asigna en la declaración inicial.

Artículo 5°. *Oposición.* En caso de oposición dentro del término legal señalado en el artículo precedente, el progenitor denunciado deberá someterse a la prueba de ADN dentro de los dos meses siguientes, en la institución pública o privada autorizada por el Gobierno Nacional.

Los gastos que genere la práctica de la prueba del ADN serán cubiertos por la Entidad Promotora de Salud (EPS) a que se encuentre afiliado el opositor, cuando este clasificado en el nivel uno o por la Administradora del Régimen Subsidiado (ARS) a la que se encuentre afiliado el opositor.

Cuando el opositor no se encuentre afiliado al Sistema de Seguridad Social en Salud los gastos que genere la prueba serán a cargo del Estado.

En los demás casos los gastos serán asumidos por el progenitor opositor.

Parágrafo. El progenitor declarante a quien la práctica de la prueba del ADN le fuere desfavorable, estará obligado a rembolsar los gastos en que incurrió la Entidad Promotora de Salud, administradora de Régimen Subsidiado, el Estado o el progenitor opositor.

Artículo 6°. *Registro civil.* El registro de nacimiento del niño quedará sentado, cuando el resultado de la prueba coincida con la declaración inicial del progenitor denunciante, en caso contrario el registro de nacimiento quedará sin validez y el progenitor denunciante responderá civil y penalmente.

El registro civil sentado con los datos de la declaración inicial, solo podrá ser modificado por sentencia judicial ejecutoriada que impugne la paternidad o maternidad respectiva.

Artículo 7°. *Efectos de la no práctica de la prueba por razones imputables al progenitor denunciado y efectos del silencio.* La no práctica de la prueba del ADN por causa imputable al progenitor denunciado y el silencio del mismo durante el término del traslado, conllevará a que el niño quede registrado con los apellidos de sus progenitores de acuerdo con la declaración inicial.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Leonor Serrano de Camargo,
Senadora de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Es mi deseo como Senadora de la República que a partir de la vigencia de esta ley, no exista en Colombia ningún niño sin apellidos, sin la posibilidad de conocer a sus progenitores y a desarrollarse en el seno de una familia.

Cuando me posesioné juré cumplir fielmente lo establecido en nuestra Carta Magna y es por eso que mi primera responsabilidad, es hacer realidad los derechos fundamentales de los niños, lograr un procedimiento concreto, accequible a todas las personas en especial a las mujeres, que deben esperar más de cinco años para lograr una sentencia favorable que declare la paternidad de su hijo. (Estadísticas del Consejo Superior de la Judicatura remitidas el 31 de marzo de 2003).

El derecho fundamental a favor de los niños consagrado en el artículo 44 de la Constitución Política y el artículo 5° del Código del Menor, correspondió al reconocimiento que las Naciones Unidas hizo a los mismos desde el 20 de noviembre de 1989 a través de la Convención sobre los derechos del niño, que estableció que todo infante será registrado inmediatamente después del nacimiento, tendrá derecho desde este a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

La esencia de este proyecto de ley responde a una imperiosa necesidad identificada en la realidad social de nuestra Nación, se erige como planteamiento jurídico revolucionario, y consiste en el traslado de la carga de la prueba en lo que respecta a la determinación de la paternidad.

Lo anterior, obedece al interés superior del menor, y a la primacía de sus derechos, de acuerdo a los principios constitucionales que inspiran nuestro Estado social de derecho.

Se pretende con esta medida legislativa desjudicializar en gran medida la investigación de la paternidad, a través de la verificación de una actuación administrativa que pone en salvaguarda el debido proceso.

Por esto en esta actuación administrativa, quien se opone a la progenitura que se le asigna mediante la declaración inicial, deberá promover la práctica de la prueba del ADN, que gracias a los adelantos científicos brinda un grado de certeza mayor al 99.9%.

Es así como el legislador podrá corregir la inconveniente y perjudicable demora en el reconocimiento de uno de los derechos fundamentales del niño, básico para el desarrollo de todo ser humano y atributo de la personalidad que brinda la identidad, como lo es el derecho al nombre y específicamente a la determinación de la relación paterno –filial.

Digo que se desjudicializa en gran medida porque solo queda la posibilidad de la investigación de la paternidad mediante la prueba del ADN, en los casos en que la madre guarda silencio, en los casos que no se logre la notificación personal del progenitor denunciado, en el caso en que este o el hijo hayan fallecido y en los procesos ordinarios de impugnación de la paternidad.

Con esta iniciativa se crea conciencia pública sobre la importancia y los efectos de la paternidad o maternidad, como un mecanismo que contribuya a afianzar el derecho que posee el niño o niña de tener un nombre y una familia, aprovechando el legislador los adelantos que la ciencia brinda.

Leonor Serrano de Camargo,
Senadora de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., agosto 3 de 2004

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 50 de 2004 Senado, *por medio de la cual se establece la investigación de*

filiación extramatrimonial por vía administrativa, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 3 de agosto de 2004

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Luis Humberto Gómez Gallo.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

(Artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 3 del mes de agosto del año 2004 se radicó en la plenaria del Senado el Proyecto de ley número 50 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora *Leonor Serrano de Camargo*

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 51 DE 2004 SENADO

por la cual la Nación se asocia a la celebración del cuarto centenario de la creación del municipio de Pacho, Cundinamarca.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El Gobierno y el Congreso de la República se asocian a la celebración de los cuatrocientos (400) años de la fundación del nuevo pueblo de indios en Cusatá, municipio de Pacho, departamento de Cundinamarca, por el señor oidor visitador don Lorencio de Terrones, Protector de Naturales y Doctrinero, en el auto del 25 de agosto de 1604.

Artículo 2°. Autorízase al Gobierno Nacional para incluir dentro del Presupuesto General de la Nación, la partida presupuestal que permita la ejecución de la siguiente obra social en el municipio de Pacho, en el departamento de Cundinamarca:

• Plan Maestro de Alcantarillado para el municipio de Pacho

Artículo 3°. Este municipio como despensa agrícola, de invaluable riqueza cultural e histórica, será objeto de especial cuidado y conservación por parte de las autoridades nacionales y departamentales.

Artículo 4°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, se podrán celebrar convenios interadministrativos entre la Nación, el departamento de Cundinamarca y el municipio de Pacho.

Artículo 5°. El Congreso de Colombia, concurre a la celebración de los cuatrocientos (400) años de la creación del municipio de Pacho, Cundinamarca, emitiendo en nota de estilo un pergamino que contenga el texto de la presente ley.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Leonor Serrano de Camargo,

Senadora de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Introducción

Presento al honorable Congreso de la República de Colombia este proyecto de ley con el ánimo de que la Nación participe en la celebración del cuarto centenario de la creación del municipio de Pacho, población cundinamarquesa que hace parte de una de las regiones que reportan mayor beneficio al país, la región de Rionegro.

El proyecto busca que el Estado haga presencia mediante la cofinanciación de obras con inversión social en proyectos de infraestructura local, matriculado en la Secretaría de Planeación Municipal, radicado en el Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación de Cundinamarca que contribuirán al desarrollo productivo del municipio y constituirán un aliciente y estímulo para la actual generación de ciudadanos pachunos, con ocasión de una celebración que los enorgullece, pues no todos los años se celebra el cuarto centenario de creación de un municipio en Colombia.

En el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, Ley 38 de 1989 de abril 21, en su artículo 6° dice: “La Ley Anual sobre Presupuesto General de la Nación es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social”, con este proyecto se quiere que en las partidas globales del Presupuesto General de la Nación se tengan en cuenta los proyectos particulares que al final serán los que suman el total de la partida presupuestal.

Es conveniente que nosotros, como legisladores en el modelo de Estado Social de Derecho Colombiano, en desarrollo de los mandatos constitucionales, y en especial del principio de subsidiaridad en la distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales para la consecución de los fines del Estado, dentro de los que se encuentran el servicio a la comunidad y la promoción de la prosperidad general, mediante las leyes poder dar una orientación a la actividad administrativa del Ejecutivo, para que presten especial atención a los entes territoriales que requieren de inversión del orden nacional y poder identificar las necesidades básicas insatisfechas de alguna población y logrando la ejecución de obras sociales.

2. Ubicación geográfica del municipio de Pacho, Cundinamarca

El municipio de Pacho, se encuentra localizado Geográficamente en el Nor-occidente del departamento de Cundinamarca y es cabecera de la Provincia del Rionegro, limita por el Norte con el municipio de San Cayetano, Villagómez y Topaipí, por el Sur con los municipios de Supatá y Subachoque, por el Occidente con los municipios de Vergara y el Peñón y por el Oriente con los municipios de Zipaquirá, Tausa y Cogua.

Una de las características Geográficas de Pacho es su riqueza hidrográfica con que cuenta la región del Rionegro, nombre de la región tomado por la característica especial del más importante río que lo baña, su color negro, los yacimientos de hierro, carbón y otros metales ferrosos que son explotados en esta región, sus sedimentos van a parar al río.

Otra característica es su agradable clima que lo hace más bello, entornado en lo abrupto de la cordillera oriental, apacible lugar, su ambiente idílico, florecido en estas tierras, sus hermosos paisajes hacen posible desarrollar la imaginación de los habitantes de Pacho, la copla, el gracejo, la “Chanza Pachuna”, anécdotas, apodos y leyendas, cultura muy arraigada de sus pobladores y cuyos personajes parecen escucharse cuando se recorren en horas de quietud las calles de la Ferreira y otros sectores antiguos evocadores de recuerdos.

3. Reseña histórica

“Acta de fundación de Pacho”

“En el pueblo de Pacho a veinticinco de agosto de mil seiscientos cuatro el señor doctor Lorenzo de Terrones del Consejo de su Majestad, su Oidor en la Real Audiencia deste Reyno y Visitador General de los Partidos de su comisión, Dijo: Que por la visita y descripciones que su merced ha hecho de este valle ha parecido que Juan de Olmos tiene por encomienda cincuenta indios útiles que llaman Tibitó, Pacho y Francisco de Ortega tiene otros cien indios sujetos al cacique de Gotaque y el capitán Tute, los cuales por mandato de la Real Audiencia se mandaron poblar en este valle para que tuviera doctrinas enteras, y conforme al pedido por los indios y por el Defensor de la visita en su nombre y por

los dichos Juan de Olmos y Francisco de Ortega encomenderos y por la vista de ojos que su merced ha hecho ha parecido que este sitio donde ahora están poblados es frío y no se hallan bien los indios en le por estar acostumbrados a estar en tierra más templada y caliente, por lo cual piden a los indios y encomenderos sean mudados y poblados en un valle de tierra fértil que esta por bajo desta poblazon una loma en medio donde están unos curas que llaman el sitio de Cusata por ser más templada y menos ofendida de los aires fríos y fértil como se ha visto y en comarca de las labranzas de todos donde hay leña cerca y dos o tres quebradas de agua buena ya a mayor abundamiento con facilidad se puede llevar al dicho sitio una acequia de agua que esta sobre el sitio de Gotaque, visto los autos y la información secreto que tiene el padre fray Agustín Garzón de orden de los Franciscanos, cura desta doctrina, y mando que los que los indios de ambas encomiendas se pasen a vivir y hagan su poblazón y casas por sus cuadras y calles haciendo la iglesia en el sitio más acomodado y llano que esta más arriba de los cueros, recogiendo y poblándose todos para que vivan juntos y sean doctrinados y industrializados en las casa de nuestra santa fe católicas t tenga sacerdotes todo el año como esta ordenado por la Real Audiencia por esta dicho sitio en el comedio de las labranzas de todos para acudir a la iglesia de ordinarios y doctrinarios, sobre las cuales se hagan las diligencias y premias necesarias de tal manera, sin consentirles fuera de ella ninguna rancherías que tuviere en otra parte, las cuales se les puedan quemar para que se recojan en el pueblo, para que tenga efecto la medida se le recomendó a Pedro de Tovar para que lo haga y reparta a los indios por menudo dentro del resguardo que le será señalado y en ello se ocupe cuarenta días y en cada uno dellos ha de haber dos pesos de oro corriente, los cuales les serán pagados de donde hubiere lugar acabada la dicha poblazón y llevando certificación de haberla hecho del corregidor y doctrinero, y para ello se dé comisión en forma con vara de la Real Justicia. Y para que los indios de ambas encomiendas tengan tierras suficientes para sus labranzas y ganados desde luego les señalaba y les señalo por resguardo todo el valle y las tierras inclusas entre los dos ríos que bajan del arcabuco de Pacho que unos llaman Sutagua que dividen los dos términos de las tierras entre Gotaque y Tibitó que están a mano derecha entrando a este valle, y el otro río se llama Suchín que bajan por detrás de la población vieja de los indios del capitán Tute, y el dicho Suchín arriba hasta llegar ala monte desde la ceja del arcabuco de Pacho corriendo hacia abajo hasta donde se juntan los dichos dos ríos juntos a la mesa del dicho Juan de Olmos, en todo lo cual y las tierras y labranzas inclusas en el dicho resguardo y limite les amparaba y amparó para que las gocen, las posean y labren como suyas propias y traigan sus ganados. Y mandaban al Corregidor que es o fuere de deste partido y al dicho poblador le amparen en ellas. Y se declara que los salarios del poblador ha de ser a costa de ambos encomenderos, la tercia parte Juan de Olmos y las otras dos tercias partes Francisco de Ortegas. Y así lo mando y firmo el doctor Lorenzo de Terrones. Ante mí, Rodrigo Zapata

Después de dejar organizado el pueblo de Pacho, el Oidor Lorenzo de Terrones regresa a Santa fe y acusa a Juan de Olmos de no tener iglesia para los indios de la encomienda como era su obligación y dice además que los indios están en labranzas. Juan de Olmos hace los descargos diciendo que no hay tejas ni materiales en Pacho para construir la iglesia. El 29 de noviembre y como resultado de esta diligencia se fija la tasa de tributos de los indios de Pacho.

El escribano Rodrigo Zapata vuelve a Pacho el 12 de octubre de 1633 con carácter de Juez Comisionado del Oidor Gabriel de Carvajal para que hagan juntar los indios, los cuente y haga visita ocular de dicho pueblo e iglesia y sus ornamentos y haga inventario. En la descripción aparecen 208 indios de Gotaque y Rute, distribuidos en las capitanías de Gotaque y Rute.

El territorio de Pacho estuvo habitado por dos tribus aborígenes descendientes de los Chibchas; “Los Rutes y los Gotaques”, su gobernante era Uzaquen o jefes militares y el ultimo de ellos fue “Pacho” cuyo nombre en su lengua significaba “Padre Bueno”, a quien los españoles antepusieron el nombre de Diego.

Fue el gran organizador de la economía, valeroso defensor de su pueblo y promotor de la paz a quien se atribuye la fundación de Pacho,

probablemente en 1624 los primeros españoles llegaron a la región, bajo el mando del encomendador don Juan de Olmos en representación de Gonzalo Jiménez de Quesada.

Igualmente, hay quienes dan a 1624 como fecha de la fundación de Pacho en la Ordenanza número 24 de julio 7 de 1942, se consigna como fecha de su fundación, el 6 de enero de 1642, teniéndose de tal forma esta como fecha guía de dicho acontecimiento.

En 1905 durante el Gobierno de Rafael Reyes, se convierte en Distrito capital del departamento de Quesada llevando este nombre hasta 1910 cuando se incorporó de nuevo a Cundinamarca, también la gesta gloriosa de nuestra independencia registra con orgullo nombres de soldados pachunos que lucharon con valor y dieron su sangre por la libertad, como Javier Florido Salvará, Fermín Hernández, Pedro Pablo Buitrago, Juan Nepomuceno Molano, Francisco Vega, Juan Nepomuceno Moreno, entre otros.

Pacho es la cuna de la Industria Siderúrgica en Latinoamérica desde cuando en 1814, el inglés Jacobo Wiesner encontró y comenzó a explotar los yacimientos de Hierro y Plomo para abastecer al ejército de Nariño, su fundición la Ferreira donde se hicieron los rieles para el ferrocarril de la Sabana y Girardot y numerosos productos industriales. Otras empresas de renombre han sido la Polvorería Barragán, fundada en 1875 por Pedro Barragán y también la siderurgia “Corradine”.

Pacho ha sido inspiración de poetas y cuna de historiadores, escritores, militares, educadores de renombre nacional como Roberto Cortaza Toledo autor del libro titulado “Nuevo Lector Colombiano”.

El pachuno es persona amable, emprendedora, laboriosa y muy cordial con los visitantes. Siempre tiene en su mirada el mejoramiento, el progreso, la ciencia, la cultura, el bienestar social, el arte y el deporte.

4. Sustento jurídico del proyecto de ley

Nuestra Constitución Política de 1991 establece en materia legislativa, en los artículos 150 y 154, como regla general para el Congreso, la de la libre iniciativa.

Esta competencia parlamentaria desarrolla el principio superior de legalidad del gasto público, según el cual corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, ordenar las erogaciones necesarias para ejecutar los compromisos inherentes al Estado Social de Derecho.

Claro está que el constituyente por vía de excepción, en el mismo artículo 154 de la Constitución Política, reservó para el Ejecutivo la iniciativa legislativa en relación con algunos aspectos especiales, dentro de los que no se encuentra la materia del presente proyecto, cual es la de que la Nación concurra a la celebración especial en un municipio y la autorización al Gobierno Nacional para que incluya una apropiación dentro del Presupuesto General de la Nación. La discusión central sobre la viabilidad de los proyectos de ley de honores que se presentan en el honorable Congreso de la República donde se propone la realización de obras de interés social sobre la base del presupuesto con cargo a la Nación, ha sido resuelta por la honorable Corte Constitucional como expongo a continuación:

La mayoría de los proyectos de ley de honores después de surtir el trámite legislativo correspondiente, son objetados por el Gobierno Nacional generalmente por vulnerar el artículo 151 de la Constitución Nacional, y la inadecuada interpretación del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, lo que ya ha sido aclarado en la Sentencia C-017 de 1997 de la honorable Corte Constitucional, de igual manera aduce la vulnerabilidad del artículo 362 de la Constitución Nacional, la cual ha sido expuesta en la Sentencia C-219 de 1997 de la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional ha contribuido a aclarar el tema relacionado en el sentido de si el Congreso tiene iniciativa del gasto o no, y qué tan viables son o no los proyectos de honores que ocasionan inversión social con cargo al presupuesto General de la Nación. En Sentencia número 057 de 1993 relacionada con las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 1989 originario del Senado de la República y radicado con el número 1989 en la Cámara de Representantes, *por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 450 años del municipio de Marmato, departamento de Caldas y se dictan otras disposiciones.*

En el proyecto en mención se solicita la realización de algunas obras, la Corte Constitucional se pronuncia a favor del proyecto, y por la iniciativa legislativa de poder presentar proyectos tendientes a la realización de obras sociales que el municipio en mención requiere con cargo al Presupuesto General de la Nación.

Esto significa que en materia de gasto público, la Carta Política efectuó un reparto de competencias entre el Congreso y el Gobierno Nacional, de tal manera que ambos tienen iniciativa del gasto de conformidad con los preceptos constitucionales, y deben actuar coordinadamente dentro de sus competencias.

Así, el Gobierno requiere la aprobación de sus proyectos por parte del Congreso y el Congreso requiere la anuencia del Gobierno, quien determinará la incorporación de los gastos decretados por el Congreso, siempre y cuando sean consecuentes con el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto General de la Nación; así lo señala el artículo 346 de la Carta, desarrollado por el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Como bien lo entendemos, las leyes que crean gasto público son títulos jurídicos que servirán de base para que en un momento ulterior el Gobierno, si lo juzga conveniente, incorpore en el Presupuesto General de la Nación los rubros necesarios para satisfacer las obligaciones decretadas previamente por el Congreso.

En este sentido, la honorable Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-324 de 1997, con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero, consideró en punto del control de constitucionalidad que ejerce sobre las leyes ordinarias que se refieren a asuntos como la del presente proyecto, lo siguiente:

“...Así, esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra ‘un mandato imperativo dirigido al ejecutivo, caso en el cual es inexequible o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente en la Ley de Presupuesto, evento en el cual es perfectamente legítima”.

De otro lado, en desarrollo del principio de subsidiariedad, consagrado en el artículo 288 de la Constitución Política, consistente en la intervención de la Nación en la ejecución de obras viables y necesarias, ante la incapacidad de los entes territoriales para cumplir sus funciones con los recursos que le han sido asignados para ello, principio que rige la distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales, a efectos de lograr los fines de nuestro Estado Social de Derecho, consagrados en el artículo 2º de la misma norma fundamental, es constitucionalmente procedente la apropiación presupuestal para la cofinanciación de obras y el desarrollo de funciones propias de los municipios (Sentencia C-859 de 2001 M. P. Clara Inés Vargas Hernández).

Del análisis del articulado y de la exposición de motivos del presente proyecto de ley, se deriva con toda claridad que en ninguna parte se imparte una orden al Gobierno Nacional, acción legislativa que sería ciertamente inconstitucional, sino que se consagra una autorización con el ánimo de constituir un título jurídico, que facilite la apropiación de recursos para la ejecución de los proyectos de infraestructura determinados en el artículo Segundo, ante la incapacidad financiera para adelantarlos unilateralmente y ante la necesidad vital de los mismos para el desarrollo del municipio de Pacho como quedó expuesto.

Como Senadora de la República, concedora de este municipio y de sus necesidades quisiera que los Congresistas me acompañen con esta iniciativa, las bondades del presente proyecto de ley permitirá un mejor desarrollo del municipio de Pacho, explicada la preponderancia e impacto de las obras que se pretenden cofinanciar y la viabilidad jurídica del proyecto, estaremos dándole solución a una necesidad básica de la comunidad pachuna.

Leonor Serrano de Camargo,
Senadora de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., agosto 3 de 2004

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 51 de 2004, por la cual la Nación se asocia a la celebración del cuarto centenario de la creación del municipio de Pacho, Cundinamarca, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 3 de agosto de 2004

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Luis Humberto Gómez Gallo.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL

(Artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 3 del mes de agosto del año 2004 se radicó en la plenaria del Senado el Proyecto de ley número 51 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora *Leonor Serrano de Camargo*

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 52 DE 2004 SENADO

por la cual se modifica el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 48, 49, 356 y 357 de la Constitución Política.

CAPITULO I

Organización del Sistema General de Seguridad Social en Salud

Artículo 1º. *Competencias de los departamentos.* Sin perjuicio de las demás funciones que les asigna la ley y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 715 de 2001, los departamentos tendrán en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, la función de organizar y administrar el Registro Especial de Redes de Servicios, de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de la Protección Social.

Artículo 2º. *Competencias de los municipios y distritos.* Sin perjuicio de las demás funciones que les asigna la Ley y en concordancia con lo dispuesto en los artículos 44 y 45 de la Ley 715 de 2001, los municipios y distritos tendrán las siguientes funciones:

2.1 Presupuestar y ejecutar sin situación de fondos, los recursos de su propiedad que se les asignen para el aseguramiento de la población al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en virtud de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política en los términos establecidos en la presente ley.

2.2 Presupuestar y ejecutar sin situación de fondos, los recursos que le asigne el Fondo Territorial Colombia para la Salud, Focos, para el

aseguramiento de la población al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

2.3 Convocar a los beneficiarios del subsidio al proceso de selección y afiliación en las Entidades Promotoras de Salud del Nuevo Régimen Subsidiado y su red de servicios y difundir los listados de las personas beneficiarias de la Tarjeta de Registro del Subsidio en Salud, en su jurisdicción.

2.4 Difundir públicamente los resultados de la selección realizada por la población de las Entidades Promotoras de Salud del Nuevo Régimen Subsidiado y remitir el listado correspondiente al Fondo Territorial Colombia para la Salud, Focos.

2.5 Ordenar al Fondo Territorial Colombia para la Salud, Focos, la suscripción de los contratos para el aseguramiento en el Nuevo Régimen Subsidiado en los términos establecidos en la presente ley. Dicha orden se entiende impartida con la remisión del listado de beneficiarios de los subsidios al Fondo Territorial Colombia para la Salud, Focos.

Artículo 3º. *Entidades Promotoras de Salud.* Se podrán habilitar para operar como Entidades Promotoras de Salud en el Nuevo Régimen Subsidiado las Cajas de Compensación Familiar, entidades públicas y entidades sin ánimo de lucro que cumplan con los requisitos del Sistema Unico de Habilitación.

Lo anterior sin perjuicio de que otras entidades que administran los subsidios en salud a la vigencia de la presente ley, también participen en el Nuevo Régimen Subsidiado si cumplen con los requisitos de habilitación establecidos por el Gobierno Nacional.

Artículo 4º. *Contratación con las Instituciones Públicas de Prestación de Servicios de Salud.* Las Entidades Promotoras de Salud del Nuevo Régimen Subsidiado contratarán no menos del cincuenta por ciento (50%) de la Unidad de Pago por Capitación Subsidiada con Instituciones Públicas Prestadoras de Servicios de Salud organizadas en las redes de que trata el artículo 54 de la Ley 715 de 2001. Estas instituciones deberán demostrar su sostenibilidad financiera.

Artículo 5º. *Fondo Territorial Colombia para la Salud, Focos.* Créase el Fondo Territorial Colombia para la Salud, Focos, como una cuenta sin personería jurídica y sin planta de personal propia, que administrará mediante fiducia mercantil, entre otros, los recursos de propiedad de las entidades territoriales que se destinan a la financiación de la afiliación de la población al Nuevo Régimen Subsidiado.

Para su operación estará adscrito al Ministerio de la Protección Social. En todo caso, la entidad fiduciaria será la responsable de la administración de los recursos.

Artículo 6º. *Estructura del Fondo Territorial Colombia para la Salud, Focos.* El Fondo Territorial Colombia para la Salud, Focos, es una cuenta que tendrá una subcuenta global denominada subcuenta del Nuevo Régimen Subsidiado y tantas subcuentas individuales como entidades territoriales existan en el país que reciben transferencias de la Nación para subsidios a la demanda en salud de conformidad con los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

A la subcuenta del Nuevo Régimen Subsidiado ingresarán los recursos de que trata el artículo 8º de la presente ley que no se encuentren distribuidos a las entidades territoriales.

A las subcuentas individuales ingresarán los recursos del Sistema General de Participaciones para Salud destinados a la financiación de subsidios a la demanda distribuidos por el Conpes, los demás recursos de las entidades territoriales que les sean distribuidos y los recursos de la subcuenta del Nuevo Régimen Subsidiado del Fondo Territorial Colombia para la Salud, Focos, que les sean asignados a las entidades territoriales por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

Podrán igualmente ingresar al Fondo Territorial Colombia para la Salud, Focos, los recursos propios de las entidades territoriales que estas de forma permanente destinen a la financiación del aseguramiento de la población pobre, conforme a lo previsto en la presente ley.

Parágrafo 1º. Los recursos del Sistema General de Participaciones para Salud destinados a la financiación del aseguramiento en el Nuevo Régimen Subsidiado, para su transferencia, se presupuestarán

directamente en el Fondo Territorial Colombia para la Salud, Focos, y se girarán en los plazos señalados en la Ley 715 de 2001.

Parágrafo 2°. La Subcuenta de Solidaridad, del Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, pasará al Fondo Territorial Colombia para la Salud, Focos, exceptuando los recursos provenientes del Impuesto Social a las Armas, de que trata el artículo 224 de la Ley 100 de 1993, los cuales a partir de la vigencia de la presente ley harán parte de la Subcuenta de Promoción y Prevención del Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga.

Artículo 7°. *Funciones del Fondo Territorial Colombia para la Salud, Focos.* El Fondo Territorial Colombia para la Salud, Focos, tendrá las siguientes funciones:

7.1 Recibir, por cuenta y nombre de las entidades territoriales, los recursos del Sistema General de Participaciones para Salud que financian los subsidios a la demanda y otros recursos destinados al mismo fin.

7.2 Recaudar los recursos de que tratan los numerales 8.1, 8.2, 8.3 y 8.5 del artículo 8° de la presente ley.

7.3 Registrar financiera y contablemente en la subcuenta individual de cada entidad territorial los recursos del Fondo Territorial Colombia para la Salud, Focos, discriminando por fuente y uso.

7.4 Celebrar los contratos de aseguramiento con las Entidades Promotoras de Salud del Nuevo Régimen Subsidiado, atendiendo el mandato de las entidades territoriales, el cual se entenderá otorgado al remitir el listado de la población de su jurisdicción que ha solicitado ser afiliada a la respectiva Entidad Promotora de Salud.

7.5 Efectuar los pagos de los contratos de aseguramiento.

7.6 Compilar y hacer pública la información sobre la selección de Entidades Promotoras de Salud del Nuevo Régimen Subsidiado por parte de la población, con su correspondiente red de prestadores suministrada por los entes territoriales.

7.7 Publicar el monto de los recursos asignados a cada entidad territorial y el resultado de las contrataciones realizadas para el aseguramiento de la población pobre en cada jurisdicción.

7.8 Celebrar los contratos de interventoría para el control y vigilancia de los recursos y la prestación de los servicios en la ejecución de los contratos firmados entre el Fondo Territorial Colombia para la Salud, Focos, y las Entidades Promotoras de Salud del Nuevo Régimen Subsidiado.

7.9 Las demás que sean necesarias para cumplir su objeto y aquellas que le sean atribuidas por el reglamento.

Artículo 8°. *Financiación de la Cuenta del Nuevo Régimen Subsidiado del Fondo Territorial Colombia para la Salud, Focos.* Harán parte de la cuenta del Nuevo Régimen Subsidiado del Fondo Territorial Colombia para la Salud, Focos, los siguientes recursos:

8.1 Un punto (1.00) de la cotización obligatoria que deben aportar los afiliados al Régimen Contributivo y los regímenes exceptuados, como solidaridad con los afiliados del Nuevo Régimen Subsidiado.

8.2 El aporte de las Cajas de Compensación de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993.

8.3 Un aporte anual del Presupuesto Nacional, equivalente al monto total de la transferencia efectiva para la Subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, incluida en el presupuesto nacional del año 2004 en pesos constantes.

8.4 Los recursos del Sistema General de Participaciones para subsidios a la demanda, de conformidad con lo establecido en la presente ley.

8.5 Un porcentaje de los recursos del monopolio de los juegos de suerte y azar que conforme a la Ley 643 de 2001 explota y distribuye a los municipios la Empresa Territorial para la Salud, Etesa, que se hayan destinado al aseguramiento en salud a la vigencia de la presente ley.

8.6 Los rendimientos financieros generados por la inversión de los anteriores recursos.

Artículo 9°. *De los Recursos del Sistema General de Participaciones para Salud.* Los recursos del Sistema General de Participaciones para Salud se destinarán a los siguientes componentes:

9.1 El setenta y cuatro punto doce por ciento (74.12%) del total de los recursos del Sistema General de Participaciones para Salud y el crecimiento real del Sistema General de Participaciones para Salud, se destinarán a cofinanciar los subsidios a la demanda para la atención de la población pobre que no está afiliada al Régimen Contributivo o a los regímenes especiales o exceptuados y se girarán al Fondo Territorial Colombia para la Salud, Focos.

9.2 Acciones de salud pública, definidas como prioritarias para el país por el Ministerio de la Protección Social, en el monto establecido en el artículo 52 de la Ley 715 de 2001.

9.3 Prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda. Se tomará el total de los recursos del Sistema General de Participaciones para Salud en la respectiva vigencia y se le restarán los recursos liquidados para garantizar la financiación a la población pobre mediante subsidios a la demanda en el numeral 9.1, y los recursos destinados a financiar acciones de salud pública definidas como prioritarias por el Ministerio de la Protección Social.

Parágrafo. Los recursos a los que se refiere el numeral 9.1 y el numeral 9.3, en lo relativo a los aportes patronales de que trata el artículo 58 de la Ley 715 de 2001, se presupuestarán y contabilizarán sin situación de fondos, por parte de las entidades territoriales.

Artículo 10. *Distribución de los Sistemas General de Participaciones para Salud Destinados a la Financiación de los Subsidios en Salud.* Los recursos del Sistema General de Participaciones para Salud destinados a financiar los subsidios a la demanda se distribuirán por el Conpes dividiendo el monto de los recursos disponibles entre el número de personas pobres en el país, no afiliadas al Régimen Contributivo y a los regímenes exceptuados, identificadas y seleccionadas en cada municipio de acuerdo con el sistema de identificación de beneficiarios que señale el Conpes.

En la subcuenta individual de cada entidad territorial se registrará una suma igual al número de personas pobres no afiliadas al Régimen Contributivo y a los regímenes exceptuados, identificadas y seleccionadas de acuerdo con el sistema de identificación de beneficiarios que señale el Conpes, multiplicado por el valor per cápita obtenido conforme a la operación definida en el inciso anterior.

Aprobado el monto del Sistema General de Participaciones para una vigencia fiscal y antes de que se inicien los términos para la presentación de los presupuestos en las entidades territoriales, se deberá celebrar el Conpes mediante el cual se distribuyen los recursos del Sistema General de Participaciones para Salud destinados a financiar los subsidios a la demanda.

Los recursos de que trata el presente artículo, una vez distribuidos, se presupuestarán y contabilizarán sin situación de fondos, por parte de las entidades territoriales.

Artículo 11. *Distribución de los Recursos No Distribuidos del Fondo Territorial Colombia para la Salud, Focos.* Los recursos de la subcuenta del Nuevo Régimen Subsidiado del Fondo Territorial Colombia para la Salud, Focos, destinados a cofinanciar los subsidios a la demanda para la atención a la población pobre distintos de los señalados en el artículo anterior, serán distribuidos por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud a las entidades territoriales de acuerdo con sus necesidades de cofinanciación atendiendo el valor de los subsidios totales o parciales por entregar a la población por atender y la existencia de otras fuentes de cofinanciación.

Artículo 12. *Otros Recursos Destinados a la Financiación de los Subsidios a la Demanda.* Las entidades territoriales que a la vigencia de la presente ley hubieren ampliado cobertura de la población pobre no cubierta por el Régimen Contributivo o los regímenes exceptuados mediante subsidios a la demanda, con recursos que les hubiere distribuido la Empresa Territorial para la Salud, Etesa, mantendrán dicha financiación en términos constantes para garantizar su continuidad.

Dichos recursos deberán ser girados a la Cuenta del Nuevo Régimen Subsidiado del Fondo Territorial Colombia para la Salud, Focos, y contablemente registrados en la correspondiente subcuenta territorial dentro de los primeros diez (10) días hábiles del mes siguiente a su recaudo.

El Fondo Territorial Colombia para la Salud, Focos, deberá recibir el giro directo de las rentas de que trata el presente artículo por parte de la entidad responsable del recaudo y distribución de las mismas, conforme lo señale el reglamento.

Artículo 13. *Creación del Nuevo Régimen Subsidiado.* Créase el Nuevo Régimen Subsidiado que tendrá como propósito alcanzar la cobertura universal de aseguramiento en salud, y organizar la prestación de los servicios contenidos en el plan de beneficios del Nuevo Régimen Subsidiado de las personas pobres no cubiertas por el Régimen Contributivo y los regímenes exceptuados. Su operación será regional.

Artículo 14. *Beneficiarios del Nuevo Régimen Subsidiado.* Serán beneficiarios del Nuevo Régimen Subsidiado todas las personas pobres del país en las áreas rural y urbana, no afiliados al Régimen Contributivo ni a los regímenes exceptuados, identificadas y seleccionadas mediante el instrumento que defina el Conpes como elegibles para recibir subsidios en salud. Los beneficiarios deberán estar identificados con cédula de ciudadanía o registro civil de nacimiento. Para aquellas personas que por sus condiciones especiales no cuenten con documento de identidad se les podrá considerar como elegibles mediante el mecanismo que señale el reglamento.

Las entidades territoriales tienen la responsabilidad de actualizar permanentemente la base de datos de las personas identificadas mediante el instrumento que defina el Conpes como elegibles para recibir subsidios en salud totales o parciales en su territorio.

Artículo 15. *Tarjeta de Registro del Subsidio en Salud.* Para la implantación del Nuevo Régimen Subsidiado, el Gobierno Nacional expedirá en el año 2005, una Tarjeta de Registro por cada persona pobre del país en las áreas rural y urbana, identificada y seleccionada mediante el instrumento que defina el Conpes como elegible para recibir subsidios en salud, el cual le otorga el derecho a su afiliación.

La Tarjeta de Registro del Subsidio en Salud será expedida por una sola vez a nombre de la persona, será intransferible, no es negociable y tendrá la vigencia que señale el reglamento.

Existirán dos tipos de Tarjeta de Registro del Subsidio en Salud. La primera, dirigida a individuos elegibles para recibir un subsidio total equivalente a la Unidad de Pago por Capitación del Nuevo Régimen Subsidiado.

La segunda, dirigida a aquellos individuos elegibles para recibir un subsidio parcial, de acuerdo al nivel de pobreza en el que se encuentren clasificados según el instrumento de identificación definido por el Conpes. Este subsidio parcial podrá ser utilizado para completar la financiación del valor de la Unidad de Pago por Capitación del Nuevo Régimen Subsidiado o para completar el valor de la cotización del Régimen Contributivo; en ambos casos el beneficiario deberá cancelar un monto adicional en dinero, en las condiciones y plazos que se establezcan. El valor del subsidio parcial será establecido por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

El Fondo Territorial Colombia para la Salud, Focos, solo dará inicio a los pagos de la Unidad de Pago por Capitación del Nuevo Régimen Subsidiado a las Entidades Promotoras de Salud del Nuevo Régimen Subsidiado una vez recibida la Tarjeta de Registro del Subsidio en Salud. En el caso de subsidios parciales que se hayan utilizado para la afiliación al Régimen Contributivo el respectivo subsidio se comenzará a cancelar igualmente contra la mencionada Tarjeta.

Parágrafo. Las asociaciones y agremiaciones podrán desarrollar programas para contribuir al financiamiento de los subsidios parciales en las condiciones que señale el reglamento.

Artículo 16. *Afiliación al Nuevo Régimen Subsidiado.* La afiliación se realiza mediante el canje de la Tarjeta de Registro del Subsidio en Salud por el carné expedido por la Entidad Promotora de Salud del Nuevo Régimen Subsidiado, mediante el cual se garantiza que el beneficiario escogió libremente la Entidad Promotora de Salud y que podrá hacer uso de la red de prestadores de servicios que deberá ser conocida previamente por el beneficiario.

Se tendrán que incorporar a la base de datos de la entidad territorial, todos los recién nacidos vivos durante el respectivo mes, quienes quedarán

automáticamente afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud registrados en la Entidad Promotora de Salud del Nuevo Régimen Subsidiado en la cual se encuentra afiliada su progenitora.

La Entidad Promotora de Salud promoverá los procesos de registro de los recién nacidos para facilitar su identificación dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

La población pobre que no tenga una residencia permanente, accederá al Nuevo Régimen Subsidiado de acuerdo con la reglamentación que expida el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

La selección hecha por el padre o la madre se aplica a todo el núcleo familiar, los miembros de un núcleo familiar deberán estar afiliados a la misma Entidad Promotora de Salud.

El Gobierno Nacional podrá establecer que la identificación de los beneficiarios se realice haciendo uso de los mecanismos tecnológicos disponibles, con cargo a los costos de administración del sistema.

Artículo 17. *Cancelación de la afiliación al Nuevo Régimen Subsidiado.* La afiliación al Nuevo Régimen Subsidiado se mantendrá, siempre que se cumplan las condiciones para ser considerado como beneficiario en los términos del artículo 14 de la presente ley y, solo habrá lugar a la cancelación de la misma, cuando el beneficiario fallezca.

Las Entidades Promotoras de Salud, los notarios y las entidades que por razón de su competencia tengan conocimiento de fallecimientos, deberán informar a los distritos, municipios y los nuevos departamentos responsables de la afiliación en sus corregimientos departamentales las defunciones registradas durante el último mes, en su respectiva jurisdicción. Las Entidades Territoriales excluirán de la base de datos a estas personas y entregarán esta información al Fondo Territorial Colombia para la Salud, Focos, y a las Entidades Promotoras de Salud del Nuevo Régimen Subsidiado para que estas procedan a cancelar su afiliación.

El cobro de la Unidad de Pago por Capitación del Nuevo Régimen Subsidiado por personas fallecidas configura apropiación indebida de recursos públicos.

Artículo 18. *Administración Regional y Selección de las Entidades Promotoras de Salud del Nuevo Régimen Subsidiado.* La selección de las Entidades Promotoras de Salud del Nuevo Régimen Subsidiado se hará mediante la libre elección de los beneficiarios en cada municipio conforme a las siguientes reglas:

18.1 El Gobierno Nacional definirá las condiciones de operación regional de las Entidades Promotoras de Salud del Nuevo Régimen Subsidiado.

18.2 Cada tres (3) años el Ministerio de la Protección Social, mediante licitación pública adjudicada en audiencia pública, escogerá en cada una de las regiones previamente definidas, el número plural de Entidades Promotoras de Salud habilitadas a las que se podrán afiliar los beneficiarios del Sistema y con las cuales se contratará el aseguramiento del Nuevo Régimen Subsidiado si los beneficiarios las seleccionan.

18.3 La selección de las Entidades Promotoras de Salud del Nuevo Régimen Subsidiado se hará mediante el proceso de afiliación previsto en el artículo 16 de la presente ley.

Parágrafo. La licitación pública prevista en el presente artículo incluirá como uno de los criterios de selección la conformación de la red de prestadores con las cuales las Entidades Promotoras de Salud contratarán los servicios contenidos en el Plan de Beneficios del Nuevo Régimen Subsidiado.

Artículo 19. *Traslado de Entidad Promotora de Salud del Nuevo Régimen Subsidiado.* Los afiliados al Nuevo Régimen Subsidiado se podrán trasladar de Entidad Promotora de Salud, después de un (1) año, contado desde su afiliación o último traslado.

Cuando una Entidad Promotora de Salud deje de prestar el servicio en una región, los carnés vigentes expedidos por ella podrán ser usados para obtener un nuevo carné con una Entidad Promotora de Salud entre las escogidas para prestar el servicio de salud en la respectiva región.

Artículo 20. *Contratación con la Entidad Promotora de Salud del Nuevo Régimen Subsidiado.* Cada Entidad Promotora de Salud del Nuevo Régimen Subsidiado, que haya sido escogida para prestar servicios

en una región, si los beneficiarios la seleccionan, suscribirá un contrato con el Fondo Territorial Colombia para la Salud, Focos, con el objeto de prestar el Plan de Beneficios.

Artículo 21. *Flujo de los Recursos del Nuevo Régimen Subsidiado.* El Fondo Territorial Colombia para la Salud, Focos, con cargo a las subcuentas individuales de las entidades territoriales de la Subcuenta del Nuevo Régimen Subsidiado, girará directamente y en forma mensual a la Entidad Promotora de Salud, los recursos correspondientes a la Unidad de Pago por Capitación Subsidiada de los beneficiarios que la hayan escogido.

Igualmente, el Fondo Territorial Colombia para la Salud, Focos, girará a las Entidades Promotoras de Salud del Nuevo Régimen Subsidiado el valor correspondiente a los subsidios parciales, conforme lo establezca el reglamento.

Las Entidades Promotoras de Salud del Nuevo Régimen Subsidiado tendrán un período máximo para revisar la facturación de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y deberán pagar en los plazos que señale el reglamento.

Las entidades territoriales registrarán como giros sin situación de fondos los recursos que el Fondo Territorial Colombia para la Salud, Focos, gire a las Entidades Promotoras de Salud del Nuevo Régimen Subsidiado con cargo a las subcuentas individuales por los afiliados de su jurisdicción.

CAPITULO II

Régimen de Salud Pública Colectiva

Artículo 22. *Concepto de Salud Pública.* La Salud Pública es el conjunto de políticas que buscan garantizar la salud de la población por medio de las acciones dirigidas a la colectividad, las intervenciones dirigidas al individuo, y la vigilancia y control de los factores de riesgo que afectan la salud humana presentes en el ambiente, bajo la rectoría del Estado y la participación responsable de todos los sectores y la comunidad.

Artículo 23. *Plan de Salud Pública Colectiva.* El Plan de Salud Pública Colectiva es el conjunto de intervenciones que complementan las acciones individuales de prevención y promoción incluidas en los planes de beneficios. Incluye intervenciones que se dirigen a la colectividad, intervenciones individuales que tienen externalidades e intervenciones necesarias para garantizar el cumplimiento de las funciones esenciales en salud pública y que no corresponden a prestaciones.

El Plan de Salud Pública Colectiva reemplaza el Plan de Atención Básica de que trata el artículo 165 de la Ley 100 de 1993 y su contenido será reglamentado por el Ministerio de la Protección Social de acuerdo con las prioridades en salud pública y de manera que complemente las acciones de los planes individuales y las intervenciones de otros sectores que afectan la salud tales como las desarrolladas por los programas de saneamiento ambiental, educación y comunicaciones.

El Ministerio de la Protección Social se encargará de establecer las prioridades y políticas del Plan de Salud Pública Colectiva. El Instituto Nacional de Salud, dentro de sus funciones, brindará el apoyo técnico para definir las acciones por incluirse en dicho plan.

Para efectos de la financiación del Plan de Salud Pública Colectiva y de las acciones de vigilancia y control de los factores de riesgo que afectan la salud humana presentes en el ambiente, se dispondrá de los recursos destinados por el artículo 52 de la Ley 715 de 2001 y de los aportes que a la vigencia de la presente ley se destinan del Presupuesto Nacional a las acciones de salud pública.

Artículo 24. *Acciones de Promoción y Prevención del Nuevo Régimen Subsidiado.*

La totalidad de las acciones de promoción y prevención del Plan Obligatorio de Salud Subsidiado serán responsabilidad de las Empresas Promotoras de Salud del Nuevo Régimen Subsidiado y se ejecutarán con cargo a la Unidad de Pago por Capitación del Nuevo Régimen Subsidiado.

CAPITULO III

Organización y sostenibilidad financiera de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud

Artículo 25. *Instituciones Públicas Prestadoras de Servicios de Salud.* Las Instituciones Públicas Prestadoras de Servicios de Salud, incluidas las Empresas Sociales del Estado, son entidades del orden territorial, con las excepciones que señale la ley.

Estas entidades deberán cumplir con las siguientes características:

25.1 El objeto de la entidad debe ser la prestación de servicios de salud.

25.2 La Junta Directiva se integrará con la participación de representantes de las entidades territoriales, los profesionales de la salud y los usuarios, en la forma que señale el reglamento.

25.3 Los Gerentes serán nombrados por períodos que coincidan con los de la elección popular del jefe de la administración de la entidad territorial, pero podrán ser removidos por la Junta Directiva en cualquier tiempo, en la forma que señale el reglamento.

25.4 Los servidores de las Instituciones Públicas Prestadoras de Servicios de Salud, tendrán el carácter de empleados públicos y trabajadores oficiales de conformidad con lo señalado en el artículo 26 de la Ley 10 de 1990.

25.5 En materia contractual se regirán por el derecho privado, pero podrán discrecionalmente utilizar las cláusulas excepcionales previstas en el Estatuto General de Contratación de la administración pública.

25.6 Podrán desarrollar su objeto social mediante contratación con terceros, convenios con entidades públicas o privadas, o a través de operadores externos.

25.7 Para efectos de tributos nacionales se someterán al régimen previsto para los establecimientos públicos.

Artículo 26. *Condiciones para la creación de las Instituciones Públicas Prestadoras de Servicios de Salud.* Las nuevas Instituciones Públicas Prestadoras de Servicios de Salud para entrar en funcionamiento deberán contar con el concepto técnico de viabilidad del Ministerio de la Protección Social.

Para aprobar su creación, el respectivo ente territorial deberá acreditar que cuenta con recursos propios de libre disposición suficientes para garantizar las inversiones que se requieran, de acuerdo con los estudios de factibilidad aprobados por el Ministerio de la Protección Social y acreditar el cumplimiento de los parámetros financieros establecidos para las entidades territoriales en las Leyes 617 de 2000 y 819 de 2003. Se deberá igualmente acreditar por parte del ente territorial la disponibilidad de ingresos de libre destinación para garantizar la operación de la Institución Pública Prestadora de Servicios de Salud.

Las Instituciones Públicas Prestadoras de Servicios de Salud podrán ser del orden departamental, distrital o municipal y podrán constituirse en Instituciones Públicas Prestadoras de Servicios de Salud con la participación de dos o más entidades territoriales.

La creación de una Institución Pública Prestadora de Servicios de Salud incumpliendo las disposiciones señaladas en el presente artículo implicará que la respectiva entidad territorial incumple los límites establecidos por la Ley 617 de 2000 y por esta causa la entidad territorial quedará sometida a las restricciones allí señaladas. Lo anterior sin perjuicio de las sanciones disciplinarias y fiscales para los servidores públicos que la incumplan. La violación de esta disposición configura el delito que tipifica la violación de la ley por parte de servidores públicos.

Artículo 27. *Sostenibilidad Financiera de las Instituciones Públicas Prestadoras de Servicios de Salud.* Se entiende que una Institución Pública Prestadora de Servicios de Salud es sostenible financieramente cuando sus ingresos operacionales cubren la totalidad de sus gastos.

27.1 Para efectos de la presente ley, son ingresos operacionales de las Instituciones Públicas Prestadoras de Servicios de Salud los ingresos por venta de servicios.

27.2 Para efectos de la presente ley, los gastos de las Instituciones Públicas Prestadoras de Servicios de Salud están constituidos por los gastos operacionales, los gastos administrativos, insumos y medicamentos, y demás gastos asociados a la prestación de servicios.

Artículo 28. *Programa de Ajuste para las Instituciones Públicas Prestadoras de Servicios de Salud.* La Institución Pública Prestadora de Servicios de Salud que no sea sostenible en los términos del artículo anterior durante dos (2) vigencias fiscales consecutivas, adoptará para la vigencia siguiente un programa de ajuste que garantice su sostenibilidad en dicha vigencia.

Sin perjuicio de las competencias de la Nación, la respectiva entidad territorial será la responsable del seguimiento y evaluación del programa de ajuste de la Institución Pública Prestadora de Servicios de Salud.

Artículo 29. *Efecto de la No Sostenibilidad Financiera de las Instituciones Públicas Prestadoras de Servicios de Salud.* Cuando al final del programa de ajuste una Institución Pública Prestadora de Servicios de Salud no sea sostenible, se presume de pleno derecho que no es viable y debe liquidarse.

Artículo 30. *Restricción al Apoyo Financiero a las Instituciones Públicas Prestadoras de Servicios de Salud.* La Nación y las entidades territoriales no podrán otorgar apoyos financieros directos o indirectos, o celebrar contratos con Instituciones Públicas Prestadoras de Servicios de Salud que no cumplan con las disposiciones de la presente ley. En consecuencia, a ellas no se les podrán prestar recursos de la Nación o de las entidades territoriales, cofinanciar proyectos, o transferir cualquier clase de recursos. Tampoco podrán acceder a nuevos recursos de crédito y las garantías que se otorguen no tendrán efecto jurídico, excepto para lo previsto en casos de liquidación.

CAPITULO IV

Disposiciones finales

Artículo 31. *Pensiones de Jubilación de las Empresas Sociales del Estado Escindidas del Instituto de Seguros Sociales.* Las pensiones de jubilación causadas entre el 26 de junio de 2003 y el 31 de octubre de 2004 en las Empresas Sociales del Estado escindidas del Instituto de Seguros Sociales serán reconocidas, liquidadas y pagadas por el Instituto de Seguros Sociales y la respectiva Empresa Social del Estado concurrirá con la cuota parte correspondiente.

Artículo 32. *Derogaciones.* Derógase el artículo 195 de la Ley 100 de 1993, el numeral 2.3. del artículo 44, el inciso segundo del artículo 46 de la Ley 715 de 2001, y las demás disposiciones que le sean contrarias.

Artículo 33. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el **Diario Oficial**.

Del honorable Congreso de la República,

Alberto Carrasquilla Barrera, Ministro de Hacienda y Crédito Público;
Diego Palacio Betancourt, Ministro de la Protección Social.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Principios orientadores

El Sistema General de Seguridad Social en Salud, SGSSS, forma parte del Sistema de Seguridad Social Integral, regulado por la Ley 100 de 1993, con fundamento en los derechos y deberes de los ciudadanos consagrados en la Constitución Política.

El artículo 48 de la Carta establece la seguridad social como un derecho irrenunciable de los habitantes del territorio nacional, y como un servicio público obligatorio, cuya organización debe hacerse conforme a los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia, de tal manera que el Estado, con la participación de los particulares, amplíe progresivamente la cobertura de la Seguridad Social.

La Constitución también señala en el artículo 49, que se debe garantizar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, como servicio público a cargo del Estado, el cual lo organiza, dirige, establece políticas, reglamenta, vigila y controla. En su prestación pueden concurrir agentes públicos y privados. Los servicios deben ser organizados en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

Conforme al preámbulo de la Ley 100 de 1993, la Seguridad Social Integral es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos de que disponen las personas y la comunidad para gozar de una calidad de vida,

mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad. El artículo 162 de la Ley 100 de 1993 establece que “El Sistema General de Seguridad Social en Salud creará las condiciones de acceso a un plan obligatorio de salud para todos los habitantes del territorio nacional antes del año 2001”.

De igual manera, al reconocer a Colombia como un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria y descentralizada, la Carta faculta la autonomía de sus entidades territoriales, pero al mismo tiempo en su artículo 356 determina que la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación, de los departamentos, distritos, y municipios y crea el Sistema General de Participaciones para efecto de atender los servicios a cargo de estos últimos y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación. Adicionalmente, autoriza al Gobierno para reglamentar los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades.

En lo relativo a la prestación de los servicios de salud por parte de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, el artículo 185 de la Ley 100 de 1993 definió que estas deben tener como principios básicos la calidad y la eficiencia y tendrán autonomía administrativa, técnica y financiera. Además, propenderán a la libre concurrencia en sus acciones, proveyendo información oportuna, suficiente y veraz a los usuarios y evitando el abuso de posición dominante en el sistema.

Cobertura del aseguramiento

Desde 1993 con la implantación del Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS, ha habido un considerable avance en los índices de cobertura de aseguramiento; cálculos del Ministerio de la Protección Social con base en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2003¹, indican que aproximadamente el 62% de la población colombiana se encuentra afiliada al Sistema de Seguridad Social en Salud, de la cual 39% se encuentra afiliada al Régimen Contributivo y 23% al Régimen Subsidiado. Sin embargo, es preocupante que alrededor del 38% de la población, aproximadamente 16 millones de personas, no se encuentran aseguradas en ninguno de los dos regímenes establecidos, y que casi la mitad de los no asegurados son personas de los niveles más pobres.

Las consecuencias sociales de la falta de cobertura de aseguramiento han sido evaluadas en forma exhaustiva. Se ha encontrado que los problemas asociados a la falta de un seguro de salud no se limitan a los costos económicos ocasionados por un pobre estado de salud y sus consecuencias sobre el estado funcional y desarrollo de niños y adultos, sino que incluyen el impacto sobre la estabilidad económica y el bienestar psicosocial de las familias, además de las externalidades negativas sobre las instituciones, la economía local y la salud de la población que se generan en comunidades donde hay un gran número de individuos no asegurados². Esta evidencia soporta el planteamiento de que los principales esfuerzos del Gobierno Nacional se deben continuar dirigiendo a reducir el número de colombianos sin seguro de salud y lograr la cobertura universal, con particular énfasis en la población más pobre y vulnerable.

Además del riesgo financiero y de las barreras al acceso a los servicios de salud que implica la falta de un seguro para la población, no haber logrado la cobertura universal también genera grandes ineficiencias en el funcionamiento del SGSSS.

¹ Para estimar la población afiliada al SGSSS y la población objeto de subsidios en salud se utilizaron los datos de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2003 (ENCV 2003).

² Consequences of Uninsurance. 2003. *Hidden Costs, Values Lost Uninsurance in America.* Washington D. C. The National Academies Press Committee on the Consequences of Uninsurance. 2002. *Health Insurance Is a Family Matter.* Washington D. C. The National Academies Press, que incluyen revisiones de estudios observacionales y cuasi-experimentales de la relación aseguramiento-salud en los E.U.

Primero, existe un sistema dual de subsidios a la oferta y a la demanda donde las responsabilidades de atención de la población son confusas y encontradas, que dificulta la planeación, gestión y vigilancia de los recursos lo cual implica una operación más costosa, y que genera iniquidades en el acceso a los servicios de salud. Segundo, conlleva a que el esquema de aseguramiento existente opere en condiciones subóptimas, ya que con el aseguramiento universal se podría obtener una mejor dispersión del riesgo en salud y del riesgo financiero, se reduciría el problema de selección adversa, y sería más claro que los aseguradores son los responsables últimos de la salud de la población.

En los últimos 2 años se ha ampliado la cobertura de aseguramiento en el Régimen Subsidiado en aproximadamente 1.3 millones de personas, y se espera poder haber afiliado casi 3.5 millones de las personas más pobres para el 2006. Estos avances se han obtenido gracias al incremento de los recursos disponibles para subsidios a la demanda resultantes de transformación de subsidios de oferta, de una mejor gestión de las fuentes de financiamiento existentes, (por ejemplo: Un mayor recaudo de los dineros provenientes de juegos y azar) y de esfuerzos por depurar las bases de datos de afiliación lo cual ha permitido identificar un gran número de cupos disponibles.

Sin embargo, con esta tendencia de crecimiento en la afiliación la meta de cobertura universal en el Régimen Subsidiado podría tardar casi 10 años. Por las razones expuestas anteriormente se considera que el costo social y económico de continuar con la actual tendencia es grande, y se requiere la implementación de cambios legales a la organización y financiamiento del Régimen Subsidiado para cumplir con el mandato constitucional de universalidad.

Financiamiento y Gestión de los Recursos en el Régimen Subsidiado

La actual estructura de financiación de los subsidios a la demanda contempla diversas fuentes de ingreso, tales como el punto de cotización del Régimen Contributivo, los aportes del presupuesto nacional, los aportes de las Cajas de Compensación Familiar, los recursos del Sistema General de Participaciones para subsidios a la demanda, y otros recursos tales como los rendimientos financieros, excedentes de contratación, multas y reintegros. Por otro lado, están los recursos para la financiación de la oferta pública, que incluyen dineros del Sistema General de Participaciones para oferta y recursos de rentas cedidas destinados a la salud.

Esta estructura de financiamiento con múltiples fuentes dispersas lleva a que los procesos de contratación y pago de servicios del Régimen Subsidiado requieran un gran número de trámites, lo cual promueve retrasos en el flujo de los recursos, dificulta la vigilancia y el control del uso de los recursos y crea espacios para la corrupción. Adicionalmente, la separación de los recursos en componentes para financiar la oferta y la demanda, dificulta su gestión e incrementa los costos administrativos que debe asumir el país. Por lo tanto, una importante proporción de los dineros para el Régimen Subsidiado se desvía hacia usos diferentes de atención de las personas, lo cual va en detrimento de la oportunidad y calidad de los servicios de salud prestados a la población.

Selección y contratación de Entidades Aseguradoras en el Régimen Subsidiado

En las condiciones actuales de operación del Sistema existe un gran número de Administradoras del Régimen Subsidiado, ARS, dispersas en el territorio nacional, que manejan pequeños grupos de riesgo en salud y de riesgo financiero. Esta forma de organización no permite el aprovechamiento de economías de escala en la operación e incrementa los costos administrativos de estas entidades. De igual manera, la capacidad de las Administradoras del Régimen Subsidiado, ARS, para constituirse en compradores inteligentes para sus afiliados debe lograr que se vinculen a la red de prestadores aquellos de mayor calidad y con mejores resultados para beneficio esencial de su población asegurada.

Adicional a ello, las entidades aseguradoras no enfrentan presión por parte de los usuarios para mejorar la calidad de los servicios pues no se cumple a plenitud el artículo 153 de la Ley 100 que asegura a los usuarios libertad en la escogencia entre las Entidades Promotoras de Salud y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, cuando ello sea posible

según las condiciones de oferta de servicios. Las restricciones para que el usuario ejerza plenamente este derecho son de diversa índole, pero quizá una de las más importantes ha sido el desconocimiento por parte de la población de sus derechos y deberes en el SGSSS, situación que favorece que las entidades territoriales adelanten la contratación de entidades aseguradoras sin tener en cuenta las preferencias de los usuarios³.

Lo expuesto en los dos párrafos anteriores lleva a plantear que hay que introducir cambios en la organización y contratación de las entidades aseguradoras que operan en el Régimen Subsidiado y a implementar mecanismos para que el ejercicio de la libre elección por parte del usuario se constituya en un fuerte incentivo para que las entidades aseguradoras compitan ofreciendo mejores servicios que resulten en un impacto positivo sobre la salud de los usuarios.

Salud Pública

El Plan de Atención Básica, PAB creado por la Ley 100 de 1993 define acciones orientadas a la colectividad que complementan las acciones de promoción y prevención definidas en los planes de beneficios. Sin embargo, los aspectos reglamentarios y operativos que se han hecho de la Ley 100 en esta materia y de los conceptos relacionados con la salud pública, han dado lugar a una confusión relacionada con cuáles son las intervenciones incluidas dentro del PAB y cuáles son las actividades y servicios dirigidos a los individuos que deben ser atendidos por las entidades aseguradoras ya que estas actividades en algunos casos son componentes de los planes de beneficios. La confusión señalada ha conducido a la dispersión de las actividades del PAB entre los diversos actores y niveles territoriales y a la atomización de las responsabilidades, de tal manera que el impacto de las acciones se disuelve, la atención a las personas y a las colectividades no es oportuna y suficiente, y además se pierde la transparencia en el manejo de los recursos.

En este orden de ideas, uno de los cambios más problemático para la atención en Salud Pública ha sido el establecido por el artículo 46 de la Ley 715 de 2001, mediante el cual quedaron a cargo de las entidades territoriales las actividades de promoción y prevención del Plan Obligatorio de Salud Subsidiado, POS-S. Para evaluar la gestión y cumplimiento de las actividades de promoción y prevención del POS-S a partir de la implementación de esta medida, el Ministerio de la Protección Social adelantó un análisis a partir de una encuesta diseñada para este fin, por el período comprendido entre 1º de agosto de 2002 y marzo 31 de 2003 y el período correspondiente al 1º de abril y 31 de diciembre de 2003.

Los resultados obtenidos demuestran con claridad la problemática de la ejecución de los recursos del 4.01% del valor de la UPC-S y el incumplimiento de las acciones de promoción y prevención del POS-S a cargo de las entidades territoriales en el país. Es decir, se encontraron indicadores negativos de la eficiencia de la gestión tanto del nivel municipal como de los procesos de evaluación y control de gestión que los departamentos deben adelantar.

También se deduce del estudio que el cumplimiento de las acciones de promoción de la salud es insatisfactorio en casi todos los municipios, al encontrar que cerca del 50% de los municipios no reportaron información sobre las actividades de vacunación ejecutadas, o esta era inconsistente o incompleta. En la mayoría de municipios que respondieron la encuesta, el cumplimiento de indicadores que son la clave para la evaluación de las acciones de promoción y prevención fue calificado como muy deficiente o deficiente para la aplicación de por ejemplo el toxoide tetánico a mujeres en edad fértil y para las normas de planificación familiar y detección temprana del cáncer de cuello uterino.

Buscando establecer condiciones para una ejecución armónica y sinérgica de las acciones colectivas e individuales en salud pública, en este proyecto se considera conveniente replantear el PAB y derogar el artículo 46 de la Ley 715 de 2001 de tal manera que se le devuelva la responsabilidad de la ejecución de la totalidad de las acciones de promoción y prevención a las entidades aseguradoras del Régimen Subsidiado, lo cual permite tener un responsable único de estas actividades

³ Estas afirmaciones se documentan en las siguientes fuentes:

permitiendo un desarrollo de este componente de la salud en forma integral y articulada.

Prestación de Servicios de Salud

A pesar de que la Ley 100 de 1993 ordenó la reestructuración de las entidades descentralizadas de prestación de servicios de salud y su transformación en empresas sociales de salud con el fin de adecuarlas al Sistema General de Seguridad en Salud, el proceso de descentralización definido por la Constitución Política y desarrollado mediante la Ley 60 de 1993, propició la creación no controlada de oferta de servicios, especialmente en los municipios más pequeños, pasando de aproximadamente 950 Instituciones Públicas de Prestación de Servicios de Salud en el 2001 a 1.200 en el 2004⁴. Esto, unido al incremento del recurso humano y al nombramiento de los directores de las ESE por el jefe de la respectiva entidad territorial ha producido, por una parte, duplicidades innecesarias con obvias consecuencias en la sostenibilidad financiera de las instituciones y por la otra, dificultades cuando se trata de instituciones prestadoras públicas de servicios de salud regionales, donde confluyen los intereses de más de una entidad territorial.

Las crisis del funcionamiento hospitalario aparecen cuando la entidad ha acumulado de manera progresiva un pasivo que es incapaz de financiar con su ingreso corriente, bien sea por tener unos costos fijos y elevados permanentes o por tener un insuficiente flujo de caja y/o de venta de servicios, o por ambos fenómenos de manera simultánea. Esto último es lo más frecuente y como resultado se produce un desequilibrio en su balanza de efectivo, que en muchos casos ha conducido, en los años recientes, al cierre total de servicios por períodos prolongados en algunas entidades hospitalarias públicas, lo que obliga a los usuarios a buscar otros prestadores a mayor costo o a no acceder a los servicios de salud.

Las situaciones de crisis se hacen recurrentes en la medida en que se aplican medidas de rescate de los hospitales públicos, con dineros entregados directamente a las instituciones, acción que alivia las coyunturas financieras de cada período fiscal, pero que es considerada por muchos como “la peor señal estatal hacia la búsqueda de soluciones estructurales, y a la larga un incentivo a la ineficiencia”.

Diversos estudios señalan que la planeación, la organización y el funcionamiento de los prestadores de servicios de salud ha perdido el concepto de área de influencia espacio-poblacional; tampoco tiene en cuenta la accesibilidad de la población a los mismos, ni los factores geográficos, culturales, económicos, poblacionales y epidemiológicos que la condicionan; se ignora el objeto social en términos de satisfacer las necesidades de salud de la población, lo que se ha traducido en graves problemas de equidad en el ingreso a la prestación de los planes de beneficios y hace necesario la conformación de redes de prestación de servicios que garanticen a los usuarios el derecho que les asiste.

En este sentido, la Ley 715 de 2001 determinó que el servicio de salud en el nivel territorial deberá prestarse mediante la integración de redes que permitan la articulación de las unidades prestadoras de servicios de salud, la utilización adecuada de la oferta en salud y la racionalización del costo de las atenciones en beneficio de la población, así como la optimización de la infraestructura que la soporta.

Propósito del proyecto

La presente ley tiene por objeto lograr que todos los ciudadanos colombianos estén asegurados al SGSSS y tengan acceso a los servicios de salud expresamente definidos en los Planes de Beneficios, garantizar el uso adecuado y eficiente de los recursos del Régimen Subsidiado, y fortalecer la ejecución armónica de las políticas, planes y proyectos de Salud Pública.

Para ello se propone ampliar la cobertura de aseguramiento para la población pobre mediante una redistribución de las actuales fuentes de financiamiento del Régimen Subsidiado, la destinación de parte de los recursos de oferta del Sistema General de Participaciones para Salud y la introducción de diferentes modalidades de subsidios a la demanda, reorganizar la estructura de financiamiento y contratación del Régimen Subsidiado, establecer principios y criterios de sostenibilidad financiera de las Instituciones Públicas Prestadoras de Servicios de Salud, crear un plan de salud pública colectiva y devolverle la competencia de la totalidad de las acciones de promoción y prevención a las entidades responsables del aseguramiento.

Ampliación de cobertura y la búsqueda de la universalización

Como ya se mencionó, es prioritario dirigir los esfuerzos de ampliación de cobertura por medio de subsidios a la demanda para la población pobre, que en la actualidad viene siendo identificada por medio del instrumento Sisbén. Se propone financiar la totalidad de la Unidad de Pago por Capitación Subsidiada (UPC-S) que defina el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud para las personas que hacen parte de las Categorías 1 y 2 del Sisbén, y financiar una parte de dicha UPC-S para las personas en la Categoría 3 del Sisbén exigiendo un aporte que cubra la diferencia con la UPC-S o la diferencia con el valor de la cotización mínima aplicable en el Régimen Contributivo para los trabajadores independientes.

Como se observa en la Tabla 1, se estima que aproximadamente 26 millones de personas pertenecen a las categorías Sisbén 1, 2 y 3. De estas, 12,2 millones se encuentran en los niveles Sisbén 1 y 2, y 13,8 millones en el nivel Sisbén 3. Tomando en cuenta que según la encuesta aproximadamente 3,5 millones de personas de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén están afiliadas al Régimen Contributivo, y que es importante mantener la afiliación de estas personas a dicho régimen, la población total elegible para subsidios ya sean totales o parciales podría ser de 22.6 millones de personas.

TABLA 1

Estimaciones de población elegible para subsidios

| Población por Categorías Sisbén | Nº estimado de personas |
|--------------------------------------------------------------|-------------------------|
| A Población Sisbén 1 y 2 | 12.392.464 |
| B Población Sisbén 3 | 13.805.132 |
| C Total población Sisbén 1-3 (A+B) | 26.197.596 |
| D Población Sisbén 1, 2 y 3 afiliada al Régimen Contributivo | 3.576.260 |
| Población elegible subsidios (C-D) | 22.621.336 |

Fuente: Estimaciones Ministerio de la Protección Social con datos de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida, DANE, 2003.

Como se observa en la Tabla 2, los cálculos de los recursos para subsidios a la demanda para el año 2004 indican que estos son aproximadamente 2.75 billones de pesos, y los recursos para oferta en el año 2004 está alrededor de 1.84 billones de pesos.

TABLA 2

Fuentes de ingreso para la financiación del Régimen Subsidiado

| Fuentes | Recursos proyectados a 2004 |
|-----------------------------------------|-----------------------------|
| Punto de Solidaridad * | 624.597.623.726 |
| Aporte del Presupuesto Nacional* | 253.623.371.254 |
| Cajas de Compensación Familiar * | 69.007.764.259 |
| Rendimientos* | 111.411.979.646 |
| OTROS (excedentes, multas, reintegros)* | 73.756.051.136 |
| SGP Demanda** | 1.622.704.581.818 |
| Subtotal demanda | 2.755.101.371.839 |
| RECURSOS OFERTA | |
| SGP Oferta** | 1.343.454.872.727 |
| Rentas cedidas | 496.019.614.308 |
| Subtotal oferta | 1.839.474.487.035 |
| TOTAL RECURSOS | 4.594.575.858.874 |

Fuentes: * Ministerio de la Protección Social, Dirección General de Financiamiento, Presupuesto de Ingresos Vigencia 2003.

** Documento Conpes Social, 13 de julio 2004.

El proyecto contempla incrementar los recursos disponibles para subsidios a la demanda transformando el 60% de los recursos de oferta del sistema general de participaciones, más un 2.81% que sustituye los recursos propios que los entes territoriales destinan actualmente a la financiación del régimen subsidiado, lo cual incrementa los recursos para subsidios a la demanda por SGP a 2.4 billones de pesos, incrementando el total de recursos disponibles para subsidios a la demanda a 3.63 billones de pesos, como se observa en la Tabla 3.

⁴ Fuente: Registro Especial de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud. Ministerio de la Protección Social.

TABLA 3

Incremento en los recursos para subsidio a la demanda generados por transformación del 62.81% del SGP de oferta

| RECURSOS SUBSIDIO DEMANDA | RECURSOS PROYECTADOS A DIC. 2004 |
|----------------------------------------|----------------------------------|
| Punto de Cotización | 624.597.623.726 |
| Aporte del Presupuesto Nacional | 253.623.371.254 |
| Cajas de Compensación Familiar | 69.007.764.259 |
| Rendimientos | 111.411.979.646 |
| ETESA** | 35.000.000.000 |
| OTROS (excedentes, multas, reintegros) | 73.756.051.136 |
| SGP Demanda + 62.81% SGP oferta | 2.466.528.587.378 |
| Conpes 79 04 Demanda 12/12 | 1.622.704.581.818 |
| SGP oferta (tr 62,81%*) | 843.824.005.560 |
| Subtotal demanda | 3.633.925.377.399 |
| RECURSOS OFERTA | |
| 40% SGP Oferta | 499.628.467.168 |
| Rentas cedidas | 496.019.614.308 |
| Subtotal oferta | 995.648.081.476 |
| TOTAL RECURSOS | 4.629.573.458.875 |

* La destinación adicional de 2.81% proviene del esfuerzo territorial para la financiación del subsidio a la demanda que se propone sustituir con recursos del SGP.

** Estimación de la Dirección General de Financiamiento del MPS.

Como se muestra en la Tabla 4, con estos recursos se podría afiliar a la totalidad de las personas en las categorías 1 y 2 de Sisbén con la UPC actual (192.344 pesos) y a las personas en la categoría Sisbén 3 no afiliadas al Régimen Contributivo subsidiando la suma de \$122.233 anuales y exigiendo un aporte per cápita anual de 70.111 pesos o mensual de 5.843 pesos.

TABLA 4

Cálculos de recursos requeridos para subsidios totales y parciales población para cubrir población Sisbén 1, 2 y 3 no afiliada al Régimen Contributivo

| Supuestos | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| A Número de personas que recibiría el subsidio total (Sisbén 1 y 2 no afiliadas al Régimen Contributivo) | 12.392.464 |
| B Valor en pesos UPC-S 2004 | 192.344 |
| C Recurso requerido para subsidios totales (A*B) | 2.383.616.095.616 |
| D Recurso disponible para subsidios a la demanda después de transformar 62.81% de la oferta | 3.633.925.377.399 |
| E Recurso disponible para subsidios parciales después de otorgar subsidios totales (D-C)* | 1.250.309.281.783 |
| F Número de personas que recibiría el subsidio parcial (Sisbén 3 no afiliada al Contributivo) | 10.228.873 |
| G Recurso per cápita disponible para subsidio parcial (E/F) | 122.233 |
| H Aporte per cápita anual requerido para cubrir UPC-S (B-G) | 70.111 |
| I Aporte mensual beneficiario subsidio parcial (H/12) | 5.843 |

* Incluyendo gastos de administración.

Este esquema que se propone parte de la base de que prevalece el interés general sobre el particular y por tanto se va a hacer un esfuerzo para lograr el aseguramiento de la totalidad de la población en los servicios de salud que se considera son más costo-efectivos en términos de morbi-mortalidad.

Estrategias de la Administración de los Recursos del Régimen Subsidiado

Para mejorar la gestión y eficiencia en el uso de los recursos que financian el Régimen Subsidiado se propone agrupar en un solo ente todos los recursos destinados al aseguramiento disponibles en cada entidad territorial. Para esto se crea un Fondo que a nombre de las entidades territoriales administrará los recursos del Nuevo Régimen Subsidiado, al cual confluyen los dineros que financian y cofinancian el

citado régimen, tanto los que les pertenecen a las entidades territoriales (SGP) como del nivel nacional (Fosyga). El fondo además se encarga de la contratación regional, de las entidades aseguradoras del Nuevo Régimen Subsidiado que sean seleccionadas por medio de la libre elección de los usuarios.

Con la creación del citado Fondo se mantiene el principio de descentralización que rige a partir de la Constitución Política de 1991, puesto que en ningún momento se modifica la titularidad de los recursos de las Entidades Territoriales, como son los provenientes del Sistema General de Participaciones, solo implica que estos le serán girados al Fondo y que la entidad territorial los ejecutará sin situación de fondos. Es decir, el proyecto se ajusta a las facultades que tiene el legislador para definir las competencias y los recursos que financian aquellas actividades que deben prestarse de manera descentralizada.

Por medio de este instrumento se logra lo siguiente:

1. Incrementar el pool financiero disponible, lo que permite una mejor distribución y equidad en la asignación de los recursos.

2. Incrementar el tamaño de los contratos por cada entidad aseguradora, lo cual mejora la eficiencia en el manejo del riesgo y disminuye los costos de administración.

3. Reducir el número de contratos para el aseguramiento de la población, con la consecuente disminución en los costos de transacción.

4. Agilizar la transferencia de recursos a las entidades aseguradoras del Nuevo Régimen Subsidiado.

5. Brindarle transparencia a la contratación de las entidades aseguradoras del Nuevo Régimen Subsidiado.

6. Fortalecer el papel del usuario como gestor de la competencia por calidad entre aseguradores y prestadores de servicios de salud y como veedor del manejo eficiente de los recursos.

Sostenibilidad financiera de las Instituciones Públicas Prestadoras de Servicios de Salud

En la Tabla 5 se muestra el cálculo del posible impacto sobre los recursos disponibles para subsidio a la oferta al transformar 62.81% de los recursos de oferta del Sistema General de Participaciones. En la fila A se calculan los recursos para oferta disponibles a diciembre 2004 que incluyen la totalidad de los recursos de oferta de SGP, rentas cedidas, y 40% de los recursos para atender a la población afiliada actualmente al régimen subsidiado (UPC-S 2004 multiplicada por 11,8 millones de personas), correspondiendo estos últimos a la contratación obligatoria con la red pública. En la fila B se calculan los recursos para oferta disponibles para la red pública, que incluirían el 40% del SGP de oferta del 2004, las rentas cedidas y 50% de los recursos para subsidios a la demanda, ya que se propone una contratación obligatoria del 50% con la red pública. Ambos escenarios sugieren que en el nivel nacional no hay un cambio en los ingresos totales de la red pública, ya que la variación porcentual con transformación es de 1%.

TABLA 5

Total ingresos red pública bajo escenario de universalización

| Escenarios | Los recursos para oferta disponibles |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| A Ingresos red pública bajo situación actual a 2004: SGP oferta + rentas cedidas + 40% contratación UPC total subsidiado | 2.870.862.849.190 |
| B Ingresos red pública bajo escenarios de universalización: 40 SGP oferta + rentas cedidas + 50% contratación recursos subsidio demanda | 2.812.610.770.175 |
| Variación porcentual escenario/ recursos actuales (B/A) | 1% |

Sostenibilidad financiera de las Instituciones Públicas de Servicios de Salud

Este proyecto de ley se ve complementado por las actividades que en el marco de renovación y modernización de redes de prestación de servicios de salud deben adelantarse para generar escenarios de solución definitiva a las dificultades de los hospitales públicos. Para ello, el Gobierno considera que es necesario emprender acciones conjuntas por

parte de los diferentes actores del sistema entre los que se incluyen obviamente las Instituciones Públicas Prestadoras de Servicios de Salud, las Entidades Territoriales y el Ministerio de la Protección Social. Estas acciones deben tener impacto del nivel de los hospitales y de la red hospitalaria por entidad territorial o por región.

Esas acciones se deben concretar en planes individuales de sostenibilidad financiera, acompañados de convenios de desempeño en los que se establezcan las condiciones financieras y de prestación de servicios, que garanticen la sostenibilidad institucional y el entorno de calidad para los usuarios. Se deben eliminar los sobrecostos operacionales y maximizar los ingresos por venta de servicios.

El seguimiento de estos planes estará a cargo del Ministerio de la Protección Social y se articularán con las funciones de inspección, vigilancia y control por parte de la Superintendencia Nacional de Salud.

En los anteriores términos, dejamos a consideración del honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley.

Alberto Carrasquilla Barrera, Ministro de Hacienda y Crédito Público; *Diego Palacio Betancourt*, Ministro de la Protección Social.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., agosto 3 de 2004

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 52 de 2004, *por medio de la cual se modifica el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 48, 49, 356 y 357 de la Constitución Política*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO

DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 3 de agosto de 2004

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Luis Humberto Gómez Gallo.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

(Artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 4 del mes de agosto del año 2004 se radicó en la plenaria del Senado el Proyecto de ley número 52 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Alberto Carrasquilla Barrera*; Ministro de la Protección Social, *Diego Palacio Betancourt*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

CONTENIDO

Gaceta número 418 - Lunes 9 de agosto de 2004

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

| | Págs. |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Proyecto de ley número 47 de 2004 Senado, por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Restauración de Bienes Culturales Muebles, se crea el Consejo Profesional Nacional de Restauración de Bienes Culturales Muebles; se dicta el Código de Ética Profesional, se establece el Régimen Disciplinario para esta profesión, y se dictan otras disposiciones. | 1 |
| Proyecto de ley número 48 de 2004 Senado, por la cual se fijan los parámetros para las tarifas de la ejecución pública de la música según la actividad comercial. | 9 |
| Proyecto de ley número 49 de 2004 Senado, por la cual se regula el contrato de afiliación de los establecimientos de comercio al sistema de tarjetas crédito y débito. | 11 |
| Proyecto de ley número 50 de 2004 Senado, por medio de la cual se establece la investigación de filiación extramatrimonial por actuación administrativa. | 16 |
| Proyecto de ley número 51 de 2004 Senado, por la cual la Nación se asocia a la celebración del cuarto centenario de la creación del municipio de Pacho, Cundinamarca. | 17 |
| Proyecto de ley número 52 de 2004 Senado, por la cual se modifica el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 48, 49, 356 y 357 de la Constitución Política. | 20 |