



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIV - Nº 183

Bogotá, D. C., lunes 18 de abril de 2005

EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.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 ACTO LEGISLATIVO

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 19 DE 2005 SENADO

*por medio del cual se ordena un referendo para aprobar  
o improbar un Tratado de Libre Comercio.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Constitución Política tendrá un artículo transitorio del siguiente tenor:

**Artículo transitorio.** El Presidente de la República convocará un referendo para aprobar o improbar el Tratado de Libre Comercio celebrado entre Colombia y Estados Unidos de América, también suscrito por Ecuador y Perú, TLC o AFTA, cuya fecha coincidirá con la elección de miembros del Congreso, en marzo de 2006.

Si el Tratado no estuviera listo en esa fecha, el referendo podrá coincidir con la elección presidencial en primera o segunda vuelta. Solo en caso de no estar disponible para ratificación en ninguna de las fechas citadas, el referendo se llevará a cabo sin que concurra con otra elección. En tal caso, el Presidente de la República fijará el día de su realización.

El Tratado de que trata el presente acto legislativo no requiere ley del Congreso y solo entrará en vigencia si es aprobado por el voto popular.

La Corte Constitucional decidirá sobre la constitucionalidad del Tratado antes de la realización del referendo, para lo cual cuenta con un plazo improrrogable de treinta (30) días calendario.

El texto de la pregunta que se someterá a consideración de los ciudadanos dirá: “¿Aprueba el Tratado de Libre Comercio celebrado entre Colombia y Estados Unidos de América, también suscrito por Ecuador y Perú?” A lo cual podrá responder “Si”, “No” o “En blanco”.

Artículo 2°. *Vigencia y derogatoria.* La presente disposición rige a partir de la fecha de su promulgación y modifica parcialmente los artículos 150, numeral 6 y 170, inciso 3° de la Constitución.

*Antonio Navarro W., Bernardo Alejandro Guerra Hoyos, Héctor Helí Rojas, Carlos Gaviria Díaz, Guillermo Gaviria Z., Samuel Moreno Rojas, Juan Carlos Restrepo, Alejandra Moreno P., Jaime Dussán, Carlos H. Andrade, y siguen firmas ilegibles.*

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

A nadie escapa la importancia que tiene el llamado Tratado de Libre Comercio, TLC, que se negocia actualmente entre Colombia, Ecuador y Perú con los Estados Unidos de América. El tema ha sido objeto de miles de hojas de diarios y revistas a lo largo del último año, de múltiples espacios en los medios que usan el espectro electromagnético, y tiene en vilo a todos los sectores económicos y sociales del país.

Para el Gobierno Nacional la firma de un acuerdo comercial con los Estados Unidos es objetivo prioritario, al definir que la promoción e incremento de las exportaciones es el principal propósito de la política exterior colombiana.

#### El TLC es mucho más que un acuerdo comercial

Muchos analistas califican el TLC como el plan de desarrollo del país para los próximos cuarenta años. Quienes así opinan tienen razón, pues el TLC o AFTA (por su sigla en inglés) es mucho más que un Tratado de liberación arancelaria para promover los flujos comerciales. En eso se diferencia de otros Tratados que ha firmado Colombia, como el que creó la Comunidad Andina de Naciones, o el firmado recientemente con Mercosur, cuyos alcances son básicamente comerciales.

El TLC incluye otros aspectos además de la supresión de aranceles. Entre ellos están la liberalización de la inversión extranjera en muchos rubros, incluidos algunos tan importantes como los medios de comunicación, el mejoramiento de las condiciones para que las empresas extranjeras puedan participar en los sistemas de compras estatales, la ampliación de la protección a la propiedad intelectual (que tiene efectos complejos en áreas sensibles para Colombia como la salud pública y la agricultura), medidas para limitar la posibilidad de inversión de dineros públicos en actividades económicas o de servicios, la vinculación de servicios de educación y salud internacionales en el mercado colombiano, incluidos cambios de estándares nacionales, la no inclusión del criterio de que economías atrasadas deben tener un tratamiento preferente, poniéndolas en pie de igualdad con la economía más grande del mundo, la sustitución de las leyes colombianas e incluso de la supremacía de nuestra Constitución para la solución de controversias, o la adopción de estándares laborales y medioambientales.

Hay quienes argumentan que la firma del TLC contraría el mandato constitucional previsto en el artículo 227 de la Carta, que si bien ordena

promover la integración económica, social y política con las demás naciones, da prioridad a la integración latinoamericana. Con el TLC – sostienen quienes así piensan– la integración prioritaria es con los Estados Unidos de América, lo cual cambia de hecho el mandato constitucional.

Otros argumentan que no se está dando cumplimiento al artículo 65 constitucional, que señala que el Estado debe dar protección especial a la producción de alimentos. El tema rural es especialmente sensible para nuestro país, por la importancia que tiene para nuestra economía y por la prevalencia de un conflicto interno que hunde sus raíces en el campo colombiano. Todavía es arriesgado saber cómo va a quedar tratado en el TLC, pues la negociación del capítulo referido a la agricultura es la más atrasada y la más incierta.

En resumen, los cambios profundos que se prevén en el mediano plazo en nuestro aparato productivo, al ligarnos estrechamente a la economía más grande del mundo, están además acompañados por cambios serios en nuestra institucionalidad. Por eso el TLC es mucho más que un acuerdo comercial.

### **El debate**

En los últimos meses ha existido una discusión nacional importante sobre el tema, pero ella se ha reducido a los sectores especializados. El gran público ha asistido de lejos al debate, en el cual existen las posiciones más diversas, que van desde quienes consideran que esa negociación va a servir para empujar hacia arriba nuestro hoy insuficiente crecimiento económico, hasta quienes se oponen frontalmente a la globalización. Todavía es imposible predecir con precisión los efectos del TLC, pues su negociación no ha terminado y porque los temas más sensibles están sin definir. Solo cuando se conozca el texto definitivo del acuerdo será factible tener una posición objetiva. Mientras tanto, todo se reduce a esperanzas y temores, más o menos fundados, ya que una de las reglas de la negociación en curso establece que nada se acuerda hasta que todo esté acordado.

Por supuesto, se han identificado ya con bastante claridad los temas más sensibles, pero precisamente sobre la mayoría de ellos no hay todavía decisiones tomadas. Ellas se definirán en la ronda final programada para el próximo mes de julio en la ciudad de Washington. Las experiencias de otros acuerdos similares establecen que es en las últimas horas de la negociación cuando se definen precisamente las áreas sensibles. De modo que solo después de ese último momento se sabrá a ciencia cierta quiénes ganan y quiénes pierden como resultado del acuerdo, pues -como se ha repetido hasta la saciedad por los negociadores que representan al Gobierno Nacional- habrá ganadores y habrá perdedores.

### **La experiencia europea**

Un tema de tanta trascendencia, una vez firmado por el Gobierno, debe ser objeto de una decisión ampliamente participativa. En Europa, ese tipo de asuntos son objeto de referendos. La Unión Europea se conformó combinando acuerdos negociados por los gobiernos con votaciones populares directas; se garantizó así el más amplio respaldo a los pasos que se iban dando y se previno la toma de decisiones sin suficiente apoyo público. Los temas sometidos a referendo de los europeos eran sin lugar a dudas decisiones importantes y complejas. Pero las preguntas eran simples. Que Suiza fuera o no parte de la Unión Europea era una decisión llena de matices y consecuencias para los habitantes de ese país; por referendo los suizos votaron que no; en cambio, España -como otros países- votó que sí. O que la Gran Bretaña adoptara o no el euro, con la consiguiente desaparición de la libra esterlina, era otra decisión que iba mucho más allá de tener la figura de la reina en los billetes. Los británicos decidieron que no adoptaban el euro. O la decisión que se está tomando ahora, de adoptar una nueva Constitución europea, que supone que los habitantes de cada uno de los países solo pueda aprobar el texto negociado en bloque, o no hacerlo, es una decisión compleja, pero se define con un simple “sí” o “no”.

No cabe duda de que una de las fortalezas inmensas de ese proceso de integración radica en que ha sido decidido por los pueblos de los países donde opera y funciona. Sean buenos o malos los resultados en cada caso,

las decisiones han sido tomadas por el pueblo. Los partidos políticos, por su parte, van definiendo su configuración y su perfil, en la medida en que apoyen o no ante los ciudadanos las propuestas de integración.

### **Un tema que afecta a largo plazo la vida de los ciudadanos debe ser aprobado directamente por ellos**

Se ha dicho que al lado de la definición del Estado Social de Derecho, el avance conceptual más importante de la Carta del ‘91 es la posibilidad de desarrollar la democracia participativa en Colombia. Pues bien, en el tema de los acuerdos de integración con otros estados, los constituyentes del ‘91 se quedaron cortos, al establecer de manera general que todos los Tratados internacionales deben ser aprobados o improbados mediante ley por el Congreso, como lo señala el numeral 16 del artículo 150 de la Carta, y además proveer que esas leyes no pueden ser sujetas a referendo derogatorio, como lo preceptúa el artículo 170.

Esas provisiones constitucionales son adecuadas para la gran mayoría de Tratados que firma el país, pues sería necio llevarlos todos a mecanismos de votación popular. También es lógico que esos Tratados no puedan ser sometidos a revocatoria por referendos de iniciativa popular, porque generarían una inseguridad jurídica en las relaciones internacionales del país. Pero no cabe duda de que decisiones que para bien o para mal afectan la vida de toda la población colombiana en el mediano y largo plazo, deben ser sujetas al mecanismo de participación refrendatario.

Se ha argumentado que sería mejor una norma más general que la que expresa como artículo transitorio este proyecto de acto legislativo. Ello podría ser cierto, si se consiguiera una manera de delimitar de modo preciso el alcance de los temas cuya vigencia requiriera del voto ciudadano, pues así como parece altamente conveniente que un Tratado como el TLC –en vez de ser sometido a la consideración del Congreso– sea aprobado o negado por el pueblo directamente, sería una decisión equivocada e inconveniente la de obligar a que todos los Tratados comerciales fueran objeto de referendo, pues ello establecería una rigidez indeseable a la capacidad del país para relacionarse con la comunidad internacional.

Pero el asunto del TLC es urgente. Su negociación ya pasó la octava ronda y se prepara para este mes la novena. Si la presente reforma constitucional no comienza su trámite ya, no alcanzará a ser aprobada antes del 16 de diciembre de este año, si esa fuere la voluntad del Legislativo. En tal caso, esta reforma o una similar sería inútil en lo concerniente al TLC, porque todo el proceso habrá culminado en el primer semestre del año próximo. Los tiempos son suficientes pero estrechos.

Por todas estas razones, preferimos presentar a la consideración de las cámaras un artículo transitorio de aplicación exclusiva al TLC o AFTA, que de ser aprobado permitiría llevar el tema a consideración de los votantes en la próxima elección de miembros del Congreso, como lo establece el artículo correspondiente. De esa manera se resuelve también el argumento de quienes se muestran preocupados por los costos que puede tener una votación en una fecha no electoral. El costo de tal referendo, al coincidir con otras elecciones, sería en todo caso marginal. Además, asociado a la elección de miembros del Congreso, se garantiza que haya una amplia campaña de divulgación de los argumentos en favor y en contra de la iniciativa.

Quienes puedan pensar que el referendo es un mecanismo de oposición al TLC deben tener en cuenta que será el voto popular el que finalmente decida sobre su conveniencia. Los amigos del “sí” deberán esforzarse por convencer a la mayoría de los colombianos de las bondades del Tratado. Lo propio deberán hacer quienes se oponen a él. El ciudadano promedio ganará considerablemente en su cultura política porque tendrá que informarse más y con mayor precisión para votar a conciencia. Lo cierto es que todavía quienes lo defienden o lo atacan se mueven sobre expectativas, porque el Tratado no se ha terminado de negociar. El hecho de que su vigencia deba ser aprobada por el voto popular da nuevas herramientas a los negociadores colombianos, porque se vuelve cierto el argumento de que no pueden aceptar decisiones que afecten negativamente a sectores importantes de la población colombiana, sin importar qué tan grande sea la presión en la mesa de negociación, dado que un voto popular negativo haría inútiles esas concesiones.

La experiencia del reciente referendo frustrado puede pesar negativamente sobre el estado de ánimo de quienes quieran acompañar esta propuesta. Existen, sin embargo, diferencias notables entre ambos casos. Por una parte, la pregunta sobre el TLC es singular, corta, clara y precisa. No era ese el caso de las múltiples preguntas del caso citado. Aunque el TLC es un complejo Tratado lleno de artículos e incisos, su aprobación o improbación en las urnas es igual a lo que haría el Congreso si no se aprobara esta iniciativa: Decir “sí” o “no”. En ninguno de los dos casos se pueden hacer modificaciones al texto. Desde el punto de vista del votante, formarse una opinión clara al respecto puede ser un proceso complejo que exija esfuerzo y pedagogía. El acto de votar, en cambio, es simplísimo, como deben ser los referendos.

Por otra parte, al coincidir con la votación para elegir a los miembros del Congreso, se resuelve también el problema que puede generar la participación insuficiente de los votantes, como sucedió con el anterior referendo. Se puede prever una participación mayor del 50% (cincuenta por ciento) de los ciudadanos, con lo cual se garantiza que la decisión tomada sea sólida desde el punto de vista del apoyo público.

Además, al hacer coincidente la decisión con la elección de miembros del Congreso del año 2006, cada candidato se verá compelido por las circunstancias políticas a fijar una posición sobre ese referendo. Ello hará que los dos temas estén interconectados, y que el candidato al Congreso, en el esfuerzo por orientar la opinión de sus votantes, consiga una combinación de voto popular y de opinión.

Asimismo, se mantiene la revisión de constitucionalidad que debe surtir en la Corte Constitucional. A diferencia del orden en que ella se ejerce en el caso de leyes normales de aprobación de acuerdos internacionales, el proyecto incluye un análisis previo del Tratado antes de ser sometido al voto ciudadano, pues no sería pertinente realizarlo después del pronunciamiento popular. Para que ese trámite no impida, por su duración, la posibilidad de que el referendo coincida con los procesos electorales del año próximo, se establece un plazo perentorio para el pronunciamiento de la Corte.

De todas maneras, aunque se pretende que el referendo coincida con la elección de congresistas, se establecen fechas posteriores, en previsión de dificultades insalvables en la negociación del Tratado, o en el ejercicio del control previo por parte de la Corte Constitucional.

Existe alguna posibilidad de que Ecuador o Perú no firme el acuerdo que se está negociando. En caso de que así sea, debe mantenerse el mecanismo que aquí se establece. Para evitar interpretaciones equivocadas, aun cuando cambie el nombre del Tratado, por la exclusión de alguno de esos países, o de los dos, hemos usado la sigla AFTA (del inglés). Y si solo llegara a ser un Tratado bilateral entre Colombia y Estados Unidos, en la medida en que se mantenga la amplitud de temas del que actualmente se negocia, debe entenderse que se usará también el mecanismo de referendo aquí consagrado.

Finalmente, puede decirse con cierta razón que el Congreso renuncia a una parte de sus funciones, al aprobar que sea el voto popular y no el de las cámaras el que decida sobre la vigencia del Tratado. Esta es, sin

embargo, una renuncia altruista, pues enriquece nuestra democracia devolviendo el poder decisorio al pueblo soberano.

Este es precisamente uno de los elementos centrales del espíritu y la letra de la Carta de 1991: La soberanía reside en el pueblo. Permitamos que la ejerza plenamente.

*Antonio Navarro W., Bernardo Alejandro Guerra Hoyos, Héctor Helí Rojas, Carlos Gaviria Díaz, Guillermo Gaviria Z., Samuel Moreno Rojas, Juan Carlos Restrepo, Alejandra Moreno P., Jaime Dussán, Carlos H. Andrade, y siguen firmas ilegibles.*

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., abril 13 de 2005

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Acto legislativo número 19 de 2005 Senado, *por medio del cual se ordena un referendo para aprobar o improbar un Tratado de Libre Comercio*, 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 acto legislativo, 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., abril 13 de 2005

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de acto legislativo 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***.

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.*

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General

(artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 13 del mes de abril del año 2005, se radicó en la plenaria del Senado el Proyecto de Acto legislativo número 19, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores *Antonio Navarro* y otros.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

## PROYECTOS DE LEY

### **PROYECTO DE LEY NUMERO 260 DE 2005 SENADO**

*por medio de la cual se regula el trabajo asociado cooperativo.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO PRIMERO

**Disposiciones generales**

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley regula mediante normatividad especial el trabajo asociado cooperativo, precisa su naturaleza, señala las reglas básicas de organización y funcionamiento de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado y determina el régimen sancionatorio y de inspección, vigilancia y control por parte del Estado.

Artículo 2º. *Campo de aplicación.* Las disposiciones contenidas en la presente ley se aplicarán a las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado.

CAPITULO SEGUNDO

**Del trabajo asociado**

Artículo 3º. *Trabajo asociado cooperativo.* El trabajo asociado cooperativo es la actividad libre, autogestionaria, física, material o intelectual o científica, que desarrolla en forma autónoma un grupo de personas naturales, que han acordado asociarse solidariamente, fijando sus propias reglas conforme a la ley y con las cuales autogobiernan sus relaciones, con la finalidad de generar empresa.

Artículo 4°. *Acuerdo cooperativo de trabajo asociado*. Es acuerdo cooperativo de trabajo asociado la manifestación libre y voluntaria de la persona que participa en la creación de la cooperativa de trabajo asociado, o que posteriormente se adhiere suscribiendo el acuerdo cooperativo correspondiente.

Este acuerdo obliga al asociado a cumplir con los Estatutos, el Régimen de Trabajo y Compensaciones y el trabajo personal de conformidad con sus aptitudes, habilidades, capacidades y requerimientos en la ejecución de labores materiales e intelectuales, sin que este vínculo quede sometido a la legislación laboral.

Artículo 5°. *Naturaleza especial y regulación de la relación entre los asociados y la cooperativa*. Las relaciones entre la cooperativa de trabajo asociado y sus asociados, por ser de naturaleza cooperativa y solidaria, estarán reguladas por la legislación cooperativa, los estatutos, el Acuerdo Cooperativo y el Régimen de Trabajo Asociado y Compensaciones. El trabajo asociado es solidario y cooperativo, diferente al trabajo independiente o al dependiente regido por el Código Sustantivo del Trabajo.

Artículo 6°. *Condición especial para ser trabajador asociado*. Las personas naturales que aspiren a tener la condición de trabajador asociado, además de las condiciones generales establecidas en la Ley 79 de 1988 y demás normas aplicables, deberán acreditar para su ingreso a la Cooperativa de Trabajo Asociado educación cooperativa, impartida por una entidad acreditada por el Dansocial, con una intensidad no inferior a veinte (20) horas.

Artículo 7°. *Excepciones al trabajo asociado*. Solamente por vía de excepción y previa justificación aprobada por la Asamblea General la Cooperativa de Trabajo Asociado podrá contratar trabajadores subordinados, los cuales se regirán por el Código Sustantivo del Trabajo.

El número de los trabajadores con vinculación laboral, no podrá ser, en ningún caso, superior al tres (3%) por ciento del total de asociados hábiles de la cooperativa.

Parágrafo I. Las excepciones solo aplicarán cuando el aspirante haya manifestado por escrito su voluntad de no asociarse, quedando automáticamente sometido a la legislación laboral.

Parágrafo II. En ningún caso la cooperativa podrá contratar trabajadores subordinados laboralmente para ejercer o desempeñar cargos de dirección y administración.

Artículo 8°. *Desnaturalización del trabajo asociado*. El asociado que sea enviado por la Cooperativa de Trabajo Asociado a prestar servicios a una persona natural o jurídica, configurando la prohibición contenida en el artículo 28 de la presente ley, se considerará trabajador dependiente de la persona natural o jurídica que se beneficie con su trabajo.

### CAPITULO TERCERO

#### De la organización de las cooperativas de trabajo asociado

Artículo 9°. *Naturaleza de las cooperativas de trabajo asociado*. Las cooperativas de trabajo asociado son organizaciones sin ánimo de lucro pertenecientes al sector solidario de la economía, que asocian personas naturales que simultáneamente son gestoras, contribuyen económicamente a la cooperativa y son aportantes directas de su capacidad de trabajo para el desarrollo de actividades económicas, profesionales o intelectuales, con el fin de producir en común bienes o prestar servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general.

Artículo 10. *Objeto social de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado*. En los estatutos de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado se deberá precisar en el objeto social la actividad socioeconómica que desarrolla, de tal manera que se refleje el perfil especializado de la cooperativa y en ningún caso podrán desarrollar actividades multiactivas.

Parágrafo. Las cooperativas que presten servicios de salud deben ser especializadas en esta rama de la actividad, por lo cual las que en la actualidad presten los servicios propios de una IPS en concurrencia con servicios de otra u otras ramas de actividad, deberán especializar su actividad en la prestación de servicios de salud.

La Superintendencia Nacional de Salud podrá disponer la cancelación del registro de constitución de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado que no hayan efectuado la correspondiente actualización dentro de un término de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 11. *Reconocimiento*. Para el reconocimiento de la personería jurídica de las Cooperativas de Trabajo Asociado además de los requisitos previstos en el artículo 15 de la Ley 79 de 1988, deberán presentar constancia de la aprobación del Régimen de Trabajo y Compensaciones por parte del Ministerio de la Protección Social.

El reconocimiento de la personería jurídica de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo asociado corresponderá a la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Artículo 12. *Características de las cooperativas de trabajo asociado*. Todas las cooperativas de trabajo asociado deben reunir las siguientes características, sin las cuales no pueden entenderse como tales:

1. Que la finalidad de la cooperativa sea crear y mantener trabajo para sus asociados, utilizando las capacidades físicas y/o intelectuales de sus asociados para el desarrollo de su objeto social.

2. Que la adhesión de los asociados sea libre y voluntaria.

3. Que el trabajo esté a cargo de los asociados.

4. Que sean propietarias o poseedoras o tenedoras de los medios de producción y/o de labor a cualquier título.

5. Que tengan plena autonomía administrativa, técnica y financiera para la organización y realización de las operaciones y actividades de la cooperativa y los asociados, asumiendo los riesgos en su realización y responsabilizándose por ellos frente a terceros.

6. Que garantice la autogestión de los asociados a través de su participación en la organización del trabajo en las instancias u órganos establecidos por la cooperativa.

7. Que con base en el trabajo se genere riqueza social con el propósito principal de establecer justas, equitativas y adecuadas compensaciones para el trabajador asociado y para formar reservas o fondos patrimoniales no distribuibiles que permitan la permanencia y desarrollo del trabajo asociado o la generación de actividades productivas.

8. Que se garantice a los trabajadores asociados planes de capacitación y educación tendientes a mejorar su desempeño en el trabajo.

9. Que promueva planes de bienestar social a favor de los trabajadores asociados y su núcleo familiar.

Artículo 13. *Propiedad, posesión y tenencia de los medios de producción y/o de labor*. Las Cooperativas de Trabajo Asociado están obligadas a ser propietarias, poseedoras o tenedoras de los medios de producción y/o de labor que utilicen.

Cuando la cooperativa requiera de instalaciones, equipos, herramientas, tecnología y demás medios materiales de trabajo que posean los asociados, podrá convenir con estos su aporte en especie, la venta, el arrendamiento o el comodato y, en caso de ser remunerado el uso de los mismos, tal remuneración será independiente de lo que los asociados perciban por su trabajo.

Si los medios materiales de trabajo son de terceros, podrá convenir con ellos su tenencia a cualquier título, garantizando la plena autonomía en el manejo de los mismos por parte de la cooperativa y deberá perfeccionarse este convenio a través de contrato civil o comercial.

Artículo 14. *Denominación abreviada*. Las Cooperativas de Trabajo Asociado además de acompañar a su razón social la palabra cooperativa, tienen que agregar al final del mismo o de su sigla, las letras distintivas CTA que abrevian la expresión “Cooperativa de Trabajo Asociado”. Igual obligación tendrán las Precooperativas de Trabajo Asociado, pero la sigla será PCTA que representa la expresión “Precooperativas de Trabajo Asociado”.

Artículo 15. *Plazo para adecuar los estatutos y regímenes*. Las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado tendrán un plazo de seis (6) meses, contado a partir de la vigencia de la presente ley, para

adaptar sus estatutos y el Régimen de Trabajo Asociado y Compensaciones a las disposiciones aquí contenidas en ella contenidas.

#### CAPITULO CUARTO

##### De las Precooperativas de Trabajo Asociado

Artículo 16. *Definición de Precooperativas de Trabajo Asociado.* Son Precooperativas de Trabajo Asociado las empresas asociativas sin ánimo de lucro conformadas únicamente por personas naturales que directamente o bajo la orientación y con el concurso de una entidad promotora, se organicen para realizar actividades de trabajo asociado, que cumplan con los objetivos y características particulares previstas en la presente ley para las Cooperativas de Trabajo Asociado y que por carecer de capacidad financiera, educativa, administrativa o técnica, no estén en la posibilidad inmediata de organizarse como cooperativas.

Artículo 17. *Duración.* Las Precooperativas de Trabajo Asociado tendrán una duración máxima de tres (3) años, término a partir del cual deberán convertirse en cooperativa o disolverse y liquidarse.

Parágrafo. La conversión de precooperativa a cooperativa se hará de manera automática, debiéndose convocar a la Junta de Asociados para aprobar la vinculación de nuevos asociados conforme lo establecido para las Cooperativas, la aprobación de nuevos estatutos, la elección en propiedad de los órganos de administración y vigilancia y la aprobación de los estados financieros. Una vez efectuado este procedimiento, se deberá comunicar a la Superintendencia de la Economía Solidaria anexando un original del registro expedido por la Cámara de Comercio.

Artículo 18. *Reconocimiento.* Además de las establecidas en el Decreto-ley 1333 de 1989, para el reconocimiento de la personería jurídica las precooperativas deberán aportar la aprobación del Régimen de Trabajo y Compensaciones proferida por el Ministerio de la Protección Social.

#### CAPITULO QUINTO

##### Del régimen de trabajo asociado y compensaciones

Artículo 19. *Obligatoriedad y autorización.* Las Cooperativas de Trabajo Asociado tendrán un Régimen de Trabajo y Compensaciones que será revisado y aprobado por el Ministerio de la Protección Social y deberá integrarse a los correspondientes estatutos de la cooperativa.

Corresponde a la Asamblea General aprobar y reformar el Régimen de Trabajo Asociado y Compensaciones, el cual como mínimo contendrá las disposiciones a que se hace referencia en el presente capítulo y compete al Consejo de Administración establecer las políticas y procedimientos particulares que se requieran para su debida aplicación.

El procedimiento de aprobación del Régimen de Trabajo Asociado y Compensaciones será el que establezca el Ministerio de la Protección Social, a través de la Unidad Especial de Inspección, Vigilancia y Control de Trabajo.

Artículo 20. *Definición de compensaciones.* Son compensaciones todas las sumas en dinero que recibe el asociado por la ejecución de sus actividades, bien sean estas de carácter material o inmaterial, las cuales no constituyen salario.

Las compensaciones se establecerán buscando retribuir de manera equitativa el trabajo, teniendo en cuenta el tipo de labor desempeñada, el rendimiento y la cantidad aportada.

Si del ejercicio económico resultaren excedentes, estos serán distribuidos conforme a lo establecido en el artículo 54 de la Ley 79 de 1988, en el caso del remanente, el retorno a los asociados en relación con el uso de los servicios o la participación en el trabajo, se tendrá como compensación.

El asociado podrá autorizar de manera escrita que su aporte sea descontado de la compensación que recibirá durante el respectivo período. En caso de que su aporte resulte superior a la compensación recibida, el asociado deberá asumir la diferencia, de igual manera se procederá en caso de que no se reciba compensación durante ese período.

Artículo 21. *Principio de orden y acatamiento.* Aprobado el Régimen de Trabajo Asociado y Compensaciones por el Ministerio de la Protección

Social los asociados quedan obligados a acatarlo y a cumplir sus disposiciones como expresión de sujeción a las decisiones colectivas adoptadas por la cooperativa.

Artículo 22. *Contenido del régimen de trabajo asociado y compensaciones.* En materia de trabajo asociado las Cooperativas de Trabajo Asociado deberán prever los siguientes aspectos:

1. Las condiciones o requisitos para desarrollar o ejecutar una labor o función del trabajo asociado convenido.

2. Los aspectos generales en torno a la realización del trabajo, tales como: jornadas, horarios, turnos, días de descanso, permisos, licencias y demás formas de ausencias temporales del trabajo, el trámite para solicitarlas, justificarlas y autorizarlas; las incompatibilidades y prohibiciones en la relación de trabajo asociado; los criterios que se aplicarán para efectos de la valoración de oficios o puestos de trabajo; el período y proceso de capacitación del trabajador asociado que lo habilite para las actividades que desarrolla la Cooperativa, consagrando las actividades de educación, capacitación y evaluación.

3. Los derechos y deberes relativos a la relación del trabajo asociado.

4. Las causales y clases de sanciones, el procedimiento y los órganos competentes para la imposición de las mismas, y la forma de interponer y resolver los recursos.

5. Las causales de suspensión relacionadas con las actividades de trabajo y la indicación del procedimiento previsto para la aplicación de las mismas.

6. Las disposiciones que en materia de salud ocupacional, seguridad e higiene en el trabajo deben aplicarse en los centros de trabajo a sus asociados.

7. Las demás disposiciones generales que se consideren convenientes y necesarias para regular la actividad de trabajo asociado, las cuales no podrán contravenir derechos constitucionales o legales en relación con la protección especial de toda forma de trabajo y reglamentaciones internacionales adoptadas en esta materia.

En materia de compensaciones las Cooperativas de Trabajo Asociado deberán establecer los siguientes aspectos:

1. El monto, las modalidades de compensación y los niveles o escalas para los diferentes trabajos o labores desarrolladas, la periodicidad y forma de pago.

2. Las deducciones y retenciones de las compensaciones que se le puedan practicar al trabajador asociado, los requisitos y condiciones para las mismas y el límite de ellas.

3. Los procedimientos o mecanismos que pueden adoptarse en caso de resultados deficitarios que puedan afectar compensaciones ya pagadas.

4. Los aportes sociales sobre compensaciones, de acuerdo con lo establecido por los estatutos.

5. La forma de entrega de las compensaciones.

#### CAPITULO SEXTO

##### De la seguridad social integral

Artículo 23. *Responsabilidad de las Cooperativas de Trabajo Asociado frente al Sistema de Seguridad Social Integral.* La Cooperativa de Trabajo Asociado actuará como empleador en los trámites administrativos necesarios para realizar el proceso de afiliación y pago de los aportes al Sistema de la Protección Social y para tales efectos le serán aplicables todas las disposiciones legales vigentes establecidas para los empleadores, por ello la Cooperativa de Trabajo Asociado está obligada a afiliar a sus asociados al Sistema de Seguridad Social Integral mientras dure el contrato de asociación.

La cooperativa no suplirá su obligación de afiliación al Sistema a que se refiere el presente artículo por el hecho de que sus asociados aparezcan como beneficiarios en el régimen contributivo en salud, como cotizantes a un régimen excepcional tanto en salud como en pensiones, como beneficiarios de un régimen excepcional en salud, como afiliado dependiente por otra empresa o como afiliado a salud y pensiones por otros ingresos

diferentes a los derivados del contrato de asociación, como beneficiario afiliado al Régimen Subsidiado en Salud, o porque hayan presentado su clasificación por la encuesta del Sisbén.

Parágrafo. En los aspectos no previstos en la presente ley, relacionados con el Sistema de Seguridad Social Integral, se aplicarán las disposiciones contenidas en la Ley 100 de 1993 y las normas que la reglamentan, modifican o adicionan.

Artículo 24. *Afiliación e ingreso base de cotización en materia de salud, pensiones y riesgos profesionales.* Los trabajadores asociados deben afiliarse a salud, pensiones y riesgos profesionales, para tales efectos se tendrán en cuenta como base para liquidar los aportes, las compensaciones ordinarias permanentes y las que en forma habitual y periódica reciba el trabajador asociado, y la base de cotización señalada para cada sistema.

El ingreso base de cotización para salud, pensiones, riesgos profesionales debe ser el mismo toda vez que corresponde a una misma compensación y, en ningún caso, la base de cotización podrá ser inferior a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, excepto cuando existan novedades de ingreso y retiro.

El ingreso base de cotización, debe corresponder al régimen de compensaciones previsto en la cooperativa, de modo tal que se tendrá en cuenta como ingreso toda suma que reciba el asociado y que haya sido pactada o consagrada como parte integrante de la compensación y, para este evento, para determinar qué se considera como compensación, debe estarse a lo dispuesto en el Régimen de Trabajo y Compensaciones de la cooperativa.

Parágrafo. En aquellos casos en que el trabajador asociado perciba salario de dos o más empleadores, ingresos como trabajador independiente o por prestación de servicios como contratista, o ingresos como pensionado en un mismo período de tiempo, las cotizaciones correspondientes al Sistema General de Salud y de Pensiones serán efectuadas en forma proporcional al régimen de compensaciones, al salario que tenga como dependiente, a los honorarios o ingresos que tenga como trabajador independiente, a la pensión o ingresos que tenga por pensión, o al ingreso devengado en cada uno de los sectores, y sobre la misma base.

Artículo 25. *Pago de la cotización en materia de salud, pensiones y riesgos profesionales.* La Cooperativa de Trabajo Asociado preverá en el presupuesto del ejercicio económico los gastos necesarios para el pago de las cotizaciones a la Seguridad Social Integral.

Para el efecto, los estatutos de la Cooperativa o Precooperativa deberán determinar la forma como los trabajadores asociados contribuirán al pago de las cotizaciones.

Las organizaciones a las que se refiere la presente ley, deberán constituir un Fondo de Seguridad Social, a cuyo cargo estará el porcentaje de la cotización al Sistema de Seguridad Social Integral, que se defina en los estatutos, el cual se alimentará, entre otras fuentes, con por lo menos el 40% de los excedentes del período.

Una vez el Fondo de Seguridad Social alcance un monto equivalente al 130% del valor de los aportes anuales a la Seguridad Social del ejercicio anterior, incrementado por IPC, el valor del Fondo que exceda de dicho monto se distribuirá, conforme con lo establecido en los estatutos y en la ley sobre el régimen económico de las Cooperativas, previa autorización de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Para cada ejercicio anual, con base en el monto alcanzado por el Fondo de Seguridad Social y en el presupuesto de los gastos calculados para el pago de los aportes correspondientes, se reliquidará la proporción en la cual contribuyen los asociados y el Fondo de Seguridad Social, de manera tal que la proporción de la contribución del Fondo sea creciente, hasta alcanzar un tope máximo del 90% del valor de las contribuciones al Sistema de Seguridad Social Integral.

Lo anterior, sin perjuicio de poder destinar para estos fines los recursos del Fondo de Solidaridad, los cuales también podrán ser empleados en otros servicios de previsión o solidaridad que la cooperativa establezca por fuera de los contemplados en la ley de seguridad social.

Parágrafo. Las cooperativas y precooperativas deberán remitir a la Superintendencia de la Economía Solidaria, anualmente, los informes relacionados con la constitución, monto y reliquidación del porcentaje de la contribución al Sistema de Seguridad Social de que trata este artículo.

Artículo 26. *Requisitos para la afiliación de los trabajadores asociados al Sistema Integral de Seguridad Social.* La afiliación al Sistema por parte de los trabajadores asociados requiere la demostración efectiva de:

- a) La condición de asociado y de la prestación de un trabajo personal a través de la Cooperativa, y
- b) El certificado de constitución y funcionamiento de la Cooperativa de Trabajo Asociado, expedido por la autoridad competente, el cual será exigible para el registro del aportante de la cooperativa o precooperativa ante la administradora.

La Superintendencia Nacional de Salud, la Superintendencia Bancaria, el Ministerio de la Protección Social, o las administradoras podrán verificar el mantenimiento de la calidad de trabajador asociado y el monto de los aportes.

Artículo 27. *Inscripción de las Cooperativas de Trabajo Asociado en el Registro Unico de Aportantes.* Las Cooperativas de Trabajo Asociado deberán inscribirse en el Registro Unico de Aportantes y en los demás sistemas de información, conforme con las disposiciones legales vigentes.

## CAPITULO SEPTIMO

### Del régimen de prohibiciones

Artículo 28. *Prohibición para actuar como intermediario o empresa de servicios temporales.* Las Cooperativas de Trabajo Asociado no podrán disponer del trabajo de los asociados para suministrar mano de obra temporal a usuarios o a terceros beneficiarios, o remitirlos como trabajadores en misión con el fin de que estos atiendan labores o trabajos propios de un usuario o tercero beneficiario del servicio o permitir que respecto de los asociados se generen relaciones de subordinación o dependencia con terceros contratantes.

En los eventos en que se configuren prácticas de intermediación laboral, o ejecución de actividades propias de las Empresas de Servicios Temporales, tanto la Cooperativa de Trabajo Asociado como sus directivos serán solidariamente responsables con el tercero contratante, de las obligaciones económicas que se causen a favor del trabajador asociado.

Artículo 29. *Prohibición para personas naturales o jurídicas.* Ninguna persona natural o jurídica, miembro, socio, representante o empleado del contratante podrá participar o influir directa o indirectamente en la Cooperativa de Trabajo Asociado con la cual contrata.

Artículo 30. *Prohibición de actuar como entidades de afiliación colectiva.* Las Cooperativas de Trabajo Asociado solo podrán afiliarse al Sistema de Seguridad Social Integral a sus trabajadores asociados y no podrán actuar como entidades agrupadoras o como agremiaciones para la afiliación colectiva para trabajadores independientes al Sistema de Seguridad Social, ni como asociaciones mutuales para los mismos efectos.

La cooperativa que viole esta prohibición se hará acreedora a las sanciones establecidas por la ley en la presente ley y demás normas complementarias.

Artículo 31. *Prohibición para cooperativas diferentes a las de trabajo asociado.* Las cooperativas multiactivas, integrales o especializadas no podrán tener relaciones de trabajo asociado con sus trabajadores, ni establecer secciones de trabajo asociado.

Las Cooperativas a que hace referencia en el inciso primero de este artículo, con actividad de trabajo asociado, tendrán un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley para desmontar la sección de trabajo asociado.

Artículo 32. *Prohibición para las entidades promotoras de precooperativas.* Las entidades promotoras de Precooperativas de Trabajo Asociado no podrán participar en los órganos de administración, dirección y de control de aquellas.

## CAPITULO OCTAVO

**De la inspección vigilancia y control**

**Artículo 33. Dirección de la inspección, vigilancia y control.** Corresponde a la Superintendencia de la Economía Solidaria ejercer la inspección, vigilancia y control de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado, de conformidad con las atribuciones establecidas en la presente ley y en las normas generales aplicables a los organismos del sector cooperativo.

En los casos en que la vigilancia de la actividad económica especializada realizada por la Cooperativa de Trabajo Asociado esté a cargo de otras superintendencias, estas tendrán las mismas facultades y podrán imponer las mismas sanciones previstas en la presente ley y las establecidas en otras disposiciones a cargo de la Superintendencia de Economía Solidaria, respecto de los organismos del sector solidario, sin perjuicio de las demás facultades que puedan ejercer o sanciones que puedan imponer, de conformidad con las normas que les sean aplicables. En todo caso las Superintendencias que impongan las sanciones aquí señaladas, deberán informar de ello a la Superintendencia de Economía Solidaria.

De igual forma, el Ministerio de la Protección Social deberá efectuar inspección y vigilancia sobre las actividades de trabajo asociado.

**Artículo 34. Atribuciones de la Superintendencia de la Economía Solidaria.** Además de las funciones previstas en disposiciones generales sobre la materia, corresponde a la Superintendencia de la Economía Solidaria, respecto de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado:

1. Ejercer la inspección, vigilancia y control, para evitar que los administradores, órganos de vigilancia y Revisor Fiscal permitan el uso indebido de la naturaleza jurídica cooperativa, le permitan a empleadores obtener ventajas o prebendas económicas que son propias de los organismos cooperativos, vulneren la autonomía democrática, administrativa y técnica de las cooperativas y en general, desarrollen actos o hechos contrarios a los principios establecidos en esta ley.

2. Velar por que las Cooperativas de Trabajo Asociado en la ejecución de sus actividades cumplan efectivamente con las características que les son propias y con los principios generales y especiales a que deben someterse.

3. Sancionar el uso indebido de las siglas CTA o PCTA de que trata esta ley.

4. Efectuar control de la elección, composición y funcionamiento de los órganos de administración, control y vigilancia, velando por que los trabajadores asociados gocen de efectiva participación en ellos.

5. Vigilar el cumplimiento de las actividades de educación, solidaridad e integración cooperativas y el cumplimiento de lo señalado respecto del Fondo de Seguridad Social.

6. Convocar con carácter preventivo y obligatorio a la Asamblea General extraordinaria de asociados, cuando a su juicio y previa investigación advierta la existencia de irregularidades o actuaciones de los órganos de administración contrarios a la ley, a las buenas costumbres, al espíritu de cooperativismo, o a los principios y valores cooperativos del trabajo asociado. La convocatoria tendrá por finalidad que el respectivo ente de control informe a la asamblea sobre las presuntas irregularidades para que se tomen las decisiones pertinentes.

**Parágrafo.** En ejercicio de las anteriores atribuciones la Superintendencia de la Economía Solidaria podrá imponer multas sucesivas de cien (100) hasta quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, cuando las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado desarrollen actividades y prácticas contrarias a las disposiciones contenidas en esta ley y que desvirtúen su naturaleza.

Esta misma sanción será aplicada por la Superintendencia Nacional de Salud cuando las cooperativas afilien a la seguridad social en salud a personas con quienes no se tenga acuerdo cooperativo.

**Artículo 35. Causales de suspensión y cancelación de la personería jurídica y del registro.** La Superintendencia de la Economía Solidaria,

garantizando el debido proceso y el derecho de defensa, podrá ordenar la suspensión o la cancelación de la personería jurídica y del correspondiente registro a las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado, cuando se presente cualquiera de las siguientes causales:

1. Desarrollar actividades o prácticas ilegales que desvirtúen la naturaleza y finalidad de las Cooperativas de Trabajo Asociado.

2. Incumplimiento reiterado de las disposiciones estatutarias y reglamentarias.

3. No presentar información legal, contable y financiera durante un (1) año, caso en el cual se entenderá que la Cooperativa o Precooperativa de Trabajo Asociado no está cumpliendo con el objeto social.

**Parágrafo.** La cancelación prevista en el presente artículo implica que la Cooperativa de Trabajo Asociado quedará en estado de disolución y se procederá a su liquidación.

Se podrá ordenar la suspensión de la personería jurídica y del registro, como etapa previa la cancelación, cuando la cooperativa se encuentre en alguna de las causales señaladas en el presente artículo, suspensión que impedirá que la cooperativa continúe desarrollando su objeto social.

**Parágrafo.** La Superintendencia Nacional de Salud podrá ordenar la cancelación de la personería jurídica y del registro cuando la cooperativa realice prácticas no autorizadas actuando como entidad de afiliación colectiva de trabajadores independientes al Sistema de Seguridad Social en Salud

**Artículo 36. Atribuciones del Ministerio de la Protección Social.** El Ministerio de la Protección Social respecto de las actividades de trabajo asociado queda facultado para:

1. Exigir que al regular el trabajo asociado no se desconozcan normas constitucionales y legales relacionadas con la protección del trabajo del menor, la maternidad y la salud ocupacional.

2. Inspeccionar, vigilar y controlar el cumplimiento de lo dispuesto en el Régimen de Trabajo y Compensaciones.

3. Verificar y controlar que las Cooperativas de Trabajo Asociado no desarrollen de forma directa o encubierta actividades propias de las Empresas de Servicios Temporales, agencias de colocación de empleo, representantes o intermediarios de los empleadores o cualquier otra forma de intermediación laboral.

4. Solicitar a la Superintendencia de la Economía Solidaria o a la que corresponda conforme a la actividad económica especializada que adelante la Cooperativa de Trabajo Asociado, la cancelación de la personería jurídica y el correspondiente registro ante la Cámara de Comercio cuando compruebe que aquella adelanta irregularmente las actividades a que se refiere el numeral anterior.

5. Realizar las acciones de prevención, inspección, vigilancia y control para evitar que los empleadores, personas naturales o jurídicas, utilicen las Cooperativas de Trabajo Asociado con el fin de evadir obligaciones laborales o hacer más precarias las condiciones laborales de los trabajadores asalariados.

6. Velar porque las Cooperativas de Trabajo Asociado cumplan con las disposiciones legales vigentes en materia de pensiones y riesgos profesionales.

7. Atender las reclamaciones que los trabajadores asociados presenten por el incumplimiento de las obligaciones generadas con ocasión de la relación del trabajo asociado.

8. Actuar como conciliador en las eventuales discrepancias entre las partes que demuestren interés jurídico.

**Parágrafo.** En desarrollo de las anteriores funciones, previa investigación, el Ministerio de la Protección Social podrá imponer multas de cien (100) hasta quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a los terceros que contraten con la cooperativa, a las cooperativas y a su representante legal, al revisor fiscal y demás miembros directivos vinculados a órganos de administración y vigilancia, sin perjuicio de los traslados que por competencia deba hacer a la respectiva superintendencia.

## CAPITULO NOVENO

## Disposiciones finales

Artículo 37. *Formas de solución de conflictos de trabajo.* Las diferencias que surjan entre las cooperativas de trabajo asociado y sus asociados en virtud de actos cooperativos de trabajo se someterán en primer lugar a los procedimientos de arreglo de conflictos por vía de conciliación estipulados en los estatutos. Agotada esta instancia, si fuera posible, se someterán al procedimiento arbitral de que trata el Código de Procedimiento Civil, o a la jurisdicción laboral ordinaria.

Artículo 38. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley entrará a regir a partir de la fecha de su publicación, deroga las demás disposiciones legales que le sean contrarias, en especial el Decreto 468 de 1990.

Diego Palacio Betancourt,

Ministro de la Protección Social.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

La Constitución Política de 1991 consagró en su preámbulo (...) “*el pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, (...) invocando la protección de Dios y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación, y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad... sanciona y promulga la siguiente Constitución*” (...)

El preámbulo de la Constitución Política incorpora mucho más que un simple mandato específico, contiene *los fines hacia los cuales tiende el ordenamiento jurídico*<sup>1</sup>, por lo que debemos concluir que el TRABAJO se constituye en pieza fundamental de la actividad legislativa y que su reglamentación no puede ser ignorada por el Estado.

Dando desarrollo a este mandato fundamental, la Carta Política precisa más adelante lo siguiente:

Artículo 1°. (...) *Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, (...) fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo, y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general(...)*

Artículo 25. Dispone que (...) “**el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado.** Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas(...)”, indicándonos la Constitución que el Trabajo, también es visto como un derecho fundamental que debe ser especialmente protegido por el Estado.

Artículo 53. “(...) El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar (...), Este artículo demanda del Estado la obligación de velar por la creación de las condiciones que hagan real y efectivo el mandato del Trabajo como deber y derecho.

La Carta Política asimismo plantea en sus artículos 58 y 333 una nueva concepción de trabajo enmarcado dentro del concepto de solidaridad.

Artículo 58. “(...) El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Artículo 333 inciso 3°. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

Todas las anteriores disposiciones constitucionales obligan al Estado a crear mecanismos de protección al trabajo en todas sus dimensiones (dependiente, independiente, solidario), teniendo como contexto esta protección por parte del Estado se desarrolla el presente marco normativo, pretendiendo de manera primordial generar espacios efectivos en la generación de nuevas y más eficientes formas de trabajo digno y justo para todos los colombianos.

## Las Cooperativas de trabajo asociado y su realidad concreta

En la misma línea de desarrollar nuevas formas de trabajo y mejorar las condiciones de vida de la población, desde mediados de la década de 1980 Colombia ha venido incursionando en el impulso al sector solidario particularmente con la aparición de las **Cooperativas de Trabajo Asociado**, que son empresas asociativas sin ánimo de lucro, que vinculan el trabajo personal de sus asociados y sus aportes económicos para la

producción de bienes, ejecución de obras, o la prestación de servicios en forma autogestionaria.

Las estadísticas más recientes de la Superintendencia de la Economía Solidaria para el período 2000 a 2003 muestran la siguiente evolución de las Cooperativas de Trabajo Asociado:

- Crecimiento de las Cooperativas de Trabajo Asociado 144%.
- Aumento del número de asociados 331%.

Adicionalmente a la pujanza de las Cooperativas de Trabajo Asociado no puede desconocerse que hoy estas constituyen una fuerza de trabajo importante que dinamiza la economía, generando ingresos para familias de estratos bajos y de grupos socialmente marginados, es así como en el 2003 se tenían cerca de 180.000 asociados que generaron los siguientes resultados:

- Incremento de los Activos 178,3%.
- Incremento en la propiedad de planta y equipo, 64,9%.
- Variación en los ingresos 322%.
- Incremento de los Excedentes 17%.

Esta nueva forma de proteger y garantizar el derecho al trabajo de los colombianos no puede pasar desapercibida en momentos en los cuales el desempleo afecta a más de 2.842.000<sup>2</sup> de colombianos. Situación que convoca a todos los sectores para buscar nuevas modalidades de Trabajo que generen ingresos, salud, educación y protección social para más familias. Es por esto que modelos como el de las Cooperativas de Trabajo Asociado, requieren de ajustes normativos que garanticen el mandato constitucional del derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.

El modelo de estas cooperativas sería altamente eficiente en el logro de resultados sociales y económicos sino fuera por algunos problemas que en la práctica obstaculizan su desarrollo, inconvenientes que surgieron desde el momento mismo de su creación con la Ley 79 de 1988 y que se han ido consolidando e incrementando en las últimas décadas, hasta llegar a desvirtuar los principios de solidaridad, autonomía, autogestión, equidad y protección social que corresponden a la esencia de esta figura y que ahora es el momento de corregir para evitar que estas nuevas modalidades de trabajo se consoliden como instrumentos para desconocer la normatividad laboral o para instaurar prácticas de elusión y evasión de aportes a la seguridad social y, en general, menoscabar la calidad de vida de sus asociados.

Estos propósitos de colmarán prohibiendo y sancionando conductas irregulares y fomentando acciones concretas para contrarrestar la problemática identificada y es por ello que se hace necesaria la aprobación del proyecto de ley que estamos sometiendo a consideración del Congreso de la República, que es el producto del un plan de trabajo liderado y coordinado por este Ministerio, con la participación de entidades como Dansocial, la Superintendencia de la Economía Solidaria y otras tales como la de salud, transportes y vigilancia y seguridad privada. Proyecto que pretende clarificar el régimen normativo y regulatorio de esta figura, específicamente en los siguientes ejes temáticos:

a) **Conceptualización del Trabajo Cooperativo Asociado:** En la actualidad no está muy claro que este tipo de trabajo es especialísimo y diferente del independiente y del dependiente regulado por el Código Sustantivo del trabajo, por lo cual es importante precisar sus elementos característicos, entre otros que no se trata de trabajo subordinado, sino que tiene una legislación especial y que solo puede ser prestado de manera personal por personas naturales que se asocian de manera autogestionaria;

b) **El trabajo no asociado es excepcional al interior de este Tipo de Cooperativas:** Pese al expreso pronunciamiento de la Corte Constitucional contenido en la Sentencia C-211 de 2000, al revisar la constitucionalidad del artículo 59 de la Ley 79 de 1988, en el sentido de afirmar que solo de manera excepcional y previamente justificada se podían vincular

<sup>1</sup> C. Const. Sentencia C-479 agosto 6/92.

<sup>2</sup> DANE. Encuesta Continua de Hogares. Mes de febrero de 2005.

trabajadores no asociados a los que se les aplicaría el C. S. del T., en la práctica algunas cooperativas vinculan de manera permanente este tipo de trabajadores, desnaturalizando el trabajo asociado, por una parte, y, por otra, utilizando ficticiamente esta figura para hacer más precarias las condiciones de trabajadores con carácter subordinado y dependiente que hace aparecer como asociados a la cooperativa;

c) **Seguridad Social Integral:** Tanto la Ley 79 de 1988 como el Decreto 468 de 1990, son anteriores a la actual Constitución Nacional y a la Ley 100 de 1993, razón por la cual en el tema del régimen de seguridad social de las Cooperativas de Trabajo Asociado, contienen algunas disposiciones que no están en concordancia con los principios de universalidad y obligatoriedad del Sistema Integral de Seguridad Social, razones por las cuales en este sector se presentan preocupantes prácticas de elusión y evasión de aportes que corresponden al Sistema de Seguridad Social, por lo cual es fundamental actualizar conceptos básicos acordes con la normatividad constitucional y legal vigente en esta materia y con sus desarrollos jurisprudenciales;

d) **Concepción errada en el sentido de que a las Cooperativas de Trabajo Asociado solo están concebidas para la producción de bienes:** Pese a que reglamentación actual como la contenida en el Decreto 468 de 1990, se refiere a la prestación de servicios por parte de una CTA, existe una tendencia generalizada a enmarcarlas únicamente en el campo de la producción, por lo cual es importante delimitar el marco en el cual estas organizaciones asociativas pueden prestar válida y legalmente la prestación de servicios a terceros;

e) **Cerrar toda posibilidad de que utilizando las figuras de las CTA's se realicen encubiertamente actividades de intermediación laboral o prácticas exclusivamente autorizadas por la ley a las Empresas de Servicios Temporales:** En los últimos años se ha venido observando con preocupación que la gestión de algunas Cooperativas de Trabajo Asociado se ha orientado con un claro enfoque laboral, conformándolas para suplir las deficiencias del mercado y con propósitos de facilitar la contratación de mano de obra bajo otros esquemas, sin que el personal así contratado quede cubierto con los derechos derivados de la aplicación de derecho laboral ordinario, el cual ha sido percibido por ciertos sectores como inflexible, de baja competitividad, excesivamente costoso y poco productivo en términos de eficiencia del recurso humano.

La utilización irregular de la CTA simulando actividades propias de las Empresas de Servicios Temporales permite que de manera irregular los terceros contratistas ahorren entre un 12% y un 15% de lo que antes pagaban a la Empresa de Servicios Temporales por la intermediación (9% de parafiscales, más 4% ó 5% de la comisión de administración de la nómina), además de lo que dejan de percibir los supuestos asociados, que en realidad son trabajadores subordinados, que por la supuesta condición de asociados quedan por fuera de las normas del C. S. de T.;

f) Cerrar las posibilidades de maniobras que permiten que las Cooperativas de Trabajo Asociado estén sometidas a la autoridad e influencia de personas naturales o de los representantes legales de las empresas que las contratan;

g) Evitar que sean utilizadas como entidades de afiliación colectiva para trabajadores independientes;

h) No permitir la desnaturalización de la Cooperativa de Trabajo Asociado en su carácter de especializada, para que sea utilizada como cooperativa multiactiva o integral, desarrollando el trabajo asociado directamente o creando secciones de trabajo asociado;

i) Definir y determinar claramente el régimen de inspección, vigilancia y control de manera que se elimine toda posibilidad conflicto o ausencia de competencias institucionales en este sector;

j) Fortalecer los instrumentos sancionatorios.

### 3. Estructura del proyecto de ley

La estructura básica del proyecto es la siguiente:

**Capítulo 1. Disposiciones generales:** Contiene el objeto y el campo de aplicación.

**Capítulo 2. Trabajo asociado:** Definición, acuerdo cooperativo de Trabajo, naturaleza de la relación de trabajo, condición especial para asociarse, excepciones al trabajo asociado y desnaturalización del trabajo asociado.

**Capítulo 3. Organización de las Cooperativas de Trabajo Asociado:** Naturaleza de la CTA, objeto social, reconocimiento, características de la CTA, propiedad, posesión y tenencia de los medios de producción y/o de labor, denominación abreviada, plazo para adecuar estatutos y regímenes.

**Capítulo 4. Precooperativas de Trabajo Asociado:** Definición, duración y reconocimiento.

**Capítulo 5. Régimen de Trabajo Asociado y Compensaciones:** Obligatoriedad y autorización, definición de compensaciones, principio de orden y acatamiento y contenido del Régimen de Trabajo y Compensaciones.

**Capítulo 6. Seguridad Social Integral:** Responsabilidad de la CTA frente al Sistema Integral de Seguridad Social, afiliación e ingreso base de cotización en materia de salud, pensiones y riesgos profesionales, pago de la cotización en materia de salud, pensiones y riesgos profesionales, requisitos para la afiliación de los trabajadores asociados al Sistema e inscripción de la CTA en el Registro Único de Aportantes.

**Capítulo 7. Régimen de prohibiciones:** Prohibición para actuar como intermediario o Empresa de Servicios Temporales, prohibición para personas naturales o jurídicas, prohibición para actuar como entidades de afiliación colectiva, prohibición para cooperativas diferentes a las de trabajo asociado y prohibición para entidades promotoras de Precooperativas.

**Capítulo 8. Inspección, vigilancia y control:** Dirección de la inspección, vigilancia y control, atribuciones de la Superintendencia de la economía Solidaria, causales de suspensión y cancelación de la personería jurídica y del registro y atribuciones del Ministerio de la Protección Social.

**Capítulo 9. Disposiciones finales:** Formas de solución de conflictos de trabajo, vigencia y derogatorias.

De los honorables Congresistas,

Diego Palacio Betancourt,  
Ministro de la Protección Social.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., abril 13 de 2005

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 260 de 2005 Senado, *por medio de la cual se regula el Trabajo Asociado Cooperativo*, 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., abril 13 de 2005

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

Secretaría General

(artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 13 del mes de abril del año 2005, se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 260, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el Ministro de la Protección Social, doctor *Diego Palacio*.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 261 DE 2005 SENADO**

*por la cual se dictan unas normas relacionadas con la protección de la familia y la prevención de los embarazos en la población adolescente colombiana y planificación familiar.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. El Estado colombiano, en cabeza del Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación, el Departamento Nacional de Planeación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las Alcaldías Distritales y municipales y las entidades sin ánimo de lucro como Profamilia, en sus planes programas y presupuestos destinados a fomentar e incrementar anualmente la cultura del Embarazo Responsable en la población colombiana, con énfasis en la población adolescente y campesina del país, para evitar el incremento indiscriminado e irresponsable del país.

Artículo 2º. El Estado, mediante las entidades antes mencionadas, realizará y promoverá campañas de difusión, prevención y capacitación por los diversos medios de comunicación e implementará campañas masivas de información y cultura sexual, para lograr los propósitos de la presente ley.

Artículo 3º. El Estado colombiano, estimulará económicamente a los matrimonios celebrados por los ritos legalmente reconocidos por la ley y a las parejas que tengan convivencia de hecho, cuando declaren y certifiquen que se han sometido a un plan de Planificación Familiar.

Lo mismo que a las madres cabeza de familia que declaren que luego de su primer cría, quedan sometidas a un régimen de Planificación Familiar Integral.

Artículo. 4º El Estado creará los estímulos y recompensas para los hombres y mujeres que ya han procreado, que decidan libre y voluntariamente practicarse intervención quirúrgica como sistema de planificación familiar.

Artículo 5º. Autorícese al Presidente de la República, para que haga los traslados presupuestales necesarios y convenientes para la implementación y desarrollo de la presente ley.

Artículo 6º. La presente ley rige a partir de su promulgación.

*Manuel Antonio Díaz Jimeno,*

Senador.

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

Señor Presidente,

Señores Congressistas.

Asistido por la más profunda convicción de que el Congreso Colombiano debe contribuir con la formulación de Políticas Públicas para que el Estado colombiano mire a largo plazo y fije metas y derroteros en los Planes de Desarrollo que cuatrienalmente debe aprobar el poder legislativo, me estoy permitiendo presentar el proyecto de ley mediante la cual el Estado colombiano se compromete con sus nacionales a fijar unas pautas de profundo calado social, económico, político como es el que contiene el presente proyecto que pretende regular y tratar aspectos relacionados con la conformación y protección de la familia, la prevención del embarazo en las adolescentes y la planificación familiar.

**Consideraciones constitucionales**

El desarrollo y concepción de la presente ley tiene profundas y arraigadas fuentes en nuestro estatuto mayor. El **artículo 1º** dice que somos un Estado Social de Derecho, democrático, participativo, pluralista y fundado en el respeto a la dignidad humana y nada más digno y respetuoso será que el propio Estado por ante sus autoridades, diseñe política públicas para prevenir actos y hechos inhumanos como es la proliferación de madres menores embarazadas, sin capacidad económica, psicológica u orgánica para procrear seres en plenitud de capacidades.

El **artículo 2º** de nuestra carta, enseña que son fines del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; entre otros. Y que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra y bienes.

Así las cosas, el presente proyecto se enmarca perfectamente dentro del espíritu de la norma mayor, toda vez que solo pretendemos servir a la comunidad mediante la prevención.

El **artículo 5º** nos enseña que el Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad. Lo que hoy en día estamos impávidos presenciando, es la desintegración de la familia por la vía de la desertión, el abandono o la huida de las niñas que embarazadas a temprana edad se fugan del lado de sus padres por el temor a la represión, al castigo o a una obligación de abortar. Acá estamos tomando el toro por los cuernos y estamos enfrentando una realidad sociológica que es menester enmendar, corregir y prevenir para que la familia colombiana no crezca ilógicamente.

También el **artículo 11** de la C. P. nos dice que la vida es vida es un derecho inviolable. Y sabemos que las niñas embarazadas y obviamente los nuevos y futuros seres en estado de gestación y formación corren grandes peligros al quedar una menor embarazada y ella no estar apta, capacitada o preparada para este rol y proceso, ambos seres corren peligro, bien por los procedimientos angustiosos para ocultar o esconder el embarazo o bien por las malas y desinformadas prácticas para erradicar la gestación. Queremos proteger mediante la prevención ambas vidas, tanto la de la madre infante como la del ser engendrado.

El **artículo 12** de nuestra Constitución prohíbe que nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Pero ¿qué es lo que está sucediendo en nuestra realidad? Que los primeros y mayores torturadores de las infantes y adolescentes embarazadas son sus padres, hermanos y vecinos. Allí se encuentra uno con tratos inhumanos, crueles, despiadados por el hecho del embarazo precoz o mejor a una edad muy temprana. La amenaza o real expulsión de la vivienda, el retiro del colegio, el tener que abandonar estudios para proveer su propio sustento y posteriormente el de su bebé, se constituye en fuente de mal trato. Hablamos de los tratos crueles y de las crueldades físicas o psicológicas por no hablar del desaparecimiento social o familiar, por medio del ocultamiento.

De otro lado, el **artículo 13** nos ubica frente al principio de la Igualdad ante la ley, y dice que las personas deberán recibir un trato igual frente a la ley, así como la misma protección y trato de las autoridades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, etc.

Fenomenológicamente y socialmente no somos iguales. La igualdad planteada es desde el punto de vista filosófico y legal. Pero para qué decimos mentiras y llamarnos a engaños cuando nosotros sabemos que las reacciones y los comportamientos de los padres de estratos 6, 5, 4 y 3 es totalmente diferente a la reacción y trato de los padres y parientes frente a los embarazos de sus hijas menores en los estratos 0, 1, y 2. Los primeros acuden a sistemas sofisticados de aborto —que dicho sea de paso, tal cual lo planteamos, está prohibido—. Los segundos acuden a otro tipo de sistemas, reaccionan violentamente, expulsan a sus hijos de las

casas, etc. Deseamos pues, mediante la presente ley que la prevención sea universal, general con igualdad de oportunidades para todo el universo de la población infantil y púber en alto riesgo de quedar embarazada, de que obtenga información y formación para prevenir embarazos inoportunos, no deseados, en edad muy corta y con posibilidad económicas nulas para proveer los de su manutención y la de su descendencia. De esa forma frenaremos uno de los mayores multiplicadores de pobreza en nuestro país.

Esta ley desarrollará el precepto para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados, como es el caso de las comunidades indígenas, campesinas o más apartadas de nuestros centros urbanos y culturales.

De otro lado, la presente ley está direccionada e inspira a cumplir y observar el precepto constitucional de que el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan, independientemente de donde provengan (familia, vecindario, escuela, etc.).

Reconocemos y aceptamos el precepto del **artículo 15** de que todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar, a su buen nombre. Por su puesto, el proyecto no quiere ahondar ni limitar el principio de la intimidad de las personas y menos desea regular la actividad privadísima como es la sexual. Lo que deseo y pretende el proyecto, es que esa relación sexual que es desarrollo del principio de intimidad personal, sea serio, consciente, responsable, que no implique procreación irresponsable, que no implique afectación de terceros, como es el caso de los padres de los adolescentes implicados en el caso. Ya que una relación con consecuencias de embarazo entre jóvenes lo que afecta no es a dos personas (los novios) sino que implica dos Familias, estudio, etc.

¿Qué pasa con el buen nombre, crédito y reputación de una menor embarazada y la de su compañero de actividad? El Estado debe respetarlos y hacerlos respetar.

El **artículo 17** prohíbe la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas.

Lamentablemente estamos presenciando una modalidad de esclavitud en casos donde adolescentes embarazadas tienen que canjear su alimento por un trabajo, el techo por un trabajo nada remunerado.

Al interior de las familias para sostener otra boca más, se deben dejar los estudios para comenzar a producir y esta modalidad de servidumbre no se denuncia por temor, por ignorancia, por no tener alternativa, ahí se presentan casos de trata de seres en casas de adopción y luego en diversas formas de prostitución. Deseamos que estas formas de vejámenes contra una población indefensa cese.

Si bien el trabajo es un derecho y una obligación social no es menos cierto que debemos propender por un trabajo calificado, por un trabajo previamente capacitado para mejorar procesos productivos. No se nos escapa al entendimiento que la familia es la primera dispensadora de mano de obra en el proceso productivo, pero esa mano de obra debe ser hábil, conocedora, debidamente preparada y así será mejor remunerada. Pero arrojar al mercado laboral mano de obra de los menores para sobrevenir a sus necesidades fundamentales, sin capacitación, sin experiencia, sin habilidad, no solo es nocivo y lesivo para el aparato productivo, sino que es factor de pauperización de la mano de obra. Si capacitamos mejor a nuestros jóvenes, si los aprestamos y los sacamos a tiempo y sin necesidades al mercado laboral, su dignidad humana será respetada y enaltecida de lo contrario no estamos dando la protección debida ni a las personas ni al sistema económico nacional.

Lo que esencialmente pretende el proyecto es dar cabal aplicación al **artículo 42** de nuestra Carta ya que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad y ella no puede verse amenazada ni escindida por los fenómenos de embarazo temprano de uno cualquiera de sus miembros. Estimamos que las familias deben tener una dinámica propia, en el sentido de crecer y multiplicarse a tiempo y con responsabilidad. El crecimiento irracional, el crecimiento de las tasas de natalidad en los países tercermundistas, son causas del mismo subdesarrollo, toda vez

que no alcanzan los recursos fiscales para atender una sobre-población que no produce directamente proporcional dentro del proceso económico nacional o regional, a la par que su crecimiento demográfico.

No entraremos a cuestionar si la procreación en los adolescentes constituye o no familia. Por el contrario estimamos que ello no es factor de construcción ni constitución de una nueva familia por la potísima razón de que los menores no tienen la capacidad emocional, económica, profesional o suficiente para constituirse como tal y estimamos que ese hecho está generando desintegración en cada núcleo familiar de los implicados nuevos padres. Opinamos que antes del “hecho”, los jóvenes no tienen ni les asiste el propósito de conformar una nueva familia, no están pensando en constituirse en un nuevo núcleo de la sociedad colombiana. Por el contrario creemos que ese embarazo ha sido *fruto del momento, resultado de la emoción, producto de la curiosidad, consecuencia de la inexperiencia, etc.*

Repetimos que con el proyecto pretendemos cumplir el mandato constitucional de que el Estado y la sociedad garanticemos la protección real e integral de la familia.

¿Que los jóvenes tienen derechos? ¡Por su puesto! ¿Pero esos derechos hasta dónde van? ¿Esos derechos implican y abarcan los derechos de sus padres? Los derechos de los jóvenes conllevan obligaciones y ese correlato debe darse mediante el deber de saber a ciencia y conciencia qué es lo que se está haciendo, con quién, para qué, cómo y las consecuencias y responsabilidades que ello trae. Los jóvenes deben conocer su cuerpo, deben conocer el cuerpo del semejante, deben saber las implicaciones de una relación sexual... Y es obligación del Estado impartir instrucción a nivel de prevención, de formación de ilustración, para no tener que asumir las cargas económicas que ello implica.

Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. ¿Este precepto constitucional lo observarán los jóvenes cuando no respetan la unidad familiar? ¿Cuando abusando de las jornadas laborales de sus padres, irresponsablemente se ponen a jugar a ser adultos? ¿Cuáles serían los deberes de los padres cuando han sido desconocidos los deberes de los hijos?

El tema implica filosófica y moralmente un cuestionamiento enorme que difícilmente el legislador podría responder, pero lo cierto y verídico es que es nuestra responsabilidad de dotar de herramientas al Estado para que a nivel de prevención, educación y ejemplos forme una juventud más responsable y consciente de sus actos sociales y sexuales, para que su problema no lo endose a sus padres, a su sociedad, al mismo Estado.

Sabemos y reconocemos el mandato constitucional que los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente, tienen iguales derechos y deberes. Pero antes de no aplicar este mandato, ¿por qué no prevenir y frenar las tasas de demografía en la población adolescente de Colombia?

La ley reglamentará la progenitura responsable. En estos casos ¿cómo se puede obligar a un “padre adolescente” a que sea responsable cuando ha cometido un acto de irresponsabilidad? Lo primero que se hace en estos casos, es obligar al nuevo padre a que trabaje, es decir, se le obliga para que abandone sus estudios y luego se le coloca en “cualquier” trabajo ya que lo importante no es la calidad ni el ingreso, sino que “aporte” para el sostenimiento de la criatura... ¿Dónde, pregunto yo, queda la responsabilidad de los padres de los jóvenes que no estuvieron pendientes de la preparación, capacitación, prevención de esa situación? ¿Acaso acá no habría una corresponsabilidad? La ley debería reconocer ese fenómeno social y distribuir las cargas económicas del sostenimiento del nuevo ser entre ambas familias, ya que la responsabilidad debe ser compartida, así como debió ser la responsabilidad y obligación de la formación.

Cuando el constituyente del 91, consagró que *la pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos*, estaba pensando en la pareja adulta, en la pareja mayor, en la pareja debidamente formada como matrimonio y no en la pareja accidental, ocasional, en la

pareja de aventura pueril, ni mucho menos en una pareja de estudiantes de sexto u octavo grado de educación... Por esa razón es que la ley tiene la obligación interpretando al Constituyente, de reglar, regular o reglamentar lo no previsto por el Constituyente sin desmedro de los derechos fundamentales.

Deseamos reiterar nuestro inconformismo con la sistemática violación del espíritu y literalidad del artículo cuarenta y tres de la Carta, toda vez que a raíz de los embarazos de las adolescentes, estas vienen sufriendo una serie de maltratos y discriminaciones al igual que se les niega las mismas oportunidades que a los hombres. Discriminaciones y maltratos por el hecho del temprano embarazo, discriminaciones y maltratos por parte de su propia familia, de su vecindario o de su núcleo escolar.

Lamentablemente hay que reconocer que el mandato del Constituyente del 91 no ha sido eficaz en el sentido de brindar especial asistencia durante el embarazo y después del parto, lo mismo que el subsidio alimentario previsto en la norma no hay cómo hacerlo efectivo y menos no tenemos cifras respecto de su condición de desplazada o condición socio-económica.

Antes de inaplicar el precepto de que el Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia, hay que brindar y dotar de herramientas al Estado, para reducir el fenómeno de las madres cabeza de hogar o madres solteras.

Terminaremos diciendo que el **artículo 44** de la Constitución sobre los derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Dejarían de ser letra muerta si antes no hay una política de Estado que prevenga el nacimiento indiscriminado de niños fruto de relaciones irresponsables, fruto de juegos de adolescentes, fruto de descuidos o violaciones o de tantas otras situaciones sociológicas que debe prevenir y curar un Estado Social al interior de una Sociedad enferma, poco formada, nada capacitada en temas de procreación o cultura sexual.

¿Para qué decir que se protegerá toda forma de abandono, cuando no hay recurso económico para construir, dotar y sostener esos centros de albergue? ¿Cómo proteger la violencia física o moral, dentro de las familias y de la sociedad cuando no formamos personas responsables en cultura sexual? ¿Para qué afirmamos y decimos que protegeremos de la venta, el abuso sexual, y la explotación laboral o económica si antes no hemos hecho nada en prevención, en formación, en educación sexual?

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. ¿Quién, cómo, cuándo y con qué recursos deberá desarrollarse este precepto constitucional? ¿Antes de que este precepto se convierta en letra muerta no es mejor acaso, disponer de recursos y estrategias para fortalecer políticas de educación, prevención, formación y cultura sexual?

Así como el **artículo 47** prevé que el Estado adelantará una política de previsión y rehabilitación para con los disminuidos físicos, de la misma manera el Estado debe desarrollar una política de prevención, educación, formación en los adolescentes y jóvenes en materia sexual, para evitar la proliferación de embarazos en edad escolar, a quienes se prestará la atención especializada y gratuita que requieran.

El proyecto propuesto se enmarca y encaja perfectamente dentro del espíritu del **artículo 48** de la Carta, ya que la seguridad social al ser un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, debe tener una etapa de prevención y ella debe estar sujeta a los mismos principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la seguridad social en la modalidad de prevención, educación y formación de la población joven en temas

relacionados con la sexualidad y la procreación responsable, la cual puede ser prestada por entidades públicas o privadas.

### Escuela de padres

Para nadie es un secreto que no hemos sido educados, formados ni criados para saber “ser padres”; en la mayoría de nuestros hogares el tema de la sexualidad es un tema tabú. Crecimos y nos desarrollamos como personas y luego como parejas sin tener muchas veces una orientación básica de lo que consistía serial y realmente la responsabilidad de “ser Padres”. Lamentablemente no hay una escuela o centro de formación que enseñe a ser padres, que eduque, instruya o apreste a las personas sobre las implicaciones sociales, económicas, culturales, políticas, familiares, sociológicas para saber ser padres. Ello es una vivencia diaria, una formación permanente, un aprender cotidiano.

Pues bien, lo que pretendemos es que mediante la instrucción, la formación, la capacitación se transmita la experiencia de los mayores sobre los valores e implicaciones que tiene el procrear. Si bien la formación debe empezar en la familia, ¿no es menos cierto que el día a día impide por las ocupaciones de los padres o de la madre cabeza de familia, compartir reflexivamente con los hijos y qué no decir de los casos donde no hay nada de comunicación entre padres e hijos o en los eventos donde los padres nada saben de cómo abordar el tema?

Hoy en día mediante la cátedra de educación sexual que se da en los colegios, algo se ha empezado, pero se requiere que la formación sea más integral, más agresiva —en el mejor sentido de la palabra— que llegue no solo a los educandos formales, sino que se requiere campañas masivas para que mediante los diversos medios de comunicación se dé información y formación.

También sabemos y conocemos la experiencia que viene adelantando el titular de la Alcaldía Local de San Cristóbal en el Distrito Capital, donde mediante una campaña denominada Cero Pollitos Embarazados, se ha dado a la tarea de concienciar a los jóvenes y padres de familia de la localidad del problema que los aqueja. Se dice que para el año 2002, en la sola localidad cuarta de Bogotá (San Cristóbal) se presentaron 2.500 casos de niñas embarazadas y una de ella tenía 10 añitos...

El doctor Jaime Orlando Reyes Guerrero, alcalde local de San Cristóbal, con su campaña ha logrado sensibilizar medios de comunicación, ha logrado la publicación de sendos artículos en diversos periódicos, ha logrado multitud de entrevistas, logró la realización de un Concierto encabezado por Andrea Echeverri, Cabas, Escarcha, entre otros artistas donde se unieron en un propósito para sensibilizar el tema en la ciudad.

En Bogotá se calcula que se presentan unos 20 mil embarazos en población entre los 10 y los 19 años de edad. Lo cual es concordante con las cifras del DANE quien sostiene que en el año 2001 hubo 157.000 partos en adolescentes en todo el país (decimos nosotros que de los censados...).

### Causas de embarazos

Según entendimos en la materia, son múltiples las causas que generan este fenómeno de embarazo en las adolescentes, a saber: Vacíos en la afectividad, baja autoestima, falta de cuidado y seguimiento de los padres, curiosidad, no hay proyecto de vida en los jóvenes, descuidos, carencia de conocimiento de las consecuencias de una relación.

No desconocemos que los problemas sociales, las dificultades económicas, las relaciones asimétricas en casos (hombres adultos con menores), las violaciones, el ocio, la curiosidad de los jóvenes o la malformación de una deficiente educación sexual pueden inducir e incrementar estas causas. Pero lo que no dudamos es que con campañas agresivas de formación e información seguramente se reducirán en un buen porcentaje.

Las implicaciones de una niña embarazada son múltiples. Tiene que dejar su cupo escolar y de esa forma le niega indirectamente ese cupo a otra niña. No sale al mercado laboral ya que no está capacitada. Es una carga económica para su familia e incrementa los costos de sostenimiento.

### Necesidad y conveniencia de la ley

El Estado colombiano, lamentablemente no ha entrado en la onda de la formulación de proyectos de largo alcance, no ha hecho conciencia de

la imperiosa necesidad de legislar a plazos largos ni mucho menos tiene políticas permanentes que superen los planes de desarrollo de que trata el artículo 365 de la C. P. Los planes de desarrollo son para períodos de cuatro años y cuando no hay continuidad en las políticas, en los planes y programas, por buenos, novedosos y bondadosos que sean los planes o programas de un gobierno, se requiere que determinados programas sean una política que supere el fenómeno temporal de los gobiernos para que se conviertan en planes y programas de Estado.

No deseo hacer un estudio de los costos económicos que representa para el Estado colombiano, la atención en materia hospitalaria (inicialmente) de estas niñas embarazadas, para pasar luego por los costos de sostenimiento que el Estado debe hacer a las madres solteras, a los menores de un año que carecen de recursos, seguidamente del esfuerzo económico para la atención de la escolaridad de los críos y así sucesivamente.

¿Por qué no hablar de los riesgos en materia de salud a la que se ven sometidas estas niñas, cuando aún no han terminado de formarse fisiológica, psíquica y socialmente y de los riesgos a los que se ven sometidos los seres recientemente engendrados por las deficiencias orgánicas, físicas, fisiológicas de los padres que por lo general son adolescentes?

Señores Congresistas, estoy convencido de la necesidad, urgencia, utilidad y conveniencia del presente proyecto, sé que los ponentes en cada Cámara harán importantes y valiosos aportes.

Cordialmente,

*Manuel Antonio Díaz Jimeno,*  
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA  
SECRETARIA GENERAL  
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., abril 13 de 2005

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 261 de 2005 Senado, *por la cual se dictan unas normas relacionadas con la protección de la familia y la prevención de los embarazos en la población adolescente colombiana*, 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., abril 13 de 2005

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

El día 13 del mes de abril del año 2005, se radicó en la plenaria del Senado el Proyecto de ley número 261, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Manuel Antonio Díaz Jimeno*.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud,*  
Senador de la República.

## PROYECTO DE LEY NUMERO 262 DE 2005 SENADO

*por medio de la cual se adiciona el literal j) del numeral 1*

*artículo 8º de la Ley 80 de 1993.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Se adiciona al artículo 8º de la Ley 80 de 1993. *De las inhabilidades e incompatibilidades para contratar.*

1. Son inhábiles para participar en licitaciones o concursos y para celebrar contratos con entidades estatales: el siguiente literal:

“j) *Quienes a nombre propio, por interpuesta persona o en representación de otro, tengan vínculo de parentesco en primer grado de consanguinidad ascendente y descendente, y en primer grado en línea colateral con quien ocupe la calidad de Congresista de la República, Magistrado de las Altas Cortes, Consejeros Superiores de la Administración, Ministros, Viceministros, Jefes de Departamentos Administrativos y Superintendentes. Esta inhabilidad se extiende por el término de un año más, contado a partir de la fecha de retiro de quien ha ejercido uno de los altos cargos públicos mencionados*”.

Artículo 2º. La presente ley entrará en vigencia desde su publicación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

*Camilo Sánchez Ortega,*  
Senador de la República.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

La Constitución Política de 1991 no se encontraba diseñada para adoptar la figura de la reelección y aún menos la de reelección inmediata. Por tal razón un cambio de tal naturaleza desarticula completamente la esencia del Estado Social de Derecho planteado en ella y de paso las garantías que debe albergar cualquier tipo de sistema democrático. Los Partidos Políticos enfrentan hoy una de sus peores crisis y al carecer de un Estatuto de Oposición el problema se agudiza.

El Gobierno Nacional a través de sus reformas a la Carta Fundamental viene aumentando a pasos exagerados el problema de la corrupción y clientelismo en Colombia. Este problema es de vieja data, ya que es de destacar que nuestro sistema político y sus prácticas rentistas permiten la manipulación de los recursos públicos para la satisfacción de los intereses personales y al adoptar el sistema de reelección del Presidente de la República es innegable que los fines personales del ejecutivo están claros y definidos.

Este proyecto de ley es uno de los dos proyectos que propongo contra la corrupción y el clientelismo, en defensa del sistema democrático y de los Partidos Políticos.

No es simple coincidencia que el último informe de la Organización Transparencia por Colombia advierta una notable caída en la calificación de corrupción en las entidades públicas del país, pasando de una calificación de 80,20 a 62,27 puntos, quedando así las tres ramas del poder, los órganos de control y la organización electoral en las categorías de medio y alto riesgo de corrupción. Qué lejos parecen estar los días del referendo, lanzado con el lema “contra la politiquería y contra la corrupción”. Vale la pena recordar que la corrupción en Colombia es un fenómeno social y un delito que causa cuantiosas pérdidas en todos los sectores sociales y a su vez es un factor determinante en los procesos de crisis, especialmente en la violencia que vive la Nación. La corrupción se define como toda acción u omisión de un servidor público o particular en ejercicio de funciones públicas, que lo lleva a desviarse de los deberes formales de su cargo o de su responsabilidad social, con el objeto de obtener beneficios pecuniarios, políticos o de posición social, con la consecuente lesión del patrimonio económico o moral de la sociedad, y en contravención de normas legales, éticas y morales. De otro lado el clientelismo se concentra en la burocracia estatal, proyectada a parientes y vecinos de cada servidor del Estado en pro de la tarea proselitista aumentando el caudal del jefe político.

La normatividad sobre los partidos y movimientos políticos, así como sobre los derechos y las garantías de la oposición, resulta fundamental en

cualquier democracia moderna, ya que como bien lo diría el tratadista Jaime Bernal Cuéllar en su libro “La democracia en Colombia”, la razón de ser de los partidos políticos no es otra que reunir y coordinar las reacciones individuales frente a los problemas que genera el universo político, a fin de unirlos para desarrollar una acción común.

La Ley 80 de 1993 es el marco normativo de la actividad estatal, a través de ella se recogen las normas fundamentales en materia contractual, por lo mismo es necesario analizar los principios que la rigen dentro de los cuales encontramos el artículo 24 que contempla el principio de transparencia, el cual garantiza en primer lugar la imparcialidad y por consiguiente la escogencia objetiva de contratistas aun en los casos de contratación directa o urgente. De otro lado en el artículo 29 encontramos el principio de la selección objetiva, según el cual la escogencia del contratista debe basarse en el ofrecimiento más favorable para la entidad, haciendo énfasis en la improcedencia de consideraciones caprichosas o subjetivas.

Los procedimientos de carácter público de selección del contratista debe garantizar la igualdad entre los oferentes, así como permitir que la administración escoja quien ofrezca las mejores condiciones para la satisfacción de la finalidad de interés público, cumpliendo de paso con los principios de eficiencia, transparencia, agilidad, oportunidad y de la estricta responsabilidad.

El régimen de inhabilidades e incompatibilidades para contratar con el Estado, también se encuentra regulado por el Estatuto de Contratación Estatal, a través de sus artículos 8°, 9° y 10. Son estas categorías estados de privación de las personas naturales o jurídicas en razón de circunstancias vinculadas con el contratista y cuya presencia impide la celebración del contrato, so pena de verse afectado de nulidad, sin perjuicio de las sanciones administrativas y penales a que haya lugar.

Conviene destacar que el proyecto de ley que presento regula una nueva inhabilidad, ya que estas se refieren a circunstancias imputables al contratista que impiden la celebración de cualquier tipo de contrato estatal por un tiempo determinado, las incompatibilidades se predicen respecto a la celebración de un contrato circunscrito a una determinada entidad y por un tiempo igualmente señalado en razón a vinculación de orden laboral o parentesco con personas de esa institución.

La Sentencia 429-97 Referencia: Expediente D-1594, Magistrado Ponente: Doctor Alejandro Martínez Caballero, a través de la cual la Corte Constitucional determina de manera clara la naturaleza de los impedimentos para contratar con el Estado cuando media vínculos de parentesco:

...“Para lograr esa transparencia la norma acusada excluye a los familiares de determinados servidores de la posibilidad de contratar con la entidad de la cual forma parte el funcionario. La Corte encuentra que este criterio es adecuado, pues entre los miembros de un mismo grupo familiar existen nexos de lealtad y simpatía, que podrían parcializar el proceso de selección, el cual dejaría entonces de ser objetivo. En efecto, es perfectamente humano intentar auxiliar a un familiar, pero estos favorecimientos en la esfera pública contradicen la imparcialidad y eficiencia de la administración estatal, la cual se encuentra al servicio del interés general. Por ello el favoritismo familiar o nepotismo ha sido uno de los vicios políticos y administrativos que más se ha querido corregir en las democracias modernas. No es pues extraño que esa lucha contra esas indebidas influencias familiares haya recibido consagración expresa en el constitucionalismo colombiano, como lo muestra el artículo 126 de la Carta, que prohíbe expresamente a los servidores públicos nombrar como empleados a sus familiares. Por consiguiente, es razonable que la ley pretenda evitar la influencia de esos sentimientos familiares en el desarrollo de la contratación estatal pues, como lo expuso la Sentencia C-415 de 1994, de esa manera se busca rodear de condiciones de transparencia, imparcialidad y seriedad a todo el proceso de contratación, el cual no solo se reduce a la decisión definitiva sino al trámite anterior que conlleva a la determinación de contratar con un particular”.

“En ese orden de ideas, al tomar en consideración la influencia de ese factor familiar, la ley no está violando el principio de la buena fe, que debe

regir las relaciones entre el Estado y los particulares (CP artículo 83) sino que, con base en la experiencia social cotidiana, y en perfecta armonía con las propias disposiciones constitucionales (CP artículo 126), está reconociendo la manera como las relaciones familiares pueden afectar la imparcialidad de la acción administrativa y de la función pública. Por ello la Corte no considera de recibo el argumento del actor según el cual la norma impugnada viola el principio de buena fe, punto que ya había sido claramente dilucidado por esta Corporación en la Sentencia C-415 de 1994. Dijo entonces la Corte:”

“...Las leyes que dicta el Congreso, obedecen al estudio y análisis que ese órgano hace de la realidad en cada momento que para el efecto habrá de apelar a las más variadas fuentes de conocimiento. Lo que la Corte controla no puede ser otra cosa que el producto final que se vierte en las leyes que sanciona y promulga el Presidente; no las ideas o prejuicios que pudieron estar o estuvieron en la mente de sus miembros. Es posible que el Legislador haya querido proscribir o prevenir determinadas prácticas que juzgó o imaginó censurables o reprobables, y esta presuposición en nada afectará la constitucionalidad de la ley que bajo esa convicción expida. Se admite sin dificultad que ciertos estatutos, entre ellos el Código Penal y los regímenes de incompatibilidades e inhabilidades, deben contar lamentablemente con una adecuada dosis de escepticismo en la condición humana. El legislador que no cavile sobre las posibles formas a través de las cuales se pueda hacer daño a los demás y al Estado, o sea incapaz de anticipar las vías a las que a menudo se acude para evadir sus preceptos, temerariamente corre el riesgo de crear una obra precaria o inútil que no defiende a la sociedad y sí desprestigia al derecho”.

El literal j), que pretendo adicionar al numeral 1 del artículo 8° de la Ley 80 de 1993, es la inhabilidad especial y concreta para los parientes en primer grado de consanguinidad en línea ascendente y descendente, o en primer grado colateral con altos funcionarios del Estado, para contratar con la Administración directamente o por interpuesta persona.

El único objetivo de este proyecto de ley es fortalecer los mecanismos necesarios para combatir la corrupción y el clientelismo, como herramienta básica en la búsqueda de un sistema democrático limpio y justo y en ausencia del Estatuto de Oposición se hace inminente aprobar este tipo de garantías que permitan a los Partidos Políticos una contienda electoral en igualdad de condiciones.

Camilo Sánchez Ortega,  
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA  
SECRETARIA GENERAL  
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., abril 13 de 2005

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 262 de 2005 Senado, *por medio de la cual se adiciona el literal j) del numeral 1 del artículo 8° de la Ley 80 de 1993*, 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 Cuarta 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., abril 13 de 2005

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Cuarta 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

Secretaría General

(artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 13 del mes de abril del año 2005, se radicó en la plenaria del Senado el Proyecto de ley número 262 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Camilo Sánchez Ortega*.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 263 DE 2005 SENADO**

*por medio de la cual se adiciona el inciso segundo al artículo 3º de la Ley 489 de 1998.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 3º de la ley 489 de 1998 quedará de la siguiente forma:

“Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen”.

*En razón del principio de transparencia, se inhabilita para ocupar cargo público nombrado por el Ejecutivo y que cuente con intervención del Presidente de la República en el proceso de su selección, a quien tenga vínculo de parentesco en primer grado de consanguinidad ascendente y descendente, y en primer grado en línea colateral con quien ocupe la calidad de Congresista de la República, Magistrado de las Altas Cortes, Consejeros Superiores de la Administración, Ministros, Viceministros, Jefes de Departamentos Administrativos y Superintendentes. Esta inhabilidad se extiende por el término de un año más, contado a partir de la fecha de retiro de quien ha ejercido uno de los altos cargos públicos mencionados.*

Parágrafo. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular.

Artículo 2º. La presente ley entrará en vigencia desde su publicación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

*Camilo Sánchez Ortega,*

Senador de la República.

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

La Constitución Política de 1991 no se encontraba diseñada para adoptar la figura de la reelección y aun menos la de reelección inmediata. Por tal razón un cambio de tal naturaleza desarticula completamente la esencia del Estado Social de Derecho planteado en ella y de paso las garantías que debe albergar cualquier tipo de sistema democrático. Los Partidos Políticos enfrentan hoy una de sus peores crisis y al carecer de un Estatuto de Oposición el problema se agudiza.

El Gobierno Nacional a través de sus reformas a la Carta Fundamental viene aumentando a pasos exagerados el problema de clientelismo y corrupción en Colombia. Este problema es de vieja data, ya que es de destacar que nuestro sistema político y sus prácticas rentistas permiten la manipulación de los recursos públicos para la satisfacción de los intereses personales y al adoptar el sistema de reelección del Presidente de la República es innegable que los fines personales del ejecutivo están claros y definidos.

No es simple coincidencia que el último informe de la Organización Transparencia por Colombia advierta una notable caída en la calificación de corrupción en las entidades públicas del país, pasando de una calificación de 80,20 a 62,27 puntos, quedando así las tres ramas del poder, los órganos de control y la organización electoral en las categorías de medio y alto riesgo de corrupción. Qué lejos parecen estar los días del referendo, lanzado con el lema “contra la politiquería y contra la corrupción”. Vale la pena recordar que la corrupción en Colombia es un fenómeno social y un delito que causa cuantiosas pérdidas en todos los sectores sociales y a su vez es un factor determinante en los procesos de crisis, especialmente en la violencia que vive la Nación. La corrupción se define como toda acción u omisión de un servidor público o particular en ejercicio de funciones públicas, que lo lleva a desviarse de los deberes formales de su cargo o de su responsabilidad social, con el objeto de obtener beneficios pecuniarios, políticos o de posición social, con la consecuente lesión del patrimonio económico o moral de la sociedad, y en contravención de normas legales, éticas y morales. De otro lado, el clientelismo se concentra en la burocracia estatal, proyectada a parientes y vecinos de cada servidor del Estado en pro de la tarea proselitista aumentando el caudal del jefe político.

La normatividad sobre los partidos y movimientos políticos, así como sobre los derechos y las garantías de la oposición, resulta fundamental en cualquier democracia moderna, ya que como bien lo diría el tratadista Jaime Bernal Cuéllar en su libro “La democracia en Colombia”, la razón de ser de los partidos políticos no es otra que reunir y coordinar las reacciones individuales frente a los problemas que genera el universo político, a fin de unirlos para desarrollar una acción común.

A través de este proyecto de ley propongo reforzar el artículo 1º de la Constitución Política donde se enuncia que Colombia es un Estado Social de Derecho, el principio de transparencia de las actuaciones administrativas y el régimen a través de las inhabilidades para ocupar cargos públicos de nombramiento directo del ejecutivo con injerencia del Presidente de la República.

Las inhabilidades son prohibiciones que señala la ley por situaciones que le impiden a la persona ocupar algunos cargos públicos. La razón de estos impedimentos está en la conveniencia pública, la transparencia administrativa y la debida gestión de lo público. La Corte Suprema de Justicia señala que “la inhabilidad es aquella circunstancia negativa del individuo, el defecto o impedimento para ejercer u obtener un empleo o que le resta mérito para ejercer ciertas funciones en un cargo determinado y se traduce en la prohibición legal para desempeñarlo independientemente de otras.

El régimen de inhabilidades e incompatibilidades propende a la preservación de la moralidad y la transparencia de la función pública, e igualmente garantiza el cumplimiento de los principios de la función administrativa, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política.

“La Constitución Política, y con ella la doctrina constitucional y la jurisprudencia de esta Corte, han trazado pautas y señalado directrices en el sentido de que la función pública debe estar presidida, entre otros postulados, por el de imparcialidad de quien accede a ella, en forma tal que pueda separarse el interés público –primordial preocupación de todo servidor estatal– del beneficio, la conveniencia o el interés privado personal, –familiar o de cualquier otra índole– de la persona que toma posesión del empleo”. Corte Constitucional en Sentencia C-483/98.

“Por otra parte, para garantizar la objetividad y la imparcialidad de las actuaciones estatales en relación con los procesos de escogencia de funcionarios, y con el objeto de asegurar a todos el libre y espontáneo ejercicio de la libertad política, no menos que la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público, bien que se trate de cargos de elección popular, ya de empleos provistos por designación o elección de órganos estatales, la Carta busca desligar a las autoridades en ejercicio de toda posibilidad de utilizar el poder inherente a sus funciones para la manipulación de tales procesos o para fortalecer sus propias aspiraciones en detrimento de la generalidad de los ciudadanos.

Por eso mismo, la normatividad no ha prohijado las postulaciones para cargos públicos de quienes mantienen vínculos contractuales con las entidades respectivas”.

“También ha buscado el sistema jurídico asegurar la excelencia en el servicio y el ejercicio del poder por personas idóneas, intachables desde el punto de vista de sus antecedentes penales y disciplinarios. Estos y otros motivos, relativos a la inaplazable necesidad de purificar los procesos de acceso a la función pública, han dado lugar a la consagración de inhabilidades, entendidas como hechos o circunstancias antecedentes, predicables de quien aspira a un empleo, que, si se configuran en su caso en los términos de la respectiva norma, lo excluyen previamente y le impiden ser elegido o nombrado. Y por ello, si lo es contra el expreso texto de la norma, el acto correspondiente puede ser declarado nulo por la autoridad judicial, sin perjuicio de las sanciones que el ordenamiento jurídico plasma”.

De acuerdo con la naturaleza prohibitiva de las inhabilidades, incompatibilidades y el conflicto de intereses, estas deberán estar taxativamente señaladas en la Constitución o las leyes, por tal razón no se puede aplicar por extensión o analogía tal tipo de prohibiciones y se hace necesario de esta forma crear la inhabilidad de forma especial a través de la ley que propongo aprobar en el Congreso de la República.

Precisamente el Programa de la Presidencia de la República contra la Corrupción clasifica de la siguiente manera las inhabilidades de los servidores públicos:

Los servidores públicos no podrán celebrar por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos (artículo 127 CN inciso 1º).

- Los servidores públicos no podrán aceptar cargos, honorarios o recompensas de gobiernos extranjeros u organismos internacionales, ni celebrar contratos con ellos, sin previa autorización del gobierno (artículo 129 CN).

- Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro (entiéndase por tal el de la nación, el de las entidades territoriales y el de las entidades descentralizadas) o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo las cosas expresamente determinadas por la ley (artículo 128).

- Los miembros de las corporaciones públicas de las entidades territoriales no podrán aceptar cargo alguno en la administración pública, y si lo hicieran perderán su investidura (artículo 291, inciso 1º).

- Los diputados y concejales y sus parientes dentro del grado que señale la ley no podrán formar parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas del respectivo departamento, distrito o municipio (artículo 292, inciso 1º).

- No podrán ser designados funcionarios de la correspondiente entidad territorial los cónyuges o compañeras permanentes de los diputados, concejales ni sus parientes en el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil (artículo 292 inciso 2º).

- Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente (artículo 179, número 9).

- No podrán ser congresistas quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.

- Quienes hubieran ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar dentro de los doce meses anteriores a la elección.

- Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellos en interés propio o en el de terceros.

- Quienes hayan incurrido en delitos contra el patrimonio económico del Estado, con la aclaración que hace la Ley 372 de 2002.

- Haber sido condenado por más de cuatro años por delitos doloso en el período de los últimos diez años, salvo cuando se trate de aquellos delitos considerados como política.

- Haber sido sancionado disciplinariamente tres o más veces en los últimos cinco (5) años por faltas graves o leves dolosas o por ambas. Esta inhabilidad tendrá una duración de tres años contados a partir de la ejecutoria de la última sanción.

- Hallarse en estado de interdicción judicial o inhabilitado por una sanción disciplinaria o penal, o suspendido en el ejercicio de su profesión o excluido de esta cuando el cargo a desempeñar se relacionase con la misma.

- Quien haya sido declarado responsable fiscalmente será inhábil para el ejercicio de cargos públicos y para contratar con el Estado durante los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria del fallo correspondiente. Esta inhabilidad cesará cuando la contraloría competente declare haber recibido el pago, o si este no fuera procedente, cuando la Contraloría General de la República excluya al responsable del boletín de responsables fiscales.

Sin embargo y a pesar de esta clasificación de normas de naturaleza prohibitiva, no atacamos un gran problema y es el de los familiares o el nepotismo al interior de la organización de administrativa. El pago de favores políticos a través del nombramiento de parientes cercanos a los servidores públicos, actuaciones que son por estas temporadas preelectorales las primeras páginas de los medios de comunicación, pero sin armas legales para combatir tal flagelo.

Este proyecto de ley es uno de los dos proyectos que propongo contra la corrupción y el clientelismo, en defensa del sistema democrático y de los partidos políticos. El proyecto presente pretende modificar la Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, la cual en su Capítulo II “Principios y finalidades de la función administrativa” y su artículo tercero determina los principios de la función administrativa, acogiendo dentro de ellos el principio de transparencia.

A través de la adición del segundo inciso del artículo tercero, propongo ampliar el principio de transparencia de la función pública, purificando el proceso de selección y nombramiento de los funcionarios de la rama ejecutiva que deban ser nombrados con injerencia del Presidente de la República.

*Camilo Sánchez Ortega,*  
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA  
SECRETARIA GENERAL  
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., abril 13 de 2005

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 263 de 2005 Senado, *por medio de la cual se adiciona el inciso segundo al artículo 3º de la Ley 489 de 1998*, 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., abril 13 de 2005

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***.

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.*

#### SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General

(artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 13 del mes de abril del año 2005, se radicó en la plenaria del Senado el Proyecto de ley número 263, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Camilo Sánchez Ortega*.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

\* \* \*

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 264 DE 2005 SENADO

*por la cual se dictan normas sobre atención, cuidado, promoción y prevención de la Salud Sexual y Reproductiva y, en especial, se institucionaliza el Control Natal y se crean estímulos a la familia poco numerosa.*

#### Salud sexual y reproductiva y control de natalidad

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Salud sexual*. Comprende, para los efectos de la presente ley, la integración de los aspectos somáticos, fisiológicos, emocionales y sociales de la sexualidad, de manera que contribuya a la realización del hombre y de la mujer. Además, el asesoramiento y atención sobre las enfermedades de transmisión sexual.

El derecho a la Salud Sexual es un reconocimiento a las parejas e individuos, a obtener seguridad e integridad física de su propia persona en sus relaciones sexuales y en lo que estas implican.

Artículo 2°. *Salud reproductiva*. La salud reproductiva es un estado de absoluto bienestar físico, mental y social en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo, sus funciones y procesos. Entraña la capacidad de procrear y la libertad para decidir hacerlo o no hacerlo, cuándo y con qué frecuencia.

Comprende el derecho del hombre y de la mujer a ser informados y a tener acceso a métodos sin riesgos, eficaces, asequibles y aceptables de su elección (para regular su fecundidad), así como el derecho a acceder a servicios adecuados de atención de la salud, evitando riesgos durante el embarazo y el parto, ofreciendo las máximas posibilidades de tener hijos sanos.

La atención de la salud reproductiva comprende el conjunto de métodos, técnicas y servicios integrales que contribuyan al bienestar reproductivo, previniendo y resolviendo las situaciones que atenten contra ese bienestar, tales como los tratamientos de asistencia genética y fertilidad, atención perinatal, salud del recién nacido, lactancia y complementos alimenticios.

Artículo 3°. *Objetivos de la Salud Sexual y Reproductiva, SSR*. Los objetivos específicos de la presente ley son los siguientes:

a) Velar por que el hombre y la mujer tengan acceso a la información, la educación y los servicios necesarios para lograr una buena salud sexual y ejercer sus derechos y responsabilidades en lo tocante a la procreación;

b) Impulsar en la población medidas de promoción de la salud y ordenar la atención institucional de la Salud Sexual y Reproductiva, SSR;

c) Ampliar la cobertura del Sistema General de Seguridad Social en Salud, SGSSS, de la población, en todas las áreas de la SSR;

d) Fortalecer el Sistema General de Seguridad Social en Salud, la red de servicios del país en relación con la oportunidad, calidad e integralidad de la atención en los eventos de SSR, mediante el mejoramiento de la infraestructura, la capacidad y el compromiso del recurso humano y la organización de sistemas de información;

e) Implementar acciones de vigilancia y control de la gestión en el nivel nacional y de las entidades territoriales;

f) Adelantar brigadas preventivas de vigilancia epidemiológica en las áreas de la SSR;

g) Fortalecer el Sistema Integral de Información en Salud, SIIS, como herramienta que permita conocer el estado de la salud sexual y reproductiva de los colombianos;

h) Promover la investigación en el área de la SSR.

Artículo 4°. *Naturaleza del derecho*. El derecho a la SSR es un derecho prestacional a cargo del Estado colombiano, cuya prestación y garantía tienen un carácter prevalente. En consecuencia, el Ministerio de Protección Social en coordinación con las entidades territoriales y en ejercicio de sus competencias constitucionales y/o legales, deberá en relación con:

a) La planificación familiar: Asesorar, informar, educar, comunicar y prestar los servicios asistenciales necesarios a la mujer y al hombre;

b) La atención prenatal: Adelantar las políticas educativas y los servicios pertinentes;

c) La lactancia: La atención durante todo el proceso;

d) La infecundidad: Asistir a los hombres y mujeres en su prevención y tratamiento;

e) Las enfermedades de transmisión sexual: El suministro de tratamientos en el marco del SGSSS;

f) En relación con la violencia sexual y doméstica: Diseñar e implementar programas para prevenir la aparición de nuevos casos.

Artículo 5°. *Atención básica*. El Ministerio de Protección Social, en el Plan de Atención Básica, PAB, que complementa las acciones previstas en el Plan Obligatorio de Salud, POS, a que se refiere el artículo 165 de la Ley 100 de 1993, deberá incluir los elementos que se establecen en la presente ley, constitutivos del derecho a la salud sexual y reproductiva, en las circunstancias previstas en esa ley, especialmente su carácter gratuito y obligatorio.

La salud sexual y reproductiva será criterio necesario para tener en cuenta al momento de realizar la planeación tanto a nivel municipal como departamental, distrital y nacional.

Artículo 6°. Se entiende el control natal, como un acto voluntario y responsable, mediante el cual una mujer o un hombre deciden controlar su fecundidad. Las autoridades tienen el deber de facilitar esta decisión, en tanto expresión del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad, para lo cual las autoridades municipales, en sus sectores urbanos y rurales, tendrán a su cargo la organización de la prestación de los servicios de salud, en el marco del plan de atención básica del sistema nacional de salud, que faciliten la planificación de la maternidad y/o de la paternidad, mediante el uso de métodos de fecundidad, que no atenten contra su salud.

Los servicios de salud que tengan por finalidad la utilización de un método anticonceptivo serán gratuitos para los estratos uno (1) y dos (2). Esta gratuidad comprenderá el suministro de los medicamentos requeridos.

Las alcaldías distritales y municipales adelantarán periódicamente, en plazos no mayores de seis (6) meses, programas de información y orientación, dirigidos a las mujeres con el propósito de ilustrar a su población sobre los más adecuados métodos de control natal.

Artículo 7°. Las familias que decidan voluntariamente tener solo tres (3) hijos o hijas, tendrán derecho a los siguientes estímulos:

a) Los hijos e hijas tendrán derecho, al acceso preferente, en condiciones de igualdad, a tener un cupo en las instituciones docentes de carácter oficial;

b) El servicio militar de los hijos e hijas se disminuirá en un mes;

c) El costo de las matrículas y de las pensiones educativas en las instituciones docentes de carácter oficial se disminuirá en un 10%;

d) El costo de los servicios de salud para todos los miembros de la familia se reducirá en un 10%;

e) Una reducción en un 25% de su costo ordinario, del acceso a los espectáculos públicos organizados por el Estado y el uso y el goce de los parques de propiedad de las entidades públicas, el acceso a los museos oficiales;

f) Tendrán derecho preferente a la obtención de becas de estudio, otorgadas o asignadas por las educativas oficiales y las instituciones públicas, respectivamente.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir del momento de su expedición.

*Alexandra Moreno Piraquive,*  
Senadora de la República  
Movimiento Político MIRA.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

### Salud sexual y reproductiva y control de natalidad

El presente proyecto busca regular la cobertura de la salud sexual y reproductiva. Siguiendo los lineamientos de las Naciones Unidas, establecidos en las Conferencias de El Cairo (1994) y de Beijing (1995), la propuesta está dirigida a ubicar el servicio de salud sexual y reproductiva en el sistema normativo del Sistema General de la Seguridad Social en Colombia, y a incrementar el compromiso político frente al amparo del ejercicio de los Derechos Sexuales y Reproductivos en los niveles nacional y de las entidades territoriales.

Además, pretende institucionalizar el control natal como un deber del Estado en el marco del libre desarrollo de la personalidad de los colombianos, que debe ser propiciado por las autoridades públicas con el propósito de disminuir los índices de pobreza y de asegurar una más adecuada prestación de los servicios de educación y salud por las autoridades colombianas. También persigue el proyecto mejorar las condiciones de la población infantil en Colombia y la condición de madre y/o padre según el caso.

Si bien se adelantan políticas orientadas a proteger la salud sexual y reproductiva dentro de marcos conceptuales y normativos, y del fortalecimiento institucional, debemos recordar que ese frente de la Salud desborda los elementos puramente médicos, de diagnóstico y tratamiento, para convertirse en un componente objetivo de la realidad social, tal circunstancia justifica la existencia de un proyecto de ley que aborde el universo de la salud sexual y reproductiva, pues no se trata solo de la atención médica de una enfermedad o de un conjunto de enfermedades entrelazadas, sino de atender un problema social que comporta elementos que desbordan la simple terapia médica individual. Hasta el momento, en un esfuerzo digno de resaltar, en el “Programa de País” aprobado para el período 2003-2007, por la junta ejecutiva de las Naciones Unidas en septiembre de 2002 –Subprograma de Cooperación– se plantearon dos estrategias como recomendaciones para atender la Salud Sexual y Reproductiva en Colombia:

#### Producto 1:

“La incorporación de marcos conceptuales y normas referentes a las cuestiones de la salud sexual y reproductiva, el género y los Derechos Sexuales y Reproductivos en la aplicación de las leyes orientadas a garantizar el acceso de la población pobre a los servicios”. (El subrayado es nuestro).

#### Estrategia 1:

“Revisión, divulgación y aplicación de marcos conceptuales y normativos sobre:

a) Derechos Sexuales y Reproductivos (DSR) como Derechos Humanos (DH);

b) Garantía y ejercicio efectivo de DSR como condición de disfrute para la salud sexual y reproductiva;

c) La calidad de la atención en los Servicios de salud sexual y reproductiva como derecho individual;

d) La garantía de los servicios de SSR y el ejercicio efectivo de los DSR como condiciones para el logro de la equidad social y de género y como mecanismos para la reducción de la pobreza”.

#### Estrategia 2:

“Fortalecimiento institucional de los sectores a nivel nacional y local para optimizar la gestión de organizaciones encargadas de garantizar la promoción de la SSR y los DSR, la prevención y la atención mediante:

a) Establecimiento y mantenimiento de diálogos para la formulación y/o revisión de políticas, normas y procesos en SSR y DSR y mecanismos de gestión de las entidades responsables de la prestación de servicios;

b) La organización de sistemas de atención por niveles de complejidad configurando un modelo de red de servicios integrados;

c) La cualificación de personal en aspectos técnicos, normativos y de la gestión organizacional;

d) La dotación de equipos y suministros específicos para la atención en SSR;

e) El desarrollo de mecanismos y sistemas de información, vigilancia y control de las acciones de SSR con especial atención en mortalidad materna y perinatal;

f) El desarrollo de mecanismos de información, educación y comunicación en SSR en los espacios de atención;

g) Establecimiento de evidencias sobre el impacto de la reforma del sector salud en la SSR y los DSR”.

En el marco de estas consideraciones y motivaciones se sitúa el proyecto propuesto.

La salud sexual y reproductiva es un estado de completo bienestar físico, mental y social y no meramente la ausencia de enfermedades o dolencias en todas las cuestiones relativas al aparato reproductivo, sus funciones y procesos<sup>1</sup>. El fundamento de la salud sexual y reproductiva es el reconocimiento del derecho básico de todas las parejas e individuos a decidir libre y responsablemente el número de hijos, el espaciamiento de los nacimientos y el intervalo entre estos y a disponer de la información y de los medios para ello<sup>2</sup>. El concepto de salud sexual y reproductiva comprende además un componente esencial de la capacidad de los jóvenes para transformarse en miembros bien equilibrados, responsables y productivos en la sociedad<sup>3</sup>.

La Constitución Política de Colombia acerca de la Salud establece en su artículo 49 lo siguiente: “*La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de los servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental, conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Asimismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.*

*Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.*

*La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.*

*Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad*”. (El subrayado es nuestro).

<sup>1</sup> Naciones Unidas. Programa de Acción adoptado en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. El Cairo. 1994.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Naciones Unidas. Informe sobre la Juventud Mundial 2003: Informe del Secretario General (E/CN.5/2003/4), párrafo 16. Nueva York. Comisión de Desarrollo Social.

Adicionalmente, la Carta Política, en su artículo 356 establece que los recursos del Sistema General de Participaciones, deberán destinarse de manera prioritaria a los servicios de la salud y de la educación garantizando la prestación y ampliación de la cobertura de los mismos.

El artículo 288 ibídem dispone que las autoridades nacionales deberán coordinar sus competencias con las de las entidades territoriales. Esta es la razón para que en el artículo 4° del proyecto se sitúe esta coordinación en el Ministerio de Protección Social, de manera tal que las entidades territoriales puedan ver armonizada su política en la materia, permitiendo un equilibrado desarrollo de la salud sexual y reproductiva del país.

La Ley 812 de 2003 por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, Hacia un Estado Comunitario, en el numeral 2 del literal c) del artículo 8° del Capítulo Segundo dentro de sus señalamientos sobre la *“ampliación y mejoramiento de la protección y la seguridad social”*, dispone lo siguiente: *“Se fortalecerán e incrementarán las coberturas de aseguramiento en salud mediante un esfuerzo conjunto entre la Nación y los entes territoriales; la transformación de subsidios de oferta a demanda, que se realizará progresivamente a partir del año 2004; el recaudo efectivo de recursos para su financiamiento; y la mejor explotación del monopolio de juegos de suerte y azar. Con estas políticas se espera incorporar por lo menos cinco (5) millones de nuevos afiliados al régimen subsidiado de salud.*

*Se buscará la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y se mejorará el flujo de recursos y la operación del régimen subsidiado...”* y continúa el Plan: *“Se diseñarán programas de salud tendientes a la promoción de estilos de vida saludables; violencia intrafamiliar y sexual; prevención y control de enfermedades crónicas, **salud sexual y reproductiva...** y a la reducción, entre otros, de la incidencia del embarazo en adolescentes, el Sida... y el cáncer de cuello uterino”.* (Las neग्रillas son nuestras).

De igual forma, la Ley 100 de 1993 en lo atinente al tema de la Atención Básica en Colombia, estableció en su artículo 165 lo siguiente:

*“Artículo 165. Atención básica. El Ministerio de Salud definirá un plan de atención básica que complemente las acciones previstas en el Plan Obligatorio de Salud de esta ley y las acciones de saneamiento ambiental.*

*Este plan estará constituido por aquellas intervenciones que se dirigen directamente a la colectividad o aquellas que son dirigidas a los individuos pero que tienen altas externalidades, tales como la información pública, la educación y el fomento de la salud, el control de consumo de tabaco, alcohol y sustancias psicoactivas, la complementación nutricional y planificación familiar, la desparasitación escolar, el control de vectores y las campañas nacionales de prevención, detección precoz y control de enfermedades transmisibles como el Sida, la tuberculosis y la lepra, y de enfermedades tropicales como la malaria.*

*La prestación del plan de atención básica será gratuita y obligatoria. La financiación de este plan será garantizada por recursos fiscales del Gobierno Nacional, complementada con recursos de los entes territoriales”.*

A pesar de lo establecido en el anterior texto y en el párrafo segundo del artículo 166 de la Ley 100 de 1993, se hace necesario precisar los contenidos de los servicios de salud sexual y reproductiva que deben ser cubiertos en el Sistema de Atención Básica en Salud, de manera que las Instituciones del Sistema General de Salud tengan claridad de sus obligaciones, y los ciudadanos, de sus derechos. Con frecuencia los colombianos se quejan, viéndose obligados a acudir a medios como la Acción de Tutela, Acciones de Cumplimiento o Acciones Colectivas para hacer valer sus derechos en la atención del Plan Básico de Salud.

Los derechos sociales son afectados por la situación fiscal del país, pero esto no puede ser un obstáculo para garantizar la debida cobertura de servicios como el de la salud en todos los órdenes, y en especial, en lo que tiene que ver con sus componentes de salud pública, como los relacionados con la salud sexual y reproductiva.

En algunos países se ha utilizado de manera complementaria el expediente de recurrir a distintas fuentes de apoyo de origen internacional, para obtener asistencia técnica y financiera, la cual no es aprovechada debidamente por las instituciones prestatarias de la salud de los colombianos, en la mayoría de los casos, por desconocimiento de los funcionarios e instituciones encargados de su prestación.

¿Por qué proponer, desde el punto de vista de la realidad social colombiana, una ley que ordene la cobertura de la salud sexual y reproductiva?

A este interrogante responde un cuadro de deficiencias específicas en la materia, que es necesario atender.

La situación mundial de la salud sexual y reproductiva ha permitido tomar conciencia sobre la necesidad de los Estados de atender una realidad cuyas urgencias son motivo de preocupación por las alarmantes cifras que sobre ella se han levantado. Un periódico de circulación nacional<sup>4</sup>, sobre la mala salud sexual y reproductiva señala que se genera una quinta parte de las enfermedades y muertes en el mundo, según informe presentado el 3 de febrero de 2004 en Londres por el Fondo de Población y Desarrollo de las Naciones Unidas (UNFPA) e invita a los Gobiernos a invertir en la salud sexual y reproductiva, dado que por el retardo de diez años en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la Conferencia de Población y Desarrollo de El Cairo (1994), hoy las cifras son realmente dramáticas. Allí se lee: *“Si los métodos anticonceptivos modernos estuviesen a disposición de las 201 millones de mujeres del mundo en desarrollo que aún tienen esas necesidades por cumplir, se salvarían un millón y medio de vidas cada año”* dice el informe titulado *“Sumando: Los beneficios de invertir en la salud sexual y reproductiva”*.

En caso de que esas mujeres tuvieran acceso a tales métodos, el UNFPA calcula que se evitarían 52 millones de embarazos no deseados, se impedirían 23 millones de abortos inducidos, 23 millones de nacimientos no planeados, 1,4 millones de muertes de niños y 142.000 fallecimientos relacionados con embarazos<sup>5</sup>.

El Fondo establece unas relaciones entre el nivel de desarrollo y las posibilidades económicas y sociales de los pueblos y la salud sexual y reproductiva. En efecto, determina que las inversiones en este sector deben ser aumentadas, pues considera “esencial” para alcanzar las metas del milenio fijadas por las Naciones Unidas, entre ellas reducir a la mitad para el 2015 el número de personas que vive en pobreza extrema en el mundo, es decir, que tienen menos de un dólar al día para sobrevivir (2.700 pesos colombianos). Se estima que 2.000 millones de seres están en esas condiciones. También estima que es indispensable reducir en dos tercios la mortalidad materna, en tres cuartos la infantil y la mitad del número de personas que sufren hambre en el mundo, junto a combatir el Sida, la malaria y las enfermedades infecciosas. Sostiene el Informe que la mala salud sexual y reproductiva constituye un lastre para los grupos de población más desfavorecidos, especialmente mujeres y niños y *“afecta de forma desproporcionada a la población de los países de renta baja”*<sup>6</sup>.

Este proyecto desarrolla el artículo 49 de la Constitución Política que establece que la atención a la salud debe estar principalmente a cargo del Estado, sin perjuicio de que los particulares tengan responsabilidad directa, especialmente en su atención básica. Para lo cual es necesario que la ley, de manera precisa, se ocupe del tema.

Las brechas que existen se agudizan en los últimos 5 años. Por ejemplo, en **fecundidad**, la diferencia es de dos hijos más por mujer en las zonas rurales que en las urbanas. En lo que tiene que ver con las técnicas de nacimiento, tratamiento genético y control natal. En la Zona Pacífica, se observa un atraso de más de 30 años en relación con el resto del país<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> *El Tiempo*. Febrero 4 de 2004. Páginas 1-14.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Marco lógico del Subprograma Salud Sexual y Reproductiva de UNFPA 2003-2007.

De otra parte, en **mortalidad infantil**, las diferencias por lugar de residencia son significativas: Mientras en el Litoral Pacífico la tasa es del 61 por mil, en Medellín es de 18 por mil<sup>8</sup>.

Igualmente, la relación **mortalidad-fecundidad**, se encuentra condicionada por los factores de analfabetismo e inasistencia escolar por regiones, variables que, además, se entrelazan con niveles de pobreza y lógicamente, con inasistencia de salud pública<sup>9</sup>.

Los índices de estado nutricional de la madre, de la calidad del servicio hospitalario, de la atención perinatal, de violencia física intrafamiliar y de pérdidas y abortos por violencia, son realmente alarmantes<sup>10</sup>. Estas circunstancias justifican el proyecto de ley que se pone a consideración del Congreso.

La **violencia sexual contra las mujeres**, se ha traducido en formas extremas de discriminación contra adolescentes y niñas, en términos de una verdadera desigualdad entre hombres y mujeres. Los esfuerzos por la salud sexual y reproductiva –de las mujeres– se orientan de manera general a la búsqueda de modelos de intervención que, como el que proponemos, comportan la ayuda a las mujeres víctimas desde la perspectiva de la autoconciencia y la recuperación.

La Conferencia de El Cairo de las Naciones Unidas (1994), conocida como la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo, avanzó en su aspecto más notable en el tema de Violencia Sexual hacia el amparo de los Derechos Humanos Sexuales y Reproductivos y en la consideración de estos como parte inalienable, integral e indivisible de los Derechos Humanos Fundamentales.

En Colombia la Violencia Sexual es motivo de especial inquietud por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH. En 1995, el Instituto Nacional de Medicina Legal realizó 11.970 dictámenes para la investigación de delitos sexuales a nivel nacional. El 88% del total de víctimas corresponde a mujeres, lo cual representa un total de 34 mujeres por cien mil habitantes. Conforme a información recibida<sup>11</sup> se estima que anualmente ocurren 775 violaciones de adolescentes y que la tasa de violación sexual es de 3,5 por cada mil mujeres; sin embargo, solo un 17% denuncia tales hechos lo que permite deducir que las cifras antes citadas son más de cinco veces mayores.

Las diversas formas de violencia contra las mujeres han incidido en su Salud Reproductiva: **Violencia intrafamiliar**, el 41% de las mujeres alguna vez casadas o en unión libre fueron agredidas físicamente y/o forzadas a tener relaciones sexuales por sus esposos o compañeros. Por la agresión recibida, el 54% quedó con lesiones, el 10% sufrió lesiones profundas o huesos rotos, el 3% informó haber tenido un aborto o pérdida fetal y el 2% tuvo la pérdida parcial o total de un órgano. Cerca del 73% de quienes tuvieron lesiones no tuvo atención médica. En las **mujeres desplazadas**: El 52% alguna vez casadas o en unión libre ha sufrido maltrato físico. Como resultado, el 56% quedó con lesiones, el 14% con heridas o huesos rotos, el 2% tuvo abortos o pérdidas parciales o totales de un órgano. El 68% de las mujeres sometidas a violencia física no tuvo atención médica. El 36% de las mujeres ha sido forzadas a tener relaciones sexuales por desconocidos, porcentaje que supera los registros para esposos, compañeros y amigos<sup>12</sup>.

Esta realidad ha sido tratada en nuestro ordenamiento jurídico con una lógica represiva, mediante la legislación penal elevando determinadas conductas sexuales a la categoría de delitos. En el proyecto de ley que se propone, sin abandonar este tratamiento jurídico penal, se plantea la necesidad de abordar el tema desde la perspectiva de la salud sexual y reproductiva.

Todo este escenario muestra el estado lamentable de la salud sexual y reproductiva en Colombia.

En el documento “*Lecciones aprendidas del Programa País 1998-2001*”<sup>13</sup> del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), sobre la naturaleza Fundamental del Derecho a la salud sexual y reproductiva expresó, con relación a un proyecto en la región del Magdalena Medio auspiciado por ese organismo internacional, lo siguiente: “*En el proyecto se promovía la consideración de los Derechos Sexuales y Reproductivos*

*como Derechos Humanos Fundamentales y se hacía hincapié en la aplicación de un enfoque basado en los derechos como medio fundamental de potenciar el papel de la Mujer...*”.

La legislación sobre el tema debe responder a las realidades descritas, por lo que la aprobación de este proyecto, debe tenerse como un tema de prioridad nacional.

### El articulado

El presente proyecto de ley se fundamenta principalmente en lo establecido en la Conferencia de Población y Desarrollo de las Naciones Unidas (El Cairo 1994).

Sus artículos 1º y 2º. Definen la Salud Sexual, Reproductiva y su atención; el artículo 3º. Hace referencia a los objetivos de la salud sexual y reproductiva; el artículo 4º. Determina la naturaleza jurídica del derecho regulado como respuesta a una necesidad real de bienestar de los Colombianos, relacionada directamente con su derecho a la salud sexual y reproductiva; el artículo 5º. Incluye la atención de la salud sexual y reproductiva por el Sistema General de Salud dentro del Plan de Atención Básica.

El artículo 6º. El proyecto propone la institucionalización del control natal en Colombia como un asunto de salud pública ineludible para el legislador y para las agencias públicas, que consideramos, deben ser las autoridades locales, por su cercanía con la población. En varias razones se sustenta la propuesta de esta norma:

– **La existencia de embarazos no deseados.** En realidad la problemática en Colombia es bastante grave, si se tiene en cuenta el alto número de menores adolescentes que resultan embarazadas por carecer de una adecuada educación en lo que tiene que ver con su salud sexual y reproductiva. Este grave fenómeno trastorna la vida de las mujeres adolescentes quienes se ven forzadas a adoptar roles y a enfrentar responsabilidades que no son propios de su edad. Lo que tiene efectos no solo en las madres adolescentes sino en los hijos que dan a luz.

– **La pobreza.** El nacimiento de un hijo impone una carga económica para los padres. Muchas veces no se tiene la suficiente claridad sobre este fenómeno. Se deja un poco al azar, sin ningún tipo de previsión, y muchas veces sin posibilidades económicas, el nacimiento de los hijos. Esta realidad, mirada la configuración de los índices de la pobreza en Colombia que supera los treinta (30) millones de colombianos<sup>14</sup>, este tipo de nacimientos sin ninguna programación se convierten en un multiplicador de la pobreza.

– **Los efectos sociales y económicos.** Sin entrar en análisis que puedan calificarse de neomalthusianos, y con una lógica de puro empirismo social, un crecimiento desordenado de la sociedad, se traduce en una agravación de las posibilidades de desarrollo. El déficit fiscal tendrá efectos muchos mayores en la cobertura social, particularmente, por lo que interesa a este proyecto, en la educación y en salud. Servicios públicos a cargo de las autoridades locales, que ven desconfigurar sus planes de cobertura, sus finanzas públicas, y sus aspiraciones, plasmadas en sus planes y en su adecuado ordenamiento territorial.

El artículo 7º, establece un régimen de estímulos para las familias que controlen la natalidad, decidiendo no tener un número de hijos mayor a tres (3). De esta manera se propicia una dinámica de la familia pensando principalmente, en las familias más pobres, que se traduzca en una forma indirecta de control de la natalidad.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ver Encuesta Nacional de Demografía y Salud Profamilia, Variables predictoras de la Salud General y de la salud sexual y reproductiva de las mujeres en edad fértil. 2000.

<sup>11</sup> Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH. 1999.

<sup>12</sup> Informe Hopkins citado en salud sexual y reproductiva en Zonas Marginadas. Situación de las mujeres desplazadas. PROFAMILIA. Bogotá. 2001.

<sup>13</sup> Lecciones aprendidas en la ejecución de proyectos componentes del programa de cooperación FNUAP-UNFPA. 1998-2002.

<sup>14</sup> Cálculos DNP 2004.

Por estas razones, solicito, a los honorables Congresistas, aprobar el presente proyecto de ley.

*Alexandra Moreno Piraquive,*  
Senadora de la República  
Movimiento Político MIRA.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., abril 13 de 2005

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 264 de 2005 Senado, *por la cual se dictan normas sobre atención, cuidado, promoción y prevención de la salud sexual y reproductiva y en especial, se institucionaliza el control natal y se crean estímulos a la familia poco numerosa*, 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., abril 13 de 2005

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***.

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.*

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARÍA GENERAL

(artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 13 del mes de abril del año 2005, se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 264, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora *Alexandra Moreno*.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

\* \* \*

## PROYECTO DE LEY NUMERO 265 DE 2005 SENADO

*por la cual se adiciona el Código Penal  
y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El título X del Código Penal, “Delitos contra el orden económico y social”, tendrá el siguiente capítulo adicional:

### CAPITULO SEXTO

#### “Del apoderamiento de los hidrocarburos y otras infracciones”

**Artículo 327A. Apoderamiento de hidrocarburos o sus derivados.** El que se apodere de hidrocarburos o sus derivados, cuando sean transportados a través de un oleoducto, gasoducto, poliducto o por cualquier medio o cuando se encuentren almacenados en fuentes inmediatas de abastecimiento o plantas de bombeo, incurrirá en prisión de ocho (8) a quince (15) años y multa de mil trescientos (1.300) a doce mil (12.000) salarios mínimos mensuales vigentes.

La pena será de prisión de tres (3) a ocho (8) años y multa de doscientos (200) a setecientos (700) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cuando el valor del hidrocarburo o sus derivados, objeto de apoderamiento, no exceda de veinte (20) galones.

**Artículo 327B. Sustracción, apoderamiento, mezcla o alteración de sistemas de identificación de hidrocarburos o sus derivados.** El que sustraiga, se apodere o por cualquier medio mezcle combustible o altere sistemas o mecanismos utilizados para la identificación de la procedencia de los hidrocarburos o sus derivados, tales como equipos, sustancias, marcadores, detectores o reveladores incurrirá en prisión de cinco (5) a doce (12) años y multa de setecientos (700) a seis mil (6.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**Artículo 327C. Receptación en el delito de apoderamiento de hidrocarburos o sus derivados.** El que sin haber tomado parte en la ejecución de la conducta punible adquiera, transporte, almacene, conserve, tenga en su poder, venda, ofrezca, financie, suministre o comercialice a cualquier título hidrocarburos o sus derivados, cuando tales bienes provengan de la ejecución de un delito, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años y multa de mil (1.000) a seis mil (6.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En la misma pena incurrirá el que destine mueble o inmueble y/o autorice o tolere en ellos tal destinación o realice cualquier actividad que facilite la comisión de las conductas mencionadas en el inciso anterior.

**Artículo 327D. Destinación ilegal de combustible.** El que sin autorización legal venda, ofrezca, distribuya o comercialice a cualquier título combustibles líquidos derivados del petróleo amparados mediante el artículo 1º de la Ley 681 de 2001 o las normas que la aclaren, modifiquen o adicionen, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años y multa de mil (1.000) a seis mil (6.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En la misma pena incurrirá el que con incumplimiento de la normatividad existente, adquiera transporte, almacene, conserve, tenga en su poder combustible líquidos derivados del petróleo con destino a zonas de frontera.

**Artículo 327E. Circunstancia genérica de agravación.** Cuando alguno de los delitos previstos en este capítulo se cometieren por servidor público, persona que ejerza funciones públicas o integrantes de grupos al margen de la ley, las penas respectivas se aumentarán de una tercera parte a la mitad.

**Artículo 2º. Destinación de los combustibles incautados.** Una vez el fiscal haya determinado la procedencia ilícita de los hidrocarburos o sus derivados, a excepción de los que trata el artículo 327D, ordenará en un termino no mayor a cinco (5) días hábiles, su entrega a Ecopetrol, quien procederá a la venta de tales hidrocarburos o sus derivados en condiciones normales del mercado.

**Artículo 3º.** La competencia de los delitos previstos en este capítulo corresponde a los Jueces Penales de Circuito Especializados.

**Artículo 4º. Derogatoria y vigencia.** La presente ley entrará en vigencia seis (6) meses después de sancionada y derogará las disposiciones que le sean contrarias.

El Ministro del Interior y de Justicia,

*Sabas Pretelt de la Vega.*

El Viceministro, encargado de las funciones del despacho del Ministro de Minas y Energía,

*Manuel F. Maiguashca Olano.*

### EXPOSICION DE MOTIVOS

La infraestructura petrolera del país, se ha visto afectada en forma grave por los constantes ataques de organizaciones criminales que, además de destruir puntos estratégicos de esta, utilizan sofisticados mecanismos para apoderarse ilegítimamente de los hidrocarburos y sus derivados, exponiendo a serios peligros a los habitantes de las regiones donde se perpetran estos ilícitos, todo ello sin contar los incuantificables daños al ecosistema y las repercusiones negativas sobre la riqueza y la economía nacional.

Estas circunstancias imponen al Gobierno Nacional el deber y la necesidad de presentar este proyecto de ley, en búsqueda de modelos normativos de carácter permanente que lleven a contrarrestar estas conductas, que como otras, no se encuentran tipificadas en el actual Código Penal.

Si bien las pérdidas por este ilícito se han reducido en comparación con los años 2001 y 2002 en un 60%, en los dos últimos años el flagelo siguió afectando a la economía del país, tanto que entre este lapso, los costos por los atentados a los oleoductos representaron pérdidas para Ecopetrol y para el Estado colombiano, del orden de los US\$13.04 millones, mientras que el valor por pérdidas de apoderamiento de combustible y sus derivados, se estimaron en US\$139.5 millones.

En el año 2002, el Gobierno en virtud del Decreto 1837, declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional y facultó al ejecutivo de conformidad con el artículo 44 de la Ley 137 de 1994, para tipificar penalmente conductas, aumentar y reducir penas, herramientas jurídicas estas que se materializaron en el Decreto 1900 de 2002 que fue expedido con el fin de enfrentar el fenómeno delictivo que para la época tomaba dimensiones insospechadas.

Según cifras de la estatal petrolera entre estos años 2001 y 2002, el Estado había dejado de obtener importantes ingresos fiscales por concepto de los gravámenes asociados con la venta y distribución de combustible, representada por la baja sustancial del recaudo del IVA y la sobretasa. En materia de hurto de combustibles el valor estimado por estas pérdidas ascendió a US\$148 millones, mientras el costo de reparación de oleoductos llegó a US\$9.000.000. En conjunto las pérdidas globales ocasionados por estas acciones delictivas se incrementaron en un 30 % en el 2002 con respecto al año 2001.<sup>1</sup>

De igual forma los perjuicios y los riesgos por la contaminación ambiental eran de un valor incalculable en su conjunto, los daños patrimoniales sufridos por este concepto se estimaban en la cifra de un billón de pesos, monto que superaba el presupuesto de la rama judicial en un año.

Bajo estas circunstancias y como quiera que el régimen legal penal vigente era insuficiente para prevenir y contrarrestar los delitos de hurto y contrabando de hidrocarburos, el Gobierno Nacional ante las especiales circunstancia del país y en ejercicio del poder punitivo que le confirió el Estado de conmoción interior expidió dicha disposición.

Este Decreto tenía como finalidad establecer mecanismos jurídicos transitorios, para operar eficazmente en contra de aquellas organizaciones delincuenciales, facilitar su captura y la judicialización de los implicados.

Mediante esta disposición, se tipificó el delito de apoderamiento como un delito autónomo y no como un simple hurto calificado, se incluyó un texto que, además de las precisiones pertinentes, por razones de técnica incluía la expresión “**hidrocarburos y sus derivados**”, comprensiva de todo tipo de combustibles, y se señaló como prisión de seis (6) y doce (12) años y multa de mil (1.000) a diez mil (10.000) salarios mínimos legales mensuales, con lo que se, permitió una restricción respecto de los subrogados penales.

De igual forma se adecuaron conductas conexas relacionadas con el hurto de combustibles, que no estaban debidamente reguladas en el ordenamiento penal, tales como: La adquisición, transporte, almacenamiento, venta, ofrecimiento y suministro de hidrocarburos y sus derivados, cuando tales bienes han sido sustraídos de las redes por las que son transportados o de sus fuentes inmediatas de abastecimiento.

Por otra parte se tipificó como delito la destinación de bienes muebles o inmuebles o la realización de actividades para facilitar cualquiera de los hechos comprendidos en los verbos rectores expresados en el párrafo precedente; en efecto, la delincuencia había diseñado sistemas para burlar los controles establecidos, tales como, procedimientos de mezcla, uso indebido, manipulación y alteración de los sistemas que utiliza Ecopetrol como medida preventiva, para identificar la procedencia de los combustibles objeto de inspección y protección.

No obstante la corta vigencia del Decreto 1900 de 2002, de tan solo dos (2) meses, no solo sirvió de simple anuncio de las medidas de carácter penal consignadas en él, sino que redujo en gran medida el comportamiento delictual que se había venido presentando en los años 2001 y lo que había transcurrido de 2002.

Los resultados operativos que se obtuvieron durante la vigencia del decreto contribuyeron a lograr la judicialización de aproximadamente 50 personas, a la inmovilización de 24 tractomulas que transportaban combustible de procedencia ilícita y al sellamiento de varias estaciones de servicio que lo distribuían, aunado a que las pérdidas para Ecopetrol en ese corto tiempo se redujeron a 6.600 barriles diarios.

El 31 de octubre de 2002, la honorable Corte Constitucional declaró inconstitucional el mencionado decreto al considerar que “*si bien las principales modalidades delictuales consagradas en el decreto legislativo tenían conexidad con los motivos que dieron origen a la declaratoria de la conmoción interior, resultaban inexecutable por quebrantar los límites especiales que la Constitución le impone al Presidente en la conmoción interior. Ellos son los siguientes:*

*a) La descripción de las conductas desconoce el principio de legalidad, por la indeterminación y ambigüedad de algunos de los elementos estructurales de la norma penal, como el bien jurídico especial que se tutela en los estados de conmoción interior, los sujetos concretos que son destinatarios de la norma y la clase de peligro o daño que debe generarse con respecto al orden público;*

*b) Algunas de las sanciones consagradas, superaban los límites que la Constitución y la ley estatutaria han determinado en los casos de estado de excepción...”*<sup>2</sup>

Posteriormente, la Ley 782 de 2002 que prorrogó los artículos 96 y 97 de la Ley 418 de 1997 reincorporó en su artículo 44 el tipo penal de apoderamiento de hidrocarburos, señaló para esta conducta pena de prisión de seis (6) a diez (10) años y, multa de 1.000 a 8.000 salarios mínimos legales mensuales y estipuló como vigencia cuatro (4) años a partir de la fecha de su promulgación y derogó todas las disposiciones que le fueran contrarias, convirtiéndose en la única herramienta jurídica con que se cuenta en la actualidad para combatir este tipo de criminalidad.

En lo que ha transcurrido del 23 de diciembre de 2002, fecha en que comenzó a regir la mencionada ley, ha sido posible la judicialización de más de 600 personas y, se han obtenido 204 sentencias condenatorias, en las cuales las autoridades judiciales han ordenado el pago de perjuicios a favor de Ecopetrol como víctima del ilícito por valor de 1.711.868.905 millones de pesos.

De igual forma y como consecuencia del impacto en la sanción de esta conducta, en el Magdalena Medio se ha logrado judicializar carteles de la gasolina y otras organizaciones al margen de la ley que han hecho de este ilícito su principal fuente de financiamiento.

Es claro, que de no contar con esta herramienta jurídica y con los múltiples esfuerzos que la estatal petrolera ha tenido que realizar a través de colaboraciones interinstitucionales con diferentes organismos del Estado, entre otros, la Fiscalía General de la Nación, Policía y Ejército Nacional, en el año 2004 habrían sido hurtados 305.340 galones diarios, cuyo costo para el país habría sido la suma de US\$150 millones.

No obstante lo anterior y si bien la Ley 782 de 2002, vigente hasta el 23 de diciembre de 2006, impide la excarcelación por el delito de apoderamiento, el modelo normativo sigue siendo incompleto y su carácter transitorio es altamente inconveniente.

Esto obedece a que las organizaciones al margen de la ley vienen diseñando mecanismos para eludir su conducta y evitar ser capturados en el lugar de los hechos, hurtan y falsifican guías de transporte, mezclan productos y sin haber tomado parte en la ejecución del ilícito, adquieren, poseen, transportan y comercializan ilícitamente el hidrocarburo. Situación

<sup>1</sup> Datos suministrados por la Gerencia Control Pérdida de Combustibles, Vicepresidencia de Transporte.

<sup>2</sup> Comunicado de Prensa, Corte Constitucional. Octubre 31 de 2002.

que lleva a que las autoridades judiciales al no contar con más herramientas jurídicas, adecuen la conducta al tipo penal de receptación, este último excarcelable por el quantum de la pena.

Muchas de estas conductas se escapan del estatuto represor y por ello quedan en la impunidad, tal es el caso de las mezclas de combustibles, el apoderamiento y la alteración a los sistemas utilizados para la identificación o procedencia de los hidrocarburos, así como la venta y distribución sin autorización legal, del combustible amparado por el artículo 1° de la Ley 681 de 2001 (Ley de Zona de Fronteras).

Las anteriores razones llevan a la imperiosa necesidad de contar con **mecanismos legales, eficaces y permanentes** para luchar contra este tipo de criminalidad.

Tipificar y sancionar el apoderamiento de hidrocarburos y sus derivados como cualquier hurto agravado, como si se tratara de lo mismo, no resulta técnica ni jurídicamente aconsejable en las especiales circunstancias en que opera esta modalidad delictual, motivo por el que resulta urgente e inaplazable la búsqueda de soluciones en el ámbito legal.

El apoderamiento de combustibles como delito de hurto y concretamente la ubicación de este tipo penal en el título de los delitos contra el patrimonio económico, si bien tuvo soporte en el pasado, hoy tal encasillamiento no está acorde con el impacto y el *modus operandi* de las organizaciones que realizan esta conducta y ante la presencia de circunstancias de especial gravedad que rodean la comisión de esta.

En la actualidad, según se anotó, la infracción es cometida por las organizaciones criminales que mayor daño le hacen al Estado colombiano, entre ellas los grupos armados al margen de la ley, el narcotráfico, los carteles de la gasolina integrados igualmente por organizaciones que funcionan como verdaderas sociedades para la comisión del ilícito, en las cuales, sus miembros pertenecientes muchas veces a grupos ilegales, están asistidos de un propósito de permanencia en la comisión de los delitos y se apoyan en una estructura soportada en modernas tecnologías.

Según las investigaciones penales que se adelantan por este ilícito, estas organizaciones operan con una bien definida y específica distribución de tareas, encontrándose, el patrón quien es el jefe de la banda, los centinelas o los llamados en su medio “los moscas” que apoyan a quienes realizan las labores propias del apoderamiento de los hidrocarburos y sus derivados, mediante el empleo de modernos sistemas de comunicación y de vehículos; estos tienen la misión de garantizar el éxito del delito, para lo cual recorren las vías aledañas a la infraestructura, autorizan el desplazamiento hacia el objetivo y la posterior huida para buscar la impunidad de los responsables.

De igual forma dentro de esta organización criminal, se encuentran los llamados perforadores que agujerean las líneas mediante el empleo de sistemas manuales, colocan tapones de madera o hierro para sellar el orificio del poliducto y adulterar, acondicionar e instalar válvulas subterráneas o superficiales para facilitar el ilícito.

En esta actividad delincencial de igual forma participan las personas encargadas de cargar los camiones y carrotanques con el combustible hurtado, directamente en los puntos de perforación del poliducto o a través de canecas de gran capacidad, almacenan este en algunas oportunidades en piscinas, tanques subterráneos, situados en parqueaderos, bodegas y solares, utilizando instalaciones ilícitas o mangueras de aproximadamente 2.000 metros, las cuales han sido conectadas previamente al poliducto.

Los mecanismos utilizados por esta clase de delincuencia rebozan en el ingenio utilizado para escapar a las autoridades judiciales, se apoyan en documentos falsos, en el transporte de combustible por vía terrestre en forma rudimentaria con ayuda de recipientes y de animales de carga, por vía fluvial a través de embarcaciones y planchones adaptados para este tipo de transporte o mediante el empleo de camiones y carrotanques camuflados con algún tipo de carga con capacidad entre 2.100 y 12.000 galones.

Como se anotó anteriormente estas organizaciones actúan en la mayoría de los casos en forma mancomunada, usan los hidrocarburos y

sus derivados para hacer posible la actividad de sus ilícitas empresas mediante la realización de conductas que, como se ha reiterado, envuelven peligro común y consecuencias ofensivas de efecto múltiple, ponen en peligro la vida de las personas y, atentan contra la economía nacional.

Dadas las connotaciones que ha adquirido el delito, así como el bien jurídico que se ha visto gravemente afectado por la ocurrencia del mismo, resulta conveniente crear dentro del título X “Delitos contra el orden económico y social” un capítulo independiente para dichas conductas punibles, en donde se tipifiquen como conductas autónomas, estableciéndoles una represión especial.

La ubicación de las mencionadas conductas punibles bajo el título recomendado, resulta necesaria desde el punto de vista técnico, económico y de conveniencia, pues no se remite a duda, y no sobra repetirlo, que se trata de una infracción que ataca distintos bienes jurídicos, que no sólo lesiona o pone en peligro la seguridad de sus titulares o víctimas individualmente considerados, sino que causa enormes daños a la economía nacional, afecta sensiblemente los servicios primarios de la sociedad y altera de manera dramática el ecosistema y el medio ambiente.

El patrimonio como bien jurídico tutelado tiene en la legislación vigente unas connotaciones que vinculan dicha expresión con un concepto de economía que hace necesaria referencia a un conjunto de bienes pertenecientes a las personas. El apoderamiento de hidrocarburos y sus derivados no puede seguirse manejando como un simple delito de hurto, es decir como la forma más común de atentar contra cualquier tipo de propiedad individual, pues, como se vio, la criminalidad organizada responsable de ese delito, las circunstancias que rodean su comisión con el apoyo de tecnología avanzada y los distintos bienes jurídicos que resultan afectados, aconsejan francamente un tratamiento diferente.

En el capítulo que se propone con este proyecto de ley, se crean tipos penales que describen y sancionan conductas que hoy no se encuentran contempladas en el Código Penal y que quedan por ello en la impunidad ante la ausencia de adecuada regulación.

De igual forma, esta iniciativa regula de manera apropiada, mediante el empleo de expresiones técnicas, los delitos de apoderamiento de hidrocarburos y los conexos a este, a la vez que establece sanciones acordes con los delitos que se pretenden castigar, toma como punto de partida para la aplicación de la pena la cuantía del ilícito y consagra como agravante específico la comisión de la conducta por un servidor público o integrante de grupo al margen de la ley.

Tipifica como delito especial la destinación ilegal de combustible, para lo cual establece penas de particular gravedad, que se gradúan, a partir de la cuantía del ilícito. Con la creación de este tipo penal se busca disminuir el contrabando de combustibles en las zonas fronterizas que se encuentran dentro del artículo 1° de la Ley 681 del 2001 que establece un esquema preferencial de distribución de combustibles en los departamentos ubicados en zonas de frontera, el cual concede exenciones de IVA, Arancel e Impuesto Global a la gasolina corriente, gasolina extra, ACPM y electrocombustible que se distribuya en dichas zonas de acuerdo con los cupos establecidos por la Unidad de Planeación Minero Energético, UPME.

Se estima que al país ingresan aproximadamente 15.000 barriles día de combustibles de contrabando, de los cuales 10.260 barriles día ingresan al interior del país, ocasionando un menor recaudo por concepto de IVA e Impuesto Global de aproximadamente 10.531 millones de pesos mensuales, liquidados a la estructura de precios de septiembre de 2004. Por lo anterior y dada la necesidad de robustecer la lucha del Estado sobre el particular, se hace necesario fortalecer las penas para luchar contra este importante flagelo, de tal forma que el Estado tenga los elementos jurídicos necesarios que le permitan judicializar de manera efectiva a los actores involucrados en dichas conductas.

Ahora bien, lo expuesto anteriormente, es decir que exista un esquema preferencial de distribución de combustibles en los departamentos

ubicados en zonas de frontera, el cual concede exenciones de IVA, Arancel e Impuesto Global, tanto al producto nacional como al importado, ha generado una nueva problemática dado que algunas estaciones de servicio ubicadas en zonas de frontera han encontrado una oportunidad de incrementar sus ingresos comercializando el cupo de combustible nacional exento asignado por la UPME en municipios no beneficiarios de la Ley 681 del 2001.

Se estima que esta situación ocasiona que cerca del 50% de los cupos asignados en los Departamentos de Cesar, Norte de Santander, Arauca y Nariño se están comercializando en municipios no beneficiarios, lo que genera un menor recaudo por concepto de IVA e impuesto global de aproximadamente 8.402 millones de pesos mensuales, liquidados a la estructura de precios de septiembre de 2004, compitiendo con los precios autorizados para el resto del territorio nacional.

Lo anterior, lleva a proponer en la presente iniciativa la creación del tipo penal de **destinación ilegal de combustible** que permitiría a las autoridades judiciales luchar contra este flagelo de forma radical y que quienes han visto en esta actividad una oportunidad sean castigados con todo el peso de la ley.

Por último, el proyecto deja claro que en relación con los hidrocarburos o sus derivados, que se constituyen en el objeto del delito, por ser propiedad exclusiva del Estado, en aplicación de la figura del restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 22 del actual Código de Procedimiento Penal, una vez determinada la procedencia ilícita del combustible por parte del ente instructor debe ser entregado a su legítimo propietario: Ecopetrol.

El Ministro del Interior y de Justicia,  
*Sabas Pretelt de la Vega.*  
El Viceministro, encargado de las funciones del despacho del Ministro de Minas y Energía,  
*Manuel F. Maiguashca Olano.*

SENADO DE LA REPUBLICA  
SECRETARIA GENERAL  
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., abril 14 de 2005  
Señor Presidente:  
Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 265 de 2005 Senado, *por la cual se adiciona el Código Penal 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 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., abril 14 de 2005  
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*.

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.*

CONTENIDO

|                                                                                                                                                                                                                                                                      |       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Gaceta número 183 - Lunes 18 de abril de 2005                                                                                                                                                                                                                        |       |
| SENADO DE LA REPUBLICA                                                                                                                                                                                                                                               |       |
|                                                                                                                                                                                                                                                                      | Págs. |
| PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO                                                                                                                                                                                                                                        |       |
| Proyecto de Acto legislativo número 19 de 2005 Senado, por medio del cual se ordena un referendo para aprobar o improbar un Tratado de Libre Comercio. ....                                                                                                          | 1     |
| PROYECTOS DE LEY                                                                                                                                                                                                                                                     |       |
| Proyecto de ley número 260 de 2005 Senado, por medio de la cual se regula el trabajo asociado cooperativo. ....                                                                                                                                                      | 3     |
| Proyecto de ley número 261 de 2005 Senado, por la cual se dictan unas normas relacionadas con la protección de la familia y la prevención de los embarazos en la población adolescente colombiana y planificación familiar. ....                                     | 10    |
| Proyecto de ley número 262 de 2005 Senado, por medio de la cual se adiciona el literal j) del numeral 1 artículo 8º de la Ley 80 de 1993. ....                                                                                                                       | 13    |
| Proyecto de ley número 263 de 2005 Senado, por medio de la cual se adiciona el inciso segundo al artículo 3º de la Ley 489 de 1998. ....                                                                                                                             | 15    |
| Proyecto de ley número 264 de 2005 Senado, por la cual se dictan normas sobre atención, cuidado, promoción y prevención de la Salud Sexual y Reproductiva y, en especial, se institucionaliza el Control Natal y se crean estímulos a la familia poco numerosa. .... | 17    |
| Proyecto de ley número 265 de 2005 Senado, por la cual se adiciona el Código Penal y se dictan otras disposiciones. ....                                                                                                                                             | 21    |