



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 659

Bogotá, D. C., jueves 22 de septiembre de 2005

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 145 DE 2005 CAMARA

por medio de la cual se modifican o adicionan los artículos 772, 773 y 774 del Código de Comercio.

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 772 del Código de Comercio así:

Artículo 772: Factura cambiaria de compraventa es un título-valor que el vendedor podrá librar y entregar o remitir al comprador.

No podrá librarse factura cambiaria que no corresponda a una entrega real o simbólica de mercaderías entregadas real y materialmente al comprador o a un servicio efectivamente prestado.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 773 del Código de Comercio así:

Artículo 773. Una vez la factura cambiaria sea aceptada por el comprador o por el contratante del servicio, se considerará, frente a terceros de buena fe exenta de culpa, que el contrato de compraventa o la prestación del servicio ha sido debidamente ejecutado en la forma estipulada en el título”.

Artículo 3º. Modifíquese el numeral 4 del artículo 774 del Código de Comercio así:

Artículo 774:

4. La denominación y características que identifiquen las mercaderías vendidas o el servicio prestado y la constancia de su entrega real y material o de la prestación efectiva del segundo.

Artículo 4º. Vigencia. La presente ley rige desde la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias y en especial los artículos 772, 773 y el numeral 4 del artículo 774 del Código de Comercio.

Carlos Ignacio Cuervo Valencia.

Representante a la Cámara por Antioquia.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La Factura Cambiaria de compraventa es un título valor causal de contenido crediticio que el vendedor de una mercancía que ha sido entregada, expide a su orden y entrega al comprador para su aceptación y pago.

Su reglamentación está contenida en los artículos 772, 773, 774, 777, 778 y 779 del Código de Comercio.

Según esta reglamentación, la factura cambiaria de compraventa es un título valor causal por cuanto nace exclusivamente de un contrato de compraventa de mercancías, real y materialmente entregadas al comprador, lo que implica ante los posteriores tenedores de buena fe exenta de culpa que el contrato de compraventa ha sido debidamente ejecutado en la forma pactada.

Lo anterior significa que la factura cambiaria de compraventa exige en su formación, el cumplimiento de dos requisitos:

1. Que se origine en un contrato de compraventa de mercancías o de transporte.

2. Que las mercancías se hayan entregado real y materialmente por el vendedor, emisor de la factura, al comprador que debe aceptarlas.

El inciso segundo del artículo 772 del Código de Comercio, el artículo 773 y 774 del mismo estatuto sobre la Factura Cambiaria de Compraventa, disponen:

“**Artículo 772.** No podrá librarse factura cambiaria que no corresponda a una venta efectiva de mercancías entregadas real y materialmente al comprador”.

“**Artículo 773.** Una vez que la factura cambiaria sea aceptada por el comprador, se considerará, frente a terceros de buena fe exenta de culpa, que el contrato de compraventa ha sido debidamente ejecutado en la forma estipulada en el título.”

“**Artículo 774:**

En este sentido, un documento que se expida como factura cambiaria de compraventa, con motivo de la prestación de servicios de salud por una entidad hospitalaria o cualquier Institución Prestadora de Servicios de Salud IPS, o con motivo de la prestación de servicios de cualquier índole, como se suele hacer en la práctica, en atención a la normatividad actual vigente, no resulta ser título valor, puesto que el origen exclusivo de las facturas cambiarias es el contrato de compraventa de mercancías o de transporte y es claro entonces que los servicios no son mercancías ni transportes.

El Código Colombiano reguló en forma práctica y breve la factura cambiaria de compraventa y de transporte, pero durante su casi 35 años de vigencia, el desarrollo de múltiples actividades económicas que no se previeron en 1970, hace que la normatividad existente sea deficiente. Hoy sectores importantes y de gran peso en la actividad económica como los que prestan servicios, es así como los empresarios de la construcción, los de publicidad y las entidades prestadoras de salud y en general todo aquel que requiera documentar los créditos de dinero derivados de contratos diferentes a la compraventa de mercancías y transportes no pueden recurrir a las normas cambiarias.

Al respecto, y teniendo en cuenta un sector, quizás uno de los más sensibles actualmente, como es el sector salud y básicamente los prestadores de estos servicios, en el cual los niveles de cartera morosa alcanzan niveles preocupantes que ponen en riesgo su viabilidad futura, es importante destacar el estudio realizado por Jairo Alberto Betancourt Maldonado y Leonardo Fernández Acosta bajo la dirección de Juan Carlos Giraldo Valencia (Director de la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas) publicado en la edición número 6 de la Revista Hospitalaria.

El informe de cartera mencionado de las instituciones prestadoras de servicios de salud (IPS) afiliadas a la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas (ACHC), previa verificación de los reportes, se consolidó con el reporte de 110 IPS (65% del total de IPS afiliadas a la fecha de corte). El 62,7% de las IPS son de naturaleza privada y el restante 37,3% pública. Las instituciones de complejidad alta y mediana representan un 83,6%.

El total de cartera reportada por las 110 instituciones ascendió a un billón cuatrocientos ocho mil millones de pesos (\$1.408,3mm), arrojando un promedio simple de \$12.803, millones por IPS y un incremento de 11,3% respecto del promedio del semestre anterior. La cartera mayor de 90 días representa el 53,4%, mayor en 3,4% respecto del cierre a junio del mismo año (ver tabla 1).

TABLA NUMERO 1

Composición de cartera por edad – a diciembre 31 de 2004

Edad de cartera	Miles de pesos	Participación %
A 30 días más cte	457.396.494	32,5
De 31 a 60 días	118.462.143	8,4
De 61 a 90 días	79.790.578	5,7
Más de 91 días	752.699.880	53,4
Total cartera	1.408.349.094	100,0

Las instituciones de alta y mediana complejidad que representan el 83,6% de la muestra, participan del 95,8% del total de la deuda y presentan una concentración de 52,4% en cartera mayor a 90 días por \$707,6 mil millones. Las IPS públicas cuentan con el 31,7% de la deuda total y representan un alto deterioro en su cartera mayor a 90 días, superior en 12,8 puntos respecto del informe a junio de 2004 (ver tabla No. 3).

TABLA NUMERO 2

Cartera por naturaleza jurídica de IPS, nivel de complejidad y edad. – a diciembre 31 de 2004

N.J. IPS	Complejidad	A 30 días más cte	De 31 a 60 días	De 61 a 90 días	Más de 91 días	Total
Privada	Alta	373.935	79.695	47.806	365.970	867.407
	Mediana	23.681	4.267	3.168	15.799	46.914
	Baja	4.425	1.906	2.533	38.415	47.279
Total privada		402.041	85.867	53.507	420.185	961.600

N.J. IPS	Complejidad	A 30 días más cte	De 31 a 60 días	De 61 a 90 días	Más de 91 días	Total
Pública	Alta	43.890	26.201	22.226	290.746	383.062
	Mediana	8.712	4.986	3.133	35.095	51.927
	Baja	2.754	1.407	925	6.674	11.760
Total pública		55.356	32.595	26.284	332.515	446.749
Total cartera		457.396	118.462	79.791	752.700	1.408.1349

N.J. IPS	Complejidad	A 30 días más cte %	De 31 a 60 días %	De 61 a 90 días %	Más de 91 días %	Total %
Privada	Alta	43,1	9,2	5,5	42,2	61,6
	Mediana	50,5	9,1	6,8	33,7	3,3
	Baja	9,4	4,0	5,4	81,3	3,4
Total privada		41,8	8,9	5,6	43,7	68,3
Pública	Alta	11,5	6,8	5,8	75,9	27,2
	Mediana	16,8	9,6	6,0	67,6	3,7
	Baja	23,4	12,0	7,9	56,8	0,8
Total Pública		12,4	7,3	5,9	74,4	31,7
Total cartera		32,5	8,4	5,7	53,4	100,0

En este orden de ideas las facturas expedidas por las personas jurídicas o naturales prestadoras de servicios no son títulos valores pues su origen es diferente al de la compraventa de mercancías o transportes, a lo sumo si llenan los requisitos previstos en el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, se tendrán como títulos ejecutivos.

Lo anterior por cuanto el título valor denominado “Factura Cambiaria de Compraventa” es un documento diferente a la denominada factura de venta reglamentada por el artículo 944 del Código de Comercio y que es aquella que tiene derecho a exigir el comprador del vendedor con la especificación de las mercancías vendidas con la indicación del precio, de su pago total o parcial.

A pesar de que tanto la factura cambiaria como la factura de venta se constituyen en pruebas documentales, solamente la factura cambiaria se tiene como título valor, por disposición expresa del artículo 772 del Código de Comercio, con los atributos y consideraciones especiales que las normas vigentes le otorga a este tipo de documentos, ubicándolos en una categoría especial que excede el fin meramente probatorio, para conformarlo como un documento dispositivo, necesario para el ejercicio del derecho en él incorporado. Tales atributos o características distintivas son: La literalidad, la autonomía (activa y pasiva), la necesidad y la legitimación.

LA LITERALIDAD: La literalidad busca darle seguridad al contenido del derecho incorporado en el título y a su circulación por cuanto el contenido de la expresión documental define y limita el alcance de los derechos y obligaciones en sus elementos principales y accesorios, lo que permite que no haya lugar a la indagación diferentes al contenido literal ni a interpretaciones analógicas.

LA AUTONOMIA: Se manifiesta por pasiva al darle independencia a la obligación del deudor frente a cualquier otra derivada del título y por activa al determinar que quien adquiere el título conforme a la ley de circulación se mantiene inmune de los vicios de transacciones anteriores.

LA NECESIDAD: Hace referencia a la posesión del título como requisitos para el ejercicio del derecho en él incorporado, haciéndose

necesario para el ejercicio de la acción cambiaria la exhibición y la entrega del título.

LA LEGITIMACION: Consiste en la potestad que confiere la ley al tenedor legítimo del título de acuerdo con la ley de circulación para hacer efectivos los derechos en él contenidos y al mismo tiempo sirve de soporte al deudor para realizar un pago eficaz sin temor de verse amenazado de posteriores reproches jurídicos.

Es necesario entonces que las facturas que se emitan por concepto de prestación de servicios tengan un valor jurídico capaz de amparar con efectividad la acreencia de los emisores y que para lograr tal objetivo es necesario dotarlas de la calidad y características de los títulos valores.

Con estas características la cartera de los acreedores adquiere un valor comercial más alto y en consecuencia estos títulos podrían ser negociados en el mercado de valores contribuyendo así a aliviar su situación financiera que como pudimos apreciar, en el sector salud, es de proporciones catastróficas y ruinosas.

Uno de los sectores más beneficiados sería el de la salud y como ya lo advertimos el de los prestadores de servicios de salud, el cual es uno de los más afectados por la imposibilidad de hacer efectivos sus créditos con estos atributos, y poder negociar así sus acreencias en condiciones más favorables.

Además, no puede desconocerse que los procesos ejecutivos que adelantan las IPS culminan generalmente con sentencias desfavorables, pues el rigor cambiario impone esas soluciones. Con contadas excepciones la judicatura, haciendo una interpretación de las normas con fundamento en los principios constitucionales ha permitido que esos documentos presten el mérito ejecutivo a que alude el artículo 488 del C. de Procedimiento Civil.

Sin embargo, como no es posible que la Corte Suprema de Justicia unifique jurisprudencia frente al punto ya que las sentencias proferidas por los tribunales superiores en los procesos ejecutivos no son susceptibles del recurso de casación es por lo que se propone la corrección del vacío a través de la modificación legal.

La solución por simple que parezca se materializaría en la modificación o adición de los artículos 772, 773 y 774 del Código de Comercio así:

Artículo actual 772: ... *“No podrá librarse factura cambiaria que no corresponda a una venta efectiva de mercancías entregadas real y materialmente al comprador:*

Artículo o modificación o adición propuesta: *“No podrá librarse factura cambiaria que no corresponda a una entrega real o simbólica de mercaderías entregadas real y materialmente al comprador o a un servicio efectivamente prestado.*

Artículo 773 actual: Una vez que la factura cambiaria sea aceptada por el comprador, se considerará, frente a terceros de buena fe exenta de culpa, que el contrato de compraventa ha sido debidamente ejecutado en la forma estipulada en el título.

Artículo o modificación o adición propuesta: *“Una vez la factura cambiaria sea aceptada por el comprador o por el contratante del servicio, se considerará, frente a terceros de buena fe exenta de culpa, que el contrato de compraventa o la prestación del servicio ha sido debidamente ejecutado en la forma estipulada en el título”.*

Artículo. 774 actual. La factura cambiaria de compraventa deberá contener además de los requisitos que establece el artículo 621, los siguientes:

1. La mención de ser “factura cambiaria de compraventa”.
2. El número de orden del título.
3. El nombre y domicilio del comprador.
4. La denominación y características que identifiquen **las mercaderías vendidas** y la constancia de su entrega real y material.
5. El precio unitario y el valor total de las mismas, y
6. La expresión en letras y sitios visibles de que se asimila en sus efectos a la letra de cambio.

Numeral modificado o adición propuesta:

4. La denominación y características que identifiquen las mercaderías vendidas o el servicio prestado y la constancia de su entrega real y material **o de la prestación efectiva del segundo.**

Con fundamento en los argumentos expuestos, me permito presentar el presente proyecto de ley a consideración del Congreso de la República, con la firme convicción de que se trata de una iniciativa que de ser aprobada favorecería a amplios sectores de la producción nacional y especialmente a sectores tan sensibles para las condiciones de vida de la población como es el de la salud.

Atentamente,

Carlos Ignacio Cuervo Valencia,
Representante a la Cámara
por el departamento de Antioquia.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 20 de septiembre de 2005 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 145, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Carlos Ignacio Cuervo Valencia.*

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 002 DE 2005 CAMARA

por la cual se establecen normas para la defensa del usuario de transporte aéreo.

Bogotá, D. C., 31 de agosto de 2005

Doctor

JOSE MANUEL HERRERA CELY

Presidente

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Ciudad.

Señor Presidente:

De acuerdo a lo establecido en la Ley 5ª de 1992, y agradeciendo la designación y el honor que nos hiciera la Mesa Directiva de la

Comisión, nos permitimos rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 002 de 2005 Cámara, *por la cual se establecen normas para la defensa del usuario de transporte aéreo,* en los siguientes términos:

1. MOTIVACION Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley en referencia, presentado por el honorable Senador Carlos Moreno de Caro, consta de doce artículos incluyendo el de vigencias y busca como objetivo primordial, tutelar los derechos de los usuarios del servicio del transporte aéreo en el territorio nacional e internacional cuando su punto de salida se encuentre en el territorio colombiano.

Además del objeto del proyecto de ley contenido en el artículo primero, establece una complejidad sobre la defensa de los derechos de los usuarios.

Los aspectos más relevantes del presente proyecto de ley, según lo indica el autor son:

- El transportador tiene la obligación de informar a los pasajeros exhaustivamente de los derechos que les asisten.
- El transportador devolverá al usuario el valor del billete cuando las circunstancias den motivo y no se logre otra solución.
- En caso de denegación de embarque, cancelación o gran retraso de los vuelos para que así puedan ejercerlos eficazmente, la empresa de Transporte acarreará con los costos de hospedaje, transporte terrestre y alimentación cuando el suceso pase de 4 horas.
- El no abordaje, al no darse la venta del billete, preexistiendo la reserva, que en la mayoría de las veces se debe a una sobreventa y/o sobre reserva de plazas, el transportador deberá solicitar que se presenten pasajeros voluntarios que renuncien a sus reservas a cambio de determinados beneficios.
- Los derechos de los pasajeros aéreos establecidos en la ley tienen el carácter de mínimos, por lo que se aplicarán sin perjuicio del derecho de los pasajeros a obtener una compensación suplementaria, sin que en ningún caso sea posible la renuncia a los mismos por parte del viajero.

2. DE LA EXPOSICION DE MOTIVOS

Para el autor, la regularidad y la seguridad del transporte comercial aéreo revisten en los tiempos en que vivimos una trascendencia realmente singular a la hora de defender con eficacia bienes jurídicos de relevancia constitucional, como son el derecho fundamental de los ciudadanos a la libre circulación y el principio rector de la política social y económica en cuya virtud los poderes públicos han de garantizar la defensa de la seguridad y de los legítimos intereses económicos de los consumidores y usuarios.

Señala igualmente el autor que, el interés difuso en la seguridad personal de los usuarios del transporte se encuentra protegido jurídicamente bajo la forma del derecho colectivo a la seguridad de todas las personas residentes en el territorio nacional, cuya efectividad debe reclamarse de las autoridades de policía, encargadas por el ordenamiento de velar por la seguridad, tranquilidad y salubridad de los asociados. La presunta afectación del interés colectivo no va acompañada de una vulneración o amenaza grave para los derechos fundamentales del actor, por lo que este no estaba legitimado para instaurar la acción.

Igualmente, menciona la necesidad de una verdadera protección y defensa de los usuarios de servicios de transporte aéreos por parte de las empresas transportadoras, de su custodia, agentes, dependientes o consignatarios, hace pensar que la seguridad no se limita a la operatividad de los aviones, sino a la seguridad de las pertenencias físicas del usuario y a la seguridad de partida de los vuelos. La seguridad es tan amplia que cubre la buena prestación de los servicios y demás aspectos que se originan por dicha relación de consumo.

Los consumidores de dicho servicio han venido solicitando una reglamentación con el objeto de obtener oportuna, conveniente y eficiente relación de consumo empresa-cliente en donde existan pautas en defensa de los usuarios del servicio, pautas que sean claras, transparentes y de responsabilidad mutua en beneficio para los usuarios del transporte aéreo y no como se ven hoy, en beneficio de las empresas aéreas.

Buscar soluciones y prevenciones de toda índole en pos de los derechos de los usuarios y consumidores del transporte aéreo es responsabilidad del Estado, como garante de este servicio público.

3. NORMATIVIDAD APLICABLE

Para el autor, “La Constitución Política de Colombia en su artículo 2° establece que *‘son fines esenciales 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; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*”

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares’”.

Igualmente, la Constitución Política reza en su artículo 150, numeral 1 que es función del Congreso de la República “*Interpretar, reformar y derogar las leyes*” y en el numeral 8 el “*expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución*”.

Los derechos del usuario aéreo se deben apreciar desde la reserva del tiquete hasta el desembarque y entrega de maletas en el sitio de destino, esto comprendiendo, entre otras:

- Acceso libre para el uso de los servicios e instalaciones aeroportuarias.
- Respeto por los principios de uniformidad, igualdad y trato no discriminatorio.
- Seguridad y continuidad de los servicios prestados.
- Respeto por los estándares mínimos de calidad.
- Disponer de servicio médico adecuado para casos de emergencia dentro del aeropuerto.
- Obtener información actualizada sobre horarios y estados de vuelos.
- Recibir atención apropiada dentro del aeropuerto.
- Disponibilidad del Libro de Quejas en caso de ser requerido.
- Tarifas razonables y justas en todos los servicios ofrecidos.
- Que las prestaciones se brinden en el marco de la libre competencia.
- Que el aeropuerto funcione dentro de los horarios autorizados por la autoridad pública de aplicación.

El transporte aéreo es reglado por el Libro Quinto parte Segunda y preliminar del Código Nacional de Comercio (artículo 1883 y sucesivos) y en el Manual de Reglamentos Aeronáuticos, recayendo en la operatividad del servicio mas no en la defensa de los derechos de los usuarios del servicio a no ser agredidos ni moral, ni físicamente, a sí mismos o a sus pertenencias o presupuestos, exceptuando el daño o la pérdida de equipaje.

La Ley 105 de 1993, “por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”, establece en el artículo 9° los sujetos objeto de sanción y las sanciones que se deben imponer.

Dicho artículo dice: “Artículo 9°. *Sujetos de las sanciones.* Las autoridades que determinen las disposiciones legales impondrán sanciones por violación a las normas reguladoras del transporte, según las disposiciones especiales que rijan cada modo de transporte.

Menciona además quiénes podrán ser sujetos de sanción:

1. Los operadores del servicio público de transporte y los de los servicios especiales.
2. Las personas que conduzcan vehículos.
3. Las personas que utilicen la infraestructura de transporte.
4. Las personas que violen o faciliten la violación de las normas.
5. Las personas propietarias de vehículos o equipos de transporte.
6. Las empresas de servicio público.

Las sanciones de que trata el presente artículo consistirán en:

1. Amonestación.
2. Multas.
3. Suspensión de matrículas, licencias, registros o permisos de operación.
4. Cancelación de matrículas, licencias, registros o permisos de operación.
5. Suspensión o cancelación de la licencia de funcionamiento de la empresa transportadora.
6. Inmovilización o retención de vehículos.

También la Ley 336 de 1996, “Estatuto General de Transporte”, establece en el artículo 46, con base en la graduación, que las multas oscilarán entre 1 y 2.000 salarios mínimos mensuales vigentes teniendo en cuenta las implicaciones de la infracción y procederán en los siguientes casos:

- a) Cuando el sujeto no le haya dado cumplimiento a la amonestación;
- b) En caso de suspensión o alteración parcial del servicio;
- c) En caso de que el sujeto no suministre la información que legalmente le haya sido solicitada y que no repose en los archivos de la entidad solicitante;
- d) En los casos de incremento o disminución de las tarifas o de prestación de servicios no autorizados o cuando se compruebe que el equipo excede los límites permitidos sobre dimensiones, peso o carga, eventos en los cuales se impondrá el máximo de la multa permitida;
- e) En todos los demás casos de conductas que no tengan asignada una sanción específica y constituyan violación a las normas del transporte.

Parágrafo. Para la aplicación de las multas a que se refiere el presente artículo, se tendrán en cuenta los siguientes parámetros relacionados con cada modo de transporte:

- e) Transporte aéreo: De uno (1) a dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales vigentes.

4. ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY 002 DE 2005 CAMARA

por la cual se establecen normas para la defensa del usuario de transporte aéreo.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El objeto de la presente ley es tutelar los derechos de los usuarios del servicio de transporte aéreo en el territorio nacional e internacional cuando su punto de salida se encuentre en el territorio colombiano.

Artículo 2°. La defensa de los derechos de los usuarios será abanderada por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica

Civil, Aerocivil, el Ministerio de Transporte, la Superintendencia de Puertos y Transporte, el Consejo Nacional Aeronáutico, El Consejo de Seguridad Aérea y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Las quejas y reclamos se realizarán en primera instancia en la Aerocivil y en segunda instancia en el Ministerio de Transporte.

Parágrafo. El incumplimiento de la presente ley acarreará la aplicación de las multas y sanciones establecidas en el artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

Artículo 3°. *Incumplimiento de horarios, itinerarios, cancelación de vuelos y denegación de embarque.* Si debido a circunstancias operativas, técnicas, meteorológicas o de índole comercial, el transportador cancela o demora un vuelo o la entrega de equipaje por más de cuatro (4) horas o deniega el embarque porque no puede proporcionar espacio previamente confirmado o no puede hacer escala en el punto de parada -estancia- o de destino del pasajero o causa a un pasajero la pérdida de un vuelo de conexión para el que tenía una reserva confirmada, el pasajero tendrá el derecho a:

1. Su inclusión obligatoria en el vuelo inmediato posterior del mismo transportador para su destino.
2. Al endoso del valor del contrato de transporte, incluyendo conexiones con espacio confirmado, cuando sea aceptable para el pasajero.
3. A ser reencaminado por otra ruta hacia el destino indicado en el contrato por los servicios del transportador o en los servicios de otro transportador o por otro medio de transporte. En estos últimos casos sujeto a disponibilidad de espacio.

Parágrafo 1°. Si la suma de la tarifa, el cargo por exceso de equipaje y cualquier otro cargo de servicio aplicable por la nueva ruta es mayor que el valor de reintegro del billete o de la porción aplicable del mismo, el pasajero no abonará ninguna tarifa o cargo adicional y el transportador reintegrará la diferencia si la tarifa y cargos para la ruta reprogramada son menores:

- a) A la compensación por embarque denegado de acuerdo con las regulaciones del transportador;
- b) A la inmediata devolución, si le correspondiere, del precio del contrato de transporte no utilizado y conforme a las modalidades de pago efectuadas.

Parágrafo 2°. Aquellos pasajeros que, voluntaria y expresamente, acepten la compensación por embarque denegado y a realizar el transporte en alguna de las condiciones detalladas en este inciso, no tendrán derecho a efectuar ningún tipo de reclamo posterior al transportador.

Artículo 4°. El transportador quedará exento de responsabilidad en los supuestos de que la cancelación o retraso obedezca a circunstancias extraordinarias inevitables, entre las que se mencionan las circunstancias, inestabilidad política, riesgos para la seguridad, deficiencias inesperadas para la seguridad del vuelo y las huelgas.

Artículo 5°. El transportador proporcionará al pasajero, sin cargo para el mismo, los siguientes servicios incidentales:

1. Comunicación telefónica o cablegráfica al punto de destino y comunicaciones locales.
2. Comidas y refrigerios de conformidad con el tiempo de espera que medie hasta el embarque en otro vuelo.
3. Alojamiento en hotel, en el aeropuerto o en la ciudad, cuando la demora de un vuelo exceda las cuatro (4) horas.
4. Transporte terrestre desde y hacia el aeropuerto.

Artículo 6°. Cuando se produzca la circunstancia de no venta de boletas preexistiendo la reserva, motivado por sobreventa y/o sobre

reserva de plazas, el transportador deberá solicitar que se presenten pasajeros voluntarios que renuncien a sus reservas a cambio de determinados beneficios.

Tanto los voluntarios como los pasajeros a los que se haya denegado definitivamente el embarque, tienen derecho a una indemnización que oscila entre el 25% del valor del billete para los pasajeros y el 140% para el de los voluntarios, además de los servicios incidentales.

Artículo 7°. Las empresas de servicios aéreos, sus custodias, agentes, dependientes o consignatarios deberán exhibir la presente ley a los pasajeros en los puntos de emisión de billetes, reserva de espacios y en los aeropuertos.

Artículo 8°. Cuando un pasajero solicite el reintegro del valor del contrato de viaje, el mismo será efectuado por el transportador, siempre y cuando la causa sea imputable a la empresa de transporte aéreo.

Artículo 9°. El transportador está en la obligación de informar a los pasajeros con la debida antelación de los retrasos o cancelaciones de los vuelos, ofreciendo al viajero un transporte alternativo razonable. Esta antelación no podrá ser inferior a treinta y seis (36) horas.

Artículo 10. *Carácter irrenunciable de los derechos reconocidos.* Los derechos de los pasajeros aéreos establecidos en el Reglamento tienen el carácter de mínimos, por lo que se aplicarán sin perjuicio del derecho de los pasajeros a obtener una compensación suplementaria, sin que en ningún caso sea posible la renuncia a los mismos por parte del viajero.

Artículo 11. La pérdida o daño de equipaje será sancionada acorde con lo establecido en el Libro Quinto del Código Nacional de Comercio.

Artículo 12. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

4. PROPOSICION

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a los honorables Representantes integrantes de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, dar primer debate al Proyecto de ley número 002 de 2005, *por la cual se establecen normas para la defensa del usuario de transporte aéreo*, acogiendo en su integridad el texto propuesto por el autor.

De los honorables Congresistas,

Rocío Arias Hoyos,

Representante a la Cámara
por el departamento de Antioquia.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 004 DE 2005 CAMARA

por medio del cual se adiciona al artículo 310 de la Constitución Política de Colombia.

Señores

MESA DIRECTIVA

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

Cumpliendo con el encargo que nos ha sido encomendado de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 004 de 2005 Cámara, *por medio del cual se adiciona al*

artículo 310 de la Constitución Política de Colombia, presentado por los Representantes a la Cámara Erminulfo Sinisterra Santana y Octavio Benjumea y los Senadores Luis Carlos Avellaneda y Francisco Rojas Birry, nos permitimos dar cumplimiento al reglamento del Congreso Nacional, agradeciendo nuestra designación como ponentes y sometiendo a consideración la ponencia respectiva.

I. ANTECEDENTES

Este proyecto de Acto legislativo ha sido presentando ante la Corporación en dos oportunidades; la primera fue radicado con el número 031/04 Cámara y publicado en la Gaceta número 385 de 2004, la segunda tuvo el número 315/05 Cámara y fue publicado en la Gaceta número 128/05.

En ambas ocasiones la iniciativa fue retirada por sus autores, debido a que la congestión de la agenda legislativa y las prioridades optadas por la Cámara frente a los Proyectos presentados por el Gobierno, mostraban la imposibilidad de que pudiera darse curso a los cuatro debates, requeridos en las sesiones correspondientes, según lo establece nuestra Constitución Nacional, y se veía su probable hundimiento por falta de tiempo para su aprobación.

Ahora bien, este nuevo intento, a través del proyecto de Acto Legislativo número 004 de 2005 se constituye en la primera oportunidad en la que se observa un espacio dentro de la agenda legislativa apropiado para que se le dé un estudio y análisis a conciencia por parte de los ponentes, en un tema de tanta trascendencia como lo es el futuro del Departamento del Amazonas, de vital importancia no solo para nuestro país, ya que de la debida preservación y de los caminos de desarrollo que se emprenda con respecto a cualquier región de la Amazonia, depende en gran parte el equilibrio ecológico de todo el planeta.

Debemos señalar que en relación con el primer proyecto de acto legislativo, el presente trae una modificación, cual es la eliminación del artículo segundo de dicho texto, el que a su vez adicionaba el artículo 328 de la Constitución Nacional de la siguiente manera:

“La ciudad de Leticia, capital del departamento del Amazonas, será organizada como Distrito Turístico, Ambiental y Etnico. La ley dictará un estatuto especial sobre su régimen fiscal y administrativo para el fomento económico y turístico; la preservación del medio ambiente y el aprovechamiento de sus recursos naturales”.

“Al Distrito Turístico Ambiental y Etnico de Leticia, se le aplicará lo dispuesto en el inciso 5° del artículo 356 de la Constitución Política”.

A pesar de que en la exposición de motivos de la iniciativa que hoy nos ocupa no aparecen los argumentos en relación con esta supresión, pudimos inferir que esta se debe al hecho de que luego de conformarse un equipo de trabajo en Planeación Nacional, con la participación de delegados de varios Ministerios y Congresistas, con el objeto de dar cumplimiento al artículo 8° de la Ley 812 de 2003 “Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006”, y después de un arduo trabajo y un amplio análisis, el cual tuvo dentro de su agenda múltiples visitas al departamento, y en el que participaron además diversos estamentos y miembros de ONG que realizan trabajos e investigaciones en la región, así como organismos y funcionarios oficiales, tanto del orden Municipal como del orden Departamental y Nacional; se llegó a la conclusión de que la creación del Distrito Especial de Leticia contenido en el artículo transcrito no era una solución a lo planteado y deseado, y que el problema debía enfocarse como una cuestión integral para todo el departamento.

II. OBJETIVO DE LA INICIATIVA

El proyecto de acto legislativo busca una legislación especial para el departamento del Amazonas en varias áreas, como la ambiental, la

turística, la cultural, la administrativa, la aduanera y de comercio, pretendiendo con ello la preservación de sus recursos naturales, la protección del medio ambiente, el fortalecimiento de sus fronteras y el resguardo de la entidad cultural indígena; todo ello basado en las características tan particulares del Departamento, en los campos poblacionales, sociales, ambientales, culturales, étnicos, territoriales y de ubicación geográfica.

En la exposición de motivos se hizo un extenso análisis sobre las generalidades del departamento, su historia, su división territorial, sus fronteras, su economía, sus finanzas públicas, su inmensa riqueza ambiental, su potencial hídrico, su trascendental y específica problemática étnica, para concluir que el Amazonas es sinónimo de vida, de perpetuidad, de orgullo nacional y de amparo mundial, en donde solamente lo ambiental, es de por sí suficiente para justificar una legislación especial, que busque la conservación de sus inconmensurables riquezas, la protección de su entorno y hábitat natural y finalmente el aprovechamiento de su importancia geopolítica y estratégica para el mundo.

III. CARACTERÍSTICAS DEL AMAZONAS¹

El departamento del Amazonas se caracteriza por tener una extensa y densa red de drenaje. Se localizan grandes cuencas hidrográficas como las de los ríos Caquetá, Putumayo y Amazonas, de origen Andino y sus aguas son barrosas o blancas con una alta carga de sedimentos, ricas en nutrientes y baja transparencia. El recurso hídrico es uno de los mayores potenciales de la región, ya sea como fuente de recursos faunísticos, fuente de agua para consumo humano o como medio de comunicación².

En el Amazonas, se han registrado 665 especies de plantas útiles, principalmente medicinales (220 especies: Copaiba, Uña de gato, Chuchuhuasa); alimenticias (200 especies: Yuca, Canangucha y Copoazú); maderables (164 especies: Cedro rojo, Andiroba y Granadillo, entre otros). Estas especies son ampliamente comercializadas en la región y hacia mercados nacionales e internacionales.

Su principal problemática ambiental se asocia a actividades de economía extractiva de unos pocos recursos de fauna, flora y minería. Estas explotaciones se localizan puntualmente como en el caso de la minería de oro en la región de Taraira y Puerto Santander, la explotación de madera en Tarapacá y la extracción intensiva de pescado en Leticia, Puerto Santander y La Pedrera. Es significativo el impacto generado sobre los cuerpos de agua por el aporte de mercurio y de sedimentos en la extracción de oro, junto con la remoción del fondo de los ríos para la consecución de materiales para construcción como arena y gravilla a través de dragas, alterando drásticamente el lecho y las riberas de los ríos. Adicionalmente, la presión incontrolada sobre algunas especies trae consigo la alteración de la dinámica de los ecosistemas y en casos extremos la pérdida de diversidad genética.

Por otra parte los procesos de praderización y sus sistemas productivos insostenibles, generan la pérdida de biodiversidad local tanto de especies vegetales como animales, máxime en una zona de alto endemismo. La provisión de agua potable, disposición de aguas residuales, recolección y disposición de basuras se caracterizan por su rusticidad; estas últimas son vertidas a los ríos contaminando las fuentes de agua.

En cuanto a aspectos como la educación, salud, desarrollo, infraestructura, entre otros, tenemos lo siguiente:

En cuanto a educación, para el año 2002 se matricularon 15.444 niños en el departamento del Amazonas, de los cuales el 71% fueron de Leticia y el restante 29% en Puerto Nariño y los Corregimientos departamentales; para 2003, la población matriculada presentó un

crecimiento del 12% frente a 2002, los corregimientos departamentales mostraron el mayor crecimiento del departamento con un 26% frente a 2002. El año 2004 solo creció 3% frente a 2003, pero 15,2% frente a 2003; sin embargo, el municipio de Leticia que mostraba en 2002 una participación del 71% de los matriculados en el departamento, para ese año redujo la participación en 4 puntos porcentuales.

La tasa de acceso a la educación superior en el departamento es de 0.69% (0.77% femenina y 0.61% masculina), mientras el promedio nacional es de 22.21%.

La calidad de la educación es deficiente; los resultados del examen de Estado, ICFES, aplicados en marzo y agosto de 2001, mostraron que de los cinco colegios que presentaron el examen, cuatro quedaron en la categoría de desempeño bajo y uno en la inferior, lo cual permite concluir que el rendimiento académico de los estudiantes que logran terminar grado 11, no es el deseable, puesto que ninguno de los colegios logran superar la categoría de rendimiento bajo. En el año 2003 los resultados por categorías de desempeño, indicaron que el 86% de los colegios del departamento se ubican en las categorías Inferior y Bajo y el 14% restante en Medio.

Salud. La esperanza de vida al nacer en el departamento es inferior en todos los casos (total y por género) al promedio nacional. Para el año 2000 fue de 65,9 siendo mayor la esperanza de vida en las mujeres (70,3).

CUADRO 2

Esperanza de vida al nacer por sexo. Nacional y departamental 1995-2015

NACIONAL	1995	2000	2005	2010	2015
TOTAL	68,6	70,7	72,2	73,2	74,0
Hombres	64,3	67,3	69,2	70,3	71,0
Mujeres	73,0	74,3	75,3	76,3	77,1
AMAZONAS					
TOTAL	64,0	65,9	67,4	68,7	70,0
Hombres	59,6	61,6	63,4	65,2	67,0
Mujeres	68,6	70,3	71,6	72,4	73,0

En cuanto a infraestructura hospitalaria, se cuenta con 9 hospitales, de los cuales 8 son de nivel 1 y uno es de nivel 2.

El departamento muestra una mayor mortalidad a causa de las enfermedades transmisibles, violencia y accidentes y cardiovasculares.

Índice de pobreza. El porcentaje de población con NBI en el Amazonas para 1993 fue de 69.5% por encima del promedio nacional (37.21%), mientras que el NBI para los hogares era del 61.6% frente al 30.53% promedio nacional.

Infraestructura vial terrestre. Existen muy pocas vías de comunicación terrestre, salvo carretables entre Leticia y Tarapacá, al igual que entre El Encanto y La Chorrera. El Instituto Nacional de Vías tiene a su cargo 25 kilómetros de la red troncal.

Infraestructura aérea. El servicio aéreo constituye el principal medio de comunicación con la capital de la República y el interior del país; cuenta con un aeropuerto en Leticia, Aeropuerto

¹ Estudio sobre la creación del Distrito Ambiental y Ecoturístico de Leticia- Artículo 8°, Ley 812 de 2003.

² Para ampliar el conocimiento sobre asuntos ambientales en la región de la Amazonia Colombiana, remítase al estudio Perfiles Urbanos en la Amazonia Colombiana (desarrollado por el SINCHI, MAVDT y Colciencias) y al diagnóstico ambiental hecho por el MAVDT.

Internacional Alfredo Vásquez Cobo³ y 2 Aeródromos en Tarapacá y La Pedrera.

Infraestructura fluvial. Como se anotó, los recursos hídricos están ligados al desarrollo del Amazonas, debido a que estos constituyen el principal medio de comunicación; cabe destacar los ríos Amazonas, Putumayo, Igará Paraná y Cahuinari.

El departamento cuenta con 3 puertos fluviales: Leticia, Tarapacá y La Pedrera, a través de los cuales se movilizan más de 16.000 pasajeros anuales. Las embarcaciones menores son las que más transitan a lo largo de los ríos del departamento.

El transporte y movilización de pasajeros y carga depende del régimen de lluvias, por cuanto el caudal de los ríos es el que determina el tipo de navegación permisible.

Telecomunicaciones. El servicio de telefonía local en el departamento de Amazonas es prestado sólo por Telecom.

Sector eléctrico. Amazonas pertenece a las Zonas no Interconectadas-ZNI, y el servicio de energía eléctrica se presta principalmente por medio de plantas diésel. A través de la Empresa de Energía del Amazonas S. A. y Asociaciones de usuarios, se presta el servicio a 7.346 usuarios⁴.

Sector agropecuario. Es el departamento más grande del país con una superficie de 10'966.500 hectáreas, de las cuales apenas el 6% figura en los estudios del Instituto Geográfico Agustín Codazzi como agropecuaria planimetrada y menos del 1% se encuentra en la superficie urbana (730 hectáreas).

La casi totalidad del territorio está constituida por bosques no colonizados, por lo cual se dice con razón que el Amazonas, del cual Colombia comparte una porción significativa, representa el más importante pulmón del mundo. De otro lado, los bosques colonizados ascienden a 373.000 hectáreas y los cuerpos de agua a 22.000 hectáreas.

Situación financiera y fiscal del departamento del Amazonas. En el tema fiscal y crédito⁵, la situación es la siguiente:

El departamento adelantó un proceso de saneamiento desde el año 1999. La magnitud de los pasivos acumulados frente al ahorro logrado con el ajuste derivó en la proliferación de tutelas, embargos y con ello acumulación de mayor déficit corriente que entre otros aspectos no permitieron la recuperación de la viabilidad fiscal de la entidad, razón por la cual decidió promover un acuerdo de reestructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999 con sus acreedores. Ello, como una alternativa legal que le garantiza alcanzar la viabilidad fiscal por medio de la programación ordenada de pagos de acreencias respetando los gastos mínimos de funcionamiento y de inversión social con cargo a sus recursos, y sin verse abocado a cumplir con sus obligaciones por vía judicial.

En cuanto al proceso de ajuste fiscal, el 22 de noviembre de 1999 el departamento del Amazonas suscribió un Convenio de Desempeño con la Nación con el objetivo de superar su crítica situación financiera que se reflejaba básicamente en un déficit que en 1998 representaba el 80% de sus ingresos corrientes de libre destinación, el sobredimensionamiento de su estructura administrativa y alta dependencia de los ingresos provenientes del Nivel Nacional (IVA y Mininterior), los cuales además se destinan en su totalidad a la financiación de gastos de funcionamiento.

A julio de 2002 la entidad poseía pasivos laborales por \$677 millones, cuentas por pagar \$7.157 millones, parafiscales y seguridad social \$900 millones; para junio 30 de 2004, el departamento tenía una deuda con la Nación por \$5.500 millones.

Esta crisis fiscal se reflejó en acumulación de acreencias y pasivos, entre los más sobresalientes. Por esta situación, el departamento se inscribió en junio de 2003 en un convenio de desempeño con el Ministerio de Hacienda, con el cual, el departamento viene trabajando para recuperar su viabilidad financiera.

Ingresos y Gastos⁶. El crecimiento de los ingresos corrientes del 2003 frente al año 2002⁷ fue de 5% en términos reales pasando de \$44.736 a \$46.997 millones. Al interior de los ingresos tributarios, el impuesto de cigarrillos y tabaco es el impuesto que más participó (33%) en 2003, seguido por el de cerveza (8%). Los ingresos tributarios son los de mayor peso al interior de los ingresos corrientes (43%), seguidos por las transferencias del orden nacional (42%); se presenta una escasa participación de los no tributarios (14%).

El ingreso por habitante del departamento de Amazonas ascendió a 2.1 millones de pesos del año 2003 por habitante, según los resultados del Producto Interno Bruto, PIB, del 2001. Para todo el país el ingreso por persona es en promedio de \$5 millones.

IV. CONSIDERACIONES

Es importante aclarar que la posibilidad de una legislación especial para un departamento, ya está contemplada en el artículo 310 de nuestra Constitución para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, producto de lo cual este ya cuenta con la ley marco número 47 de 1993, que busca su modernización administrativa y política, la formulación de nuevas alternativas de desarrollo económico y social y la protección y promoción de la cultura, las gentes y el medio ambiente del Archipiélago; asimismo, cuenta con el Decreto número 2762 de 1991 sobre control poblacional, el artículo 121 de la Ley 6ª de 1991, sobre el régimen especial de los comerciantes que compran mercancías en las islas, el Decreto 1707 de 1992 reglamentario del régimen de comerciantes. Aunque indudablemente la aplicación de las normas citadas requiere mayor desarrollo y profundización, es claro que su aplicación hasta la fecha ha mostrado resultados notoriamente positivos para el Archipiélago.

Además de la viabilidad de una legislación especial para el Amazonas, tomando como ejemplo lo ya hecho para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y de lo expuesto sobre las características particulares que hacen necesario dicho régimen especial, tal como se hizo ver en apartes anteriores, debemos recalcar aquí varias consideraciones de peso del Departamento Nacional de Planeación que nos muestran la importancia que tiene para el país el contenido de este proyecto de acto Legislativo así:

1. Los ecosistemas amazónicos se reconocen mundialmente como los más ricos y biodiversos, siendo de gran interés para la sostenibilidad mundial.

2. El Amazonas se considera como un territorio de especial interés nacional, dada su dotación ambiental, su condición de región de frontera y el rol que puede jugar en los procesos de integración latinoamericana y de negociación comercial mundial, a través de los ejes de integración suramericana.

3. La tercera parte del territorio del departamento corresponde a 26 resguardos indígenas, comprendiendo 20 etnias en una extensión de 80.000 km cuadrados, esta característica se constituye en un

³ Administrado por la Aeronáutica Civil.

⁴ Datos año 2001.

⁵ Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General de Apoyo Fiscal, instancia competente para abocar la temática fiscal y la Dirección General de Crédito Público en lo atinente al financiamiento de la entidad territorial. Deuda registrada en la Base de Datos de la DAF, a cargo del Municipio de Leticia y el Departamento del Amazonas.

⁶ Para mayor información, debe verse Concepto del DNP frente al tema.

⁷ Cifras deflactadas, año base 2002.

importante acervo de riqueza cultural y étnica, la cual a todas luces hay que proteger especialmente, máxime si se tiene en cuenta que sus autoridades indígenas están avanzando en modelos propios de Gobierno y territorio que deben ser seriamente considerados en el desarrollo jurídico del Ordenamiento Territorial.

4. El aprovechamiento y la sostenibilidad de los potenciales naturales debe acompañarse de instrumentos jurídicos que garanticen un manejo ambiental adecuado, que no ponga en riesgo su sostenibilidad.

5. Los problemas del aislamiento geográfico, de los altos costos de transporte, y del desajuste de la normatividad y políticas nacionales, frente a condiciones propias de intercambio en una frontera trinacional de gran importancia geoestratégica, demandan grandes arreglos institucionales para el departamento.

Ahora bien, una vez expuestas las múltiples razones que justifican la aprobación de esta iniciativa, debemos hacer referencia al texto del Proyecto de Acto Legislativo, considerando que es importante hacerle algunas modificaciones, unas de carácter formal y de técnica jurídica y otras de contenido, las cuales entramos a precisar y aclarar a renglón seguido:

En primer lugar observamos que el título dice: “Por el cual se adiciona **al artículo...**”, lo cual no resulta coherente y sugerimos cambiar la palabra “**al**” por la de “**el**”, quedando de la siguiente manera: “**Por el cual se adiciona el artículo 310 de la Constitución Política de Colombia**”.

También percibimos como el texto presentado establece lo siguiente: “Adiciónase el artículo 310 de la Constitución Política con el siguiente párrafo”, cuando en realidad se están adicionando dos incisos y un párrafo transitorio; por lo que proponemos la supresión de la frase “**con el siguiente párrafo**”, dejándose simplemente así: “**El artículo 310 de la Constitución Política quedará así**”.

Por otra parte en el párrafo transitorio se habla de “leyes que reglamenten las materias especiales” y de “la correspondiente reglamentación”, cuando en realidad las leyes de que trata el proyecto son un desarrollo legislativo y no una reglamentación. Con base en este criterio se especifica y reorganiza la redacción del párrafo.

En cuanto al contenido propiamente dicho del acto legislativo, consideramos que en una legislatura es poco menos que imposible lograr con seriedad y profundidad lo que se busca para el Departamento del Amazonas, por lo que estamos ampliando en la ponencia este plazo a dos (2) años. Asimismo, pensamos que en el caso del desarrollo de estas materias por decreto por parte del Gobierno, exigir previamente una consulta popular, cuando en la realidad todo el estudio de la legislación especial para el Amazonas se está dando con la participación de diversos estamentos, instituciones, comunidades indígenas y demás fuerzas vivas de la región, se constituye en un requisito abiertamente entrabador del proceso.

Creemos igualmente importante incluir los campos tributario y fiscal en la enumeración de las materias que debe comprender esta legislación especial; y en el asunto de la biodiversidad se debe hacer un énfasis muy especial por su enorme trascendencia.

Finalmente opinamos que es oportuno agregar un tema que para el caso de San Andrés y Providencia está consagrado en el artículo 310 que estamos adicionando, y el cual ha sido de gran relevancia para el Archipiélago, y es el de poder someter, si llega a ser necesario y nosotros suponemos que va a suceder, a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del departamento.

Proposición

Por las consideraciones expuestas y haciendo uso de las facultades conferidas por la Ley 5ª de 1992 presentamos ponencia favorable, con las modificaciones de forma y fondo ya descritas, y solicitamos a los honorables Representantes de la Comisión Primera, dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 004 de 2005 Cámara, *por medio del cual se adiciona al artículo 310 de la Constitución Política de Colombia*.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 004 DE 2005 CAMARA

por medio del cual se adiciona el artículo 310 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 310 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 310. El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos, por las normas especiales que en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico establezca el legislador.

Mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada Cámara se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago.

Mediante la creación de los municipios a que hubiere lugar, la Asamblea Departamental garantizará la expresión Institucional de las comunidades raizales de San Andrés. El Municipio de Providencia tendrá en las rentas departamentales una participación no inferior del 20% del valor total de dichas rentas.

Asimismo, el departamento del Amazonas tendrá una legislación especial en materia ambiental, turística, cultural, administrativa, aduanera, *tributaria, fiscal*, de comercio y de fomento económico.

La preservación de sus recursos naturales, la protección del medio ambiente *y especialmente de su biodiversidad*, la defensa y fortalecimiento de sus fronteras y el resguardo de la identidad cultural indígena, serán los pilares sobre los cuales el Congreso de la República y el Gobierno Nacional cimentarán el desarrollo del departamento.

Parágrafo transitorio. El Congreso de la República dispondrá *de dos (2) años* para la expedición de las leyes que *desarrollen* las materias especiales aquí estipuladas para el Departamento del Amazonas. De no hacerlo el Gobierno Nacional, dentro del año siguiente y por una sola vez expedirá mediante decretos con fuerza de ley la correspondiente *legislación*.

Artículo 2º. El presente acto legislativo rige a partir del momento de su promulgación.

De los honorables Representantes,

Tony Jozame Amar, Coordinador Ponente, *Myriam Alicia Paredes*, *José Luis Arcila*, *Milton Rodríguez*, Ponentes.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 048 DE 2005

por medio de la cual se modifica parcialmente los artículos 26 y 28 de la Ley 99 de 1993.

Asunto: **Ponencia para primer debate al Proyecto de ley 048 de 2005**, por medio de la cual se modifica parcialmente los artículos 26 y 28 de la Ley 99 de 1993, por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, nos ha correspondido rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley 048 de 2005; informe que procedemos a rendir de manera positiva en los siguientes términos:

EXPOSICION DE MOTIVOS

La Constitución Política de 1991, en el artículo 154 consagra:

“Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150...”

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

“(...) 7. Reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía”.

Adicionalmente, se orienta el marco de las relaciones de la sociedad y el Estado con el ambiente, especialmente en lo relacionado con la planificación, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales (artículo 80 C.P.).

En ese mismo sentido el artículo 209 de la Constitución Política prevé, que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, es decir que su gestión debe ser coordinada y complementaria.

Ahora bien, la Ley 99 de 1993, en su artículo 63. Principios Normativos Generales. Establece lo siguiente:

“(...) A fin de asegurar el interés colectivo de un ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales, se sujetará a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en el presente artículo.

Principio de Armonía Regional. Los departamentos, los distritos, los municipios, los territorios indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la Nación.

Como complemento a lo anterior, el literal segundo del artículo 68 de la Ley 99/93, determina que los departamentos municipios y distritos elaborara sus planes, programas y proyectos de desarrollo, en lo relacionado con el medio ambiente, con la asesoría y bajo la coordinación de las Corporaciones Autónomas Regionales a cuya jurisdicción pertenezcan, las cuales se encargarán de armonizarlos.

Asimismo, la Ley 152 de 1994 por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, en su artículo 3° principios, establece lo siguiente:

b) *Ordenación de competencias.* En el contenido de los planes de desarrollo se tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad;

c) *Coordinación.* Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo;

h) *Sustentabilidad ambiental.* Para posibilitar un desarrollo socioeconómico en armonía con el medio natural, los planes de desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental”.

De otro lado la Ley 152 de 1994 en su artículo 26 crea los planes de acción. Los cuales buscan desarrollar estrategias que permitan de manera ordenada y concertada la ejecución de las políticas y programas del Plan Nacional de Desarrollo.

“Artículo 26. *Planes de acción.* Con base en el Plan Nacional de Desarrollo aprobado cada uno de los organismos públicos de todo orden a los que se aplica esta ley preparará su correspondiente Plan de Acción.

En la elaboración del plan de acción y en la programación del gasto se tendrán en cuenta los principios a que se refiere el artículo 3° de la presente ley, así como las disposiciones constitucionales y legales pertinentes.

Los planes que ejecuten las entidades nacionales con asiento en las entidades territoriales deberán ser consultados previamente con las respectivas autoridades de planeación, de acuerdo con sus competencias”.

De acuerdo con dicho marco normativo las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, como entes responsables de ejecutar la Política Nacional Ambiental, les corresponde implementar instrumentos de gestión y planificación tales como los Planes de Acción Trienal, PAT, Planes de Gestión Ambiental Regional, PGAR, que constituyen de acuerdo con la legislación vigente, determinantes ambientales para otros instrumentos de planificación regional y local como son los planes de desarrollo departamental y municipal.

Por tal razón la no coincidencia en los tiempos de los períodos de Gobernadores, Alcaldes y Directores de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, generan desarticulación e interferencia en la implementación y continuidad de los programas y proyectos ambientales regionales y locales, con la consecuente dispersión de recursos físicos, técnicos y económicos.

En este sentido y con el objeto de dar continuidad a las políticas, planes, programas y proyectos ambientales de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible se considera importante a través de este proyecto de ley ampliar el período de los Directores de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible en un (1) año, y por lo tanto a partir de la fecha de expedición de la presente ley el período de los mismos será de cuatro (4) años, lo que igualmente implica la ampliación en un (1) año más, del término de los Planes de Acción de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible.

Con los nuevos términos establecidos en la presente ley, se logra la equivalencia entre el período de los Alcaldes, los Gobernadores y los Directores de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, esperando con ello ofrecer la continuidad y correspondencia del término de vigencia de los programas de los directores de las CAR, con los planes de desarrollo de los respectivos entes territoriales.

Objetivo general del proyecto

Igualmente con este proyecto de ley se pretende que las corporaciones autónomas regionales lleven a cabo de manera integral sus funciones ambientales en el área de su jurisdicción.

De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta el nuevo ordenamiento político del país, el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Ambiente, Vivienda Desarrollo Territorial, presenta a consideración del honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley, que tiene como propósito fundamental permitir la coordinación interinstitucional y la planificación ambiental regional.

Objetivos específicos del proyecto de ley

El presente proyecto de ley tiene por objetivos específicos los siguientes:

- i) Fortalecer la planificación interinstitucional de los recursos naturales en el orden regional, departamental y municipal, señalando el tiempo de duración del período de los Directores Generales de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible;
- ii) Señalar el período de tiempo de alguno de los miembros del Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.

Proposición

Por lo anterior, nos permitimos rendir ponencia favorable para primer debate en la honorable Cámara de Representante al Proyecto de ley 048 de 2005, *por medio de la cual se modifica parcialmente los artículos 26 y 28 de la Ley 99 de 1993.*

Luis Edmundo Maya Ponce, Coordinador Ponente; Luz Piedad Valencia Franco, Antonio José Caro Castillo, José Ignacio Bermúdez, Coponentes, honorables Representantes.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 048 DE 2005

por la cual se modifica parcialmente los artículos 26 y 28 de la Ley 99 de 1993.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 28 de la Ley 99 de 1993 quedara así: Del Director General de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible.

El Director General será el representante legal de la Corporación y su primera autoridad ejecutiva. Será designado por el Consejo Directivo para un período de cuatro (4) años, contados a partir del 1° de enero de 2008, siendo reelegible.

Parágrafo 1°. El período de los miembros de elección del Consejo Directivo de que tratan los literales e), f) y g) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, será de cuatro años (4) respectivamente.

Parágrafo 2°. El Plan de Acción de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, tendrá una proyección de cuatro (4) años, de acuerdo con lo previsto en el presente artículo.

Artículo 2°. *Transición.* El período de los actuales Directores Generales de las Corporaciones Autónomas Regionales y de

Desarrollo Sostenible, y el de los miembros del Consejo Directivo de que tratan los literales e), f) y g) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, se extenderá un año más, hasta completar los cuatro(4) años de que trata la presente ley.

Parágrafo 1°. En lo relacionado con los instrumentos de planificación para la gestión ambiental de las actuales administraciones de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial emitirá la reglamentación respectiva.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de promulgación y deroga especialmente el artículo 28 de la Ley 99 de 1993, así como las demás disposiciones que le sean contrarias.

Proposición

Por lo anterior, nos permitimos rendir ponencia favorable para primer debate en la honorable Cámara de Representante al Proyecto de ley 048 de 2005, *por medio de la cual se modifica parcialmente los artículos 26 y 28 Ley 99 de 1993.*

Luis Edmundo Maya Ponce, Coordinador Ponente; Luz Piedad Valencia Franco, Antonio José Caro Castillo, José Ignacio Bermúdez, Coponentes, honorables Representantes a la Cámara.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 406 DE 2005 CAMARA, 289 DE 2005 SENADO

por la cual se transforma el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior; Mariano Ospina Pérez, Icetex, en una entidad financiera de naturaleza especial y se dictan otras disposiciones.

Con el propósito de atender la designación que nos hiciera la Mesa Directiva con el fin de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 406 de 2005 Cámara, 289 de 2005 Senado, *por la cual se transforma el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior; Mariano Ospina Pérez, Icetex, en una entidad financiera de naturaleza especial y se dictan otras disposiciones*, nos permitimos precisar las siguientes consideraciones.

En primer término la Constitución Política, faculta al Congreso de la República para crear entidades a través de una ley y además a determinar la estructura de la Administración Nacional, que es precisamente lo que se pretende con este proyecto, al transformar al Icetex en una entidad financiera especial.

Analizada la exposición de motivos con la que viene el proyecto de ley, podemos además observar el fortalecimiento que generará al Icetex esta transformación, ya que le permitirá contar con más recursos para financiara más estudiantes, la disminución de restricciones de tipo presupuestal, le permitirá ofrecer más servicios y atender a un mayor número de beneficiarios; la transformación de ingresos permitirá diversificar e incrementar la oferta de crédito educativo; la rotación de patrimonio contribuirá a la ampliación de cobertura; la ampliación y mayor estabilidad de fuentes de recursos asegura una adecuada atención de la demanda creciente de crédito educativo.

Es importante anotar qué pasaría el Icetex de ser un establecimiento público para transformarse en una entidad financiera especial, la cual según el proyecto, entraría a formar parte de las entidades con régimen especial de que habla el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Continuaría como hasta hoy, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, ya no adscrito al Ministerio de

Educación Nacional, sino vinculado a este, sus empleados seguirán siendo empleados públicos, sus actividades administrativas rigiéndose por el derecho público, pero la actividad financiera se regirá por las normas del derecho privado.

Tendría la ventaja de no depender del presupuesto público, ni tendría limitación en los créditos debido a las restricciones fiscales, existiría por tanto una disponibilidad de recursos y un ingreso de utilidades, ya que al estar hoy sujeto a las restricciones que le impone el ejercicio de su programación macroeconómica del ámbito fiscal, planteadas por la estructura de la Hacienda Pública, no genera crecimiento, frente a una demanda cada día más grande.

Darle vida a esta iniciativa, es contribuir con fomentar el Estado Social de Derecho y la protección de las mínimas garantías que posee un ciudadano colombiano, para el caso el derecho a la educación; pues redundaría en mejores y mayores oportunidades para quienes quieren estudiar y poseen un buen desempeño académico, pero no cuentan con los recursos económicos suficientes.

Proposición

Con fundamento en los argumentos presentados solicitamos a los miembros de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 406 de 2005 Cámara, 289 de 2005 Senado, *por la cual se transforma el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez, Icetex, en una entidad financiera de naturaleza especial y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

Plinio Olano Becerra, José Manuel Herrera Cely,
Representantes a la Cámara.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 406 DE 2005 CAMARA, 289 DE 2005 SENADO

por la cual se transforma el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez, Icetex, en una entidad financiera de naturaleza especial y se dictan otras disposiciones.

Modifíquese el artículo 7° del proyecto, el cual quedará así:

Artículo 7°. *Organos de dirección y administración.* Son órganos de dirección y administración del Icetex:

1. La Junta Directiva.
2. El representante legal.

La Junta Directiva estará integrada por:

- El Ministro de Educación o el Viceministro delegado.
- Un representante del Consejo de Educación Superior.
- Un representante del Consejo Nacional de Acreditación.
- Un representante de las Universidades Públicas.
- Un representante de las Universidades Privadas.

Las funciones de la Junta Directiva y la elección o designación de sus miembros, a excepción de la designación de los gobernadores y alcaldes, se establecerá en el reglamento que para tal efecto determine el Gobierno Nacional.

La representación legal del Icetex estará a cargo de un presidente, quien será agente del Presidente de la República, de su libre nombramiento y remoción. Sus funciones serán las fijadas en la ley y en los estatutos de la entidad.

Presentado por:

Plinio Olano Becerra, José Manuel Herrera Cely,
Representantes a la Cámara.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 406 DE 2005 CAMARA, 289 DE 2005 SENADO

por la cual se transforma el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez, Icetex, en una entidad financiera de naturaleza especial y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Transformase el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez, Icetex, creado por el Decreto 2586 de 1950, en una entidad financiera de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Educación Nacional, la cual conserva la misma denominación.

Los derechos y obligaciones que a la fecha de promulgación de esta ley tenga el Icetex, continuarán en favor y a cargo del mismo como entidad financiera de naturaleza especial.

Artículo 2°. *Objeto.* El Icetex tendrá por objeto el fomento social de la educación superior, priorizando la población con excelencia académica y bajos recursos económicos, a través de mecanismos financieros que hagan posible el acceso y la permanencia de las personas a la educación superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con recursos propios de terceros. El Icetex cumplirá su objeto con criterios de cobertura, calidad y pertinencia educativa, en condiciones de equidad social.

En razón a su naturaleza especial, el Icetex destinará los beneficios, utilidades y excedentes que obtenga, al desarrollo de su objeto. Para tal efecto creará una reserva patrimonial que se destinará de la siguiente forma:

1. El cuarenta por ciento (40%) para la constitución de reservas destinadas a la ampliación de cobertura del crédito y de los servicios del Icetex.

2. El treinta por ciento (30%) para la constitución de reservas destinadas a otorgar subsidios para el acceso y permanencia a la educación superior de estudiantes con bajos recursos económicos y mérito académico.

Las utilidades que resulten después de realizar las apropiaciones anteriores, se destinarán a incrementar el capital de la entidad.

Parágrafo 1°. Adiciónase el artículo 277 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero con el siguiente numeral:

“9. El Icetex no estará sometido a régimen de encajes ni a inversiones forzosas”.

Parágrafo 2°. Para efectos tributarios exclusivamente, el Icetex se regirá por las normas previstas para los establecimientos públicos.

Artículo 3°. *Domicilio.* El Icetex tendrá su domicilio en la ciudad de Bogotá, D. C. y desarrollará su objeto en el territorio nacional y en el exterior.

Artículo 4°. *Operaciones autorizadas.* Además de las funciones previstas en el Decreto-ley 3155 de 1968, en la Ley 18 de 1988, en la Ley 30 de 1992, en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero contenido en el Decreto-ley 663 de 1993 y en el Decreto 276 de 2004, en desarrollo de su objeto social, el Icetex podrá:

1. Realizar operaciones de descuento y redescuento relacionadas con su objeto social.

2. Realizar las demás actividades financieras que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto.

Artículo 5°. *Fondo de garantías.* Adiciónase el siguiente inciso al numeral 6 del artículo 277 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero contenido en el Decreto-ley 663 de 1993:

6. Además de lo previsto en el inciso anterior, se autoriza al Icetex para crear un Fondo con el objeto de cubrir los riesgos de invalidez permanente y muerte de los beneficiarios de los créditos otorgados, fijar las comisiones y los márgenes de cobertura. Este fondo se alimentará con el 1% del valor total de cada desembolso.

Artículo 6°. *Inspección y vigilancia.* De conformidad con la reglamentación especial que para tal efecto expida el Gobierno Nacional, de acuerdo con el objeto de la entidad que se transforma, la Superintendencia Bancaria ejercerá la inspección, vigilancia y control sobre las operaciones financieras que realice el Icetex, sin perjuicio de lo previsto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero contenido en el Decreto-ley 663 de 1993.

Artículo 7°. *Organos de dirección y administración.* Son órganos de dirección y administración del Icetex:

1. La Junta Directiva.
2. El representante legal.

La Junta Directiva estará integrada por:

- El Ministro de Educación o el Viceministro delegado.
- Un representante del Consejo de Educación Superior.
- Un representante del Consejo Nacional de Acreditación.
- Un representante de las universidades públicas.
- Un representante de las universidades privadas.

Las funciones de la Junta Directiva y la elección o designación de sus miembros, a excepción de la designación de los gobernadores y alcaldes, se establecerán en el reglamento que para tal efecto determine el Gobierno Nacional.

La representación legal del Icetex estará a cargo de un presidente, quien será agente del Presidnete de la República, de su libre nombramiento y remoción. Sus funciones serán las fijadas en la ley y en los estatutos de la entidad.

Artículo 8°. *Régimen jurídico.* Los actos que realice el Icetex para el desarrollo de sus actividades comerciales o de gestión económica y financiera estarán sujetos a las disposiciones del derecho privado. Los actos que expida para el cumplimiento de las funciones administrativas que le confían la ley y los estatutos, se sujetan a las reglas previstas en el Código Contencioso Administrativo.

Los contratos y demás actos jurídicos que deba celebrar y otorgar el Icetex como entidad financiera de naturaleza especial, en desarrollo de su objeto y operaciones autorizadas, se sujetarán a las disposiciones del derecho privado.

Artículo 9°. *Patrimonio y fuentes de recursos.* El patrimonio del Icetex está integrado por los aportes efectuados por la Nación y demás entidades públicas, el valor de sus reservas, el superávit, la revalorización del mismo y los resultados del ejercicio.

De acuerdo con el Plan General de Contabilidad Pública, se incluirá dentro del concepto de capital fiscal.

Son fuentes de recursos del Icetex, las siguientes:

1. Las partidas que con destino al Icetex se incluyan en el Presupuesto General de la Nación.
2. Los ingresos provenientes de la prestación de sus servicios.

3. Los rendimientos de las operaciones e inversiones que realice con recursos propios y de terceros.

4. Los bienes e ingresos, utilidades, intereses y demás beneficios que se generen por las operaciones autorizadas.

5. Los bienes e ingresos que como persona jurídica adquiera a cualquier título para el desarrollo de su objeto.

6. Las donaciones que reciba de entidades públicas y de los particulares.

7. Los demás bienes y recursos que determine el ordenamiento jurídico.

Artículo 10. *Régimen laboral.* Los servidores públicos vinculados a la planta de personal del Icetex continuarán siendo empleados públicos sujetos al régimen que regula el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública.

Artículo 11. *Régimen de transición.* El Icetex dispondrá de dos (2) años contados a partir de la promulgación de la presente ley, para adecuar sus procedimientos y operaciones a su nueva naturaleza jurídica y estructura administrativa.

Sin perjuicio de las funciones de inspección, vigilancia y control que le corresponde ejercer a la Superintendencia Bancaria, esta prestará su colaboración técnica durante este período.

Artículo 12. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado por:

Plinio Olano Becerra, José Manuel Herrera Cely,

Representantes a la Cámara.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 302 DE 2005 CAMARA

por la cual se dictan algunas disposiciones sobre el servicio social obligatorio en salud.

Cumpliendo con la honrosa designación que nos hiciera la mesa directiva de la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes, me permito presentar el informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 302 de 2005 Cámara.

PRESENTACION DEL PROYECTO

El Proyecto de ley número 302 de 2005 Cámara fue presentado por los honorables congresistas Senador Manuel Ramiro Velásquez Arroyave y el Representante a la Cámara Carlos Alberto Zuluaga Díaz el día 7 de marzo de 2005 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes.

CONSIDERACIONES

Frente a la discusión del Proyecto 302 de 2005 para segundo debate, cabe anotar que los postulados y en general el espíritu y los propósitos del servicio social obligatorio, deben ser acordes con nuestra Carta Política a fin de evitar declaratorias de inconstitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

Por ello resulta de imperiosa necesidad analizar el marco constitucional del proyecto que hoy se presenta para segundo debate de tal manera que se aprecie con suma claridad el deber del Estado de garantizar o propender de los instrumentos legales que permitan el acceso de los profesionales y tecnólogos para la prestación del servicio social obligatorio.

La Constitución de 1991 en su preámbulo y en especial lo dispuesto en el Título Primero, establece el marco jurídico mediante

el cual el Estado deberá ser garante de los principios fundamentales y el fortalecimiento de los valores constitucionales en los cuales encontramos el fundamento real del servicio social obligatorio en Colombia, en este sentido el artículo 1 superior establece “Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, 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” vemos en forma diáfana que a partir de este compuesto artículo se genera el espíritu del legislador frente a la concepción y objeto del servicio social obligatorio, por lo anterior y como acotación el servicio social obligatorio se debe a la interpretación del principio constitucional de solidaridad como rasgo político que de la naturaleza política y organizativa del Estado y de las relaciones entre los gobernantes y los gobernados. Este principio ha sido objeto de múltiples pronunciamientos de la honorable Corte Constitucional, de las cuales resulta pertinente citar entre otras las T-505 y T-533 de 1992 mediante las cuales precisa y señala el alcance del principio de solidaridad señalando además que es pilar del Estado Social de Derecho, de allí la importancia frente a la readecuación o reorientación del servicio social obligatorio para salud, ajustándolo a la realidad del país.

En el mismo orden de ideas y a fin de complementar lo antes citado, se observa que la solidaridad es un principio de doble vía es decir deber del Estado y de los particulares, así lo dispone nuestra Carta Política en su artículo 95 numeral 2 que “toda persona tiene el deber constitucional de obrar de conformidad con el principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”. Esa doble vía determina que las autoridades de la República, a su vez tiene la función de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales de los particulares. Por último la solidaridad no solo debe circunscribirse a eventos catastróficos, accidentes o emergencias, sino que será principio exigible en situaciones de injusticia social, en las cuales la acción del Estado depende de la contribución directa o indirecta de los asociados. Es entonces, este precepto constitucional de solidaridad social el soporte jurídico del presente proyecto.

ANTECEDENTES LEGALES DEL SERVICIO SOCIAL OBLIGATORIO EN SALUD

Mediante la Ley 50 de 1981, nace a la vida jurídica el Servicio Social Obligatorio en salud en Colombia denominado también como el año rural, el Gobierno Nacional mediante los Decretos 2396 de 1981 modificado por el Decreto 2684 de 1982 y 1115 de 1983 estableció el cumplimiento del Servicio Social Obligatorio, para diversos programas relacionados con el área de la salud, a partir de estas disposiciones el Ministerio de Salud hoy de la Protección Social ha venido seleccionando y aprobando las localidades, programas y servicios en donde puede llevarse a cabo el SSO así como la adjudicación de los cupos necesarios.

Con la puesta en vigencia de la Constitución de 1991 la cual dispuso en su artículo 49 que los servicios de salud se organizaran en forma descentralizada, siendo concordante con lo establecido por la Ley 10 de 1990 precepto que relevó al Ministerio para que continuara con el control de las políticas en salud entre las cuales por supuesto se halla el servicio social obligatorio. En la misma arista la Ley 60 de 1993, en sus artículos 2.3 y 4° determinó que la prestación de los servicios de salud a cargo de los departamentos, municipios y distritos se efectuaran en forma autónoma, previo cumplimiento de los requisitos previstos en la citada ley y sus normas reglamentarias, posteriormente se profirió el Decreto-ley 1298 de 1994 mediante el cual se establece el Sistema General de Seguridad Social en Salud

dejando aun vigente la Ley 60 de 1993, dispone en su artículo 7° numeral 7, que la organización del Sistema será descentralizado, debiendo las instituciones públicas del orden nacional que participen del sistema, adoptar una estructura organizacional, de gestión y de decisiones técnicas, administrativas y financieras que fortalezcan su operación descentralizada. Este mismo ordenamiento dispone en su artículo 98, establece que el SSO de los profesionales del área de la salud se desempeñara prioritariamente en la atención de los centros y puestos de salud del área rural.

Este panorama legal nos muestra la forma como se ha concebido el SSO arrojando resultados poco favorables y discordante con la realidad en cuanto al acceso de los profesionales y tecnólogos de la salud, en consecuencia se hace necesario establecer un sistema centralizado en cuanto asignación de cupos o plazas para la prestación del SSO que guarde armonía con las disposiciones constitucionales con el objeto de garantizar el acceso de profesionales y tecnólogos de la salud en forma acorde con la demanda a fin de lograr efectividad en la prestación del servicio de salud en los lugares más desfavorecidos del territorio nacional, sin perjuicio de las competencias del Ministerio de la Protección Social, además de permitir el recién graduado obtener los requisitos que le permitan ejercer su actividad profesional.

OBJETO DEL PROYECTO

El Proyecto de ley 302 de 2005 Cámara está compuesto por dos artículos y tiene por objeto ampliar la cobertura del servicio social obligatorio vinculando a todos los entes que conforman el servicio nacional de seguridad social para que se preste el servicio social obligatorio y de esta forma cumplir con los requisitos legales para optar al título de profesional o tecnólogo en el área de la salud, consecuentemente pretende constituirse en instrumento legal consecuente con la situación de los profesionales y tecnólogos de la salud, pretende además erradicar las prácticas burocráticas que se tejen alrededor de la asignación de plazas para acceder al servicio social obligatorio en Colombia.

FUNDAMENTO LEGAL

El Proyecto de ley 302 de 2005 Cámara presenta como fundamento lo dispuesto por la Ley 50 de 1981 y su Decreto Reglamentario 2396 del mismo año, como fundamento fáctico, se plantea la necesidad de constituir un marco legal que genere la obligatoriedad para las entidades que conforman el sistema de protección y seguridad en salud con el propósito de garantizar la existencia de nuevas plazas para que los profesionales y tecnólogos en salud accedan al SSO como solución a la problemática se plantea que se extienda la posibilidad de su prestación a las IPS, ESES, al igual que las direcciones locales, seccionales y distritales y centros de investigación del Estado y en general institución prestadora de servicios en salud.

Al realizar el estudio al Proyecto de ley 302 de 2005 se apreció frente a los tres primeros artículos, que estos trataban materias reguladas por la Ley 50 de 1981, Decreto 2396/81 y por el Acuerdo 001 del 21 de enero de 2005 expedido por el Consejo Nacional Coordinador del Servicio Social Obligatorio, normas que por demás se encuentran vigentes constituyéndose en una duplicidad de normas. Como es apenas obvio, dada la no viabilidad de la coexistencia de normas de igual jerarquía, fue conveniente suprimir del proyecto el articulado citado, siendo este un aspecto de fondo que desembocaría en nulidad.

En virtud de la ponencia encomendada se presentó a consideración de la honorable Comisión centrar la discusión del proyecto de ley sobre su artículo 4° dada su importancia como quiera que el servicio social obligatorio requiere una reorientación en su política, siendo mediante ley el instrumento idóneo para tal fin.

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El Proyecto 302 de 2005 y su ponencia para primer debate fue presentado en los términos establecidos en la Ley 5ª de 1992, dejándose constancia en Acta número 8 del día miércoles 18 de mayo de 2005.

Ante la frustración que experimentan los profesionales y tecnólogos de la salud al salir egresados y no hallar las plazas suficientes para la prestación del SSO, manifesté en forma reiterada la necesidad para que se continuase paralelamente con la discusión del proyecto 302/2005 Cámara, frente al de recursos humanos en salud.

Se concluyó además que el Estado debe replantear la política de aplicación del servicio social obligatorio, de tal manera que se garantice por parte del Estado el acceso, ampliando el número de plazas, vinculando a las entidades que conforman el sistema de protección y seguridad social en salud y de esta manera erradicar las prácticas políticas indebidas que se ciñen alrededor del SSO. Como ponente manifesté que es un proyecto que atiende a una búsqueda de soluciones generales y no particulares, por ello se propone ampliar la intervención de diversos estamentos públicos y privados que deberán generar plazas con carácter obligatorio para la prestación del SSO, se incluyó además los entes que conforman el sistema de protección social en salud de manera integral, dejando en manos del Ministerio de la Protección Social su reglamentación.

En el mismo orden de ideas, por sugerencias de los miembros de la Comisión, se propuso precisión en el texto del articulado, con el objeto de poder determinar el verdadero alcance de la norma de esta forma evitar errores al momento de su interpretación, incluyendo modificación en tal sentido otorgándole al Ministerio de la Protección Social la potestad en forma clara para que garantice el acceso de profesionales y tecnólogos al servicio social obligatorio. En igual arista se concluyó la necesidad de involucrar a las entidades promotoras que conforman el sistema de protección en salud, para que generen plazas suficientes de acuerdo con el objeto del Proyecto de ley 302 de 2005.

De otro lado se manifestó que el proyecto persigue modificar sustancialmente la Ley 50 de 1981 la cual creó el SSO en Colombia, reglamentado por Decretos 2396 de 1981 posteriormente el Decreto 2684 de 1982, en virtud del replanteamiento que amerita la política del servicio, se agregó además en la exposición de motivos de la ponencia la conveniencia de ampliar el número de plazas para de esta forma acabar con el panorama que encuentran los profesionales y tecnólogos una vez se convierten en egresados “el Estado no garantiza las plazas” viéndose en la necesidad de ir tras los dirigentes políticos para que les consigan cupo para su año rural en cualquier entidad pública prestadora de servicios de salud.

En aras de brindar una mayor ilustración a la real situación por la que atraviesan los profesionales y tecnólogos de la salud al momento de pretender acceder a un cupo o plaza para la prestación del SSO se solicito al máximo ente en materia de salud, como lo es el Ministerio de la Protección Social quienes manifestaron informalmente que ellos no cuentan con una base de datos que indiquen el número de plazas existentes en el país, señalando además que a partir de la descentralización de la salud la facultad la ostentan los departamentos, municipios y distritos, lo cual me obligó a indagar en las diferentes secretarías de salud, encontrando con sorpresa que como no existe obligatoriedad, ni ente de control que lo exijan, razón por la cual no llevan una base de datos al respecto.

Se solicitó igualmente a la Comisión Nacional del Servicio Social Obligatorio, datos estadísticos atinentes a las plazas para la prestación del servicio social obligatorio, a que manifestaron que la información

está fragmentada que en el país no existe base de datos que brinde dicha información.

Como muestra de la importancia del proyecto de ley y dado el manejo que el Gobierno le ha venido dando al servicio social obligatorio en salud, tenemos que en Colombia existen aproximadamente 50 facultades de medicina y más de 150 en otras áreas de la salud entre técnicas y profesionales y solo en medicina egresan mas de 5.000 graduados, hecho que no guarda equilibrio con las plazas asignadas por el Estado (entidades territoriales) prueba de la ineficacia del Estado para garantizar el real acceso al servicio social obligatorio en salud.

Esta ausencia de datos de la cual se pueda colegir el papel que ha desempeñado el estado frente al servicio social obligatorio en salud, se constituye en una razón adicional para que se continúe con el trámite del presente proyecto de ley.

Cordialmente,

Eliás Raad Hernández,

Representante a la Cámara
por el departamento de Bolívar.

Proposición

Por las anteriores consideraciones, propongo a la plenaria de la honorable Cámara de Representantes, aprobar en segundo debate el Proyecto de ley número 302 de 2005 Cámara, *por la cual se dictan algunas disposiciones sobre el servicio social obligatorio en salud y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente.

Eliás Raad Hernández,

Representante a la Cámara
por el departamento de Bolívar.

TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 302 DE 2005 CAMARA

Aprobado en primer debate por la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes en sesión del día 8 de junio de 2005, por la cual se dictan algunas disposiciones sobre el servicio social obligatorio en salud.

EL Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El Estado deberá garantizar que las instituciones prestadoras del servicio de salud de carácter público o privado, tales como las ESE, EPS, ARS, IPS, direcciones departamentales, locales y distritales de salud y las entidades que conforman el Sistema de Protección Social en Salud ofrezcan un número de plazas suficientes para la prestación del Servicio Social Obligatorio a ocupar, para todos los profesionales y tecnólogos de la salud, objeto de esta ley.

El número de plazas será reglamentado por el Ministerio de la Protección Social, previo consenso con las entidades prestadoras del servicio de salud respetando su autonomía para la creación de las respectivas plazas, atendiendo a la oferta de profesionales y tecnólogos del área de la salud egresados de los distintos centros de estudios, de acuerdo con las necesidades del servicio, garantizándose el acceso proporcional de los egresados para el servicio social obligatorio, en cada una de las disciplinas descritas en el Decreto 2396 de 1981, para cada entidad prestadora de salud estipulada en la presente ley.

El Gobierno reglamentará las situaciones que excepcionalmente se presenten con los profesionales y técnicos para la exoneración y convalidación del servicio social obligatorio en salud.

Parágrafo. Los profesionales y tecnólogos de la salud objeto de esta ley, podrán prestar el Servicio Social Obligatorio en aquellas instituciones de carácter altruista que cumplan funciones de rehabilitación a drogadictos, atención a miembros de la tercera edad, personas con enfermedades terminales, reinsertados de los grupos armados, menores infractores, desplazados por la violencia y las demás que se consideren en la reglamentación de la presente ley.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Sustanciación

CAMARA DE REPRESENTANTES

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SECRETARIA GENERAL

8 de junio de 2005

En la fecha se inicio la discusión y votación del Proyecto de ley número 302 de 2005 Cámara, por la cual se dictan algunas disposiciones sobre el servicio social obligatorio en salud.

Seguidamente, el presidente solicita al Secretario dar lectura al informe con que termina la ponencia para primer debate. Luego el **Presidente somete a consideración y aprobación la proposición con que termina el informe**, en el cual se solicitaba aprobar el proyecto de ley **siendo aprobado por unanimidad de los presentes (18 honorables Representantes a la Cámara)**.

Posteriormente, **el Presidente somete a consideración y aprobación el articulado para primer debate, el cual es aprobado con modificaciones por unanimidad de los presentes (18 honorables Representantes a la Cámara)**.

A continuación se somete a consideración el título del proyecto de ley el cual es **aprobado por unanimidad de los presentes (18 honorables Representantes a la Cámara)**.

Seguidamente el Presidente pregunta a los miembros de la Comisión si quieren que este proyecto de ley tenga segundo debate, a lo que responden afirmativamente 19 honorables Representantes a la Cámara. El Presidente nombra como onente para segundo debate al honorable Representante Elías Raad Hernández.

La relación completa de la aprobación en primer debate del Proyecto de ley número 302 de 2005 Cámara, por la cual se dictan algunas disposiciones sobre el servicio social obligatorio en salud, consta en el Acta número 10 del 8 de junio de 2005 de la sesión ordinaria del segundo período de la legislatura 2004-2005.

El Presidente,

Miguel Jesús Arenas Prada.

El Vicepresidente,

José Gonzalo Gutiérrez.

El Secretario,

Rigo Armando Rosero Alvear.

CONTENIDO

Gaceta número 659 - Jueves 22 de septiembre de 2005	
CAMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	
	Págs.
Proyecto de ley número 145 de 2005 Cámara, por medio de la cual se modifican o adicionan los artículos 772, 773 y 774 del Código de Comercio.	1
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 002 de 2005 Cámara, por la cual se establecen normas para la defensa del usuario de transporte aéreo.	3
Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de Acto legislativo número 004 de 2005 Cámara, por medio del cual se adiciona al artículo 310 de la Constitución Política de Colombia.	6
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 048 de 2005, por medio de la cual se modifica parcialmente los artículos 26 y 28 de la Ley 99 de 1993.	10
Ponencia para primer debate, Pliego de modificaciones y Texto Propuesto al Proyecto de ley número 406 de 2005 Cámara, 289 de 2005 Senado, por la cual se transforma el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez, Icetex, en una entidad financiera de naturaleza especial y se dictan otras disposiciones.	11
Ponencia para segundo debate y Texto definitivo al Proyecto de ley número 302 de 2005 Cámara, por la cual se dictan algunas disposiciones sobre el servicio social obligatorio en salud.	13