



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 113

Bogotá, D. C., martes, 29 de marzo de 2016

EDICIÓN DE 20 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 EN SEGUNDA VUELTA EN LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 04 DE 2015 SENADO, 157 DE 2015 CÁMARA

por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Bogotá, D. C., 29 de enero de 2016

Honorable Senador

Manuel Enríquez Rosero

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate en segunda vuelta en la Comisión Primera del Senado de la República al **Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2015 Senado, 157 de 2015 Cámara**, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

I. SÍNTESIS DEL PROYECTO

Este proyecto de acto legislativo tiene como propósito agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, y ofrecer garantías para su cumplimiento. Para eso propone los siguientes procedimientos condicionados a la

firma del Acuerdo Final y su posterior refrendación ciudadana:

1. Se crea un procedimiento legislativo especial, que busca agilizar el trámite de los proyectos mediante la reducción del número de debates así: para los proyectos de ley pasa de cuatro a tres debates y para los proyectos de acto legislativo pasa de ocho a tres debates. El primer debate de estos proyectos, se surtirá en una Comisión Legislativa para la Paz que estará integrada por los miembros de las comisiones primeras de Senado y Cámara y doce congresistas adicionales. El segundo debate se surtirá en las plenarios de cada una de las cámaras. Adicionalmente se establece que todas las leyes o reformas constitucionales aprobadas por medio de este procedimiento tendrán revisión de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

2. Se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley necesarios para facilitar y asegurar la implementación de las medidas de estabilización necesarias derivadas del Acuerdo Final.

3. Se establece que el Plan Plurianual de inversiones contenido en el Plan Nacional de Desarrollo contará con un componente para la paz que destinará recursos del Presupuesto General de la Nación durante los próximos 20 años a las zonas más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado, con el fin de cerrar las brechas sociales, económicas regionales e institucionales de los ciudadanos y las entidades territoriales.

II. TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Gubernamental y Congresional.

Autores: Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo Bustos. Senadores Roy Barreras Montealegre, Óscar Mauricio Lizcano Arango, Jimmy Chamorro

Cruz, Manuel Enríquez Rosero, Doris Clemencia Vega Quiroz, Luis Fernando Velasco Chaves, Bernardo Miguel Elías Vidal, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Efraín Cepeda Sarabia, Armando Benedetti Villaneda, Musa Besaile Fayad, Miguel Amín Escaf, Sandra Elena Villadiego, Hernán Andrade Serrano, Antonio José Correa, Andrés García Zuccardi; Representantes Ángela María Robledo, Miguel Ángel Pinto, Telésforo Pedraza, Alfredo Deluque, Hernán Penagos, Béner Zambrano, Rafael Palau, Sandra Ortiz, Jaime Buena-hora Febres.

Proyecto publicado: *Gaceta del Congreso* número 706 de 2015.

Ponencia para primer debate: *Gaceta del Congreso* número 776 de 2015.

Ponencia para segundo debate: *Gaceta del Congreso* número 821 de 2015.

Ponencia para tercer debate: *Gaceta del Congreso* número 943 de 2015.

Ponencia para cuarto debate: *Gaceta del Congreso* número 1.010 de 2015.

i) Competencia y asignación de ponencia

Mediante comunicación del 17 de septiembre de 2015, notificada el mismo día, conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, fueron designados ponentes en primer debate del **Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2015 Senado, 157 de 2015 Cámara**, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, los siguientes Senadores: Ponentes Roy Barreras Montealegre (Coordinador), Armando Benedetti Villaneda, Alfredo Rangel Suárez, Hernán Andrade Serrano, Carlos Fernando Motoa Solarte, Juan Manuel Galán Pachón, Eduardo Enríquez Maya, Claudia López Hernández, Horacio Serpa Uribe, Doris Clemencia Vega Quiroz, Alexander López Maya.

De igual manera, mediante comunicación del 11 de noviembre de 2015, notificada el mismo día, fueron designados ponentes para tercer debate del **Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2015 Senado, 157 de 2015 Cámara**, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, los siguientes Representantes a la Cámara: Ponentes Juan Carlos Losada Vargas (Coordinador), Carlos Édward Osorio Aguiar (Coordinador), Hernán Penagos Giraldo, Norbey Marulanda Muñoz, Óscar Fernando Bravo Realpe, Jorge Enrique Roza Rodríguez, Angélica Lozano Correa, Fernando de la Peña Márquez, Germán Navas Talero y Álvaro Hernán Prada.

ii) Debate Comisión Primera de Senado

El Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2015, inició su trámite en la Comisión Primera del Honorable Senado de la República con la radicación del proyecto original publicado en la *Gaceta del Congreso* número 706 de 2015.

En cumplimiento del artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, se celebró el 24 de septiembre de 2015, la audiencia pública sobre el proyecto de acto legislativo, en la cual participaron ciudadanos de diversos sectores e instituciones para expresar sus observaciones y sugerencias al PAL, como consta en el expediente del proyecto. Las intervenciones realizadas en la audiencia fueron consideradas por los ponentes de Senado durante el estudio del proyecto.

Para el primer debate en la Honorable Comisión Primera de Senado fue presentada una ponencia mayoritaria radicada por los honorables Senadores Roy Barreras, Armando Benedetti Villaneda, Hernán Andrade Serrano, Juan Manuel Galán Pachón, Horacio Serpa Uribe, Eduardo Enríquez Maya, Carlos Fernando Motoa, Alexander López Maya, Alfredo Rangel, y las Senadoras Claudia López Hernández y Doris Clemencia Vega. También, una ponencia negativa radicada por el Senador Alfredo Rangel Suárez con el objetivo de solicitar el archivo del acto legislativo. Ambas ponencias se encuentran en la *Gaceta del Congreso* número 776 de 2015.

El acto legislativo fue anunciado el día lunes 5 de septiembre de 2015 ante la Comisión Primera del Honorable Senado de la República. Acto seguido, se dio inicio al debate y votación del proyecto el día martes 6 de septiembre de 2015. La ponencia negativa fue discutida y negada por la Comisión con 10 votos negativos y 3 a favor. Por lo que se dio inicio al debate de la ponencia mayoritaria, durante el cual fueron aprobados la totalidad de los artículos incluyendo modificaciones propuestas por los Senadores Carlos Fernando Motoa y Roy Barreras.

Fueron presentadas diversas proposiciones por los Honorables Senadores que fueron estudiadas debatidas y votadas durante el debate. Culminada la discusión fue aprobado el Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2015 Senado 157 de 2015 Cámara y se dio inicio a su trámite en la Honorables Plenaria de Senado.

iii) Debate plenaria de Senado

Para el segundo debate en la Honorable Plenaria de Senado fue presentada una ponencia mayoritaria radicada por los honorables Senadores Roy Barreras, Armando Benedetti Villaneda, Hernán Andrade Serrano, Juan Manuel Galán Pachón, Horacio Serpa Uribe, Eduardo Enríquez Maya, Carlos Fernando Motoa, Alexander López Maya, Alfredo Rangel, y las Senadoras Claudia López Hernández y Doris Clemencia Vega, la cual fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 821 de 2015.

De manera posterior, se dio inicio al debate de ponencia mayoritaria el día martes 27 de octubre frente a la cual se presentaron diversas proposiciones de los Senadores Eduardo Enríquez Maya, Juan Manuel Corzo, Carlos Fernando Galán, Claudia López, Viviane Morales, Jimmy Chamorro, Juan Carlos Restrepo, Luis Fernando Duque, Guillermo A. Santos, Carlos E. Soto, Arleth Casado, Juan Manuel Galán, Ángel Custodio y Roosevelt Rodríguez, entre otros. En aras de cumplir con el estudio exhaustivo de todas las proposiciones y de conformidad con el artículo 66 de la Ley 5ª de 1992 se conformó una comisión accidental integrada por los Senadores Jimmy Chamorro, Mau-

ricio Aguilar, Roy Barreras, Carlos Fernando Galán, Antonio Navarro Wolff, Horacio Serpa, Hernán Andrade, Armando Benedetti, y las Senadoras Myriam Paredes y Viviane Morales.

A partir de la Comisión surgieron una serie de recomendaciones frente a las proposiciones radicadas que fueron tomadas en cuenta por los honorables Senadores a la hora de votar. Habiendo cumplido con la votación y en general el trámite legislativo en el Honorable Senado de la República el proyecto de acto legislativo inició el trámite en la Honorable Cámara de Representantes.

iv) Debate en Comisión Primera de Cámara

En cumplimiento del artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, se celebró el 17 de Noviembre de 2015, la audiencia pública sobre el proyecto de acto legislativo, por medio de la cual múltiples ciudadanos y representantes de distintos sectores e instituciones presentaron sus observaciones al proyecto, como consta en el expediente. La audiencia pública inició con la intervención de la Representante a la Cámara *María Fernanda Cabal* y continuó con las intervenciones de *José Vicente Barreto*, Director del departamento de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Central; *Mateo Gómez Vásquez*, delegado de la Comisión Colombiana de Juristas; *Armando Novoa García*, Magistrado del Consejo Nacional Electoral; *José Luján Zapata*, ex Viceprocurador; *Orestes Guarín* de la Universidad Externado de Colombia; *Álvaro Hernán Moreno* de la Universidad Santo Tomás y *Rodrigo Pombo*, Presidente de la Corporación Siglo XXI quienes expresaron sus opiniones frente al proyecto de acto legislativo, tomadas en cuenta por los honorables Representantes a la Cámara para redactar la ponencia.

El debate en la Honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes inició el día martes 24 de noviembre de 2015 para el cual fueron presentadas dos ponencias, una ponencia negativa por parte del Representante *Álvaro Hernán Prada* y una mayoritaria radicada por los Representantes *Juan Carlos Losada Vargas* (Coordinador), *Carlos Édward Osorio Aguilar* (Coordinador), *Hernán Penagos Giraldo*, *Norbey Marulanda Muñoz*, *Óscar Fernando Bravo Realpe*, *Jorge Enrique Rozo Rodríguez*, *Angélica Lozano Correa*, *Fernando de la Peña Márquez*, *Germán Navas Talero* y *Álvaro Hernán Prada*. La discusión sobre la ponencia mayoritaria continuó hasta el día miércoles 25 de noviembre de 2015, fueron radicadas diversas proposiciones por los Representantes a la Cámara que fueron estudiadas en detalle por la Comisión.

Habiendo culminado la votación y aprobación del articulado del proyecto de acto legislativo se dio inicio a su trámite en la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes.

v) Debate en plenaria de Cámara

Fue aprobado el proyecto de acto legislativo en el debate en la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes el día 9 de diciembre de 2015 para el cual fueron presentadas dos ponencias, una ponencia negativa por parte del Representante *Álvaro Hernán Prada*, publicada el día 4 de diciembre de 2015 en la *Gaceta del Congreso* número 1.023 de 2015 y una mayoritaria radicada por los Representantes *Juan*

Carlos Losada Vargas (Coordinador), *Carlos Édward Osorio Aguilar* (Coordinador), *Hernán Penagos Giraldo*, *Norbey Marulanda Muñoz*, *Óscar Fernando Bravo Realpe*, *Jorge Enrique Rozo Rodríguez*, *Angélica Lozano Correa*, *Fernando de la Peña Márquez* y *Germán Navas Talero*, publicada el día 2 de diciembre de 2015 en la *Gaceta del Congreso* número 1.010 de 2015. Durante el debate fueron radicadas múltiples proposiciones por los Representantes a la Cámara que fueron analizadas y estudiadas por la Plenaria, de estas algunas fueron aprobadas, otras negadas y/o dejadas como constancia.

Culminada la discusión sobre las ponencias y las proposiciones radicadas en la cual intervinieron los honorables Representantes Telésforo Pedraza, Carlos Germán Navas Talero, Ángel Antonio Villamil, Alirio Uribe Muñoz, Óscar Ospina Quintero, Ángela María Robledo, Álvaro Hernán Prada, Antenor Durán, Clara Leticia Rojas, John Jairo Roldán, Fernando de la Peña, Carlos Eduardo Guevara, Carlos Édward Osorio, Samuel Alejandro Hoyos, Édward David Rodríguez, Juan Carlos Losada, Germán Bernardo Carlosama, Alirio Uribe Muñoz, Víctor Javier Correa, Hernán Penagos, Jaime Buenahora Febres, Norbey Marulanda, Orlando Aníbal Guerra, Jorge Humberto Mantilla, Carlos Abraham Jiménez, Heriberto Sanabria y el señor Ministro Juan Fernando Cristo, fue aprobada la ponencia mayoritaria cuyo texto aprobado fue publicado en la Gaceta del Congreso número 1.041 de 2015.

vi) Conciliación

La conciliación del Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2015 Senado, 157 de 2015 Cámara, inició el día 10 de diciembre y fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1.042 de 2015 y 1043 de 2015. Cumplida su discusión y votación en la Plenaria del Senado de la República fue aprobada el día 14 de diciembre de 2015 y el día 15 de diciembre en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

III. IMPORTANCIA DEL APOYO DE ESTE CONGRESO AL PROCESO DE PAZ

Colombia ha visto cómo hace más de medio siglo se han profundizado diferencias que devienen en más de cincuenta años de guerra, por la cual miles de colombianos han perdido sus vidas y millones han sido victimizados de manera inimaginables. En el contexto internacional, desafortunadamente, Colombia, se ha visto afectada por el desdén y el aislamiento debido a un conflicto interno que está, a todas luces, injustificado.

El Gobierno nacional, ha asumido una titánica tarea como lo es buscar el fin del conflicto, evitando así más muertes de colombianos, más familias sufriendo por la ausencia de sus seres queridos, más reclutamientos de menores, para poder alcanzar el sueño de vivir en Paz.

En ello, el papel del Congreso de la República, como sede de la voluntad democrática de la Nación, ha sido determinante. No es la primera vez que el Congreso acompaña al Gobierno en el desarrollo legislativo en pro de la Paz. La Ley de Víctimas, el Marco Jurídico para la Paz y la Ley Estatutaria de Referendo, han sido todas iniciativas conjuntas de este gobierno

con el Congreso. Esta vez no puede ser diferente, los congresistas estamos llamados a desarrollar un mecanismo que permita la implementación, ágil, eficaz y fiel de aquello que los colombianos refrenden en las urnas. No es un tema menor, serán los colombianos quienes previamente y de forma democrática nos den el aval para utilizar estos procedimientos que hoy proponemos con este acto legislativo.

Hoy no solamente estamos llamados, como parlamentarios, a contribuir con la causa de la reconciliación nacional, sino que debemos ser los arquitectos de la construcción de una paz estable y duradera que garantice los derechos de la sociedad a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

IV. CONTEXTO DE LA MESA DE CONVERSACIONES DE LA HABANA

En noviembre de 2012, el Gobierno nacional y las FARC-EP instalaron la Mesa de Conversaciones de La Habana, con el fin de lograr la terminación del conflicto armado y el inicio a una etapa de construcción de paz entre todos los colombianos.

Este proceso, diseñado bajo una metodología rigurosa con base en experiencias nacionales e internacionales, ha permitido lograr los avances que a la fecha hemos presenciado los colombianos. En la primera fase, denominada la etapa exploratoria, se evaluó la voluntad de las partes de poner fin a la violencia. Esto culminó con la suscripción del “Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, que funge como hoja de ruta para las negociaciones que se están llevando actualmente en La Habana, Cuba. En esta se contempla una agenda acotada a cinco puntos sustanciales y uno procedimental:

1. Desarrollo agrario integral.
2. Participación política.
3. Fin del conflicto.
4. Solución al problema de drogas ilícitas.
5. Víctimas.
6. Implementación, verificación y refrendación.

La segunda fase de este proceso es en la que nos encontramos actualmente; es decir el desarrollo de la discusión de los puntos de la agenda que permitan sentar las condiciones que garanticen la no repetición en los territorios. Esta etapa terminará con la firma de un Acuerdo Final que ponga un fin definitivo al conflicto armado.

La tercera fase, es lo que el Gobierno nacional ha descrito como la etapa de construcción de paz entre todos los colombianos. Es decir, será el momento cuando de manera simultánea se implementen los acuerdos en los territorios que permitan las transformaciones estructurales que pongan para siempre un fin a la violencia.

A la fecha, ambas delegaciones han llegado a acuerdos en los puntos de “Desarrollo Agrario Integral”, “Participación Política”, “Solución al problema de las drogas ilícitas” y víctimas, dentro del cual se acordó un la creación de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición. Actualmente están en discusión el punto 3 y 6 de la Agenda, Fin del Conflicto y Refrendación, Implementación y Verificación.

Aunque la firma del Acuerdo Final estaba prevista para el pasado 23 de marzo, las diferencias que aún persisten entre el Gobierno y las FARC hicieron que esto no fuera posible. Como lo dijo el Jefe de la Delegación del Gobierno en la Mesa de Conversaciones, el doctor Humberto De La Calle, “el acuerdo que se logre no puede ser un acuerdo cualquiera, tiene que ser el mejor acuerdo posible para los colombianos, porque es a los colombianos a quienes nos debemos y para quienes trabajamos desde hace tres años y medio en La Habana”. Desde el Congreso creemos que el Acuerdo Final debe garantizar, entre otras cosas, que la aplicación de los mecanismos de justicia transicional para los miembros de las FARC, su reincorporación a la vida civil y su transformación en partido o movimiento político deben estar condicionados a la dejación de las armas. Por eso seguimos apoyando al Gobierno en su esfuerzo por el logro del mejor Acuerdo Final posible.

V. NECESIDAD DE QUE EL PAÍS ESTÉ PREPARADO

Los acuerdos alcanzados recientemente son una muestra trascendental de que el fin del conflicto con la guerrilla de las FARC-EP está cerca. El acuerdo sobre la instancia internacional que realizará el monitoreo y la verificación de la dejación de armas y del cese al fuego y la creación de un Sistema Integral de Verdad, Justicia Reparación y No Repetición, son una muestra de que el proceso avanza.

Por este motivo, el país debe estar preparado. Se nos avecina una enorme tarea de traducir estos acuerdos en normas jurídicas expeditas que garanticen la integralidad, la eficiencia, la agilidad y la fidelidad de los mismos. El Gobierno ha empeñado su palabra y debe cumplir los compromisos suscritos en la Mesa de Conversaciones no solo con la contraparte sino también con la ciudadanía. Es por eso que se vislumbra necesario crear las herramientas para agilizar los procedimientos normativos, asegurar inversiones en los territorios más afectados por el conflicto y facilitar la transformación de las organizaciones guerrilleras en movimientos políticos.

- Procedimientos para agilizar las normas necesarias para la implementación de los acuerdos

La experiencia internacional ha demostrado que tras un acuerdo de paz, su éxito o fracaso depende de su pronta y efectiva implementación. En este sentido, expertos han concluido que en los casos en que no se sigue la integralidad del texto o los compromisos de lo pactado hay un riesgo alto de que se reabran negociaciones cerradas y resurja la violencia¹.

Ejemplos de lo anterior han sido documentados en casos como el de Angola e India. En el primero, se surtieron dos procesos de paz; el primero fracasó debido a que los acuerdos no se implementaron de manera efectiva; en el primer año solo se logró implementar el 1,85% de lo acordado y para el quinto año solo se había avanzado en el 53.7%. El segundo proceso de paz, que por el contrario sí fue exitoso, se logró implementar el 68.42% de los acuerdos durante el primer año. El caso de India demuestra algo similar; aunque durante el primer año después de la firma del

¹ ACOSTA Juana Inés. Intervención presentada ante la Comisión Primera de Senado para la audiencia pública sobre el Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2015 Senado. 24 sep. 2015.

acuerdo con las fuerzas separatistas de Bodoland, se logró implementar el 23.52% de lo acordado, 10 años después la implementación seguía en el mismo porcentaje. Esto llevó a que no fuera posible ni desescalar la violencia ni mucho menos implementar las demás reformas necesarias para cumplir con los acuerdos.

Por el contrario, la efectiva implementación de los acuerdos y su relación con el éxito de un proceso de paz se evidencia en los casos de Bosnia, el Salvador e Irlanda del Norte. En Bosnia durante el primer año se realizaron todas las reformas legales logrando así la implementación del 72% de lo acordado, para el quinto año se implementó el 84,7% de la totalidad del acuerdo y para el décimo año el 93%. Una particularidad de este caso es que para el segundo año del proceso de implementación se realizaron todas las reformas constitucionales necesarias para garantizar la sostenibilidad en el tiempo. En el caso de El Salvador, durante el primer año se implementó el 56% de la totalidad de los acuerdos y se realizaron la mitad de las reformas constitucionales requeridas. Durante el segundo año se realizaron las reformas constitucionales restantes, en el quinto año ya se había implementado un 88% de los acuerdos y para el décimo año el 95% de los acuerdos estaban ya implementados.

Irlanda del Norte, por su parte, se caracteriza por ser uno de los países que más rápido avanzó en el proceso de implementación. Durante el primer año se realizaron la totalidad de las reformas constitucionales que permitieron sentar las bases para el desarrollo legislativo posterior. Esto fue gracias al mecanismo de *fast track* que se diseñó dentro del Congreso.

- Garantía de inversión en los territorios más afectados

Además de las herramientas para agilizar el procedimiento de expedición de normas, se necesita también que existan las condiciones económicas sociales que permitan el desarrollo de las iniciativas de implementación. Se necesitan también políticas públicas que contengan planes a largo plazo de desarrollo social, enfocado principalmente en los sectores territoriales y los grupos socioeconómicos de personas que tradicionalmente han sido más afectadas por los fenómenos propios del conflicto. Solo de esta manera se puede asegurar que lo contenido en el Acuerdo Final, se cumpla y no haya reincidencia de la violencia como forma de lucha política.

Por ello, como iniciativa parlamentaria presentada en la Comisión Primera del Senado de la República, se establece la creación de un componente de paz dentro del Plan plurianual de inversiones establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, con la finalidad de cerrar las brechas sociales, económicas, regionales e institucionales de los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado.

Bajo este concepto entonces, el Gobierno tendrá la potestad para la formulación y coordinación del Plan, el cual deberá ser presentado al Congreso de la República para su aprobación y reglamentación, tras lo cual el Gobierno en coordinación con entidades públicas, privadas, sociales y entidades territoriales determinará la forma más eficiente de ejecución de los recursos así asignados.

VI. ESTRUCTURA NORMATIVA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El acto legislativo que hoy presentamos para el estudio de la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes contiene cuatro artículos, tres de contenido y uno de vigencia, los cuales pretenden establecer mecanismos para la estructuración de la plataforma normativa necesaria para la implementación del Acuerdo Final.

En el primer artículo se establece un Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, que establece, en el seno del órgano legislativo constitucionalmente establecido, un trámite expedito, con unas características particulares que pretende, no solamente acelerar el proceso ordinario para la expedición de normas, sino además establecer protocolos que garanticen los principios de representación y participación propios de la democracia colombiana. Este procedimiento busca además cumplir fielmente con la implementación de lo acordado por las partes en la Mesa de La Habana, que a su vez habrá de ser refrendado por los colombianos, como condición habilitante para la entrada en vigencia del procedimiento especial. La duración establecida para este procedimiento es de seis (6) meses prorrogables por otros seis (6).

El segundo artículo otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República, para expedir los decretos con fuerza de ley necesarios para facilitar y asegurar la implementación de las medidas de estabilización de corto plazo derivadas del Acuerdo Final. Como es obvio, estas facultades se cimientan en la Constitución, razón por la cual pueden ser utilizadas para el desarrollo de los distintos temas contenidos en el Acuerdo Final. En todo caso su vigencia está condicionada a la refrendación de los acuerdos, está prohibida expresamente la utilización de las facultades para elaborar reformas constitucionales o leyes estatutarias y el plazo de ejecución es de 90 días prorrogables por otro término igual.

El tercer artículo plantea el establecimiento de un Plan plurianual de inversiones para la paz, para que en los próximos 20 años el Gobierno nacional deba incluir en el respectivo plan de Desarrollo una destinación específica cuyos términos de ejecución y coordinación deberán ser aprobados por el Congreso de la República.

VII. GARANTÍAS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA LA PAZ

Este acto legislativo está acompañado de garantías durante todo el desarrollo, en primer lugar es la ciudadanía quien decidirá si estos procedimientos se llevarán o no a cabo a través de la refrendación ciudadana, en segundo lugar la aprobación de las leyes sigue estando en el órgano competente: el Congreso, y por último la Corte Constitucional es quien revisa los procedimientos legislativos por excelencia, es quien seguirá garantizando el debido proceso y velando por el respeto de la Constitución.

La refrendación es el primer paso en el desarrollo de este acto legislativo, pues no hay mayor garante en cualquier proceso democrático, que el pronunciamiento de la sociedad en su conjunto. Es el constituyente primario quien avalará el inicio del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz y el uso de las Facultades Extraordinarias por parte del Presidente de

la República. Esta es probablemente la mayor garantía de legitimidad.

A partir de la refrendación, las normas para la implementación de los acuerdos tomarán dos caminos, las leyes ordinarias necesarias exclusivamente para la estabilización de corto plazo de los acuerdos irán por facultades presidenciales, aquellas derivadas de reformas de largo plazo irán al Procedimiento Legislativo para la Paz. Ambos caminos son legítimos y garantistas, pues el primero busca que sea el Presidente, quien ha presidido este proceso de paz y recibido el aval del pueblo a través de la refrendación, el encargado de expedir las normas de corto plazo. El segundo busca que sea el Congreso, el órgano competente desde su creación, el encargado de aprobar las leyes y reformas constitucionales. Aunque se crea una Comisión Legislativa para la Paz dentro del Congreso para hacerlo, esta contará con la participación de miembros de todas las comisiones constitucionales, representación proporcional de las bancadas, garantizará la representación de minorías étnicas y cumplirá la cuota de género.

Una vez terminado este proceso, todas y cada una de las normas deberá ir a control automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. Para las normas expedidas mediante facultades, la Corte deberá hacer una revisión posterior y para aquellas aprobadas mediante trámite legislativo deberá hacer una revisión previa. Aunque los tiempos para esta revisión se acortan, sigue siendo la Corte quien garantizará que las normas respeten los pilares fundamentales de la Constitución. Pero las garantías no terminan allí, el Presidente de la República deberá rendir informes periódicos al Congreso sobre el uso de sus facultades, y la Comisión Legislativa para la Paz podrá pronunciarse sobre los mismos.

VIII. TRANSITORIEDAD

Tanto las facultades como el procedimiento, o las demás consideraciones, están limitadas en el tiempo, no solo estamos frente a un procedimiento excepcional, sino que además con una delimitación temporal específica. Esto garantiza que los mecanismos jurídicos desarrollados por este acto legislativo no sean utilizados como regla general, y por lo tanto no representen una desfiguración del ordenamiento jurídico, ni una sustitución constitucional. Se utilizará un procedimiento legislativo abreviado y unas facultades presidenciales delimitadas, fundados en la importancia de garantizar una implementación eficaz de los acuerdos de paz y en la transitoriedad.

IX. PLIEGO DE MODIFICACIONES

El texto de los artículos 1° y 2° se mantienen idénticos a los aprobados en la primera vuelta. Con respecto al artículo 3° se propone adicionar una frase dentro del texto con la finalidad de precisar cuál será la destinación específica de los recursos objeto del artículo así:

Artículo 3°. *Plan de Inversiones para la Paz.* El Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. Estos recursos serán adicionales a las

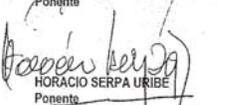
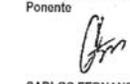
inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial **y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales.** El Gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones.

Al inicio de cada legislatura el Presidente de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo presentarán al Congreso un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones.

PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitar a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate en segunda vuelta al **Proyecto Acto Legislativo número 04 de 2015 Senado, 157 de 2015 Cámara, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera**, de acuerdo con el texto propuesto que se adjunta.

Cordialmente,

 ROY BARRERAS Coordinador Ponente	 ARMANDO BENEDETTI Ponente
 HERNÁN ANDRADE-SERRANO Ponente	 JUAN MANUEL GALÁN PACHÓN Ponente
 HORACIO SERPA URIBE Ponente	 EDUARDO ENRIQUEZ MAYA Ponente
 CLAUDIA LÓPEZ HERNÁNDEZ Ponente	 DORIS CLEMENCIA VEGA Ponente
 ALEXANDER LÓPEZ MAYA Ponente	 CARLOS FERNANDO MOTA Ponente
 ALFREDO RANGEL SUAREZ Ponente	

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 04 DE 2015 SENADO, 157 DE 2015 CÁMARA

por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:

Artículo transitorio. Procedimiento legislativo especial para la paz. Con el propósito de agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final) y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto, de manera excepcional y transitoria se pondrá en marcha el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, por un período de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo y luego de la refrendación del Acuerdo Final. Este procedimiento podrá ser prorrogado por un período adicional de hasta seis meses mediante comunicación formal del Gobierno nacional ante el Congreso de la República.

El Procedimiento Legislativo Especial para la Paz se regirá por las siguientes reglas:

a) Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz serán de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional, y su contenido tendrá por objeto exclusivo la implementación normativa del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y duradera.

b) El primer debate de estos proyectos se surtirá en una Comisión Legislativa para la Paz integrada por los miembros de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara y doce Congresistas adicionales designados por las mesas directivas de ambas Cámaras en conjunto. Para la designación de los doce miembros adicionales, se preservará la representación proporcional de las bancadas al interior del Congreso, asegurando la cuota de género y la participación de las minorías étnicas. Las votaciones en la Comisión Legislativa Especial se harán en forma separada entre los miembros de Senado y Cámara de Representantes, de acuerdo con el procedimiento establecido para las sesiones conjuntas en la ley;

c) La Mesa Directiva de la Comisión Legislativa para la Paz se integrará por las Mesas Directivas de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara de acuerdo con el procedimiento de sesiones conjuntas. Como secretaria de esta comisión, actuarán los secretarios de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara según lo dispuesto en el reglamento del Congreso;

d) El segundo debate de los proyectos de ley se surtirá en las Plenarias de cada una de las Cámaras;

e) El segundo debate de los proyectos de acto legislativo se surtirá en las plenarias de cada una de las Cámaras. Una vez el proyecto de acto legislativo sea aprobado en segundo debate por ambas plenarias pasará a ser promulgado;

f) Los proyectos sólo podrán tener modificaciones siempre que se ajusten al contenido del Acuerdo Final y que cuenten con el aval previo del Gobierno nacional;

g) Todos los proyectos podrán tramitarse en sesiones extraordinarias;

h) En la comisión y en las plenarias se decidirá sobre la totalidad de cada proyecto en una sola votación;

i) El trámite de los proyectos de ley comprenderá su revisión previa por parte de la Corte Constitucional en los mismos términos y con los mismos efectos

previstos en el artículo 153 de la Constitución. Al realizar esta revisión, la Corte Constitucional verificará que los proyectos de ley sometidos a control de constitucionalidad, tengan como objeto exclusivo la implementación normativa del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. El control de constitucionalidad de los actos legislativos se hará solo por vicios de procedimiento en su formación. Los términos de esta revisión se reducirán a la tercera parte de los del procedimiento ordinario y no podrán ser prorrogados.

En lo no establecido en este procedimiento especial, se aplicará el reglamento del Congreso de la República.

Parágrafo. Este procedimiento solo podrá aplicarse una vez se haya firmado y refrendado popularmente el Acuerdo Final, a través del mecanismo que se defina para tal efecto.

Artículo 2°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:

Artículo transitorio. Facultades presidenciales de paz. Dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo y surtida la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final), facúltase al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley exclusivamente necesarios para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo del Acuerdo Final.

Estas facultades podrán prorrogarse por una sola vez durante 90 días más mediante decreto Presidencial. Vencido este plazo las leyes ordinarias necesarias para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final se tramitarán por el procedimiento establecido en el artículo anterior.

Las anteriores facultades no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos ni para decretar impuestos.

Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad automático posterior a su entrada en vigencia. El procedimiento de revisión de constitucionalidad de estas disposiciones deberá surtirse por parte de la Corte Constitucional dentro de los 2 meses siguientes a su expedición.

Parágrafo 1°. Estas facultades solo podrán aplicarse una vez se haya firmado y refrendado popularmente el Acuerdo Final, a través del mecanismo que se defina para tal efecto.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional al término de los 90 días presentará al Congreso un informe detallado sobre el cumplimiento y desarrollo de este artículo, así como de las razones que justificarían la eventual prórroga de estas facultades.

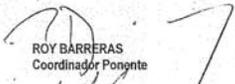
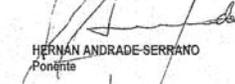
Artículo 3°. *Plan de Inversiones para la Paz.* El Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. Estos recursos serán adicionales a las

inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales. El Gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones.

Al inicio de cada legislatura el Presidente de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo presentarán al Congreso un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones.

Artículo 4°. *Vigencia.* El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,

 ROY BARRERAS Coordinador Ponente	 ARMANDO BENEDETTI Ponente
 HERNÁN ANDRADE-SERRANO Ponente	 JUAN MANUEL GALÁN PACHÓN Ponente
 HORACIO SERPA URIBE Ponente	 EDUARDO ENRIQUEZ MAYA Ponente
 CLAUDIA LÓPEZ HERNÁNDEZ Ponente	 DORIS CLEMENCIA VEGA Ponente
 ALEXANDER LÓPEZ MAYA Ponente	 CARLOS FERNANDO MOTOA Ponente
 ALFREDO RANGEL SUAREZ Ponente	

* * *

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 4 DE 2015 SENADO, 157 DE 2015 CÁMARA (SEGUNDA VUELTA)

por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Bogotá, D. C., 28 de marzo de 2016

Senador

MANUEL ENRÍQUEZ ROSERO

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad.

Señor Presidente:

De acuerdo con la designación de la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República como ponente

del **Acto Legislativo número 4 de 2015 Senado, 157 de 2015 Cámara**, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, me permito rendir informe de ponencia para primer debate (*Segunda Vuelta*).

Considerando las modificaciones introducidas al texto durante su trámite en los primeros cuatro debates, me permito a continuación reiterar algunos puntos expuestos durante la primera vuelta del proyecto y plantear algunos nuevos:

El presente acto legislativo, a pesar de las modificaciones introducidas, continúa representando un golpe de Estado contra el pueblo colombiano y contra la democracia. Crea una instancia nueva y unos procedimientos para aprobar leyes y reformas a la Constitución nacional que estimamos totalmente inconstitucionales. El Congreso pierde autonomía y entrega su capacidad legislativa al Ejecutivo. Como resultado, dicho acto legislativo es un atentado contra la separación de poderes, que es fundamento de nuestro Estado Social de Derecho y pilar esencial de la Constitución Política de Colombia.

En efecto, la Constitución Política establece en su artículo 374, que:

“La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo”.

Y el artículo 375 señala que:

“El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara”.

Estos dos artículos señalan con claridad y taxativamente cuáles son las vías para realizar reformas constitucionales y señalan el procedimiento para tramitarlas en el Congreso, razón por la cual, crear una Comisión Legislativa Especial con procedimientos ad hoc totalmente distintos -y absurdos, como se verá más adelante- para realizar reformas constitucionales, es, de hecho, una sustitución de la Constitución. De entrada, el propósito de dicha Comisión peca de inconstitucional.

De otra parte, el artículo 375 de la Constitución Política señala que:

“Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.”.

Contradiendo el mandato constitucional, el acto legislativo establece en su artículo 1° literal a), que:

“Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz serán de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional (...)”.

Así, para efectos de las reformas constitucionales, en el acto legislativo no solamente el instrumento y el procedimiento son inconstitucionales, sino también el

origen de las iniciativas, al dejarlas exclusivamente en manos del Gobierno nacional, excluyendo al Congreso, a los concejales y diputados y a los ciudadanos. La concentración de la iniciativa para reformar la Constitución en el Gobierno es una concentración de poder de carácter autoritario que riñe con el espíritu democrático y participativo de nuestro Estado Social de Derecho.

De otro lado, el proyecto de acto legislativo no solo sigue estableciendo que los proyectos de ley y de acto legislativo siempre serán de origen gubernamental, sino que mantiene la arbitrariedad de que las modificaciones que se les hagan deberán contar indispensablemente con el visto bueno del Gobierno (y de las FARC, si tenemos en cuenta el principio de bilateralidad, o sea, de igualdad de las partes, que es regla de oro de las conversaciones de La Habana). Es de esperar que los temas objeto de esos proyectos serán de una gama muy diversa y tendrán que ver con temas agrarios, de tierras, electorales, de justicia, de seguridad, etc. Por tal motivo, es inaceptable que el Congreso decline su capacidad de iniciativa legislativa y de modulación o ajuste de los proyectos gubernamentales en tan variada gama de temas. Al renunciar a su iniciativa y a su derecho de modificar las leyes, el Congreso pierde su autonomía y traslada al Ejecutivo sus potestades constitucionales.

Así, en su artículo 1° literal f), el acto legislativo señala que:

“Los proyectos solo podrán tener modificaciones siempre que se ajusten al contenido del Acuerdo Final y que cuenten con el aval previo del Gobierno nacional.” (Negrilla nuestra).

En efecto, el acto legislativo reemplaza la Constitución Nacional que en su artículo 154 establece que:

“...sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e) del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacional o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.”

Esos numerales y literales hacen referencia a temas económicos y administrativos, como modificar los aranceles y las tarifas del régimen de aduanas; organizar el crédito público; establecer las rentas nacionales y los gastos de la administración; celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales; y determinar la estructura de la administración nacional, entre otros similares. En el resto de los temas nacionales, relacionados con la justicia, la seguridad, la agricultura, la industria, la salud, la educación, etc., el Congreso tiene plena autonomía para presentar iniciativas de ley. Sin embargo, el acto legislativo castra esa facultad del Congreso, reservándosela el Ejecutivo para sí mismo en todos los temas que, a su leal saber y entender, considere relacionados con los acuerdos de paz.

Más aún, la Constitución establece en el mismo artículo 154, el cual delimita los temas en los que el Ejecutivo tendrá la iniciativa exclusiva, que:

“Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.”

Y en el artículo 160, ordena que:

“Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias”. (Negrilla nuestra).

Es decir, que la Constitución le otorga al Congreso la facultad de intervenir en la elaboración de las leyes con iniciativa propia y según sus propios criterios, aún en aquellos proyectos de Ley con origen exclusivo en el Gobierno. Sustituyendo una vez más la Constitución, el acto legislativo le quita al Congreso esa facultad, arrojándose el Gobierno (y las FARC) la factura completa de todas las leyes que en todos los temas quiera presentar a aprobación de la Comisión Legislativa para la Paz. Con este acto legislativo el Congreso Nacional queda reducido al papel de simple notario, cuyo papel se limita a aprobar sin chistar las iniciativas del Ejecutivo (y de las FARC). Un claro golpe de Estado contra la democracia y contra el pueblo que eligió a sus representantes en el Congreso.

Pero la libertad y la autonomía del Congreso también se siguen restringen al obligar a sus miembros a aceptar como un todo las decisiones gubernamentales, según reza el acto legislativo en el artículo 1°, literal h):

“En la Comisión y en las plenarias se decidirá sobre la totalidad de cada proyecto en una sola votación”. (Negrilla nuestra).

En efecto, la norma democrática establece que el contenido de un proyecto se pueda votar separadamente, artículo por artículo, para permitir acuerdos y disensos en cada uno de los aspectos que se están tratando. El espíritu autoritario que anima este acto legislativo no solamente no permite a los legisladores introducir modificaciones a los proyectos sin censura previa gubernamental, sino que también cierra la posibilidad de que la autonomía del Congreso se exprese mediante la aprobación parcial y la negación parcial de las iniciativas del Gobierno. Con este procedimiento el Gobierno (y las FARC) induce al Congreso a aprobar sin discusión sus propuestas, cancelando así, de un tajo, su facultad deliberativa y su vocación crítica.

Se podrá decir que esas votaciones en bloque se realizan para los casos del Presupuesto Nacional y del Plan de Desarrollo, y es verdad. Sin embargo, es lógico que esto se haga por el carácter rígidamente estructurado de esas iniciativas, en las cuales la modificación de una parte puede desbarajustar el conjunto de la construcción legal. No sucede así con el resto de los temas que estudia y procesa rutinariamente el Congreso, y por eso las normas son sabias en hacer posible el debate y la aprobación de los proyectos de ley, artículo por artículo, en búsqueda de acuerdos democráticos entre las distintas expresiones políticas e ideológicas que tienen presencia en el Congreso.

Pero la inconstitucionalidad de este acto legislativo va más allá. Los literales d) y e) del artículo 1° del proyecto plantean lo siguiente:

d) *“El segundo debate de los proyectos de ley se surtirá en las Plenarias de cada una de las Cámaras;*

e) *El segundo debate de los proyectos de acto legislativo se surtirá en las plenarias de cada una de las Cámaras (...)*” (Negrillas nuestras).

De esta manera, este proyecto no solo socava la iniciativa, independencia y deliberación del Congreso de la República, sino que además elimina de un plumazo las diferencias entre los trámites de las leyes y

de las reformas a la Constitución que los constituyentes establecieron. El solo hecho de que el texto constitucional haya establecido un título independiente en su redacción y organización referente a la reforma de la Constitución (Título XIII), y que en él haya establecido un procedimiento especial y específico para hacerla, deja ver que para los constituyentes el acto de reformarla requería de un trámite que se diferenciara de los demás procedimientos surtidos por el Congreso.

Sin embargo, esta voluntad de los constituyentes es eliminada súbitamente en este Acto Legislativo. En su exceso de creatividad constitucional y legal, este proyecto establece que dos normas legales con diferentes jerarquías y efectos jurídicos tendrán el mismo procedimiento de discusión y trámite al interior del Congreso. En este orden de ideas, una reforma a la Constitución Nacional -norma de normas- será debatida y considerada de la misma forma que lo hace una ley de la República, sin que medie diferencia alguna de quórum, número de debates, mayorías o publicidad como lo establece la Constitución en la actualidad. Pero más aún, en el proyecto ni siquiera se establece si las reformas constitucionales requerirán, en su aprobación, la mayoría simple requerida en la primera vuelta del procedimiento actual o la mayoría absoluta requerida en la segunda. Así, se hace evidente aún más la inconstitucionalidad de este proyecto.

Pero por si todo lo anterior fuera poco, este acto legislativo le otorga al Ejecutivo la facultad de expedir leyes mediante la figura de decretos ley durante tres meses prorrogables por otros tres, hasta completar medio año. Vista la numerosa variedad de temas que podrían ser objeto de esta manera antidemocrática de legislar, se estaría revistiendo al Ejecutivo de potestades que en una democracia solamente tiene el órgano del poder público que el pueblo en su designio soberano ha empoderado para tal efecto. La delegación de esta potestad delegada, atenta contra el principio fundamental de la separación de poderes.

En efecto, el artículo 150, numeral 10, señala que dentro de las funciones que ejerce el Congreso por medio de las leyes se encuentra,

“Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de **precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje**”. (Negrillas nuestras).

De su lado, el Acto Legislativo en su artículo 2°, establece que:

“...**facúltase al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley exclusivamente necesarios para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final**”.

La amplitud de temas que incorporará dicho Acuerdo Final va en contra vía de la exigencia de precisión temática en el otorgamiento de facultades extraordinarias que exige la Constitución. Consideramos esto como un abuso inconstitucional muy parecido a las leyes habilitantes, propias de ciertas dictaduras, el cual no se subsana agregando simplemente el adverbio “exclusivamente” en la redacción del texto. Por tanto, rechazamos estas facultades categóricamente.

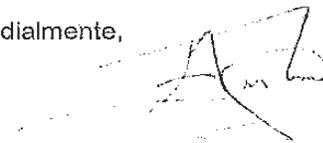
De esta forma, a continuación me permito poner a consideración de la Honorable Comisión Primera la siguiente:

PROPOSICIÓN

Por las anteriores razones, me permito proponer el **archivo del Acto Legislativo número 4 de 2015 Senado, 157 de 2015 Cámara, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera**” (Segunda Vuelta).

De los honorables Senadores,

Cordialmente,



ALFREDO RANGEL SUÁREZ
Senador de la República

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 18 DE 2015 SENADO

por la cual se promueve el acceso al trabajo para personas con discapacidad y se dictan otras disposiciones.

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

Comisión Séptima del Senado

Congreso de la República de Colombia

Bogotá, D. C.

Asunto: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de po-

nencia para primer debate al Proyecto de ley número 18 de 2015 Senado, por la cual se promueve el acceso al trabajo para personas con discapacidad y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

De manera atenta, me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley referenciado en el asunto de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto establecer medidas de protección laboral en favor de las personas con discapacidad para lo cual adiciona un capítulo al Código Sustantivo del Trabajo (CST) y modifica el artículo 31 de la Ley 361 de 1997, “*por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad y se dictan otras disposiciones*”.

Respecto a las adiciones al Código Sustantivo del Trabajo (CST) se establece que la discapacidad de la persona en ningún caso será motivo para obstaculizar una vinculación laboral, ni podrá ser motivo para la terminación del contrato de los trabajadores y en todo caso requerirá la autorización del Ministerio de Trabajo cuando el despido sea sin justa causa. En el caso de despidos colectivos de trabajadores o terminación de labores, parcial o totalmente, los trabajadores con discapacidad no serán despedidos a menos que la discapacidad sea claramente demostrable incompatible e insuperable con cualquier otro puesto de trabajo.

Frente a las modificaciones a la Ley 361 de 1997 se consagra que los empleadores que ocupen trabajadores con discapacidad certificada y que estén obligados a presentar declaración de renta y complementario, tendrán derecho a deducir de la renta el 200% del valor de los salarios y prestaciones sociales pagados durante el año o periodo gravable a estos trabajadores mientras la discapacidad subsista.

De acuerdo con la exposición de motivos, la génesis del proyecto de ley en lo que respecta a las adiciones al CST responde a los efectos derivados de la interpretación y aplicación del artículo 26 de la Ley 361 de 1997 conforme se aduce en los siguientes términos:

“...los países han adoptado normas tendientes a prohibir la discriminación laboral de personas con discapacidad. En términos generales dicha prohibición se centra en prevenir que la discapacidad sea un factor por el cual una persona se le impida el acceso al trabajo o la continuidad en el mismo. En Colombia se incorporó dicha prohibición de discriminación en la Ley 361, en desarrollo el artículo 13 y 53 de la Constitución y con el propósito de garantizar la igualdad real o material de las personas con discapacidad.

Adicionalmente, la mencionada ley consagró en Colombia la figura de la estabilidad laboral reforzada para personas con discapacidad. Esta se desprende del principio de estabilidad laboral contenido en el artículo 53 constitucional y se refiere a salvaguardas especiales en procura de proteger la continuidad en el trabajo de personas con discapacidad y garantizar que la discapacidad no es motivo para la terminación del contrato de trabajo. Con la protección reforzada se pretende otorgar salvaguardas adicionales a las personas con discapacidad respecto de potenciales acciones discriminatorias en lo laboral.

A pesar del muy buen intencionado objetivo de las normas antidiscriminación, en la actualidad existe evidencia empírica que sugiere que las normas que pretenden sobreproteger a los trabajadores con discapacidad de la discriminación laboral pueden producir un efecto negativo en el acceso al trabajo de dicha población.

Este fenómeno se presenta en Colombia con el alcance que se le ha dado a la protección reforzada laboral de personas con discapacidad. Un estudio reciente realizado por el Programa Empresarial de Promoción Laboral para Personas con Discapacidad del Pacto de Productividad (que consultó a diferentes organizaciones de personas con discapacidad, abogados laboristas responsables del área de gestión humana y representantes gremiales). Concluyó que “[e]n cuanto a la disposición de contratar personas con Discapacidad, la mayoría [de empleadores] revela que no lo haría, mientras se mantenga la rigidez en la

legislación [19]”. Dicha rigidez se refiere entre otras al artículo 26 de la Ley 361 de 1997, la cual produce que un 78% de los empleadores (de acuerdo con el referido estudio) se abstenga de contratar personas con discapacidad.

La necesidad de modificar el contenido de una disposición legal como el artículo 26 de la Ley 361 de 1997, también es compartida por las organizaciones de personas con discapacidad. Según el estudio en comento, el movimiento asociativo de personas con discapacidad observó que: “las personas con discapacidad desconocen el artículo 26 y por consiguiente no lo exigen (...). Aquellos que lo conocen, entienden que este artículo fue creado con el fin de ayudar a la inclusión laboral de personas con discapacidad, pero que se ha convertido en una barrera, teniendo un impacto negativo en el sector empresarial. Por lo anterior se vuelven necesarias las modificaciones, aclaraciones o ajustes que faciliten e impulsen la generación de empleo para las personas con discapacidad”. (Resaltado fuera de texto).

De esta forma, el régimen de protección reforzada laboral de personas con discapacidad, tal y como está consagrado en nuestra legislación, ha producido un efecto negativo toda vez que desincentiva la contratación de trabajadores con discapacidad y previene la inclusión y acceso de dicha población al trabajo ...”.

Esta Cartera coincide con las afirmaciones transcritas en tanto es acertado indicar las dificultades que engendra el texto actual del artículo 26 de la Ley 361 de 1997. Este establece que en ningún caso la discapacidad podrá ser motivo para obstaculizar una vinculación laboral a menos que la discapacidad sea claramente demostrada como incompatible e insuperable en el cargo que se va a desempeñar. Así mismo, ninguna persona en situación de discapacidad podrá ser despedida o su contrato terminado por razón de su discapacidad, salvo que medie autorización de la Oficina de Trabajo. Cualquier despido sin esta autorización dará lugar a una indemnización equivalente a ciento ochenta días del salario, sin perjuicio de las demás prestaciones e indemnizaciones a que hubiere lugar de acuerdo con el Código Sustantivo del Trabajo (CST).

Es claro que la discapacidad de ningún modo puede ser un motivo para que el trabajador que ostente dicha condición sea despedida. Avalar un comportamiento, en dicho sentido contradiría los cánones constitucionales. De igual modo, la condición de discapacidad no puede ser un criterio para acceder al trabajo. Una restricción al respecto es totalmente reprochable e inconstitucional. Ambos comportamientos son discriminatorios y atentan contra la garantía real y efectiva que merecen estas personas en un plano de igualdad con el resto de la población. El goce efectivo de los derechos por parte de esa población en igualdad de condiciones merece en efecto medidas que remuevan los obstáculos que impidan su pleno ejercicio. En el caso de las personas en condición de discapacidad se hace necesaria la protección especial del Estado en aras de la igualdad referida a través de lo que la doctrina y jurisprudencia denomina “acciones afirmativas”.

Las medidas que se adopten son diversas tantas como permitan la salvaguarda del derecho de igualdad. No obstante, se hace necesario contrarrestar los derechos e intereses superiores que se contrapongan

además de valorar la exclusividad de las medidas para el logro de los fines perseguidos. La primera de ellas será la prohibición de la discriminación por el solo hecho de la condición que se ostenta: la discapacidad. Prohibición que debe imperar al momento de adquirir un oficio o trabajo así como mientras la persona se encuentre empleada lo que se traduce en estabilidad laboral. Frente a esta última, a la luz de la redacción del artículo objeto de discusión, suele referirse a una estabilidad laboral reforzada en la medida que el despido está provisto de una protección especial consistente en que un trabajador no podrá ser despedido en razón de su discapacidad sin autorización del respectivo Inspector de Trabajo.

Empero, muy a pesar de la redacción de la disposición referida en la práctica la regla establecida en el artículo 26 genera algunos inconvenientes en razón a la discapacidad que ostenta el trabajador, pues dicha “condición” formula una especie de sospecha frente a cualquier acción de despido del empleador convirtiéndola en una presunción a favor del trabajador que se contraponen a cualquier tipo de interés legal de despido que tenga el empleador. En otras palabras, si bien es necesario ofrecer protección a los trabajadores en condición de discapacidad para evitar su despido en consideración a su estado de salud no menos cierto es que la prohibición no puede soslayar o abarcar razones de índole distinta avaladas por el propio ordenamiento jurídico.

La condición de discapacidad no suspende las obligaciones del trabajador establecidas en el artículo 58 del CST como observar el reglamento interno de trabajo, ni tampoco suspende las causas justas de terminación de trabajo por parte del empleador consagradas en el artículo 62 del CST, verbigracia, todo acto inmoral o delictuoso que el trabajador cometa en el taller, establecimiento o lugar de trabajo o en el desempeño de sus labores.

Tal como lo ha venido denominando la academia¹, la protección ofrecida en el artículo 26 *ibídem* corresponde a un fuero de salud sin precedentes que en su aplicación corre el riesgo de sesgar su principal propósito: evitar la discriminación con ocasión del estado de salud del trabajador. El hecho de que se admita la prohibición de despido por el solo hecho de que se trate de una persona en condición de discapacidad sin atender, eventualmente, el resto de las razones legales que pueda ofrecer el empleador trae por consecuencia que la empresa pública y privada cree y aumente las barreras de acceso laboral para estas personas por la magnitud de la coerción que contiene dicho artículo. Su redacción actual cercena el margen de maniobra de los empleadores para extinguir eventualmente una relación contractual con las personas que hagan parte de la población protegida con fundamento en una justa causa.

Esto sin contar que quien despida a un trabajador sin la mencionada autorización se hará acreedor de una indemnización equivalente a ciento ochenta días del salario y las demás prestaciones e indemnizaciones de ley. Aparte normativo que fue objeto de revisión por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-531 de 2000 en la que dejó expresa su exequibilidad bajo el entendido que el despido sin autorización no produce efectos jurídicos, por lo que procede además del pago de perjuicios *el reintegro de la persona*.

Los fueros en el ámbito laboral se caracterizan por ofrecer protección al trabajador lo que se traduce en un beneficio de estabilidad laboral que va más allá de las prerrogativas legales mínimas de protección que son ofrecidas al resto de trabajadores. Conforme reza el artículo 13 del CST, las disposiciones contenidas en el Código corresponden al mínimo de derechos y garantías consagradas a favor de los trabajadores. En ese sentido, los empleadores no gozan de libertad absoluta en sus relaciones con los trabajadores y buena parte de su accionar no está desprovisto de consecuencias, por lo que para el despido de cualquier trabajador deberá ser en sujeción a las justas causas, las que son taxativas y se encuentran consagradas en la ley, estipuladas en el CST, o sin justa causa so pena de hacerse acreedor de la indemnización de tarifa legal por ese solo hecho, consagrada en el artículo 64 del mismo código. Luego, para los propósitos plasmados en la iniciativa este Ministerio encuentra ajustado al ordenamiento jurídico superior la redacción propuesta de tal suerte que la prohibición de despido de persona en condición de discapacidad lo sea por causa de su estado de salud sin perjuicio del despido que proceda con sustento en alguna de las justas causas del CST sin que medie autorización de autoridad competente.

Es importante anotar, en cualquier caso, que una reforma en dicho sentido goza de antecedentes, contenida en el otrora artículo 137 del Decreto-ley 19 de 2012, disposición que remplazaba lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 361 de 1997, la cual fuera declarada inexecutable mediante Sentencia C-744 de 2012 en razón a que la Corte Constitucional consideró que el Presidente de la República había excedido las facultades extraordinarias que le fueran concedidas en su momento. No obstante, frente a la materia regulada y sobre la cual recayó la competencia excedida, la alta Corporación expresó:

“... es claro que el Presidente de la República asumió una competencia que no le fue otorgada por el Congreso, habida cuenta que más que suprimir un trámite innecesario que generare ineficiencia en la administración pública, o incítase a la corrupción, desmontó una medida concebida para la protección de personas con discapacidad, lo que es función exclusiva del legislador, dentro de su connotación democrática, que determinará si es apropiado y conveniente restringirla o morigerarla si en realidad estuviere resultando contraproducente, o por el contrario debiera ampliarla, todo lo cual habría de acometer democráticamente. Con las cargas argumentativas y el indefectible debate que le son propios. En otras palabras, lo que decidirá esta Corte en la presente oportunidad emana del exceso en la aplicación de las facultades extraordinarias con las que el legislador revistió al Ejecutivo mediante el parágrafo 1° del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, para expedir “normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública” y no es óbice, prima facie, para que el propio Congreso, luego de cuidadosos análisis y recepción de criterios de expertos e interesados, acorde con los derechos inherentes a las personas que sobrelleven alguna discapacidad, concluya fundadamente que la autorización previa del Ministerio del Trabajo pueda ser morigerada, suprimida o remplazada ...”.

¹ [http://www.revistaslegis.com/BancoMedios/Documentos%20PDF/actualidad%2015%20\(19-24\).pdf](http://www.revistaslegis.com/BancoMedios/Documentos%20PDF/actualidad%2015%20(19-24).pdf)

Así las cosas, más allá de tratarse de una supresión de un fuero o una protección especial la propuesta está encaminada a llevar a unas justas proporciones la protección de los trabajadores en condición de discapacidad sin hacer más grave la solución que la problemática que se busca resolver, esto es que la fórmula que busca evitar la discriminación aumente las prácticas de discriminación. Razones suficientes se esbozan para no considerada como una medida que transgreda el principio de no regresividad, a propósito de la observación efectuada por el alto Tribunal Constitucional en la sentencia anteriormente mencionada².

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario resaltar que la implementación de fueros laborales no son mecanismos absolutos ni pueden convertirse en una camisa de fuerza para la garantía real y efectiva de los derechos de la población que merece protección especial, habida cuenta que la protección laboral reforzada siempre coarta la libertad de empresa, por lo que no son medidas bien recibidas por las empresas y los gremios privados ya que desincentivan la contratación de personas, además de afectar la inversión extranjera y con ello el ingreso de capitales y nuevas tecnologías. Es por lo que se aboga por la protección de las personas de especial protección a través de políticas integrales del orden social, político, económico, cultural, entre otros, que respondan a un sistema uniforme de acciones e instituciones.

Adicionalmente, es bueno tener presente que hace ya unos años ha hecho carrera en nuestro país la protección de los trabajadores mediante la consagración de fueros, no solamente el que contiene el proyecto de ley, pues existen otros que a pesar de sus bondades para el trabajador su aplicación en la práctica no han estado ajenos a críticas por las dificultades de armonizar la gestión y eficiencia empresarial con la protección reforzada, tales como el fuero de maternidad, sindical y de acoso laboral.

Es por lo anterior que se recomienda evaluar otras alternativas de protección laboral diferentes a la planteada en casos de despidos colectivos de trabajadores dados los incentivos adversos, especialmente, el desestímulo en la contratación de estas personas y la reducción de la demanda de estos trabajadores lo que dificulta su entrada al mercado laboral.

Finalmente, respecto a la propuesta que los empleadores puedan deducir de la renta el 200% del valor de los salarios y prestaciones sociales pagados durante el año o periodo gravable a trabajadores en condición de discapacidad, actualmente la norma que se pretende modificar, el artículo 31 de la Ley 361 de 1997, establece que dicho porcentaje de deducción aplicará para los empleadores que ocupen trabajadores en condición de discapacidad no inferior al 25% comprobada. Luego, la propuesta amplía la base gravable sobre la cual recae la deducción lo que se traduce en menos ingresos para la Nación por concepto de impuesto de renta y complementarios, impacto fiscal que no se en-

² “Sentencia C-744 de 2012 “... (iii) La estabilidad laboral reforzada de las personas con alguna discapacidad es un derecho constitucional que demanda acciones afirmativas, dada su relación con la dignidad humana, la igualdad y la integración social, cuyos alcances en materia de protección y salvaguarda no pueden ser restringidos por el Estado, salvo que existan estrictas razones suficientes que así lo ameriten, para no desconocer el principio de no regresividad...”.

cuentra sustentado en el proyecto de ley a la luz de las exigencias del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, esto es la consagración de fuentes sustitutas de financiación por cuenta de la medida adoptada.

La ampliación en comento busca sin duda incentivar la contratación laboral de las personas en condición de discapacidad, no obstante, es necesario para estos efectos no dejar de lado el grado de discapacidad que comprometa al trabajador conforme a las labores o el oficio realizado, pues bien puede suceder que los empleadores se inclinen por vincular trabajadores con grados mínimos de discapacidad en perjuicio de aquellos cuya discapacidad comprometa de manera ostensible su capacidad laboral; preferencia que corresponde a una práctica discriminatoria y por esa vía la medida no logra su cometido, por lo que se recomienda la implementación de incentivos preferenciales atendiendo el grado de discapacidad.

Ahora, el texto propuesto habla de *trabajadores con discapacidad certificada* lo que puede llevar a equívocos y malversaciones en la medida que abre la puerta para que se admitan interpretaciones en relación con la mencionada certificación. Bien puede entenderse que la certificación no es cualificada o es cualquiera que sea expedida por un médico tratante, lo que para efectos fiscales es problemático por cuanto se presta para malas prácticas a fin de obtener el beneficio tributario en perjuicio del erario público. Para efectos fiscales, el documento de comprobación debe seguir las reglas establecidas en las normas especiales que regulan actualmente la materia y por las autoridades competentes, lo que no sobra ser expuesto explícitamente en el proyecto de ley.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones durante el trámite legislativo, no sin antes manifestarle muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,



COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.- Bogotá D.C., a los veintiocho (28) días del mes de Marzo del año dos mil dieciséis (2016) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes Consideraciones.

CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
 REFRENADO POR: ANDRÉS ESCOBAR ARANGO VICE-MINISTRO TÉCNICO
 AL PROYECTO DE LEY No. 18/2015 SENADO
 TÍTULO DEL PROYECTO POR LA CUAL SE PROMUEVE EL ACCESO AL TRABAJO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.
 NÚMERO DE FOLIOS: TRES (03)
 RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA: LUNES (28) VEINTIOCHO DE MARZO DE 2016
 HORA: 9:10 P.M.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El secretario



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
 SECRETARIO GENERAL
 Comisión Séptima del H. Senado de la República

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DE PORTLAND CENTRAL AMERICA SOLIDARITY COMMITTEE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 018 DE 2015 SENADO

por la cual se promueve el acceso al trabajo para personas con discapacidad y se dictan otras disposiciones.

17/3/2016

Honorable Senador, Coordinador de Proyecto de ley número 018 de 2015, Eduardo Enrique Pulgar Daza.

Honorable Senador, Ponente de Proyecto de ley número 018 de 2015, Orlando Castañeda Serrano.

Honorable Senador, Ponente de Proyecto de ley número 018 de 2015 de 2015, Antonio José Correa Jiménez.

Honorable Senador, Ponente de Proyecto de ley número 018 de 2015, Nadia Georgette Blel Scaff.

Honorable Senador, Ponente de Proyecto de ley número 018 de 2015, Édinson Delgado Ruiz.

Referencia: Proyecto de ley número 018 de 2015, por la cual se promueve el acceso al trabajo para personas con discapacidad y se dictan otras disposiciones.

Cordial saludo:

Escribimos hoy, como organización internacional con 35 años de experiencia respondiendo cuando vemos atropellos a los derechos del pueblo de América Latina, para expresar nuestra oposición completo al Proyecto de ley número 18 de 2015.

No es difícil para nosotros anotar que esta es una ley escrita para el beneficio de las empresas, pero engañosamente escrito como si es una ley para beneficiar los trabajadores enfermos. Primero, la falta de distinguir entre una persona que ha nacido con una discapacidad y otro que ha desarrollado una discapacidad física por las condiciones del trabajo es la primera indicación de una gran problema. Por tratar ambos tipos de “personas con discapacidad” como son solo

un grupo es desconocer la responsabilidad real de la empresa que por malas condiciones laborales, causó el trabajador enfermar.

Segundo, cualquier intento quitar la protección del trabajador enfermo, la Estabilidad Laboral Reforzada, establecido en artículo 26 de Ley 361 de 1997 y apoyado con legislación subsecuente, es un ataque al trabajador enfermo. Por medio de modificar lenguaje o poner nuevas arreglos contradictorias con lo ya establecido, están atacando la Estabilidad Laboral Reforzada, que ustedes bien saben, ha sido la herramienta jurídica que los trabajadores enfermos han tenido como recurso.

Proyecto de ley número 018 pretende legalizar el despido de trabajadores enfermos, un hecho que empeora las condiciones laborales de Colombia, resultando en más riesgo, más enfermedades profesionales, y más trabajadores discapacitados. Otras intentas similares han estado declarado inexecutable, imaginamos que también pasaría con Proyecto de ley número 018 de 2015. Pero primero, miles de trabajadores enfermos estarían despedidos. Pedimos que ustedes no sigan adelante con este proyecto.

Atentamente,

Paige Shell-Spurling
 Paige Shell-Spurling
 Coordinador, Sección de Colombia, Portland Central America Solidarity Committee (PCASC)

Cc: Brenna Duggan, Agregada Laboral de la Embajada de EEUU

COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.- Bogotá D.C., a los dieciocho (18) días del mes de Marzo del año dos mil dieciséis (2016) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes Consideraciones.

COMENTARIOS DE: PCASC
 REFRENADO POR: PAIGE SHELL-SPURLING, COORDINADOR SECCIÓN DE COLOMBIA
 AL PROYECTO DE LEY No. 18/2015 SENADO
 TÍTULO DEL PROYECTO POR LA CUAL SE PROMUEVE EL ACCESO AL TRABAJO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.
 NÚMERO DE FOLIOS: DOS (02)
 RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA: VIERNES DIECIOCHO (18) DE MARZO DE 2016
 HORA: 2:25 P.M.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El secretario



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
 SECRETARIO GENERAL
 Comisión Séptima del H. Senado de la República

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DE UNIÓN DE ENFERMOS DE COLMOTORES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 18 DE 2015 SENADO

por la cual se promueve el acceso al trabajo para personas con discapacidad y se dictan otras disposiciones.

Honorables Senadores

COMISIÓN SÉPTIMA

SENADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

La ciudad

Honorables Magistrados:

Nosotros **JHON ROBINSON RÍOS** y **LILIANA MARCELA QUEMBA YANQUEN**, obrando

en nuestra condición de Presidente y Abogada respectivamente de la ASOCIACIÓN DE UNIÓN DE ENFERMOS DE GENERAL MOTORS COLMOTORES S. A. (UNECOL), mediante el presente escrito, queremos expresar nuestra posición frente al Proyecto de ley 018, en los siguientes términos:

La Asociación “**UNIÓN DE ENFERMOS DE COLMOTORES (UNECOL)**” es una organización sin ánimo de lucro, creada el día 25 de febrero del año 2012, e identificada con el NIT 900.509.432-1, su constitución se realizó por la necesidad de la defensa de los derechos de los trabajadores enfermos de la GENERAL MOTORS COLMOTORES S. A.

En razón a la excesiva carga laboral, a los movimientos repetitivos, antigравitacionales y fuera de los ángulos de confort y ante la evidente omisión por parte de las ARL (S), los trabajadores han desarrollado enfermedades en su sistema osteomuscular descritas como enfermedades LABORALES en el Decreto 1477 de 2014, por ser enfermedades músculo esqueléticos y del tejido conjuntiva Grupo XII Parte B, Sección 2, a saber: DISCOPATÍAS LUMBARES, DISCOPATÍAS CERVICALES, HERNIAS LUMBARES, HERNIAS CERVICALES, SÍNDROME DE MANGUITO ROTATORIO, BURSITIS, SINOVITIS, TENOSINOVITIS, EPICONDILITIS MEDIA y LATERAL, SÍNDROME DE TÚNEL DEL CARPO.

Los cargos que tienen mayor incidencia en la aparición de estas patologías son los de tipo OPERATIVO como SOLDADORES, ENSAMBLADORES, LATONEROS, PINTORES, LÍDERES DE EQUIPO Y LÍDERES DE GRUPO.

Ahora bien, es claro que para el ingreso a la compañía cada uno de los aspirantes estaba sano y sin limitación de movimiento, totalmente APTOS para desarrollar trabajos de tipo OPERATIVO, prueba de ello son los exámenes médicos de ingreso, –que reposan en las historias clínicas ocupacionales, cuya custodia está a cargo del Departamento Médico de la Empresa–, que dan cuenta del estado de salud con el que ingresamos. Posteriormente debido a la sobre exposición a factor de riesgo laboral, empezaron a generarse las consultas médicas por dolores osteomusculares, para, finalmente, ser diagnosticados con patologías altamente limitantes y de carácter degenerativas.

5° Abusos de la empresa GM COLMOTORES S.A. en contra de sus trabajadores:

5.1. Despido de trabajadores enfermos, con patologías previamente diagnosticadas y sin el permiso requerido para tal fin por parte de la Oficina del Trabajo del Ministerio del Trabajo.

La Empresa GM COLMOTORES ha despedido a trabajadores enfermos sin el respectivo permiso del Ministerio de Trabajo, no obstante la protección establecida en el artículo 26 de la Ley 361 de 1997 han servido para garantizar sus derechos constitucionales y obtener sus reintegros laborales mediante acciones de tutela, con la exigencia de que la empresa debe ubicarlos en un puesto de trabajo acorde con sus condiciones de salud, es así que más de once (11) trabajadores enfermos afiliados a UNECOL han sido reintegrados por orden judicial, y en el caso del compañero EDUARDO MÉNDEZ POLANÍA mediante Auto 251

de 2014 la Honorable Corte Constitucional declaró la Nulidad del numeral 9 de la Sentencia 651 de 2012 por considerar que había vulnerado el derecho fundamental al debido proceso, y dejó en evidencia una vez más el actuar indolente de la Empresa GM COLMOTORES S. A. de despedir a sus trabajadores enfermos.

De esta manera, no sólo el trabajador enfermo se ha beneficiado del artículo 26 de la Ley 361 de 1997, sino también sus familias –ya que en su gran mayoría son padres cabeza de familia–, han podido continuar con los tratamientos médicos y terapéuticos por cuanto han seguido cotizando al sistema general de salud y pensión y han sido salvaguardados de quedar en una evidente desprotección.

Aunque muchos se han beneficiado, existen otros compañeros que no lo han hecho, la razón es que decidieron iniciar sus procesos por la vía ordinaria –Juzgados Laborales–, esperar el término de 2 o 3 años para recibir una sentencia absolutoria, es decir que le niegan el derecho a la estabilidad laboral reforzada, por cuanto para el día del despido no reunían el requisito exigido por la Corte Suprema de Justicia, esto es tener el 15 o más porcentaje de pérdida de capacidad laboral.

Es de aclarar, que en esta compañía todos los trabajadores se enferman de las mismas patologías, por tanto es viable que en los exámenes médicos preventivos realizados de manera periódica por el Departamento Médico, puedan identificar que trabajador se está empezando a enfermar, para así poderle dar por terminado el contrato laboral antes de la notificación de calificación de pérdida de capacidad laboral, despidiendo así al trabajador ya enfermo pero sin el requisito que exige la justicia ordinaria, por tanto, cualquier juicio que inicie el trabajador en esta circunstancias lo perderá.

5.2. Es importante, señalar que a muchos de nosotros nos han prescrito medicamentos para el dolor, tranquilizantes y sedantes, medicamentos que debemos consumir durante el día y la noche, por tanto debemos ejecutar la labor bajo la influencia de fármacos con efectos adversos tales como somnolencia, temblores, pérdida de memoria, dificultad para la concentración y la motricidad fina, lo que ocasiona disminución en la cuota de producción personal, aumento del grado de riesgos de accidentes, e incremento de daño de materiales. Esta situación no la buscamos nosotros, ya que como lo manifestamos, ingresamos sanos y sin limitación de movimiento, por tanto sería ilógico que una empresa que no nos enfermó quisiera contratarnos para sus servicios.

6° Abusos de la ARL COLPATRIA y de la ARL SURA en contra de los trabajadores de GM COLMOTORES:

6.1. La ARL tiene por mandato legal, elaborar el ANÁLISIS DE PUESTO DE TRABAJO para aportarlo a las JUNTAS DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y así, esta a su vez tomar la decisión de calificar el origen de las respectivas enfermedades, sin embargo dicho documento es MENTIROSO la información allí plasmada es contraria a la realidad de cada trabajador, en cuanto a pesos de herramientas, movimientos, ángulos de confort. En resumen todo lo descrito allí le hace creer a la Junta Médica que la labor realizada

por el trabajador es suave y que no implica riesgo para desencadenar la enfermedad.

Es por esta razón que a muchos de mis compañeros, pese a que desarrollamos las mismas funciones, utilizamos las mismas herramientas y padecemos las mismas enfermedades, han sido calificadas sus enfermedades como de origen COMÚN.

Las ARL COLPATRIA y LA ARL SURA HAN INCURRIDO EN FRAUDE PROCESAL, por cuanto por sus actuaciones MENTIROsas han inducido en error a los miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez al emitir dictámenes de ORIGEN COMÚN de mis compañeros.

6.2. Prueba de ello, son los dictámenes de calificación de las Juntas de Calificación de Invalidez emitidos por las diferentes salas, en donde paradójicamente, para una Sala hay evidencia de factor de riesgo laboral en un puesto de trabajo “soldador”, para la otra Sala, ese mismo puesto de trabajo “soldador, no representa ningún riesgo.

Es así, que tenemos compañeros que con las mismas enfermedades y con las mismas funciones han sido calificados en salas diferentes con calificaciones contradictorias.

CONCEPTO

Por tanto honorables Senadores, esta es la condición de los trabajadores de GM COLMOTORES S. A., y muy seguramente, la de muchos trabajadores Colombia que al igual que nosotros ingresamos sanos, dimos nuestra fuerza laboral y vida al servicio de una compañía y ésta en retribución nos endilgó enfermedades incapacitantes de tipo laboral, por si fuera poco, no sólo se conforman con destruirnos físicamente sino que opta por DESPEDIRNOS para en lugar nuestro colocar un trabajador sano, que a diferencia nuestra, le va a representar más fuerza laboral, mayor productividad, cero ausentismo laboral.

Es así que con la modificación del artículo 26 de la Ley 361 de 1997, incluido en el artículo 19 del Proyecto de ley número 011 de 2015 nosotros los trabajadores que ingresamos sanos y las empresas nos enfermaron quedaríamos en una evidente desprotección por parte del Estado, ya que nuestra situación la resolvería el empleador –sin requerir el permiso de una autoridad competente– y pagándonos una irrisoria suma de seis (6) meses de salario, a título de indemnización por nuestra enfermedad.

Es claro que esta suma de dinero no compensa el daño que nos causó la empresa y estaríamos asegurados por tan sólo seis meses, pero después de ese tiempo, que será de la suerte de nosotros y de nuestras familias al ser aprobadas estas leyes.

Para nosotros es de vital importancia establecer una diferencia clara entre los discapacitados de nacimiento que deben ser incluidos en las leyes sociales de nuestro país, pero también deben pensar en los discapacitados que estamos laborando y que la empresa no halla la manera de despedirnos, que, por estar en vigencia el artículo 26 de la Ley 361 de 1997 no lo ha podido hacer.

Por último, no podemos pasar por alto que el índice de trabajadores enfermos y discapacitados que tienen

la mayoría de las empresas nacionales y multinacionales es significativo, por tanto no puede ser aprobada una ley que nos excluya, lesionando así a buena parte de la población trabajadora de esta Nación.

Respetuosamente,



* * *

CONCEPTO JURÍDICO DE ASOFONDOS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 91 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se adoptan medidas para aumentar la cobertura en el Sistema General de Pensiones.

Bogotá, D. C., 17 de marzo de 2016

C-256-16

Doctor

JESUS MARÍA ESPAÑA

Secretario

Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Comentarios preliminares de Asofondos al Proyecto de ley número 91 de 2015 Senado.

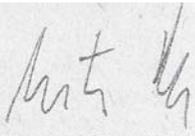
Respetado doctor España:

Reciban un cordial saludo de parte de la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía (Asofondos) y del mío propio.

Por medio de la presente me permito remitirle los comentarios preliminares de ASOFONDOS al Proyecto de ley número 91 de 2015 Senado, *por medio de la cual se adoptan medidas para aumentar la cobertura en el Sistema General de Pensiones* para que obren dentro del expediente del mismo.

Agradecemos su atención,

Cordialmente,



SANTIAGO MONTENEGRO TRUJILLO
Presidente

Comentarios preliminares de ASOFONDOS al Proyecto de ley número 91 de 2015 Senado *Proyecto de ley número 011 de 2015, por medio de la cual se adoptan medidas para aumentar la cobertura en el Sistema General de Pensiones.*

El Sistema General de Pensiones (SGP) en Colombia tiene tres grandes retos que deben ser enfrentados con la mayor prontitud y rigurosidad posible. Estos son: Cobertura, sostenibilidad y equidad. Aunque alguno pueda estar más rezagado que otro, es necesario modificar la normativa vigente teniendo en cuenta el impacto sobre cada una de estas tres variables.

En términos generales consideramos que el borrador del proyecto de ley tiene elementos que pueden ayudar a mejorar el funcionamiento del SGP, no obstante algunas propuestas pueden poner en gran riesgo al sistema, sin tener un gran beneficio para la población en general.

Las siguientes son las propuestas que consideramos pueden ayudar al buen funcionamiento del SGP, entendido este como la consecución de los logros definidos anteriormente:

Aumentar los años para el cálculo del ingreso base de liquidación: Esta propuesta impacta positivamente sobre sostenibilidad y equidad, sin afectar cobertura.

Aumentar fuente de recursos para el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), puntualmente para la subcuenta de solidaridad: Se estima que este fondo se agote en el 2020, por ende es necesario buscar fuentes de ingresos adicionales para alimentar el FSP. Aunque es un objetivo muy bueno, que apunta a mejorar tanto cobertura, como sostenibilidad y equidad, existe un fuerte impedimento para utilizar los recursos del FONPET para ese fin, estos deben ser utilizados exclusivamente por y para los territorios, dado que son unos recursos que ellos mismos han ahorrado para cubrir su pasivo pensional, por eso cuando este pasivo está cubierto, los territorios pueden solicitar el excedente para llevar a cabo sus políticas locales. Por todo lo anterior, creemos importante revisar si esta es la mejor fuente de ingresos adicionales para el FSP.

Devolución de saldos e indemnización sustitutiva por vejez para BEPS: Este es el mecanismo más importante que se tiene para aumentar cobertura de forma responsable, es decir sin afectar la sostenibilidad, ni la equidad dentro del sistema. Consideramos pertinente que sea más clara la redacción para dar mejor sustento al hecho de canalizar por defecto estos recursos para BEPS.

No exigir requisitos adicionales a las semanas y edad para acceder a la Garantía de Pensión Mínima (GPM): Esto es sumamente importante para que este mecanismo opere correctamente.

Incentivos tributarios para los aportes voluntarios en las cuentas de pensiones obligatorias: Esta medida es importante porque puede ayudar a mejorar la cobertura y no afecta la equidad ni la sostenibilidad del sistema. Actualmente los aportes voluntarios que se hacen a la cuenta de pensiones obligatorias pueden ser retirados sin ninguna sanción dentro de los seis meses siguientes a la fecha de consignación. Con este artículo puede confundirse la posibilidad de retirar con la pérdida del beneficio tributario por el retiro. Aunque entendemos que el propósito del artículo es el segundo hay que tener presente que el control fiscal es muy complejo pues el beneficio tributario estaría en cabeza del empleador bajo el supuesto del cumplimiento de una condición que está en cabeza del afiliado.

Por su parte los puntos que consideramos pueden traer consigo múltiples problemas al SGP y creemos que podrían replantearse son los siguientes:

Disminuir el requerimiento de semanas tanto en el Régimen de Prima Medía (RPM) como para acceder a la GPM, condicionado a seguir cotizando por medio de la pensión hasta obtener las semanas requeridas inicialmente: Esta es una propuesta que *afecta inmensamente tanto la sostenibilidad como la equidad del sistema, con un impacto muy bajo en cobertura.* Las estimaciones del modelo de Asofondos con respeto a estas propuestas indican que el efecto sobre cobertura para 2055 es de apenas 14 puntos porcentuales (pasando de 19,4% a 33,4%) mientras que el gasto que debe incurrir el Gobierno nacional para cubrir a la población pensionada por el RPM y a estos nuevos beneficiarios sería del 8,7% del PIB (sin esta reforma sería de 0,3%), esto sin contar el gasto en regímenes especiales. Es importante tener presente que lo anterior sería más del doble de lo que actualmente se está destinando en el Presupuesto General de la Nación (PGN) para pensiones, y recordemos que este es el rubro más alto de todo el presupuesto. Para 2055 el gasto del GNC sería tan alto debido a que el Fondo de Garantía de Pensión Mínima se agotaría en el 2044, 20 años antes de la proyección realizada con el escenario actual.

Devolución de saldos e indemnización sustitutiva por invalidez y sobrevivencia para BEPS: Con respecto a este punto es importante tener presente que tanto el mecanismo como la misma ley definió que los Beneficios Económicos Periódicos

serían un mecanismo alternativo a la pensión por vejez, para lograr implementar esta propuesta debe haber otra reforma, y a su vez una implementación completamente nueva de BEPS para estos casos de invalidez y sobrevivencia.

Traslado de los recursos de la capitalización sin necesidad de Convenios

Si bien constituye una buena iniciativa el permitir el traslado de los recursos de un país a otro en aquellos casos en los que un nacional se traslade a otro país en donde se tenga un sistema de capitalización, la misma conlleva riesgos que implican una revisión.

- a) El no actuar bajo el marco de un convenio internacional implica que no haya aplicación de cláusulas protectoras para los inmigrantes como trato igual o el principio de reciprocidad.
- b) Permitir que los recursos salgan de las cuentas de ahorro individual a otro país con capitalización, no obliga al otro país a recibir en calidad de aportes obligatorios dichos recursos.
- c) Inexistencia de control por parte del Estado colombiano de que dichos recursos cumplan la finalidad determinada por la Constitución, que no es otra diferente a materializar que la persona tenga un medio de subsistencia en la vejez.

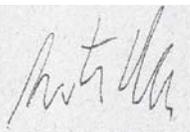
Por último y aun cuando el proyecto busca traslados de recursos entre sistemas de capitalización, es importante resaltar que no todos los países tienen el régimen de capitalización. También existe el sistema de reparto con beneficio definido, por lo que las iniciativas que busquen contabilizar aportes o semanas deben prever el costo que para la nación implica en el reconocimiento de pensiones en las que no opera el principio de traslado de recursos.

Ahora tratándose del régimen de capitalización y ante la imposibilidad de controlar que los recursos guarden la destinación fijada por la Constitución y la ley, el Estado como garante del sistema pensional, puede ser en última instancia el que atienda la pensión del trabajador migrante aun cuando sus recursos ya no se encuentren en Colombia.

Estos comentarios se realizan con el propósito de iniciar una discusión técnica que sea la base para reestructurar el SGP, siempre buscando los tres objetivos primordiales de cualquier sistema pensional: Cobertura, equidad y sostenibilidad.

Agradecemos de antemano el espacio brindado para poner de presente los comentarios presentados.

Respetuosamente,



SANTIAGO MONTENEGRO TRUJILLO
Presidente

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA.- Bogotá D.C., a los dieciocho (18) días del mes de Marzo del año dos mil dieciséis (2016) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes Consideraciones.

COMENTARIOS DE ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTIAS ASOFONDOS
REFRENDADO POR: SANTIAGO MONTENEGRO TRUJILLO, PRESIDENTE
AL PROYECTO DE LEY No. 91/2015 SENADO
TÍTULO DEL PROYECTO: "POR LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA AUMENTAR LA COBERTURA EN EL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".
NÚMERO DE FOLIOS: CUATRO (04)
RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA: VIERNES DIECIOCHO (18) DE MARZO DE 2015
HORA: 11:57 A.M.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El secretario



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO GENERAL
Comisión Séptima del H. Senado de la República

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DE LA ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE FABRICANTES DE AUTOPARTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 097 DE 2015 SENADO

por la cual se prohíbe la producción, comercialización, exportación, importación y distribución de cualquier variedad de asbesto en Colombia.

Bogotá, D. C., 17 de marzo de 2016

CLLA-088

Doctor

ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

Presidente de la Comisión Séptima

Honorable Senado de la República

Ciudad

Asunto: Comentarios de, la Asociación Colombiana de Fabricantes de Autopartes (ACOLFA), al Proyecto de ley número 097 de 2015 Senado, por la cual se prohíbe la producción, comercialización, exportación, importación y distribución de cualquier variedad de asbesto en Colombia.

Honorable Senador Correa:

La Asociación Colombiana de Fabricantes de Autopartes (ACOLFA), es un gremio constituido por empresas fabricantes de partes e insumos para vehículos automotores, cuyo objetivo es fortalecer el desarrollo de la industria automotriz en Colombia, generando mayor valor agregado en cada uno de los productos y procesos, a fin de lograr de manera permanente una mayor competitividad y hacer de aquella, una industria de clase mundial.

Dentro de nuestros miembros, se cuentan empresas que utilizan la fibra de crisotilo con responsabilidad y seguridad, en la fabricación de productos para sistemas de frenos que brindan protección especialmente para los vehículos de carga y transporte de pasajeros, en la topografía de las carreteras colombiana, que en muchos sectores tienen un importante gradiente de descenso y requieren productos que garanticen la seguridad en el frenado.

En el sector de fabricación de productos para frenos con fibra de crisotilo, se generan 1.200 empleos directos y aproximadamente 30.000 empleos indirectos. Estimamos que aproximadamente 400.000 vehículos de servicio público de carga y 200.000 vehículos públicos de pasajeros en Colombia, frenan con productos fabricados con fibra de crisotilo; adicionalmente, calculamos que aproximadamente 3.200.000 vehículos particulares utilizan los mismos productos.

Estas cifras señalan la importancia de este sector en la generación de empleo y en la seguridad que brinda al tránsito vehicular en nuestro país.

Nos oponemos a la iniciativa que propende por la prohibición de esta importante fibra, por los argumentos que exponemos a continuación y propendemos por la aplicación de la exigente regulación que se tiene actualmente en el país y por la inspección, la vigilancia y el control de las autoridades competentes para asegurar su cumplimiento.

1. Es conocido que no todos los tipos de asbesto son iguales. Para la fabricación de los productos de fricción (frenos) siempre se han utilizado fibras de crisotilo, que es una fibra más segura; y en ningún momento, se han utilizado las variedades anfíboles que están prohibidas en Colombia por sus características de peligrosidad y han sido las causantes de los principales problemas de salud que se han asociado con este mineral.

2. No se cuenta con información confiable proveniente de organismos oficiales, y tampoco el proyecto la proporciona, en el sentido que bajo la forma segura como se utiliza actualmente la fibra de crisotilo y los controles que se aplican en materia de seguridad y salud en el trabajo por parte de las empresas, se esté afectando, o impactando, la preservación de la vida y la salud de los habitantes en Colombia.

3. Se requiere adelantar los estudios e investigaciones necesarios, que permitan ponderar los riesgos y la real afectación que esté generando a los trabajadores el uso de la fibra de crisotilo bajo las condiciones controladas como lo maneja actualmente la industria en Colombia.

4. Las diferentes fibras que se utilizan en el sector para la fabricación de los productos, requieren ser manejadas con criterios de seguridad, y respaldamos la afirmación en el sentido de que no existen materiales, o tecnologías, alternativos reconocidos por autoridad competente, como inofensivos o menos nocivos.

5. La Asamblea Mundial de la Salud (AMS), que es el órgano supremo en la toma de decisiones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), adoptó una resolución el mes de mayo de 2007 que está vigente, presentando un “Plan de Acción Mundial Sobre la Salud de los Trabajadores 2008-2017”. En mayo de

2007, la OMS expidió la Resolución WHA60.26¹ que se ajusta al plan de acción mundial, el cual establece un “enfoque diferenciado” entre los asbestos anfíboles (que no se comercializan en la actualidad) y la fibra de crisotilo (que es la que utilizan algunos de nuestros asociados). Por esta razón, no estamos de acuerdo con la afirmación en el sentido que la política oficial de la OMS sea la prohibición de la fibra de crisotilo.

6. No consideramos tampoco que esté probado, ni que se haya aportado en el proyecto la información en términos de frecuencia y gravedad, para determinar que las enfermedades asociadas con el uso del crisotilo tengan un comportamiento epidemiológico prioritario que justifique su declaratoria como eventos de interés en salud pública, más aún cuando después de haber averiguado en diferentes instancias no se tienen casos registrados de usuarios que hayan enfermado por el uso responsable de los productos fabricados con este material. Vemos con frecuencia la publicación de cifras alarmantes, y sin ningún sustento, que buscan llamar la atención del público y de las autoridades pero, insistimos, ni en el proyecto de ley, ni en los datos provenientes de las autoridades competentes, se ha evidenciado la magnitud de estas cifras.

7. Somos conscientes de los peligros que tienen las 118 sustancias clasificadas como comprobadamente cancerígenas para humanos de acuerdo con la Categoría I de la Agencia para la Investigación del Cáncer (IARC), y muchas de las cuales son manejadas en diversos sectores de la economía y la industria como el nuestro, pero lo que hay que reconocer es que el riesgo que pueda generarse hacia la salud individual, o colectiva, de los trabajadores y los usuarios de los productos terminados, es perfectamente controlable con la tecnología actual, el cumplimiento de la normatividad vigente y las medidas de seguridad y salud en el trabajo que aplican en las empresas.

8. Los fabricantes de productos de fricción siempre han utilizado estas fibras en aplicaciones de alta densidad, en donde las mismas van sumergidas, o fijas, en un aglutinante de resina que impide su liberación espontánea. En ningún momento los fabricantes han utilizado fibras de anfíboles, o han usado estas fibras en aplicaciones friables o de baja densidad, que han sido las causas de los problemas de salud que se asocian con estos materiales.

9. La evidencia científica y técnica es sólida, y sustenta la posibilidad de manejar la fibra de crisotilo con seguridad, sin generar ningún tipo de riesgo para la salud de los trabajadores y de los usuarios finales de los productos.

10. El marco regulatorio en Colombia es completo y su estricto cumplimiento, garantiza la protección de la salud de los trabajadores y del medio ambiente.

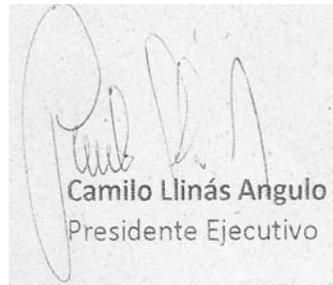
Honorable Senador Correa, el camino no es la prohibición.

Cumpliendo con nuestro propósito de fortalecer el desarrollo de la industria automotriz, estamos en total disposición de acompañar el cumplimiento de la exigente regulación vigente en nuestro país para el uso seguro de estas fibras, que garantice la protección de

¹ http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHASSA_WHA60-Rec1/S/WHASS1_WHA60REC1-sp.pdf.

los trabajadores, del medio ambiente y de los usuarios de los productos de los fabricantes de partes e insumos para vehículos automotores en Colombia.

Reciba un respetuoso y cordial saludo,



Camilo Llinás Angulo
Presidente Ejecutivo

COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA - Bogotá D.C., a los dieciocho (18) días del mes de Marzo del año dos mil dieciséis (2016) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes Consideraciones.

PROPUESTA DE ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE FABRICANTES DE AUTOPARTES, ACOLOFA
REFRENDADO POR: CAMILO LLINÁS ANGUILO, PRESIDENTE EJECUTIVO
AL PROYECTO DE LEY No. 97/2015 SENADO.
TÍTULO DEL PROYECTO: "POR EL CUAL SE PROHIBE LA PRODUCCIÓN, COMERCIALIZACIÓN, EXPORTACIÓN, IMPORTACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE CUALQUIER VARIEDAD DE ASBESTO EN COLOMBIA".
NÚMERO DE FOLIOS: 03 (TRES)
RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA: VIERNES, DIECIOCHO (18) DE MARZO DE 2016
HORA: 11:57 A.M.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El secretario



JESÚSMARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO GENERAL
Comisión Séptima del H. Senado de la República

CONTENIDO

Gaceta número 113 - Martes, 29 de marzo de 2016
SENADO DE LA REPÚBLICA
PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate en segunda vuelta en la Comisión Primera del Senado de la República y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 04 de 2015 Senado, 157 de 2015 Cámara, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.....	1
Informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de Acto legislativo número 4 de 2015 Senado, 157 de 2015 Cámara (segunda vuelta), por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera	8
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito público al informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 18 de 2015 Senado, por la cual se promueve el acceso al trabajo para personas con discapacidad y se dictan otras disposiciones.....	10
Concepto jurídico de Portland Central America Solidarity Committee al Proyecto de ley número 018 de 2015, por la cual se promueve el acceso al trabajo para personas con discapacidad y se dictan otras disposiciones	14
Concepto jurídico de Unión de Enfermos de Motores al Proyecto de ley número 18 de 2015 Senado, por la cual se promueve el acceso al trabajo para personas con discapacidad y se dictan otras disposiciones	14
Concepto jurídico de Asofondos al Proyecto de ley número 91 de 2015 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas para aumentar la cobertura en el Sistema General de Pensiones	16
Concepto jurídico de la Asociación Colombiana de Fabricantes de Autopartes al Proyecto de ley número 097 de 2015 Senado, por la cual se prohíbe la producción, comercialización, exportación, importación y distribución de cualquier variedad de asbesto en Colombia.....	18