



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIV - N° 722

Bogotá, D. C., lunes 24 de octubre de 2005

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE 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.*

Señores

Mesa Directiva

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Cumpliendo con el encargo que nos ha sido encomendado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes de rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 004 de 2005 Cámara, *por medio del cual se adiciona el artículo 310 de la Constitución Política de Colombia*, presentado por los Representantes a la Cámara Erminio 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 presentado ante la Corporación en dos oportunidades; la primera fue radicado con el número 031 de 2004 Cámara y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 385 de 2004, la segunda tuvo el número 315 de 2005 Cámara y fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 128 de 2005.

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, a 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 2° 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, siendo incluidas y aprobadas en el texto para primer debate la fiscal y tributaria, pretendiendo con ello la preservación de sus recursos naturales, la protección del medio ambiente, y especialmente de su biodiversidad (esto último incluido también en comisión primera), 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 incommensurables riquezas, la protección de su entorno y hábitat natural y finalmente el aprovechamiento de su importancia geopolítica y estratégica para el mundo.

III. CARACTERISTICAS 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: Copalba, 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 sólo 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

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 Amazonía Colombiana, remítase al estudio Perfiles Urbanos en la Amazonía Colombiana (desarrollado por el SINCHI, MAVDT y Colciencias) y al diagnóstico ambiental hecho por el MAVDT.

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 carreteables 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 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, Igara Paraná y Cahuinarí.

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

IV. DEBATE EN LA COMISION PRIMERA DE CAMARA

El proyecto de acto legislativo fue aprobado en la Comisión Primera, con algunas modificaciones.

Después de una importante exposición de los motivos que fundamentan la apertura constitucional de una legislación especial para el departamento del Amazonas, en relación con sus particulares condiciones, la comisión decidió aprobar la iniciativa, siempre y cuando se tuvieran en cuenta las sugerencias realizadas, especialmente por los parlamentarios Luis Fernando Velasco y Roberto Camacho, quienes expresaron su preocupación porque la protección ambiental

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.

tan solo se extendiera al departamento del Amazonas, y no a todo lo que comprendiera la Amazonía Colombiana.

Adicionalmente, el parlamentario Luis Fernando Velasco propuso suprimir la parte final del párrafo transitorio, que establecía la delegación legislativa al Gobierno Nacional de expedir las leyes especiales para el Amazonas por una sola vez, en el caso de que el Congreso no lo realizará dentro de los dos años siguientes a la promulgación de este acto legislativo.

Resaltando la inconveniencia de dicha delegación legislativa, en virtud del deber del órgano legislativo por excelencia “Congreso de la República” de dictar esa legislación, la Comisión aprobó la supresión de: “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”.

Con las sugerencias de la Comisión para el informe de ponencia para segundo debate, y la supresión de la última frase del párrafo transitorio, fue aprobada la iniciativa.

V. TEXTO APROBADO POR LA COMISION PRIMERA DE CAMARA 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 1°. 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 al 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.

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

VI. 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 compren 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 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 referirnos al texto del proyecto de acto legislativo, considerando que es importante hacerle algunas modificaciones, acatando las sugerencias presentadas en la Comisión Primera durante el significativo debate que suscitó esta iniciativa.

En cuanto al contenido propiamente dicho del acto legislativo, consideramos pertinente extender la protección ambiental, a través de una legislación especial, a todos los departamentos que hagan parte de la Amazonia colombiana. Teniendo en cuenta lo anterior se propone adicionar un párrafo que diga: **“La legislación especial ambiental se hará extensiva a los departamentos que hagan parte de la Amazonía Colombiana”.**

Proposición

Por las consideraciones expuestas y haciendo uso de las facultades conferidas por la Ley 5ª de 1992 presentamos ponencia favorable, con las modificaciones ya descritas, y solicitamos a los honorables Representantes de la plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 004 de 2005 Cámara, *por medio del cual se adiciona el 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 1°. 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. La legislación especial ambiental se hará extensiva a los departamentos que hagan parte de la Amazonia Colombiana.

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.

Artículo 2°. 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, Luis Fernando Velasco, Roberto Camacho, Ponentes.

TEXTO APROBADO EN COMISION 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 1°. 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.

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

En los anteriores términos fue aprobado el presente proyecto de acto legislativo, el día 11 de octubre de 2005, según Acta número 15, asimismo, fue anunciado el día 4 de octubre de 2005, según Acta número 14.

El Secretario Comisión Primera Constitucional,

Emiliano Rivera Bravo.

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 020
DE 2005 CAMARA**

por medio del cual se modifica el artículo 339 de la Constitución Política de Colombia, agregando al contenido de los planes nacionales de desarrollo orientaciones y estrategias específicas de lucha contra la pobreza.

Bogotá, D. C., 16 de octubre de 2005

Doctor

ANGELINO LIZCANO RIVERA

Secretario General honorable Cámara de Representantes

Ciudad

En cumplimiento del encargo que nos ha hecho la Presidencia de la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto legislativo número 020 de 2006 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 339 de la Constitución Política de Colombia, agregando al contenido de los planes nacionales de desarrollo orientaciones y estrategias específicas de lucha contra la pobreza*, en los siguientes términos:

Esta iniciativa fue puesta a consideración del Congreso de la República durante el anterior periodo legislativo, en ella se consideraba la necesidad de establecer estrategias puntuales que permitieran determinar caminos hacia la superación de la pobreza, mediante la modificación de la norma superior que regula el contenido de los Planes de Desarrollo. La iniciativa tuvo cuatro debates y sus respectivas aprobaciones en la Cámara de Representantes y el Senado de la República, fue puesta a consideración de la Comisión Primera de Cámara para su quinto debate, aprobado el artículo 1° –parte sustancial del proyecto–, no fue posible completar su trámite al disolverse el quórum haciéndose imposible aprobar el artículo de su vigencia, en consecuencia fue archivado.

Hoy, con el mismo espíritu y con el mismo compromiso se radica nuevamente un proyecto de acto legislativo liderado por el honorable Representante Iván Díaz Matéus, considerado un importante reto para el legislativo y para el país en general, luego de un debate decantado durante casi un año en la honorable Cámara y el honorable Senado.

Los ponentes consideramos adecuados y realistas los contenidos de la exposición de motivos tanto en lo que tiene que ver con la armonización de la Reforma dentro del bloque de constitucionalidad que parte de la concepción de Estado Social de Derecho para llegar hasta los contenidos constitucionales de los Planes de Desarrollo, su supremacía legal y su papel orientador del gasto público, igualmente compartimos plenamente la preocupación por los indicadores que colocan a los estamentos políticos, sociales y económicos en estado de alerta por la precaria situación social de miles y miles de compatriotas signados por la calamidad de la pobreza y la indigencia (Exposición de motivos *Gaceta del Congreso* número 532 de 2005).

Los juiciosos aportes de los Representantes Jesús Ignacio García, José Joaquín Vives y Zamir Silva, entre otros, abundaron en argumentos para expresar la necesidad de otorgarle a la reforma la fuerza legal indispensable, no solo para modificar el contenido de los planes, sino también introducir el imperativo de las apropiaciones presupuestales y su intangibilidad por razones fiscales o de hacienda pública, aunque algunos congresistas y expertos se han declarado preocupados por la suma de inelasticidades que se han venido

insertando en el derecho presupuestal, fue acogida una propuesta modificatoria del texto propuesto a la Comisión, en ese sentido el inciso 1° del artículo 1°, fue aprobado con el siguiente contenido:

Artículo 339. Habrá un plan nacional de desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental, al igual que las específicas de lucha contra la pobreza, **las cuales se reflejarán necesariamente en el plan de inversiones públicas y serán adoptadas y ejecutadas preferentemente por el Gobierno.** El plan de inversiones públicas, contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional **y de especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dándole necesaria preferencia a los referidos a la lucha contra la pobreza. En ningún caso los recursos destinados a este propósito podrán ser disminuidos en los presupuestos futuros ni suspendidos en su ejecución.**

Agregamos aquí que además de los argumentos planteados la reforma propuesta adiciona a las funciones del Congreso y las Corporaciones Públicas un nuevo papel de orden político muy significativo que puede llegar a caracterizarse por:

- La discusión pública, en los órganos de representación popular, de la problemática social y en especial de la pobreza como fenómeno social.
- La transparencia en cuanto las posturas de las diferentes bancadas, postura que deberá reflejarse en tesis concretas y no en divagaciones populistas frente a los problemas sociales.
- La discusión periódica del problema y su armonización con los elementos programáticos que cada responsable del ejecutivo haya planteado a los ciudadanos.
- La responsabilidad política concurrente de la Nación y las entidades territoriales frente a un problema social que implica una responsabilidad compartida y no acciones aisladas y en muchas oportunidades disímiles y con duplicación de esfuerzos.

Anticipándonos a los argumentos que aducen una inflación legislativa y un manoseo de la Constitución Política como fundamento para oponerse a reformas de iniciativa parlamentaria, hemos querido citar a Pablo Lucas Verdú, quien refiriéndose a la evolución del derecho constitucional moderno ha dicho: “...Estamos asistiendo al lento y laborioso proceso de acomodación de las normas constitucionales a la nueva estructura social. Apareció (el *derecho constitucional*)¹, con la Revolución Francesa, fruto maduro de la burguesía; sufrió el impacto sucesivo de las conmociones sociales para llegar a nuestros días afectado por una situación crítica, pues intenta reducir la separación existente entre la norma y la realidad”².

Como se observa, la urgente necesidad por allanar caminos viables que preserven la democracia, generando condiciones sostenibles para reducir el número de personas y familias en situación de pobreza, debe ser un compromiso de todos los organismos de orden nacional y territorial. Ahora, cuando se busca dar fuerza constitucional a tan importante empeño, esperamos la comprensión

1 Aclaración nuestra

2 Pablo Lucas Verdú, Introducción al derecho político: las transformaciones del derecho político, citado por Segundo Linares Quintada, ensayo. Las Nuevas orientaciones del Derecho Constitucional. Revista Ciencia Política. 1999.

y el acompañamiento político del Congreso para el buen tránsito de esta iniciativa.

Proposición

Por lo anterior expuesto solicitamos a la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes se apruebe en segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 20 de 2005 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 339 de la Constitución Política de Colombia, agregando al contenido de los Planes Nacionales y Territoriales de Desarrollo Orientaciones y Estrategias Específicas de Lucha contra la Pobreza*. Con el siguiente texto.

Cordialmente,

Javier Ramiro Devia Arias, Ponente Coordinador; *Miriam Alicia Paredes Aguirre*, *Dixon Ferney Tapasco Triviño*, *Armando Benedetti Villaneda*, Ponentes.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA COMISION PRIMERA DE LA HONORABLE CAMARA DE REPRESENTANTES

El Congreso de Colombia

DECRETA:

El artículo 339 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 339. Habrá un plan nacional de desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental, al igual que las específicas de lucha contra la pobreza, las cuales se reflejarán necesariamente en el plan de inversiones públicas y serán adoptadas y ejecutadas preferentemente por el Gobierno. El plan de inversiones públicas, contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y de especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dándole necesaria preferencia a los referidos a la lucha contra la pobreza. En ningún caso los recursos destinados a este propósito podrán ser disminuidos en los presupuestos futuros ni suspendidos en su ejecución.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, Planes de Desarrollo con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos, desarrollar orientaciones y estrategias específicas de lucha contra la pobreza, y lograr el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de corto y largo plazo.

Parágrafo transitorio. El acto legislativo, modificatorio del artículo 339 se aplicará a partir del Plan Nacional de Desarrollo que se adopte para el período constitucional que inicia en el año 2006.

Las entidades territoriales presentarán y adoptarán las modificaciones necesarias dentro del mismo marco.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir del momento de su publicación.

Cordialmente,

Javier Ramiro Devia Arias, Ponente Coordinador; *Miriam Alicia Paredes Aguirre*, *Dixon Ferney Tapasco Triviño*, *Armando Benedetti Villaneda*, Ponentes.

TEXTO APROBADO EN LA COMISION PRIMERA DE LA HONORABLE CAMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE (PRIMERA VUELTA) DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 020 DE 2005

por medio del cual se modifica el artículo 339 de la Constitución Política de Colombia, agregando al contenido de los planes nacionales y territoriales de desarrollo, orientaciones y estrategias específicas de lucha contra la pobreza.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

El artículo 339 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 339. Habrá un plan nacional de desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental, al igual que las específicas de lucha contra la pobreza, **las cuales se reflejarán necesariamente en el** plan de inversiones públicas y serán adoptadas y ejecutadas preferentemente por el Gobierno. El plan de inversiones públicas, contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y de especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dándole necesaria preferencia a los referidos a la lucha contra la pobreza. En ningún caso los recursos destinados a este propósito podrán ser disminuidos en los presupuestos futuros ni suspendidos en su ejecución.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, Planes de Desarrollo con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos, desarrollar orientaciones y estrategias específicas de lucha contra la pobreza, y lograr el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de corto y largo plazo.

Parágrafo transitorio. El acto legislativo, modificatorio del artículo 339 se aplicará a partir del Plan Nacional de Desarrollo que se adopte para el período constitucional que inicia en el año 2006.

Las entidades territoriales presentarán y adoptarán las modificaciones necesarias dentro del mismo marco.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir del momento de su publicación.

En los anteriores términos fue aprobado el presente proyecto de acto legislativo, los días 20 y 27 de septiembre de 2005, según Actas números 10 y 1. El mismo fue anunciado los días 17 y 23 de agosto de 2005.

El Secretario Comisión Primera Constitucional,

Emiliano Rivera Bravo.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE CAMARA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 039 DE 2005 CAMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 072 DE 2005 CAMARA

por el cual se establece la moción de censura para secretarios de despacho, gerentes y directores de institutos descentralizados del orden distrital, municipal y departamental.

Bogotá, D. C., 19 de octubre de 2005

Doctora

GINA MARIA PARODY D'ECHEONA

Presidenta Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Ponencia para segundo debate Cámara al Proyecto de Acto Legislativo número 039 de 2005 Cámara Acumulado con el **Proyecto de Acto Legislativo 072 de 2005 Cámara**, *por el cual se establece la moción de censura para secretarios de despacho, gerentes y directores de institutos descentralizados del orden distrital, municipal y departamental.*

Apreciada Presidenta:

De conformidad con el honroso encargo que usted ha impartido, procedemos a rendir ponencia favorable al proyecto de la referencia con base en las siguientes consideraciones:

El control político es base fundamental en toda democracia para velar por la transparencia de la administración pública.

De otra parte, el control político tal como lo establece la Carta Política, está hecho para que el Congreso de la República realice la inspección y vigilancia de los funcionarios públicos y el pueblo que es el constituyente primario se entere del proceder de aquéllos en tan delicada misión; pero entratándose de las asambleas y concejos, si bien es cierto son entidades coadministradoras es menester que se eleve a rango constitucional el control político que estas deben hacer sobre secretarios de despacho, gerentes y directores de instituciones descentralizadas del orden distrital, municipal y departamental, y qué mejor para esto extender la moción de censura que en nuestro régimen constitucional se establece de manera exclusiva para el Congreso de la República.

De lograrse este propósito las asambleas y concejos distritales y municipales se fortalecerían en sus funciones, cobrarían mayor responsabilidad ante la administración y la sociedad y su oficio sería de mayor compromiso frente a sus electores y lo más importante que los funcionarios públicos cumplirán sus deberes a cabalidad respetando la constitución y la ley en el marco de la moral y la ética, de no hacerlo correrían el peligro de sufrir los rigores de la moción de censura quedando inhabilitados para ocupar otra dignidad de nominación en el período constitucional que le corresponde al gobernador o alcalde correspondiente.

Es necesario anotar que el título del proyecto sufrió una modificación y es la que aparece en la referencia para que con esa identidad de hoy en adelante se dé el trámite debido a este proyecto de acto legislativo.

Solicitamos en consecuencia, dese segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 039 de 2005 Cámara Acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 072 de 2005 Cámara, *por el cual se establece la moción de censura para secretarios de despacho, gerentes y directores de institutos descentralizados del orden distrital, municipal y departamental.*

Los ponentes:

Jaime Alejandro Amín Hernández, Representante a la Cámara por Atlántico Coordinador; *Joaquín José Vives Pérez*, Representante a la Cámara por Magdalena, *Jorge Eliécer Arango Palacio*, Representante a la Cámara por Antioquia.

**TEXTO DEFINITIVO DEL PROYECTO DE ACTO
LEGISLATIVO NUMERO 039 DE 2005 CAMARA
ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO
LEGISLATIVO 072 DE 2005 CAMARA**

por el cual se establece la moción de censura para secretarios de despacho, gerentes y directores de institutos descentralizados del orden distrital, municipal y departamental.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Se adiciona un numeral nuevo al artículo 300 de la Constitución Política con el siguiente tenor:

Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales:

“13. Proponer moción de censura en contra de los secretarios de despacho, los gerentes y los directores de institutos descentralizados del orden departamental por asuntos relacionados con funciones propias del cargo. La moción de censura deberá ser propuesta, al menos por la tercera parte de los miembros que integran la asamblea departamental. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de por lo menos la mitad más uno de los miembros de la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado del cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia, salvo que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo”.

Artículo 2º. El numeral décimo del artículo 313 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 313. Corresponde a los concejos:

“10. Proponer moción de censura en contra de los secretarios de despacho, los gerentes y los directores de institutos descentralizados del orden distrital o municipal por asuntos relacionados con funciones propias del cargo. La moción de censura deberá ser propuesta, al menos por la tercera parte de los miembros que integran el respectivo concejo. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de por lo menos la mitad más uno de los miembros de la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado del cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia, salvo que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo”.

Artículo 3º. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

**TEXTO APROBADO EN COMISION DEL PROYECTO
DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 039 DE 2005
CAMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO
DE ACTO LEGISLATIVO 072 DE 2005
CAMARA EN PRIMER DEBATE (PRIMERA VUELTA)**

por el cual se establece la moción de censura para secretarios de despacho, gerentes y directores de institutos descentralizados del orden distrital, municipal y departamental.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTICULO 1º. Se adiciona un numeral nuevo al artículo 300 de la Constitución Política con el siguiente tenor:

Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales:

“13. Proponer moción de censura en contra de los secretarios de despacho, los gerentes y los directores de institutos descentralizados del orden departamental por asuntos relacionados con funciones propias del cargo. La moción de censura deberá ser propuesta, al menos por la tercera parte de los miembros que integran la asamblea departamental. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de por lo menos la mitad más uno de los miembros de la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado del cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia, salvo que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo”.

ARTICULO 2º. El numeral décimo del artículo 313 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 313. Corresponde a los concejos:

“10. Proponer moción de censura en contra de los secretarios de despacho, los gerentes y los directores de institutos descentralizados

del orden distrital o municipal por asuntos relacionados con funciones propias del cargo. La moción de censura deberá ser propuesta, al menos por la tercera parte de los miembros que integran el respectivo concejo. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de por lo menos la mitad más uno de los miembros de la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado del cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia, salvo que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo”.

ARTICULO 3º. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el presente proyecto de acto legislativo, el día 11 de octubre de 2005, según Acta número 15, asimismo, fue anunciado el día 4 de octubre de 2005, según Acta número 14.

El Secretario Comisión Primera Constitucional,

Emiliano Rivera Bravo.

INFORME DE OBJECIONES

INFORME DE OBJECION**AL PROYECTO DE LEY 165 DE CAMARA, 239 SENADO**

por la cual se vincula el núcleo familiar de las madres comunitarias al Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 14 de septiembre de 2005

Doctor

Julio GALLARDO ARCHIBOLD

Presidente honorable Cámara de Representantes

Bogotá. D. C.

Referencia: Informe de objeción, al **Proyecto de ley 165 de Cámara, 239 Senado**, *por la cual se vincula el núcleo familiar de las madres comunitarias al Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.*

Honorables Representantes a la Cámara y Senadores de la República:

Hemos sido designados por las Mesas Directivas de la honorable Cámara de Representantes y el honorable Senado de la República para rendir informe sobre las objeciones presidenciales al Proyecto de ley 165 de Cámara, 239 Senado, *por la cual se vincula el núcleo familiar de las madres comunitarias al Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.* Para dar cumplimiento a esa honrosa designación, nos permitimos rendir el respectivo informe.

ANTECEDENTES

El Gobierno Nacional, a través de oficio del 27 de julio del presente año, suscrito por la señora Viceministra General de

Hacienda y Crédito Público, Encargada de las Funciones del Ministro de Hacienda y Crédito Público, ha formulado objeciones de orden constitucional al proyecto de ley de la referencia.

Sostiene el Gobierno Nacional que el proyecto no es compatible con el marco fiscal de mediano plazo y, en consecuencia vulnera el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, norma de carácter orgánico cuyo desconocimiento implica la violación del artículo 151 de la Constitución Política.

Asevera el Ejecutivo que la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo constituye una de las exigencias del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, en concordancia con el artículo 1º de la misma ley, para toda ley “...que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios...”. Estima el objetante que el proyecto otorga beneficios tributarios en el artículo 2º, al reducir el aporte del Sistema General de Seguridad Social en Salud, del 8% de las sumas que reciben por concepto de bonificación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Ley 509 de 1999), al 4% y, en consecuencia, no cumplió los requisitos establecidos en las disposiciones de carácter orgánico arriba mencionadas.

Como soporte jurisprudencial de su objeción la Ministra de Hacienda, Encargada, menciona la Sentencia C-1113 de 2004, dictada por la honorable Corte Constitucional, con ponencia del Magistrado doctor Alvaro Tafur Galvis, cuya parte pertinente dice: “En efecto como lo ponen de presente tanto los honorables Congresistas en su informe sobre las objeciones formuladas en este caso, como el señor Procurador General de la Nación, para la fecha en que se surtió el trámite del proyecto de ley *sub-examine* no había sido expedido por el Gobierno Nacional el marco fiscal de mediano plazo exigido por el artículo 1º de la Ley 819 de 2003 y **que de**

acuerdo con el artículo 7° de la misma ley debe servir de referente para el análisis del impacto fiscal a efectuar en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas de los proyectos que ordenen gasto...” (El resaltado fuera de texto).

CONSIDERACIONES

Para dar respuesta a los reparos que impidieron la sanción presidencial, es necesario hacer las siguientes consideraciones:

1. En primer lugar debemos manifestar que el proyecto de ley que nos ocupa fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 14 de noviembre de 2003, fecha para la cual no había entrado en vigencia la disposición contenida en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, que en la parte pertinente establece:

“Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gastos o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo...”.

A su vez el artículo 1° de la ley en comento reza:

“Artículo 1°. Marco Fiscal de Mediano Plazo. Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional, presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representante, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto...” (Negrillas fuera de texto).

Teniendo en cuenta que la Ley 819 de 2003 fue promulgada el 9 de julio de ese año, en tal vigencia no fue posible la aplicación de sus artículos 1° y 7°. En consecuencia, el primer Marco Fiscal de Mediano Plazo presentado por el Gobierno Nacional fue el que acompañó el proyecto de ley de presupuesto para la vigencia fiscal de 2005 que se radicó en la Secretaría de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes el 11 de junio de 2004, por tanto, la obligación de incluir expresamente en la exposición de motivos los costos fiscales de una iniciativa legislativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, sólo es aplicable a los proyectos radicados después de esa fecha (11 de junio de 2004).

Sobre el particular se pronunció la honorable Corte Constitucional mediante la Sentencia C-1113 de 2004, de la cual extractamos los siguientes apartes:

“¿Significa esto entonces que el requisito aludido resultaba exigible en estos casos y por tanto asiste razón al Gobierno en cuanto a la objeción planteada?

La respuesta es negativa, (...). Para la fecha en que se surtió el trámite del proyecto de ley sub examine no había sido expedido por el Gobierno Nacional el Marco Fiscal de Mediano Plazo exigido al Gobierno en el artículo 1° de la Ley 819 de 2003 y que de acuerdo con el artículo 7° de la misma ley debe servir de referente para el análisis de impacto fiscal a efectuar en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas de los proyectos que ordenen el gasto.

Y la razón para ello es bien simple. Dado que la promulgación de la citada Ley 819 tuvo lugar el 9 de julio de 2003 (Diario Oficial

45.423 de la misma fecha), resulta apenas lógico concluir que la exigencia para el Gobierno dispuesta en la norma transcrita, valga redundar, la de presentar antes del 15 de junio de 2003 un marco fiscal de mediano plazo a las Comisiones Económicas del Congreso, no podía hacerse exigible para el trámite de lo Ley Anual del Presupuesto de 2004, ya que la norma que la contenía se expidió con posterioridad a la fecha límite dispuesta para el cumplimiento de esa obligación”.

Así las cosas, **si el cumplimiento de dicha norma o podía exigirse del Gobierno en la vigencia 2003, tampoco se podía aplicar para el autor del proyecto de ley objetado.** La posibilidad de cumplir con el análisis del impacto fiscal del proyecto en su exposición de motivos y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, suponía la existencia de este. Como ya se dijo, la radicación del Marco Fiscal de Mediano Plazo fue posterior a la presentación del proyecto, por lo que no se puede exigir el cumplimiento de este requisito en la respectiva exposición de motivos.

2. **La ponencia para primer debate del proyecto de ley a que nos estamos refiriendo, fue presentada ante la Secretaría de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes el 28 de abril de 2004 por los ponentes Juan de Dios Alfonso García y Edgar Fandiño Cantillo. En ella hicieron un análisis de la viabilidad financiera del proyecto y, utilizando las cifras oficiales del Fosyga, determinaron que en el Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud se genera un excedente suficiente para atender la vinculación del grupo familiar de las madres comunitarias a dicho régimen, desarrollando de esta manera el principio de solidaridad del Sistema.**

Si bien esta ponencia también fue anterior a la presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo que el Gobierno radicó el 11 de junio de 2004, las consideraciones hechas por los ponentes determinan el impacto fiscal del proyecto de ley y, dado que el mismo se cubriría con los excedentes del régimen contributivo, definió que esta sería la fuente de su financiamiento.

Conviene analizar en este punto lo preceptuado en el inciso 3° del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 que a la letra dice: “... El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, **en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República**, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será presentado en la **Gaceta del Congreso**. (Subraya y negrilla fuera de texto). Como se desprende del texto transcrito, le correspondía al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, rendir su concepto sobre la viabilidad fiscal del proyecto y su consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Según la norma, este concepto se puede rendir EN CUALQUIER TIEMPO, durante el trámite del proyecto de ley en el Congreso. Siendo que el análisis de la viabilidad financiera del proyecto se presentó en el informe de ponencia para el primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, el Gobierno tuvo la oportunidad legal de rendir el concepto antes citado durante alguno de los debates que se surtieron en el trámite del proyecto, los cuales tuvieron la siguiente cronología:

Comisión Séptima Cámara de Representantes, 1° de junio de 2004.

Plenaria Cámara de Representantes, 13 de diciembre de 2004.

Comisión Séptima Senado de la República, 1° de junio de 2005.

Plenaria Senado de la República, 15 de junio de 2005.

Comisión Accidental Cámara de Representantes, 17 de junio de 2005.

Comisión Accidental Senado de la República, 17 de junio de 2005.

Como se puede observar, el Gobierno tuvo cinco (5) oportunidades para rendir el concepto que exige la norma, período durante el cual guardó silencio sobre las consideraciones fiscales hecha por los ponentes para el primer debate en la Cámara de Representantes.

Cabe resaltar que los funcionarios del Gobierno estuvieron presentes en todas las discusiones del proyecto tanto en Cámara como en Senado, que le hicieron observaciones y modificaciones que fueron acogidas por el Congreso y que dieron apreciaciones positivas sobre sus posibles fuentes de financiamiento, tal como consta en las respectivas actas. Como consecuencia de todo lo anterior y dando aplicación al principio general de derecho que dice que nadie puede alegar a su favor su propia culpa, consideramos que si el Gobierno no rindió concepto sobre la viabilidad fiscal del proyecto y su consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, mal puede ahora utilizar como argumento esta omisión para objetarlo.

OTRAS CONSIDERACIONES

La Constitución Política en su Título II, Capítulo Quinto, de los Deberes y Obligaciones, establece en su artículo 95: "... Son deberes de la persona y del ciudadano... 9... Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado **dentro de los conceptos de justicia y equidad**" Negrillas fuera de texto.

Este precepto de la Carta Política, que no es otra cosa que el desarrollo del principio de la equidad en la cargas públicas, nos permite asegurar que resulta contrario al ordenamiento constitucional imponer a las madres comunitarias una carga mayor a la que les corresponde a todos los trabajadores del país por concepto de aporte al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Cabe recordar que estas cotizaciones equivalen al 12% del salario base de cotización y están constituidas por aportes de los empleadores, dos terceras partes equivalentes al 8% y de los trabajadores, una tercera parte, equivalente al 4%, dándose así cumplimiento al PRINCIPIO DE CONCURRENCIA que caracteriza al Sistema. En el caso de las madres comunitarias, que no son calificadas como trabajadoras ni dependientes ni independientes, y en desarrollo del derecho a la igualdad consagrado en nuestra Constitución, lo justo es que sus aportes equivalgan al 4% de su ingreso.

Con el fin de reafirmar que al proyecto sí se le hicieron por los ponentes los análisis que determinan su impacto fiscal, el cual se cubriría con los excedentes del régimen contributivo, siendo esta su fuente de financiamiento, debemos anotar que desde su concepción el Sistema de Seguridad Social Integral definido dentro de sus principios la **eficiencia, universalidad y solidaridad**, entre otros (artículo 2°, Ley 100 de 1993). Lo anterior implica que se haga una adecuada utilización de los recursos disponibles para garantizar la cobertura de todas las personas, con la práctica de la mutua ayuda entre ellas, especialmente del más fuerte al más débil, para efectos de lo cual se debe priorizar la inversión de los recursos públicos. Pues bien, teniendo en cuenta que desde la creación de los HOGARES COMUNITARIOS mediante la Ley 89 de 1988, se destinó de manera exclusiva el producto del incremento de un punto porcentual

en los aportes que los empleadores deben efectuar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para su funcionamiento y operación, esta puede ser otra fuente de financiamiento de la parte de la cotización que no pagará la madre comunitaria, pues la afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud de las madres comunitarias y su grupo familiar está directamente ligada al funcionamiento y operación del programa. Corresponde también al Gobierno Nacional, específicamente al ICBF, explicar detalladamente cómo se están invirtiendo en el programa de HOGARES COMUNITARIOS los recursos provenientes de ese punto porcentual en que se incrementaron los aportes que los empleadores le deben hacer y aclarar si allí hay recursos suficientes para cubrir las cotizaciones a que nos venimos refiriendo.

Por su parte el artículo 6° de la Ley 100 de 1993, en su numeral 3, fija como uno de los objetivos del Sistema General de Seguridad Social Integral ordenar las instituciones y recursos que permitan garantizar la ampliación de la cobertura hasta lograr que toda la población acceda al sistema mediante mecanismos que desarrollen el principio de solidaridad, **mencionando expresamente a las madres comunitarias para el otorgamiento de las prestaciones en forma integral.**

Frente al carácter asistencial o prestacional y progresivo del derecho a la seguridad social, la Corte Constitucional, en Sentencia C-1165 de 2000, con ponencia del doctor Alfredo Beltrán Sierra, dispuso:

"Es, pues, indudable que la seguridad social por su contenido material es de carácter asistencial o prestacional y precisamente por ello no basta para su eficacia con la sola existencia de una persona natural como titular del derecho, sino que se exige además la existencia de una reglamentación que lo rija y de alguien, que como ente público o privado autorizado por la ley preste los servicios que la hagan realidad.

Por ello, la cobertura de la seguridad social no es inmediata, ni se alcanza con su sola enunciación en la Carta Política, sino que es de carácter progresivo en el tiempo y en el espacio, como una meta alcanzada por el Estado colombiano cuando ella se extienda en el futuro a todos los habitantes del todo el territorio nacional." (Negrilla fuera de texto).

Finalmente hacemos un recuento de algunos artículos de la Ley 100 de 1993, en los cuales subrayamos la parte pertinente que sirve como fundamento legal del proyecto. Veamos:

ARTICULO 153. FUNDAMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO. Además de los principios generales consagrados en la Constitución Política, son reglas del servicio público de salud, rectoras del Sistema General de Seguridad Social en Salud las siguientes:

1. *Equidad.* El Sistema General de Seguridad Social en Salud proveerá gradualmente servicios de salud de igual calidad a todos los habitantes en Colombia, independientemente de su capacidad de pago. Para evitar la discriminación por capacidad de pago, o riesgo, el **Sistema ofrecerá financiamiento especial para aquella población más pobre y vulnerable**, así como mecanismos para evitar la selección adversa.

2. *Obligatoriedad.* La afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud es obligatoria para todos los habitantes en Colombia. En consecuencia, corresponde a todo empleador la afiliación de sus trabajadores a este Sistema y **del Estado facilitar la afiliación a quienes carezcan de vínculo con algún empleador o de capacidad de pago.**

ARTICULO 156. CARACTERISTICAS BASICAS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD. El Sistema General de Seguridad Social en Salud tendrá las siguientes características:

...

b) Todos los habitantes en Colombia deberán estar afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, previo el pago de la cotización reglamentaria **o a través del subsidio que se financiará con recursos fiscales, de solidaridad** y los ingresos propios de los entes territoriales;

...

1) Existirá un Fondo de Solidaridad y Garantía que tendrá por objeto, de acuerdo con las disposiciones de esta ley, **garantizar la compensación entre personas de distintos ingresos y riesgos y la solidaridad del Sistema General de Seguridad Social en Salud**, cubrir los riesgos catastróficos y los accidentes de tránsito y demás funciones complementarias señaladas en esta ley;

ARTICULO 160. DEBERES DE LOS AFILIADOS Y BENEFICIARIOS. Son deberes de los afiliados y beneficiarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud los siguientes:

2. Afiliarse **con su familia** al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

3. Facilitar el pago, **y pagar cuando le corresponda** las cotizaciones y pagos obligatorios a que haya lugar.

Se colige de lo expuesto en este escrito que las objeciones presidenciales formuladas al proyecto de la referencia son inaceptables.

Proposición

Por las anteriores consideraciones, proponemos a la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes aprobar el presente informe y, en consecuencia, **NO ACEPTAR** las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional al Proyecto de ley número 165 de Cámara, 239 Senado, *por la cual se vincula el núcleo familiar de las madres*

comunitarias al Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones, y remitir el texto completo aprobado con el respectivo expediente a la honorable Corte Constitucional, para los fines establecidos en el numeral 8 del artículo 241 y el artículo 167 de la Constitución Política.

Atentamente,

Flor Modesta Gnecco Arregocés, Senadora Ponente; *Juan de Dios Alfonso García*, Representante a la Cámara, Ponente.

CONTENIDO	
Gaceta número 722-Lunes 24 de octubre de 2005	
CAMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	
	Págs.
Ponencia para segundo debate, Pliego de modificaciones y Texto aprobado al Proyecto de acto legislativo número 004 de 2005 Cámara, por medio del cual se adiciona el artículo 310 de la Constitución Política de Colombia.	1
Ponencia para segundo debate, Texto propuesto y Texto aprobado al Proyecto de acto legislativo número 020 de 2005 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 339 de la Constitución Política de Colombia, agregando al contenido de los planes nacionales de desarrollo orientaciones y estrategias específicas de lucha contra la pobreza.	6
Ponencia para segundo debate, Texto definitivo y Texto aprobado al Proyecto de acto legislativo número 039 de 2005 Cámara, acumulado con el Proyecto de Acto legislativo número 072 de 2005 Cámara, por el cual se establece la moción de censura para secretarios de despacho, gerentes y directores de institutos descentralizados del orden distrital, municipal y departamental. .	7
INFORME DE OBJECIONES	
Informe de Objeción al Proyecto de ley número 165 Cámara, 239 Senado, por la cual se vincula el núcleo familiar de las madres comunitarias al Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.	9

