



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXI - N° 937

Bogotá, D. C., miércoles, 12 de diciembre de 2012

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 168 DE 2012 SENADO, 036 DE 2012 CÁMARA

por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país y se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones.

I. Antecedentes

El Proyecto de ley número 168 de 2012 Senado, 036 de 2012 Cámara, *por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país y se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones*, tiene origen en una iniciativa de los honorables Representantes a la Cámara Augusto Posada Sánchez y Simón Gaviria Muñoz integrantes de la Comisiones Segunda y Tercera de la Cámara de Representantes.

Así mismo y en desarrollo de su trámite, el proyecto de ley en mención, fue radicado el 25 de julio de 2012, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 473 del 27 de julio de 2012, sometido a primer debate y aprobado en Comisión Quinta de la Cámara de Representantes el pasado 23 de octubre de 2012 y debatido y aprobado en segundo debate durante la sesión Plenaria de la misma Corporación, llevada a cabo el 20 de noviembre del presente año.

II. Objeto del proyecto de ley

El proyecto de ley que hoy se pone a consideración de los honorables miembros de la Comisión Quinta Constitucional del Senado de la República tiene por objeto la protección y la salvaguarda de la salud humana, así como la preservación de los recursos naturales renovables y el ambiente, mediante la reglamentación del uso, importación, producción, comercialización, manejo, transporte, almacenamiento, disposición final y liberación al ambiente

del mercurio, arsénico y cianuro en las actividades industriales, independientemente de su origen o naturaleza.

III. Contenido del proyecto

El texto definitivo del Proyecto de ley número 168 de 2012 Senado y 036 de 2012 Cámara, que fuere aprobado por la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes el pasado 20 de noviembre de 2012 y remitido para primer, consta de trece (13) artículos y posee la estructura que se detalla a continuación:

Artículo 1°. Plantea el objeto de la iniciativa y la fundamenta en la protección y salvaguarda de la salud humana, así como la preservación de los recursos naturales renovables y el ambiente, mediante la reglamentación para todo el territorio nacional del uso, importación, producción, comercialización, manejo, transporte, almacenamiento, disposición final y liberación al ambiente del mercurio, arsénico y cianuro en las actividades industriales, independientemente de su origen o naturaleza.

Artículo 2°. Determina la obligación de adoptar una Política Nacional en materia de salud, seguridad y medio ambiente para la reducción y eliminación del mercurio, el arsénico y el cianuro, y provee autorización para la suscripción de convenios con organismos de cooperación internacional a fin de aprovechar su capacidad, recursos y experiencia en la reducción y eliminación del uso del mercurio, arsénico y cianuro.

Artículo 3°. Ordena a los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Minas y Energía, Salud y Protección Social y Trabajo establecer las medidas regulatorias necesarias que permitan la reducción y eliminación de manera segura y sostenible de los tres químicos, dispone de un plazo de no más de diez (10) para lograrlo en todos los procesos industriales y productivos y de cinco (5) para la minería y determina que el Ministerio de Minas y Energía, Colciencias y las diferentes universidades del país deben liderar la implementación de las estrategias y

medidas de reducción y eliminación de los mismos. Igualmente, se establece que son las autoridades ambientales, las Secretarías de Salud y las direcciones territoriales de trabajo serán las encargadas de la vigilancia y control a las medidas regulatorias que establezca el Gobierno Nacional.

Artículo 4°. Ordena que en término no mayor a seis (6) meses el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamente el establecimiento del “Registro de usuarios del mercurio, arsénico y cianuro”, comenzando por el sector minero del país y dispone que sea implementado por las autoridades ambientales bajo el Registro Único Ambiental, del Sistema de Información Ambiental que administra el Ideam en un plazo no mayor a dos (2) años después de emitirse la regulación correspondiente.

Artículo 5°. Ordena que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que en coordinación con el de Minas y Energía en término no mayor a seis (6) meses establezca las medidas de control y restricción a la importación y comercialización de los tres (3) químicos de que trata el proyecto de ley y los productos que lo contengan y dispone la creación del “Registro único de importadores y comercializadores autorizados”, así como la obligación de las autoridades aduaneras y policivas de ejercer el control y la vigilancia sobre las medidas que reglamente el Gobierno Nacional.

Artículo 6°. Establece que dentro del periodo de cinco (5) años determinado en el artículo 3° del proyecto de ley, el Ministerio de Minas y Energía con apoyo del de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Colciencias, las diferentes universidades del país, el sector privado, las autoridades ambientales y demás entidades competentes, desarrollen convenios, proyectos, programas y estrategias de producción más limpia, para alcanzar la meta propuesta de eliminación del uso del mercurio, arsénico y cianuro en el sector minero.

Artículo 7°. Dispone que Colciencias fomente la realización de investigaciones de tecnologías limpias para la reducción y eliminación del mercurio, arsénico y cianuro y determina que el desarrollo y aplicación de estas se efectúe mediante convenios de investigación con el sector privado, Ministerio de Educación, el Sena y las diferentes universidades del país que a su vez en conjunto con el Ministerio de Minas y Energía y las empresas proveedoras de servicios públicos de los lugares implicados (agua, electricidad, gas) efectúen programas de capacitación sobre la implementación de tecnologías limpias en los procesos de beneficio de oro y demás procesos industriales y productivos asociados, que requieren de la utilización del mercurio, arsénico y cianuro.

Artículo 8°. Determina la suscripción de un Plan Único Nacional de Mercurio, Arsénico y Cianuro, así como de la elaboración de reglamentos técnicos en un término no superior a un (1) año, luego del presente proyecto de ley; a cargo están los Ministerios de Minas y Energía en coordinación con los demás competentes.

Artículo 9°. Prohíbe la ubicación de nuevas plantas de beneficio de oro que usen mercurio, arsénico y cianuro, así como la quema de amalgama de mercurio, arsénico y cianuro y oro, en zonas de uso

residencial, comercial, institucional y recreativo; dispone la necesidad del otorgamiento de licencia ambiental para el desarrollo de obras y actividades relacionadas con el funcionamiento de las nuevas plantas de beneficio de oro.

Otorga un plazo de tres (3) años a partir de la publicación de la ley para que las plantas de beneficio de oro existentes y que se encuentren en las zonas de uso del suelo señaladas como prohibidas de acuerdo con ella, se reubiquen, para lo cual establece que los alcaldes municipales deberán efectuar un censo de ellas en un plazo no mayor a un (1) año, así como disponer la definición de las zonas de uso compatibles dentro de los instrumentos municipales pertinentes.

Los alcaldes, las autoridades ambientales, y/o las demás autoridades competentes, podrán efectuar el cierre de las plantas de beneficio de oro que se encuentren en zonas prohibidas señaladas y que no cumplan con la normativa ambiental vigente.

Artículo 10. Establece incentivos para la reducción y eliminación del uso de mercurio, arsénico y cianuro en el sector minero mediante el ofrecimiento por una única vez y por un periodo de cinco (5) años de créditos blandos, a través del Banco Agrario, empresas prestadoras de servicios públicos u otra agencia del Estado especializada, a los dueños de las plantas de beneficio de oro, para que hagan reconversión tecnológica para la reducción y eliminación del uso de mercurio, arsénico y cianuro y la reubicación o traslado de las plantas de beneficio que se requieran, los cuales se otorgarán con preferencia a los mineros que procesen hasta 40 toneladas/día de material.

También se otorgan exenciones a aranceles para la importación de equipos, que coadyuven a la eliminación del mercurio, arsénico y cianuro en las diferentes actividades productivas y dispone que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y/o el Fondo de Desarrollo Regional asignen las partidas presupuestales que sean necesarias para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley.

Artículo nuevo. Establece la obligación de aplicar el decomiso ante el incumplimiento de los preceptos determinados en ley y las que la reglamenten, sin perjuicio de las demás sanciones que establezcan los reglamentos.

Artículo nuevo. Determina que aquellos funcionarios que incumplan lo dispuesto en la presente ley y en los reglamentos serán sancionados disciplinariamente, entendiéndose como grave su conducta, de acuerdo con lo que establece Ley 734 de 2002.

Artículo 13. *Vigencia*. Determina la vigencia de la ley la cual entrará a regir una vez se sancione y publique en el *Diario Oficial*.

IV. Marco conceptual

En tanto el proyecto de ley fue diseñado y presentado originalmente con el objeto de regular el uso y manejo del mercurio, el presente marco técnico se desarrolla sobre las condiciones o circunstancias que ofrece este metal, en tanto la presente ponencia considera que los químicos agregados en el desarrollo del trámite de ley, estos son el cianuro y el arsénico, son de naturaleza, uso y destino dife-

rentes y por tanto requieren de un manejo técnico y legal distinto. Por lo anterior el presente marco sustentaré se les excluya del texto del proyecto de ley.

Contexto

Acorde con la documentación existente, así como lo estudiado y documentado por los ponentes para primer y segundo debate de la honorable Cámara de Representantes, cuyo sustrato técnico se acoge y robustece, la presente ponencia se enfoca en las condiciones del mercurio, el cual es considerado una neurotoxina potente de naturaleza metálica, que se produce de forma natural y posee condiciones de difícil manejo puesto que a temperatura y presión ambiente, es líquido y se evapora rápidamente.

La forma más común de exposición humana a este metal se presenta de dos maneras:

1. Por su uso en la industria en la que se da la inhalación de su vapor a partir de la quema de la amalgama o la fundición del oro; también se da por derrames, por manipulación en la venta o durante un proceso de fabricación de aparatos médicos o de utilización en el proceso denominado de amalgamación en minería.

2. Por la ingesta de Metil Mercurio (MeHg) a través de la dieta alimenticia, especialmente mediante el consumo de peces contaminados.

Hoy en día el mercurio es ampliamente usado por la minería pequeña y artesanal, la cual lo utiliza para la recuperación del oro; pero debido al uso inadecuado, la mayor parte se vierte a los ríos o fuentes de agua y es así como este, al asentarse en medios acuáticos, se transforma en Metil Mercurio.

La ingestión de este compuesto afecta el sistema nervioso, los riñones y el hígado, generando trastornos mentales y daños en el sistema motor, reproductor, en el habla, la visión y la audición.

El consumo humano del mercurio es especialmente preocupante por cuanto impide el desarrollo neurológico de los fetos, lactantes y niños. Cuando una mujer consume pescados o mariscos que contienen mercurio, este se acumula en sus tejidos y demora varios años en eliminarse.

Si durante el período de exposición se da la concepción, su feto se expone al compuesto dentro del útero, afectando negativamente el crecimiento de su cerebro y el desarrollo del sistema nervioso; con el tiempo se pueden comprobar las alteraciones en la capacidad cognitiva, en atributos como la memoria, la atención, el lenguaje, las habilidades motrices finas y espacios visuales.

Este proceso se agudiza si se tiene en cuenta que el impacto que tiene en la salud humana, es dado por la fácil exposición al mercurio produciendo daños a la población expuesta:

“El polvo de mercurio también se adhiere a la ropa de los mineros y de esa manera llega a sus hogares. Los estudios de salud realizados en distintos lugares del mundo en los que se practica la minería del oro artesanal y en pequeña escala muestran altos niveles de mercurio en los mineros. Algunos de ellos están expuestos a niveles de mercurio 50 veces superiores al límite máximo aceptable de exposición del público fijado por la Organización Mundial de la Salud (OMS). En un lugar, casi el 50% de

los mineros que trabajaban en el proyecto sufrían temblores involuntarios, síntoma clásico de daños al sistema nervioso inducidos por el mercurio”¹.

En la medicina, además de su uso en amalgamas, que es un material producto de la aleación del mercurio con otros metales, es ampliamente requerido en instrumentos médicos para la medición de temperatura o de presión, por lo que un centro hospitalario de gran tamaño podría albergar hasta varios kilos de este elemento. En algunos de estos casos la falta de educación explica en gran medida los problemas de contaminación generados por el mercurio, ya que no se tiene conciencia sobre las consecuencias en el ambiente, ni la afectación en seres humanos.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) han declarado los efectos adversos de la contaminación como un grave problema mundial para la salud humana y para el medio ambiente, puesto que ya ha sido demostrado ampliamente que la ingesta puede generar daños respiratorios, renales y en la función motora; su toxicidad es tan alta que incluso con niveles de exposición muy bajos puede provocar serios daños en el sistema nervioso.

A todo lo anterior se suma la contaminación ambiental que se genera en aguas, suelos, aire, así como el deterioro de la calidad de vida, además del desafío que impone la creciente demanda por productos “verdes y sostenibles”. Por todo lo anterior, el Consejo de Administración del PNUMA se ha propuesto como meta prioritaria reducir la acumulación de metil-mercurio a nivel mundial e iniciativas como la presente vienen impulsándose a nivel mundial mediante trabajo a escalas locales, nacionales y globales que buscan promover políticas y programas que permitan el almacenamiento definitivo, la reducción o la eliminación del uso, comercio o emisiones, así como la exposición humana y de los ecosistemas al mercurio.

En consistencia con todo ello, la presente iniciativa responde a los latentes requerimientos a que el país se proteja y asuma las medidas y protocolos que le permitan salvaguardar a la población y los recursos ambientales del incremento de enfermedades asociadas al uso y manipulación del mercurio.

De otro lado y en relación con la inclusión en el proyecto de ley del cianuro es necesario afirmar que aun cuando este es utilizado en diferentes procesos industriales, a diferencia del mercurio no permanece o es persistente por cuanto se destruye por efecto de la luz solar y además por ser sustancia química se puede descomponer mediante diferentes procesos, reduciéndose de esta forma su peligrosidad. En una dirección semejante con relación al arsénico se tiene que es empleado en la elaboración de insecticidas, herbicidas, fertilizantes, como preservante de maderas o en la fabricación de circuitos integrados y aun cuando se encuentre en algunos depósitos de extracción de minerales, no forma parte del proce-

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente – PNUMA–. El uso del Mercurio en la minería del oro artesanal y en pequeña escala. Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente –PNUMA–, página 8.

so de beneficio del oro, ni se tiene conocimiento de que haga parte de sus actividades de minería.

Generalidades

Cerca de 55 países que tienen una población cercana a los cien millones de habitantes ubicados especialmente de los continentes de África, Asia y América Latina, tienen una gran dependencia de la minería artesanal de pequeña escala (MPE), desarrollada dentro de un tipo de economía de subsistencia.

Algunas estimaciones indican que esta actividad es la responsable de la producción de 800 toneladas de oro anuales (30% de la producción de oro global anual) y su producción involucra tanto mineros, como mujeres y niños, de forma directa o indirecta.

“Se calcula que en la minería del oro artesanal y en pequeña escala participan entre 10 y 15 millones de mineros, de los cuales 4,5 millones son mujeres y 1 millón son niños.

Es posible que, como consecuencia del alza reciente del precio del oro, en los próximos años aumente la cantidad de mineros que usan mercurio”².

Dentro de la minería artesanal se utilizan métodos rudimentarios, tecnologías obsoletas y la actividad se realiza a menudo por mineros que reciben ingresos y poseen escasa educación formal. De esta manera se llevan a cabo una serie de actividades de la MPE operando en un sector económico informal, ilegal y deficientemente organizado.

Debido a la facilidad de manejo, precio y eficacia del método, el uso del mercurio en el proceso de beneficio es bastante común en la MPE de todo el mundo. De otra parte, la escalada en los precios del oro, que mientras registró en marzo de 2001 US\$260/oz y en octubre de 2009 alcanzara US\$1.000/oz, incidió directamente la demanda de mercurio con fines de empleo en la extracción de oro, agravando así los problemas de contaminación y de salud humana. De permanecer esta tendencia de alza en los precios del oro, es posible prever un consumo histórico de mercurio en todo el mundo.

La MPE utiliza actualmente cerca de 650 a 1.000 toneladas de mercurio por año, siendo la responsable de la tercera parte de la contaminación con mercurio en todo el globo, de las cuales aproximadamente el 30% son esparcidas directamente a la atmósfera, mientras que el restante 70% del mercurio sería descargado en la tierra, ríos, lagos y arroyos.

Esta problemática hizo necesaria la introducción de iniciativas como el Proyecto de Mercurio Global (GMP) de la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO), lanzada en el 2002 con el apoyo financiero de Global Environment Facility (GEF) y cofinanciada por los países afectados cuyo programa modelo se encuentra en Brasil, Indonesia, la República Democrática de Laos, Sudán, Tanzania y Zimbabwe.

Los objetivos principales del GMP son:

1. Reducir la contaminación con mercurio en aguas internacionales, a causa de la MPE.

2. Introducir tecnologías más limpias para el beneficio del oro y entrenar a los mineros artesanales en su aplicación.

3. Desarrollar la capacidad y los mecanismos reguladores que permitirán al sector minimizar la contaminación con mercurio.

4. Introducir programas medioambientales y de salud en las regiones involucradas.

5. Mejorar la capacidad de los laboratorios locales para evaluar la magnitud e impacto de la contaminación con mercurio.

La meta primaria sigue siendo reducir el uso del mercurio, a través de la introducción de tecnologías para el beneficio del oro más limpias y llevando a cabo entrenamientos y campañas de capacitación a los mineros involucrados. También se pretende aconsejar los gobiernos y las instituciones locales y promover una regulación clara y fuerte para el comercio del mercurio.

Colombia es un país rico en recursos minerales como oro, carbón, platino, níquel, plata, caliza, piedras preciosas y semipreciosas, arcilla, y calcáreos; el sector minero es responsable por el 14% del Producto Interno Bruto colombiano (PIB), siendo el oro y el carbón los dos minerales más importantes para el país, y los mineros artesanales los responsables del 70% de la producción del oro en Colombia. Durante el 2005, la producción del oro en el país fue de 1.115.000 Onz. y solo el departamento de Antioquia aportó cerca del 60% de esta producción.

De otro lado, en regiones como Nordeste y Bajo-Cauca Antioqueño, Condoto, Istmina, Lloró y otras en Chocó, Sur de Bolívar, Llanadas y Sotomayor en Nariño, Vetas y California en Santander, la población que depende económicamente de la minería alcanza el 90% y el número de mineros artesanales en Colombia es de aproximadamente 220.000 personas, labor realizada principalmente por los hombres, aun cuando más del 10% de los obreros son mujeres o niños y muchos de estos acompañan a sus madres mientras trabajan exponiéndose e involucrándose en las actividades mineras.

En Colombia la Minería de Pequeña Escala es desarrollada de tres formas diferentes:

1. Aluvial: Mediante dragas y retroexcavadoras que extraen y remueven el material de los lechos de los ríos y zonas aledañas, su producción supera las dos (2) toneladas de oro por año.

2. Veta: Desarrollada mediante la explotación de venas de cuarzo mineralizadas, las cuales son procesadas en sus propias plantas o en las de terceros, llevando el material extraído a través de túneles para ser triturado y posteriormente molido.

3. Subsistencia: Es la utilización de pequeñas cacerolas transportables, las cuales no cuentan con restricción legal para trabajar en los ríos y llanuras aluviales cercanas, normalmente estos “barequeros” trabajan en cercanía de otros proyectos mineros de mayor envergadura, en algunos lugares el número de mujeres asociado con esta práctica excede el número de hombres.

De acuerdo con resultados obtenidos en investigaciones realizadas por la Gobernación de Antioquia, en municipios de Segovia y Remedios, han sido encontradas concentraciones de mercurio en el aire de cerca de 340 µg/m³, lo cual equivale a 300 veces lo recomendado por organizaciones de salud

² Ibídem, página 4.

pública como máxima para la exposición al vapor del mercurio.

Adicional a lo anterior, el alimento principal de estas comunidades es el pescado el cual ha demostrado ser afectado por la emisión del mercurio. Estudios completados por Corantioquia, la Universidad de Antioquia y la Universidad de Cartagena, han revelado una concentración por encima de 1.06 µg Hg/g en la mayoría de las especies encontrados en los ríos del área circundante.

Situación actual

Las comunidades dependientes de la minería se dedican en su mayoría a la explotación del oro en pequeñas unidades productivas de socavón, con escasa o ninguna mecanización en la mayoría de los casos, sin orientación geológica ni planeamiento minero y con beneficio de mineral rudimentario que no respeta el medio ambiente.

Las anteriores condiciones de trabajo elevan la contaminación con mercurio producida durante el proceso de beneficio, deteriora la salud de los habitantes de la región y la calidad de los recursos naturales, al mismo tiempo que eleva los costos de la operación, disminuyendo así los ingresos y con ello las regalías percibidas.

De acuerdo al último censo realizado por el Sisbén en las zonas mineras, el nivel de escolaridad de la población alcanza en promedio el 70% de básica primaria, aunque se presentan niveles de analfabetismo que son similares a los del resto de la población rural campesina del país. Esta situación aumenta el grado de vulnerabilidad de estas comunidades frente a su capacidad para llevar a cabo un proceso de desarrollo productivo ordenado o con algún tipo de cuidado con el medio ambiente y la salud de los habitantes.

La población en su mayor parte se dedica a la minería de oro artesanal y semiartesanal, otras alternativas de trabajo como agricultura, ganadería y tala de maderas, también son de baja productividad y son adelantadas por lo general en suelos pobres y con mano de obra no calificada.

De otro lado, el mercurio se encuentra en numerosos dispositivos de uso médico, como puede apreciarse en termómetros, tensiómetros y dilatadores esofágicos; también se encuentra en lámparas fluorescentes; en las amalgamas dentales; en numerosos compuestos químicos y en dispositivos de medición de uso en laboratorios médicos.

Ante el derrame, rompimiento o eliminación inapropiada de alguno de estos dispositivos se genera la posibilidad de provocar daños a la salud y el ambiente; lo anterior explica la importancia del sector de la salud en el tema de la reducción del mercurio, ya que el mismo no sólo constituye una de las principales fuentes de demanda de mercurio y emisiones globales, sino porque pueden actuar como voceros en el tema de creación de conciencia en los efectos de su manipulación y los perjuicios que ocasiona su mal uso.

Colombia carece de normativa que regule el uso, manipulación y comercialización del mercurio y también de controles a las emisiones al ambiente; aspecto que genera mayor exposición a su contaminación. Este problema a su vez se ve aumentado por

la falta de protocolos, causando graves problemas, tanto que cuando ocurren accidentes ambientales, los daños generados son de mayor magnitud e impacto a los que ocurrirían si el país contara con el debido marco legal y técnico. Igualmente, la escasa información que existe sobre el mercurio en Colombia, hace prioritario elaborar un inventario de emisiones de mercurio y la creación de un registro de emisiones y transferencia de contaminantes.

Lo anterior sustenta claramente la necesidad de que Colombia se acoja a las políticas internacionales establecidas para el tema de reducción de mercurio entrando a solucionar sus dificultades en esta materia, empezando por desarrollar la formulación de la legislación que respalde el tema y la asignación de la responsabilidad a la institucionalidad correspondiente en materia de salud y ambiente, en la vía de desarrollar toda una política pública para este tema. En dicho sentido, es necesario empezar por reglamentar el uso del mercurio en estos dos sectores, sin desconocer la importancia de evaluar y tomar medidas en otras fuentes que pueden tener alta significancia como son las emisiones de las centrales eléctricas alimentadas a carbón, las plantas de cloro-soda que funcionan con celdas de mercurio y la disposición de las baterías o pilas.

V. Pliego de modificaciones

Se presentan las siguientes modificaciones al texto que fuere aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representante en segundo debate, de acuerdo con los argumentos precedentes y las siguientes consideraciones:

a) Se elimina en todo el texto del proyecto de ley las palabras “arsénico y cianuro”, en tanto como se explicó en el marco conceptual, estas dos sustancias son de naturaleza y usos diversos y diferentes al del mercurio, y su manejo industrial o minero implican condiciones técnicas y alcances no comparables;

b) Artículo 4°. En el párrafo 2° del artículo 4°, se cambia la palabra “eran” por la palabra “serán”, por cuanto corresponde mejor al espíritu y significado del párrafo;

c) Artículo 5°. Se suprimen del artículo quinto las palabras “y restricción”, las cuales no son compatibles con las condiciones en que el país viene desarrollando los acuerdos, convenios o tratados internacionales para el manejo del comercio con los diferentes países, ni con los compromisos internacionales adquiridos, en especial con lo dispuesto en el artículo XI del GATT de 1994, el cual se encuentra incorporado en todos los TLC. Adicionalmente se propone regresar al texto radicado en el que es el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo el encargado de articular y coordinar con los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Salud y Protección Social las medidas de control a la importación y comercialización del mercurio, por ser este Ministerio la cabeza del sector e incluir a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, por ser la entidad encargada de ejercer los controles. Igualmente se propone ajustar el plazo para establecer las medidas de control a dos (2) años por considerarlo más acorde con la realidad técnica del elemento químico;

d) Artículos 7° y 8°. Se agrega la expresión “para que”, que se constituye en el conector necesario que articula las responsabilidades que describe el artículo y sustituye la palabra “elaborará”, por la expresión “y elaborarán” por ser más consistente con la redacción de este;

e) Artículo 10. Se propone agregar la expresión “o promoverán” por encontrarse más acorde con las competencias que el Gobierno Nacional tiene respecto al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y en el Fondo de Desarrollo Regional, en tanto el proceso de toma de decisión en estos colectivos no depende únicamente del Gobierno Nacional, pero sí la evaluación o promoción de asignación de recursos. Igualmente se suprime el

literal b) que trata de la exención de aranceles a la importación de equipos, lo cual no se alinea adecuadamente con el trámite surtido por el proyecto y tampoco está sustentado en un enfoque de beneficio económico integral;

f) Artículos nuevos. Se numeran los artículos nuevos denominados Decomiso como artículo 11 y sanciones como artículo 12 y se cambia la numeración al artículo 11, denominado vigencia, por artículo 13. Todo lo anterior con el objeto de dotar al proyecto de la numeración adecuada a su estructura.

A continuación se presenta un cuadro comparativo que refleja las modificaciones que se consideran pertinentes para esta ponencia:

**CUADRO COMPARATIVO TEXTOS
PROYECTO DE LEY NÚMERO 168 DE 2012 SENADO, 036 DE 2012 CÁMARA**

TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE POR PLENARIA DE CÁMARA	TEXTO PROPUESTO EN PONENCIA PARA TERCER DEBATE
<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> A efectos de proteger y salvaguardar la salud humana y preservar los recursos naturales renovables y el ambiente, reglántese en todo el territorio nacional el uso, importación, producción, comercialización, manejo, transporte, almacenamiento, disposición final y liberación al ambiente de mercurio, arsénico y cianuro en las actividades industriales, cualquiera que ellas sean.</p>	<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> A efectos de proteger y salvaguardar la salud humana y preservar los recursos naturales renovables y el ambiente, reglántese en todo el territorio nacional el uso, importación, producción, comercialización, manejo, transporte, almacenamiento, disposición final y liberación al ambiente del mercurio en las actividades industriales, cualquiera que ellas sean.</p>
<p>Artículo 2°. <i>Acuerdos y convenios de cooperación internacional.</i> Se adoptará una política nacional en materia de salud, seguridad y medio ambiente para la reducción y eliminación del uso del mercurio, arsénico y cianuro en las diferentes actividades industriales del país donde se utilice dicha sustancia; para lo cual se podrán suscribir convenios, programas y proyectos de cooperación internacional con el fin de aprovechar la experiencia, la asesoría, la capacitación, la tecnología, los recursos humanos, financieros y técnicos, de dichos organismos para promover la reducción y eliminación del uso del mercurio.</p>	<p>Artículo 2°. <i>Acuerdos y convenios de cooperación internacional.</i> Se adoptará una política nacional en materia de salud, seguridad y medio ambiente para la reducción y eliminación del uso del mercurio en las diferentes actividades industriales del país donde se utilice dicha sustancia; para lo cual se podrán suscribir convenios, programas y proyectos de cooperación internacional con el fin de aprovechar la experiencia, la asesoría, la capacitación, la tecnología, los recursos humanos, financieros y técnicos, de dichos organismos para promover la reducción y eliminación del uso del mercurio.</p>
<p>Artículo 3°. Reducción y eliminación del uso de mercurio, arsénico y cianuro. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Trabajo establecerán las medidas regulatorias necesarias que permitan reducir y eliminar de manera segura y sostenible, el uso del mercurio, arsénico y cianuro, en las diferentes actividades industriales del país. Erradíquese el uso del mercurio, arsénico y cianuro en todo el territorio nacional, en todos los procesos industriales y productivos en un plazo no mayor a 10 años y para la minería en un plazo máximo de 5 años. El Gobierno Nacional dispondrá todos los instrumentos tecnológicos y las respectivas decisiones con todos los entes y organizaciones responsables del ambiente y el desarrollo sostenible. El Ministerio de Minas y Energía, Colciencias y las diferentes universidades del país liderarán la implementación de estrategias y medidas de reducción y eliminación del uso del mercurio, arsénico y cianuro al interior de su sector con la participación de los actores involucrados. En la medida que sea regulada la reducción y eliminación del mercurio, arsénico y cianuro en otras actividades industriales, corresponderá al ministerio del ramo liderar al interior de su sector la implementación de las estrategias de reducción y eliminación del mercurio, arsénico y cianuro, basados en investigaciones realizadas por las diferentes universidades del país en convenio con Colciencias. Las autoridades ambientales, urbanas, regionales y de Desarrollo Sostenible, así como las Secretarías de Salud y las direcciones territoriales de trabajo, realizarán el control y vigilancia a las medidas que el Gobierno Nacional reglamente de acuerdo con sus competencias.</p>	<p>Artículo 3°. Reducción y eliminación del uso de mercurio. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Trabajo establecerán las medidas regulatorias necesarias que permitan reducir y eliminar de manera segura y sostenible, el uso del mercurio en las diferentes actividades industriales del país. Erradíquese el uso del mercurio en todo el territorio nacional, en todos los procesos industriales y productivos en un plazo no mayor a 10 años y para la minería en un plazo máximo de 5 años. El Gobierno Nacional dispondrá todos los instrumentos tecnológicos y las respectivas decisiones con todos los entes y organizaciones responsables del ambiente y el desarrollo sostenible. El Ministerio de Minas y Energía, Colciencias y las diferentes universidades del país liderarán la implementación de estrategias y medidas de reducción y eliminación del uso del mercurio al interior de su sector con la participación de los actores involucrados. En la medida que sea regulada la reducción y eliminación del mercurio en otras actividades industriales, corresponderá al ministerio del ramo liderar al interior de su sector la implementación de las estrategias de reducción y eliminación del mercurio, basados en investigaciones realizadas por las diferentes universidades del país en convenio con Colciencias. Las autoridades ambientales, urbanas, regionales y de desarrollo sostenible, así como las Secretarías de Salud y las direcciones territoriales de trabajo, realizarán el control y vigilancia a las medidas que el Gobierno Nacional reglamente de acuerdo con sus competencias.</p>

TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE POR PLENARIA DE CÁMARA	TEXTO PROPUESTO EN PONENCIA PARA TERCER DEBATE
<p>Artículo 4°. Registro de usuarios de mercurio, arsénico y cianuro. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará en un término no mayor a seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley, el establecimiento del Registro de Usuarios de mercurio, arsénico y cianuro de manera gradual, comenzando por el sector minero del país. Este registro será implementado por las autoridades ambientales bajo el Registro Único Ambiental, del Sistema de Información Ambiental que administra el Ideam en un plazo no mayor a dos (2) años después de emitirse la regulación correspondiente.</p> <p>Parágrafo 1°. El Ministerio de Minas y Energía diseñará una estrategia para promover el registro de usuarios del mercurio, arsénico y cianuro al interior de su sector y en la medida en que el registro sea obligatorio para otras actividades productivas, corresponderá al ministerio del ramo liderar al interior de su sector la implementación de dicha estrategia.</p> <p>Parágrafo 2°. A partir de la implementación del registro, las personas naturales y jurídicas que incumplan esta obligación eran sancionadas, el gobierno regulará la materia.</p>	<p>Artículo 4. Registro de usuarios de mercurio. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará en un término no mayor a seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley, el establecimiento del Registro de Usuarios de mercurio de manera gradual, comenzando por el sector minero del país. Este registro será implementado por las autoridades ambientales bajo el Registro Único Ambiental, del Sistema de Información Ambiental que administra el Ideam en un plazo no mayor a dos (2) años después de emitirse la regulación correspondiente.</p> <p>Parágrafo 1°. El Ministerio de Minas y Energía diseñará una estrategia para promover el registro de usuarios del mercurio al interior de su sector y en la medida en que el registro sea obligatorio para otras actividades productivas, corresponderá al ministerio del ramo liderar al interior de su sector la implementación de dicha estrategia.</p> <p>Parágrafo 2°. A partir de la implementación del Registro, las personas naturales y jurídicas que incumplan esta obligación serán sancionadas, el Gobierno Nacional regulará la materia.</p>
<p>Artículo 5°. Seguimiento y control a la importación y comercialización del mercurio, arsénico y cianuro. El Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía en un término máximo de seis (6) meses, establecerá medidas de control y restricción a la importación y comercialización de mercurio, arsénico y cianuro y los productos que lo contengan y creará un Registro Único Nacional de importadores y comercializadores autorizados.</p> <p>Las autoridades aduanera y policivas, realizarán el control y vigilancia a las medidas que el Gobierno Nacional reglamente de acuerdo con sus competencias.</p>	<p>Artículo 5°. Seguimiento y control a la importación y comercialización del mercurio. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en coordinación con el Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Salud y Protección Social y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) en un término máximo de dos (2) años, <u>establecerán</u> medidas de control y restricción a la importación y comercialización de mercurio y los productos que lo contengan y creará un Registro Único Nacional de importadores y comercializadores autorizados.</p> <p>Las autoridades aduanera y policivas, realizarán el control y vigilancia a las medidas que el Gobierno Nacional reglamente de acuerdo con sus competencias.</p>
<p>Artículo 6°. Producción más limpia en el sector minero. En el periodo de cinco (5) años, propuesto en el artículo 3° de esta ley, el Ministerio de Minas y Energía, con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Colciencias y las diferentes universidades del país, el sector privado, las autoridades ambientales y demás entidades competentes desarrollarán convenios, proyectos, programas y estrategias de producción más limpia, para alcanzar la meta propuesta de eliminación del uso del mercurio, arsénico y cianuro en el sector minero.</p>	<p>Artículo 6°. Producción más limpia en el sector minero. En el periodo de cinco (5) años, propuesto en el artículo 3° de esta ley, el Ministerio de Minas y Energía, con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Colciencias y las diferentes universidades del país, el sector privado, las autoridades ambientales y demás entidades competentes desarrollarán convenios, proyectos, programas y estrategias de producción más limpia, para alcanzar la meta propuesta de eliminación del uso del mercurio, en el sector minero.</p>
<p>Artículo 7°. Alternativas limpias. El Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, “Colciencias”, fomentará la realización de investigaciones de tecnologías limpias para la reducción y eliminación del mercurio, arsénico y cianuro. El desarrollo y aplicación de las mismas y realizará convenios de investigación con el sector privado Ministerio de Educación, el Sena y las diferentes universidades del país en conjunto con el Ministerio de Minas y Energía y las empresas proveedoras de servicios públicos de los lugares implicados (agua, electricidad, gas) realizarán programas de educación, capacitación, fortalecimiento empresarial y asistencia técnica, sobre la inserción de las tecnologías limpias en los procesos de beneficio de oro y demás procesos industriales y productivos asociados, que requieren de la utilización del mercurio, arsénico y cianuro.</p> <p>Estos programas se destinarán a la población en general, con el fin de informar respecto de los riesgos y afectaciones a la salud humana y al medio ambiente por la exposición al mercurio, arsénico y cianuro.</p>	<p>Artículo 7°. Alternativas limpias. El Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación-Colciencias, fomentará la realización de investigaciones de tecnologías limpias para la reducción y eliminación del mercurio, el desarrollo y aplicación de las mismas y realizará convenios de investigación con el sector privado, Ministerio de Educación, el Sena y las diferentes universidades del país, <u>para que</u> en conjunto con el Ministerio de Minas y Energía y las empresas proveedoras de servicios públicos de los lugares implicados (agua, electricidad, gas) realizarán programas de educación, capacitación, fortalecimiento empresarial y asistencia técnica, sobre la inserción de las tecnologías limpias en los procesos de beneficio de oro y demás procesos industriales y productivos asociados, que requieren de la utilización del mercurio.</p> <p>Estos programas se <u>destinarán</u> a la población en general, con el fin de informar respecto de los riesgos y afectaciones a la salud humana y al medio ambiente por la exposición al mercurio.</p>
<p>Artículo 8° Reglamentación. El Ministerio de Minas y Energía en coordinación con los demás Ministerios competentes (los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Transporte; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo) y, sectorialmente y en el marco de sus competencias, deberán suscribir un Plan Único Nacional de Mercurio, arsénico y cianuro elaborará los reglamentos técnicos en el término máximo de un año, una vez finalizado el registro del artículo 4° para el desarrollo de las actividades relacionadas</p>	<p>Artículo 8°. Reglamentación. El Ministerio de Minas y Energía en coordinación con los demás <u>ministerios</u> competentes (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Transporte y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo) y, sectorialmente y en el marco de sus competencias, deberán suscribir un Plan Único Nacional de Mercurio <u>y elaborarán</u> los reglamentos técnicos en el término máximo de un año, una vez finalizado el registro del artículo 4° para el desarrollo de las actividades relacionadas con cada una de las etapas</p>

TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE POR PLENARIA DE CÁMARA	TEXTO PROPUESTO EN PONENCIA PARA TERCER DEBATE
con cada una de las etapas del ciclo de vida del mercurio, arsénico y cinauro (uso, importación, producción, comercialización, manejo, transporte, almacenamiento, disposición final).	del ciclo de vida del mercurio (uso, importación, producción, comercialización, manejo, transporte, almacenamiento, disposición final).
<p>Artículo 9°. Prohibición de nuevas plantas de beneficio de minerales preciosos y control de las existentes. Se prohíbe la ubicación de nuevas plantas de beneficio de oro que usen mercurio, arsénico y cinauro y la quema de amalgama de mercurio, arsénico y cinauro y oro, en zonas de uso residencial, comercial, institucional y recreativo.</p> <p>Parágrafo. Para el desarrollo de obras y actividades relacionadas con el funcionamiento de las nuevas plantas de beneficio de oro, se requerirá por parte de la autoridad ambiental competente la respectiva Licencia Ambiental dado el deterioro grave que estas actividades generan al ambiente y a la salud.</p> <p>En los casos de las plantas de beneficio de oro existentes al momento de la expedición de la presente ley y que se encuentren en las zonas de uso del suelo señaladas como prohibidas en el párrafo anterior, tendrán un plazo máximo de tres (3) años para su reubicación a partir de la publicación de la presente ley.</p> <p>Para tal fin las autoridades municipales deberán definir zonas de uso compatible para el desarrollo de esta actividad en los Planes de Ordenamiento Territorial, los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial o los Esquemas de Ordenamiento Territorial según sea el caso. Estas actividades también podrán ser realizadas en áreas cobijadas por títulos mineros debidamente inscritos en el registro nacional minero que cuenten con autorización ambiental para el desarrollo de tales actividades.</p> <p>No obstante lo anterior y mientras dure el proceso de reubicación de las mencionadas plantas los titulares de las mismas deberán adoptar un plan de manejo ambiental y reducción de mercurio, arsénico y cinauro, el cual será reglamentado por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en un término no mayor de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, y cuyo control y seguimiento estará a cargo de la autoridad ambiental del área de jurisdicción de la planta.</p> <p>Con el fin de identificar las plantas de beneficio existentes antes de la promulgación de la presente ley y ubicadas en las zonas prohibidas en el presente artículo, los alcaldes municipales junto con las autoridades ambientales, sanitarias y mineras realizarán un censo de los mismos en un término no mayor a un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, con el fin de diseñar e implementar un programa de reubicación de tales actividades de acuerdo con lo establecido en el presente artículo.</p> <p>Una vez terminado el plazo previsto en el presente artículo, los alcaldes, las autoridades ambientales, y/o las demás autoridades competentes, procederán al cierre de las plantas de beneficio de oro que se encuentren en zonas prohibidas señaladas en el presente artículo y/o que no cumplan con la normativa ambiental vigente.</p>	<p>Artículo 9°. Prohibición de nuevas plantas de beneficio de minerales preciosos y control de las existentes. Se prohíbe la ubicación de nuevas plantas de beneficio de oro que usen mercurio y la quema de amalgama de mercurio y oro, en zonas de uso residencial, comercial, institucional y recreativo.</p> <p>Parágrafo. Para el desarrollo de obras y actividades relacionadas con el funcionamiento de las nuevas plantas de beneficio de oro, se requerirá por parte de la autoridad ambiental competente la respectiva <u>licencia ambiental</u> dado el deterioro grave que estas actividades generan al ambiente y a la salud.</p> <p>En los casos de las plantas de beneficio de oro existentes al momento de la expedición de la presente ley y que se encuentren en las zonas de uso del suelo señaladas como prohibidas en el párrafo anterior, tendrán un plazo máximo de tres (3) años para su reubicación a partir de la publicación de la presente Ley.</p> <p>Para tal fin las autoridades municipales deberán definir zonas de uso compatible para el desarrollo de esta actividad en los Planes de Ordenamiento Territorial, los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial o los Esquemas de Ordenamiento Territorial según sea el caso. Estas actividades también podrán ser realizadas en áreas cobijadas por títulos mineros debidamente inscritos en el registro nacional minero que cuenten con autorización ambiental para <u>su</u> desarrollo.</p> <p>No obstante lo anterior y mientras dure el proceso de reubicación de las mencionadas plantas, los titulares de las mismas deberán adoptar un plan de manejo ambiental y reducción de mercurio, el cual será reglamentado por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en un término no mayor de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente <u>Ley</u>, y cuyo control y seguimiento estará a cargo de la autoridad ambiental del área de jurisdicción de la planta.</p> <p>Con el fin de identificar las plantas de beneficio existentes antes de la promulgación de esta ley y ubicadas en las zonas prohibidas en el presente artículo, los alcaldes municipales junto con las autoridades ambientales, sanitarias y mineras realizarán un censo de los mismos en un término no mayor a un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, con el fin de diseñar e implementar un programa de reubicación de tales actividades de acuerdo con lo establecido en el presente artículo.</p> <p>Una vez terminado el plazo previsto en el presente artículo, los alcaldes, las autoridades ambientales, y/o las demás autoridades competentes, procederán al cierre de las plantas de beneficio de oro que se encuentren en zonas prohibidas señaladas en el presente artículo y/o que no cumplan con la normativa ambiental vigente.</p>
<p>Artículo 10. Incentivos para la reducción y eliminación del uso de mercurio, arsénico y cinauro en el sector minero. A fin de lograr la reducción y posterior eliminación del uso de mercurio, arsénico y cinauro en el beneficio del mineral de oro, así como la reubicación de plantas de beneficio de oro existentes antes de la entrada en vigencia de la presente ley, se adelantarán los siguientes programas de incentivos:</p> <p>a) Ofrecer por una única vez, y en un período de cinco (5) años) contados a partir de la promulgación de la presente ley, créditos blandos, a través del Banco Agrario, empresas prestadoras de Servicios Públicos u otra agencia del estado especializada, a los dueños de las plantas de beneficio de oro, para que hagan reconversión tecnológica para la reducción y eliminación del uso de mercurio, arsénico y cinauro y para la reubicación o traslado de dichas plantas a zonas compatibles con el plan de ordenamiento territorial. Estos incentivos se otorgarán con preferencia a los mineros que procesen hasta 40 toneladas/día de material.</p>	<p>Artículo 10. Incentivos para la reducción y eliminación del uso de mercurio en el sector minero. A fin de lograr la reducción y posterior eliminación del uso de mercurio en el beneficio del mineral de oro, así como la reubicación de plantas de beneficio de oro existentes antes de la entrada en vigencia de la presente ley, se adelantarán los siguientes programas de incentivos:</p> <p>a) Ofrecer por una única vez, y en un período de cinco (5) años) contados a partir de la promulgación de la presente <u>Ley</u>, créditos blandos, a través del Banco Agrario, empresas prestadoras de <u>servicios públicos</u> u otra agencia del <u>Estado</u> especializada, a los dueños de las plantas de beneficio de oro, para que hagan reconversión tecnológica para la reducción y eliminación del uso de mercurio y para la reubicación o traslado de dichas plantas a zonas compatibles con el plan de ordenamiento territorial. Estos incentivos se otorgarán con preferencia a los mineros que procesen hasta 40 toneladas/día de material.</p>

TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE POR PLENARIA DE CÁMARA	TEXTO PROPUESTO EN PONENCIA PARA TERCER DEBATE
<p>Estos incentivos no aplicarán en los casos que se requiera realizar la reconversión tecnológica en zonas prohibidas de las que trata el artículo 9°;</p> <p>b) Exención de aranceles a importación de equipos, que coadyuven a la eliminación del mercurio, arsénico y cianuro en las diferentes actividades productivas.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y/o el Fondo de Desarrollo Regional asignarán las partidas presupuestales que sean necesarias, para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley en cabeza de los diferentes Ministerios, entidades territoriales y autoridades competentes.</p>	<p>Estos incentivos no aplicarán en los casos que se requiera realizar la reconversión tecnológica en zonas prohibidas de las que trata el artículo 9°.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y/o el Fondo de Desarrollo Regional, asignarán o <u>promoverán</u> las partidas presupuestales que sean necesarias, para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente <u>Ley</u> en cabeza de los diferentes <u>ministerios</u>, entidades territoriales y autoridades competentes.</p>
<p>Artículo nuevo. Decomiso. El incumplimiento de los preceptos de que trata la presente ley, y las que establezcan los reglamentos, dará lugar al decomiso respectivo, el procedimiento de decomiso se efectuará de conformidad con las medidas previstas en los reglamentos, expedidos por el Ministerio de Minas y Energía, sin perjuicio de las demás sanciones que establezcan los reglamentos.</p>	<p>Artículo 11. Decomiso. El incumplimiento de los preceptos de que trata la presente <u>Ley</u>, y las que establezcan los reglamentos, dará lugar al decomiso respectivo. <u>El</u> procedimiento de decomiso se efectuará de conformidad con las medidas previstas en los reglamentos, expedidos por el Ministerio de Minas y Energía, sin perjuicio de las demás sanciones que establezcan los reglamentos.</p>
<p>Artículo nuevo. Sanciones. Aquellos funcionarios que incumplan lo dispuesto en la presente ley y en los reglamentos serán sancionados disciplinariamente y su conducta será entendida como grave al tenor de lo establecido en la Ley 734 de 2002.</p>	<p>Artículo 12. Sanciones. Aquellos funcionarios que incumplan lo dispuesto en la presente <u>Ley</u> y en los reglamentos, serán sancionados disciplinariamente y su conducta será entendida como grave al tenor de lo establecido en la Ley 734 de 2002.</p>
<p>Artículo 11. Vigencia. La presente ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el <i>Diario Oficial</i>.</p>	<p>Artículo 13. Vigencia. La presente ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el <i>Diario Oficial</i>.</p>

VI. Proposición

Presento ponencia positiva y propongo a la honorable Comisión Quinta del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de ley número 168 de 2012 Senado, 036 de 2012 Cámara, *por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país y se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones*, con las modificaciones planteadas.

Maritza Martínez Aristizábal,
Ponente.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 168 DE 2012 SENADO, 036 DE 2012 CÁMARA

por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país y se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA

Artículo 1°. Objeto. A efectos de proteger y salvaguardar la salud humana y preservar los recursos naturales renovables y el ambiente, reglámenese en todo el territorio nacional el uso, importación, producción, comercialización, manejo, transporte, almacenamiento, disposición final y liberación al ambiente del mercurio en las actividades industriales, cualquiera que ellas sean.

Artículo 2°. Acuerdos y convenios de cooperación internacional. Se adoptará una política nacional en materia de salud, seguridad y medio ambiente para la reducción y eliminación del uso del mercurio

en las diferentes actividades industriales del país donde se utilice dicha sustancia; para lo cual se podrán suscribir convenios, programas y proyectos de cooperación internacional con el fin de aprovechar la experiencia, la asesoría, la capacitación, la tecnología, los recursos humanos, financieros y técnicos, de dichos organismos para promover la reducción y eliminación del uso del mercurio.

Artículo 3°. Reducción y eliminación del uso de mercurio. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Trabajo establecerán las medidas regulatorias necesarias que permitan reducir y eliminar de manera segura y sostenible, el uso del mercurio en las diferentes actividades industriales del país.

Erradíquese el uso del mercurio en todo el territorio nacional, en todos los procesos industriales y productivos en un plazo no mayor a 10 años y para la minería en un plazo máximo de 5 años. El Gobierno Nacional dispondrá todos los instrumentos tecnológicos y las respectivas decisiones con todos los entes y organizaciones responsables del ambiente y el desarrollo sostenible.

El Ministerio de Minas y Energía, Colciencias y las diferentes universidades del país liderarán la implementación de estrategias y medidas de reducción y eliminación del uso del mercurio al interior de su sector con la participación de los actores involucrados.

En la medida que sea regulada la reducción y eliminación del mercurio en otras actividades industriales, corresponderá al ministerio del ramo liderar al interior de su sector la implementación de las estrategias de reducción y eliminación del mercurio, basados en investigaciones realizadas por las

diferentes universidades del país en convenio con Colciencias.

Las autoridades ambientales, urbanas, regionales y de desarrollo sostenible, así como las Secretarías de Salud y las direcciones territoriales de trabajo, realizarán el control y vigilancia a las medidas que el Gobierno Nacional reglamente de acuerdo con sus competencias.

Artículo 4°. *Registro de usuarios de mercurio.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará en un término no mayor a seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley, el establecimiento del Registro de Usuarios de mercurio de manera gradual, comenzando por el sector minero del país. Este registro será implementado por las autoridades ambientales bajo el Registro Único Ambiental, del Sistema de Información Ambiental que administra el Ideam en un plazo no mayor a dos (2) años después de emitirse la regulación correspondiente.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Minas y Energía diseñará una estrategia para promover el registro de usuarios del mercurio al interior de su sector y en la medida en que el registro sea obligatorio para otras actividades productivas, corresponderá al ministerio del ramo liderar al interior de su sector la implementación de dicha estrategia.

Parágrafo 2°. A partir de la implementación del Registro, las personas naturales y jurídicas que incumplan esta obligación serán sancionadas; el Gobierno Nacional regulará la materia.

Artículo 5°. *Seguimiento y control a la importación y comercialización del mercurio.* El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Salud y Protección Social y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) en un término máximo de dos (2) años, establecerán medidas de control y restricción a la importación y comercialización de mercurio y los productos que lo contengan y creará un Registro Único Nacional de importadores y comercializadores autorizados.

Las autoridades aduanera y policivas, realizarán el control y vigilancia a las medidas que el Gobierno Nacional reglamente de acuerdo con sus competencias.

Artículo 6°. *Producción más limpia en el sector minero.* En el periodo de cinco (5) años, propuesto en el artículo 3° de esta ley, el Ministerio de Minas y Energía, con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Colciencias y las diferentes universidades del país, el sector privado, las autoridades ambientales y demás entidades competentes desarrollarán convenios, proyectos, programas y estrategias de producción más limpia, para alcanzar la meta propuesta de eliminación del uso del mercurio, en el sector minero.

Artículo 7°. *Alternativas limpias.* El Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - Colciencias, fomentará la realización de investigaciones de tecnologías limpias para la reducción y eliminación del mercurio, el desarrollo y aplicación de las mismas y realizará convenios de investigación con el sector privado, Ministerio

de Educación, el Sena y las diferentes universidades del país, para que en conjunto con el Ministerio de Minas y Energía y las empresas proveedoras de servicios públicos de los lugares implicados (agua, electricidad, gas) realizarán programas de educación, capacitación, fortalecimiento empresarial y asistencia técnica, sobre la inserción de las tecnologías limpias en los procesos de beneficio de oro y demás procesos industriales y productivos asociados, que requieren de la utilización del mercurio.

Estos programas se destinarán a la población en general, con el fin de informar respecto de los riesgos y afectaciones a la salud humana y al medio ambiente por la exposición al mercurio.

Artículo 8°. *Reglamentación.* El Ministerio de Minas y Energía en coordinación con los demás ministerios competentes (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Transporte y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo) y, sectorialmente y en el marco de sus competencias, deberán suscribir un Plan Único Nacional de Mercurio y elaborarán los reglamentos técnicos en el término máximo de un año, una vez finalizado el registro del artículo 4° para el desarrollo de las actividades relacionadas con cada una de las etapas del ciclo de vida del mercurio (uso, importación, producción, comercialización, manejo, transporte, almacenamiento, disposición final).

Artículo 9°. *Prohibición de nuevas plantas de beneficio de minerales preciosos y control de las existentes.* Se prohíbe la ubicación de nuevas plantas de beneficio de oro que usen mercurio y la quema de amalgama de mercurio y oro, en zonas de uso residencial, comercial, institucional y recreativo.

Parágrafo. Para el desarrollo de obras y actividades relacionadas con el funcionamiento de las nuevas plantas de beneficio de oro, se requerirá por parte de la autoridad ambiental competente la respectiva licencia ambiental dado el deterioro grave que estas actividades generan al ambiente y a la salud.

En los casos de las plantas de beneficio de oro existentes al momento de la expedición de la presente ley y que se encuentren en las zonas de uso del suelo señaladas como prohibidas en el párrafo anterior, tendrán un plazo máximo de tres (3) años para su reubicación a partir de la publicación de la presente ley.

Para tal fin las autoridades municipales deberán definir zonas de uso compatible para el desarrollo de esta actividad en los Planes de Ordenamiento Territorial, los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial o los Esquemas de Ordenamiento Territorial según sea el caso. Estas actividades también podrán ser realizadas en áreas cobijadas por títulos mineros debidamente inscritos en el registro nacional minero que cuenten con autorización ambiental para su desarrollo.

No obstante lo anterior y mientras dure el proceso de reubicación de las mencionadas plantas, los titulares de las mismas deberán adoptar un plan de manejo ambiental y reducción de mercurio, el cual será reglamentado por parte del Ministerio de

Ambiente y Desarrollo Sostenible en un término no mayor de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, y cuyo control y seguimiento estará a cargo de la autoridad ambiental del área de jurisdicción de la planta.

Con el fin de identificar las plantas de beneficio existentes antes de la promulgación de esta Ley y ubicadas en las zonas prohibidas en el presente artículo, los alcaldes municipales junto con las autoridades ambientales, sanitarias y mineras realizarán un censo de los mismos en un término no mayor a un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, con el fin de diseñar e implementar un programa reubicación de tales actividades de acuerdo con lo establecido en el presente artículo.

Una vez terminado el plazo previsto en el presente artículo, los alcaldes, las autoridades ambientales, y/o las demás autoridades competentes, procederán al cierre de las plantas de beneficio de oro que se encuentren en zonas prohibidas señaladas en el presente artículo y/o que no cumplan con la normativa ambiental vigente.

Artículo 10. Incentivos para la reducción y eliminación del uso de mercurio en el sector minero. A fin de lograr la reducción y posterior eliminación del uso de mercurio en el beneficio del mineral de oro, así como la reubicación de plantas de beneficio de oro existentes antes de la entrada en vigencia de la presente ley, se adelantarán los siguientes programas de incentivos:

a) Ofrecer por una única vez, y en un período de cinco (5) años contados a partir de la promulgación de la presente ley, créditos blandos, a través del Banco Agrario, empresas prestadoras de servicios públicos u otra agencia del Estado especializada, a los dueños de las plantas de beneficio de oro, para que hagan reconversión tecnológica para la reduc-

ción y eliminación del uso de mercurio y para la reubicación o traslado de dichas plantas a zonas compatibles con el plan de ordenamiento territorial. Estos incentivos se otorgarán con preferencia a los mineros que procesen hasta 40 toneladas/día de material.

Estos incentivos no aplicarán en los casos que se requiera realizar la reconversión tecnológica en zonas prohibidas de las que trata el artículo 9°.

Parágrafo. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Fondo de Desarrollo Regional, asignarán o promoverán las partidas presupuestales que sean necesarias, para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley en cabeza de los diferentes ministerios, entidades territoriales y autoridades competentes.

Artículo 11. Decomiso. El incumplimiento de los preceptos de que trata la presente ley, y las que establezcan los reglamentos, dará lugar al decomiso respectivo. El procedimiento de decomiso se efectuará de conformidad con las medidas previstas en los reglamentos, expedidos por el Ministerio de Minas y Energía, sin perjuicio de las demás sanciones que establezcan los reglamentos.

Artículo 12. Sanciones. Aquellos funcionarios que incumplan lo dispuesto en la presente ley y en los reglamentos, serán sancionados disciplinariamente y su conducta será entendida como grave al tenor de lo establecido en la Ley 734 de 2002.

Artículo 13. Vigencia. La presente ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el *Diario Oficial*.

Maritza Martínez Aristizábal,

Ponente.

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 90 DE 2012 SENADO

por la cual se modifica el Régimen de Pensión de Vejez por alto riesgo para los controladores de tránsito aéreo de la Aeronáutica Civil.

Bogotá, D. C., 5 de diciembre de 2012

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario Comisión Séptima

Senado de la República

Bogotá, D. C.

Asunto: Proyecto de ley número 90 de 2012 Senado, por la cual se modifica el Régimen de Pensión de Vejez por alto riesgo para los controladores de tránsito aéreo de la Aeronáutica Civil.

Señor Secretario:

La iniciativa parlamentaria del asunto se encuentra pendiente de discutir ponencia para primer debate en esa Comisión. En consecuencia, consideramos oportuno dar a conocer el concepto institucional

desde la óptica del Sector de la Salud y Protección Social, tomando como base el texto propuesto para primer debate, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 750 de 2012.

Inicialmente y antes de entrar a pronunciarnos de fondo respecto del articulado propuesto, es oportuno recordar que el tema relacionado con el régimen pensional de los controladores de tránsito aéreo de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, fue objeto de debate en anterior legislatura (Proyecto de ley número 30 de 2011 Senado), frente al cual, este Ministerio en su momento emitió pronunciamiento según Radicado número 59102 del 23 de marzo de 2012, dirigido a esa Secretaría.

I. Pretensiones de la propuesta y su articulado

El proyecto de ley en referencia según se indica en su exposición de motivos, tiene como finalidad "(...) modificar el régimen pensional de vejez de los controladores de tránsito aéreo de la Aeronáutica Civil, teniendo en cuenta que conforme a estudios y criterios técnicos y jurídicos se ha establecido que quienes desempeñan funciones de controladores de tránsito aéreo, desarrollan una actividad de alto

riesgo que les generan disminución de expectativa de vida saludable, razón suficiente para darles un trato especial”.

Se indican igualmente allí las razones técnicas y científicas que a juicio del autor de la iniciativa, justifican mantener el régimen especial que en cuanto a pensiones ampara a los controladores de tránsito aéreo en Colombia, razones con base en las cuales concluye que “(...) nuestro ordenamiento jurídico necesita con urgencia un elemento normativo definitivo que permita, que los controladores aéreos de nuestro país, por el hecho de tener en sus manos el destino, integridad y vida de muchas personas que frecuente o esporádicamente hacen parte del grupo significativo de usuarios del transporte aéreo en Colombia, estén amparados de manera permanente por una prerrogativa laboral que dignifique sus labores”.

Ahora, los cinco artículos de que se compone la iniciativa, desarrollan la materia de la siguiente manera:

El artículo 1º, señala como destinatarios de la iniciativa a los servidores públicos que desempeñen funciones de controladores de tránsito aéreo de la Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces; el artículo 2º se pronuncia sobre el monto de la cotización especial, previniendo para el efecto, el establecido en la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003, más diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador; el artículo 3º señala que se tendrá sin solución de continuidad el lapso transcurrido entre el 31 de julio de 2010 y la fecha de entrada en vigencia de la ley que busca expedirse a través de la presente iniciativa y finalmente, el artículo 4º dispone la remisión a las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, en lo no previsto en la propuesta normativa.

II. Análisis de constitucionalidad

Para este Ministerio es necesario exponer brevemente su criterio respecto del cumplimiento de exigencias de carácter constitucional y legal, relacionadas con la competencia, forma y procedimiento a la que debe someterse el trámite de la propuesta –por ser parámetros de orden obligatorio–, para posteriormente abordar el contenido sustancial del proyecto puesto a consideración.

En primer lugar, ha de resaltarse que examinada la materia que se pretende abordar, se encuentra que puede corresponder a una de aquellas de iniciativa privativa del Gobierno, conforme lo señala el inciso 2º del artículo 154 de nuestra Carta Política y el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992.

Al respecto, la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-821 de 2011, al resolver la objeción presidencial presentada en contra de la aprobación del Proyecto de ley número 91 de 2010 Senado y 63 de 2009 Cámara, que buscaba modificar la Ley 860 de 2003, a fin de que a los agentes de tránsito y transporte y demás funcionarios del grupo de control vial de los organismos de tránsito de los entes territoriales se les aplicará el Régimen del Sistema General de Pensión de Vejez por Exposición a Alto Riesgo, efectuó el siguiente análisis:

“Inicialmente, esta Corporación examinará si la presentación de un proyecto de ley, que incluya a los agentes de tránsito en el régimen de pensión de

alto riesgo, por parte del Congreso de la República y sin aval del Gobierno Nacional, constituye una infracción a la reserva de iniciativa gubernamental establecida por el artículo 154 de la Constitución.

Con el objetivo de resolver el anterior cuestionamiento, en primer lugar se analizará si los agentes de tránsito y transporte y demás funcionarios del grupo de control vial de los organismos de tránsito de los entes territoriales son empleados públicos; y en segundo lugar, si la inclusión de estos en el régimen especial de pensión de vejez por exposición de alto riesgo constituye una modificación al sistema prestacional de los empleados públicos; con el objetivo de establecer si el tema tratado en el proyecto de ley es objeto de iniciativa legislativa reservada.

Determinado lo anterior, se indagará si la presentación del referido proyecto de ley por el Congreso de la República sin el aval del Gobierno es una trasgresión al artículo 154 Superior.

La primera verificación que se debe realizar en este caso es aquella que consiste en determinar si los agentes de tránsito y transporte y demás funcionarios de control vial son empleados públicos, pues esta iniciativa reservada únicamente está consagrada para este tipo de servidores públicos.

El artículo 2º de la Ley 1310 de 2009 establece que los agentes de tránsito y transporte son: Todo empleado público investido de autoridad para regular la circulación vehicular y peatonal, vigilar, controlar e intervenir en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte en cada uno de los entes territoriales.

Así las cosas, la reserva sobre la iniciativa legislativa otorgada al Gobierno por virtud del inciso 2º del artículo 154 Constitucional es aplicable a este tipo de servidores, ya que ostentan la calidad de empleados públicos.

La segunda comprobación que se debe llevar a cabo en este caso es indagar si la inclusión de los agentes de tránsito en el régimen especial de pensión de vejez por exposición de alto riesgo constituye una modificación al sistema prestacional de los empleados públicos.

Esta Corporación en Sentencia C-432 de 2004 analizó cuál era la interpretación adecuada de la expresión régimen prestacional, pues, dada la vaguedad e imprecisión del concepto, se generaban serias dificultades hermenéuticas al momento de determinar cuáles obligatoriamente debían ser incluidas bajo la reserva de ley marco al amparo constitucional de 1991. Sobre el particular señaló:

“(…), es posible concluir que el concepto régimen prestacional, no sólo se limita a reconocer las prestaciones que tienen su origen de manera directa en la relación de trabajo, sino también todas aquellas otras que se ocasionan por motivo de su existencia, tales como las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes, el auxilio funerario, y aquellas contingencias derivadas de los riesgos en salud” (Negrillas fuera del texto).

En este orden de ideas, al entenderse incluido dentro del concepto de prestaciones sociales todas aquellas prestaciones destinadas a cubrir los riesgos o contingencias propias de la seguridad social

y que los agentes de tránsito y transporte son empleados públicos, como se demostró con anterioridad, no queda duda alguna que la modificación que pensaba realizarse por medio del Proyecto de ley número 91 de 2010 Senado y 63 de 2009 Cámara debió efectuarse bajo los lineamientos del inciso 2° del artículo 154 de la Constitución". (Subrayado fuera del texto).

Analizados los anteriores supuestos de hecho, se observa que el artículo 154 Constitucional, restringe a iniciativa del Gobierno Nacional, las leyes a que refieren, entre otros, el literal e) del artículo 150 ibídem, relacionado con la fijación del "(...) *régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública*", dentro de los cuales se encuentran los empleados públicos de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, por lo que al ser materia de este proyecto su régimen prestacional, encontramos que se presentarían vicios de competencia.

De otra parte, el parágrafo 2° del artículo 48 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 1° del Acto Legislativo número 01 de 2005, establece que:

"A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán establecerse en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno, condiciones pensionales diferentes a las establecidas en las leyes del Sistema General de Pensiones". (Subrayado nuestro).

Así mismo, el parágrafo transitorio 2° ibídem, adicionado por el artículo 1° del Acto Legislativo número 01 de 2005, señala:

"Sin perjuicio de los derechos adquiridos, el régimen aplicable a los miembros de la Fuerza Pública y al Presidente de la República, y lo establecido en los parágrafos del presente artículo, la vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las leyes del Sistema General de Pensiones expirará el 31 de julio del año 2010". (Subrayado nuestro).

De acuerdo con la norma constitucional citada en precedencia, es claro que a partir de su vigencia, no podrán establecerse en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno, condiciones pensionales diferentes a las establecidas en las leyes del Sistema General de Pensiones y que la vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en dichas leyes, expiró el 31 de julio del año 2010.

Por lo tanto, a la luz del acto legislativo en mención, se entiende modificado el artículo 8° del Decreto número 2090 de 2003 según el cual *"El régimen de pensiones especiales para las actividades de alto riesgo previstas en este decreto, solo cubrirá a los trabajadores vinculados a las mismas hasta el 31 de diciembre del año 2014"*.

Visto lo anterior, se tiene que lo dispuesto en el artículo 3° del proyecto de ley en comentario, en cuanto establece que: "Se tendrá sin solución de continuidad para todos los efectos de la presente ley el lapso transcurrido entre el 31 de julio de 2010 y la

fecha de su vigencia", tiene como finalidad ampliar la vigencia del régimen de pensión especial por actividades de alto riesgo para los controladores de tránsito aéreo, a través de la figura de "sin solución de continuidad", en el periodo comprendido entre el 31 de julio de 2010 hasta la entrada en vigencia de la iniciativa que busca convertirse en ley, por lo que su aplicación desconocería el límite de vigencia para los regímenes pensionales especiales, señalado por el constituyente (Acto Legislativo número 01 de 2005), que estableció como fecha límite el 31 de julio de 2010.

II. Del impacto y sostenibilidad fiscal

De otra parte, si bien el proyecto desde el punto de vista formal, responde a criterios de unidad de materia y titulación, se considera que el mismo no tuvo en cuenta el impacto fiscal de que trata el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, *"por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones"*, el cual señala:

"Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto 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.***

*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 publicado en la **Gaceta del Congreso**.*

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces". (Negrilla fuera del texto).

Es así como en la Sentencia C-700 de 2010, la Corte Constitucional expresó:

"Desde el año 2004, la jurisprudencia se ha encargado de precisar el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, con motivo de las objeciones gubernamentales propuestas contra proyectos aprobados en el Congreso de la República...".

... Del anterior recuento jurisprudencia (pueden deducirse las siguientes subreglas: i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y

la estabilidad macroeconómica; ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto”; iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omite conceptualizar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”, y iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger la posición del Ministro.

(...)

9.5.3.4 Es decir, dentro del trámite legislativo el Ministro del ramo de Hacienda y Crédito Público explicó, de manera exhaustiva, las graves consecuencias que la adopción de estas disposiciones implicarían para las finanzas de los Departamentos, especialmente los más pequeños.

9.5.3.5 Es decir, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cumplió con suficiencia la obligación contenida en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, y por tanto, como se desarrolló en la parte motiva de esta providencia, surgió en cabeza del Congreso la obligación de discutir y analizar las razones presentadas por el ejecutivo. Sin embargo, dentro del trámite del proyecto de ley no existe ninguna consideración ni sobre el impacto fiscal del proyecto ni del informe presentado por el Ministro.

9.5.3.6 Además, una vez presentadas las objeciones por parte del Ejecutivo, el Congreso no hizo observación alguna sobre las repercusiones fiscales de las disposiciones objetadas. En efecto, en la *Gaceta del Congreso* número 495 del 12 de junio de 2009, en la que se publicó el informe de objeciones, se observa que el Congreso no mencionó siquiera el tema del impacto fiscal del proyecto de ley. Se limitó a contestar las objeciones del Presidente dirigidas a la vulneración del artículo 299 de la Carta, en cuanto a la delegación que el artículo 4° realiza a las asambleas departamentales para la determinación de los elementos de las prestaciones sociales que no hayan sido fijados en la ley.

9.5.3.7 Visto lo anterior, la Corte estima que en la presente oportunidad i) el Congreso no examinó por sí mismo el impacto fiscal de los artículos 2° y 3° del proyecto de ley de la referencia; ii) el Gobierno, cumplió con la obligación contenida en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y conceptualizó negativamente en relación con la consistencia de lo dispuesto en los mismos artículos y el Marco Fiscal

de Mediano Plazo, agregando que dichas normas tampoco consultaban el estado de las finanzas de las entidades territoriales, y (iii) a pesar de la existencia del pormenorizado informe del Ministerio de Hacienda sobre las graves repercusiones financieras que acarrearía la adopción del proyecto a las entidades territoriales, el legislador no hizo referencia ni análisis alguno del impacto fiscal de las disposiciones dentro del trámite de la ley ni tampoco dentro de la insistencia presentada.

9.5.3.8 Por todo lo anterior, esta Sala considera que presentado el informe por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, surgía, en virtud del artículo 7° de la Ley Orgánica número 819 de 2003, la obligación del Congreso de analizar y discutir las razones aducidas por el ejecutivo. Por ello, se declararán fundadas las objeciones presentadas por el Gobierno en relación con los artículos 2° y 3°.

Ahora bien, el impacto presupuestal del proyecto de ley en comentario podría además desbordar la capacidad fiscal o, cuando menos, afectar el principio de sostenibilidad a que refiere el artículo 1° del Acto Legislativo número 03 de 2011, modificatorio del artículo 334 de la Constitución Política, que dispone:

La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario. (...)

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica”. (Se resalta).

Para luego, en su párrafo, precisar lo siguiente:

“Párrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva”.

Así las cosas, se tiene que lo dispuesto en el artículo 3° del proyecto de ley en comentario, en cuanto busca ampliar la vigencia del régimen de pensión especial por actividades de alto riesgo para los controladores de tránsito aéreo a través de la figura de “sin solución de continuidad”, tendría consecuencias de carácter fiscal, no contempladas en la iniciativa.

III. Régimen normativo vigente para los controladores aéreos

Históricamente algunos funcionarios de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Ci-

vil, dada la actividad especial que desarrollan, han tenido una garantía de acceder a la pensión de vejez en condiciones diferentes al resto de los ciudadanos.

Es así como a través de la Ley 7ª de 1961, se estableció un régimen especial de pensiones que les daba la posibilidad de acceder a la pensión de vejez a los radio operadores, técnicos de radio y electricidad y oficiales de meteorología de la Empresa Colombiana de Aeródromos al cumplir veinte (20) años de servicio, cualquiera que fuera su edad.

Para la aplicación de dicho precepto, el Decreto número 1372 de 1966, en su artículo 3º, señaló:

“Son técnicos de radio y de electricidad, los funcionarios que desarrollen las actividades propias de su profesión con fines exclusivamente aeronáuticos, sea cual fuere la denominación de planta de los cargos o nomenclatura dentro de la organización del organismo aeronáutico al cual pertenecen o del Departamento Administrativo del Servicio Civil”.

A partir de tales normas se estableció reiteradamente que era el personal de la Aeronáutica Civil que desarrollará funciones con fines exclusivamente aeronáuticos el que se pensionaba con el régimen especial previsto por la Ley 7ª de 1961 y el Decreto número 1372 de 1966¹.

Posteriormente, con la expedición de la Ley 100 de 1993 y de acuerdo con su artículo 140, fue expedido por el Gobierno Nacional el Decreto número 1835 de 1994, el cual en su artículo 2º consideró como actividades de alto riesgo en la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, las de:

“Técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo, con licencia expedida o reconocida por la oficina de registro de la Unidad Administrativa especial de Aeronáutica Civil de conformidad con la reglamentación contenida en la resolución No. 03220 de junio 2 de 1994 por medio del cual se modifica el manual de reglamentos aeronáuticos, y demás normas que la modifiquen, adicionen o aclaren.”

“Técnicos aeronáuticos con funciones de radio operadores, con licencia expedida o reconocida por la oficina de registro de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, con base en la reglamentación contenida en la Resolución número 2450 de diciembre 19 de 1974 por medio del cual se adopta el Manual de Reglamentos Aeronáuticos, y demás normas que la modifiquen, adicionen o aclaren”.

Allí se establecieron las condiciones especiales para acceder a la pensión especial de vejez y se consagró en su artículo 12 la obligación para el empleador de efectuar una cotización especial, equivalente a 8,5 puntos adicionales al aporte normal.

Ulteriormente, se derogó el citado decreto y se expidió el Decreto-ley 2090 de 2003, que previó el análisis técnico correspondiente, amparó a los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo de la Unidad Administrativa Espe-

cial de la Aeronáutica Civil, con condiciones beneficiosas para acceder a la pensión de vejez.

IV. Análisis de conveniencia

Se encuentra que el párrafo del artículo 1º pretende revivir el plazo de tres (3) meses que consagra el artículo 9º del Decreto-ley 2090 de 2003, para que los trabajadores que se dedicarán a las actividades señaladas en el artículo 2º de dicho decreto y que a la fecha de entrada en vigencia del mismo, estuvieren afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, se trasladarán al Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

Al punto, cabe resaltar que la referida disposición fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-030 de 2009, en el entendido de que el plazo de tres (3) meses se contará a partir de la comunicación de la sentencia, el cual a hoy se encuentra totalmente vencido.

Bajo tal contexto, debe anotarse que por tratarse de una sentencia de constitucionalidad, su contenido, especialmente su ratio decidendi, está amparada bajo la figura de la cosa juzgada constitucional², lo que significa, entre otras, que todas las autoridades públicas así como los particulares están obligados a acatarla.

Se tiene entonces que desde el punto de vista constitucional y en virtud de que el plazo para que se surtiera el traslado entre regímenes ya feneció, no podría pretender revivirse a través de una nueva iniciativa, desconociendo que frente al punto, como se anotó, ya hubo pronunciamiento que hizo tránsito a cosa juzgada constitucional.

Conclusiones

La iniciativa legislativa en estudio dado su contenido, cual es, la modificación del régimen de pensión de vejez por alto riesgo para los controladores de tránsito aéreo de la Aeronáutica Civil, no consulta el mandato constitucional consagrado en el inciso 2º del artículo 154 superior, en virtud del cual, como ya se anotó, las leyes relativas al régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la Fuerza Pública, sólo pueden ser reformadas por iniciativa del Gobierno Nacional, encontrándose por tanto en dicha iniciativa vicios de competencia que afectarían su constitucionalidad.

De otra parte, como se resaltó en líneas precedentes, se encuentra que lo dispuesto en el artículo 3º del proyecto de ley en comento, en cuanto tiene como finalidad ampliar la vigencia del régimen de pensión especial por actividades de alto riesgo para los controladores de tránsito aéreo a través de la figura de “sin solución de continuidad”, desconocería el límite de vigencia para los regímenes pensionales especiales, consagrado en el Acto Legislativo número 01 de 2005, que estableció como fecha máxima el 31 de julio de 2010, lo que adicionalmente, tendría consecuencias de carácter fiscal, no contempladas en la iniciativa.

Por las razones anteriormente expuestas, tanto de carácter constitucional como de conveniencia, este Ministerio solicita el archivo del proyecto de

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del cuatro (4) de agosto de dos mil diez (2010). Consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila, Radicado Interno: 0112-09.

² Constitución Política. Artículo 243.

ley, dejando así plasmada su posición desde la óptica del Sector de la Salud y Protección Social.

Cordialmente,

Alejandro Gaviria Uribe,

Ministro de Salud y Protección Social.

Ponente: Honorable Senadora Liliana María Rendón Roldán

C. C. Doctor Mauricio Cárdenas Santamaría, Ministro de Hacienda y Crédito Público.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los siete (7) días del mes de diciembre año dos mil doce (2012).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso*, el Concepto Jurídico, suscrito por el señor Ministerio de Salud y Protección Social, doctor *Alejandro Gaviria Vélez*, en once (11) folios, al Proyecto de ley número 90 de 2012 Senado, *por la cual se modifica el régimen de pensión de vejez por alto riesgo para los controladores de tránsito aéreo de la Aeronáutica Civil*. Autoría del proyecto de ley del honorable Senador *Juan Carlos Vélez Uribe*.

El presente concepto se publica en la *Gaceta del Congreso*, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

CONTENIDO

Gaceta número 937 - Miércoles, 12 de diciembre de 2012
SENADO DE LA REPÚBLICA

	Págs.
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 168 de 2012 Senado, 036 de 2012 Cámara, por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país y se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones.....	1
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 90 de 2012 Senado, por la cual se modifica el Régimen de Pensión de Vejez por alto riesgo para los controladores de tránsito aéreo de la Aeronáutica Civil	11