



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO X - Nº 492

Bogotá, D. C., miércoles 26 de septiembre de 2001

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 101 DE 2001 CAMARA

*por medio del cual se reforma el artículo 219
de la Constitución Política.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

El artículo 219 de la Constitución Política quedará así:

“Los miembros de la fuerza pública podrán ejercer el derecho al sufragio, sin que les esté permitido participar en actos de propaganda, militancia, proselitismo ni en controversias políticas, en los términos del inciso 2° del artículo 127 de la Constitución”.

Parágrafo transitorio. La presente disposición rige a partir de las elecciones del año 2006.

Jeremías Carrillo Reina,

Representante a la Cámara por Bogotá.

Siguen firmas ilegibles.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El proyecto de acto legislativo busca la modificación del artículo 219, en el sentido de permitir a los miembros de la fuerza pública el ejercicio del derecho al sufragio.

Mucho se ha discutido, no sólo en Colombia sino en diversos países sobre la conveniencia de permitir a los miembros de la fuerza pública el ejercicio del derecho a elegir.

Si partimos de la base que la democracia se fundamenta en la libre determinación que toman los asociados para definir tanto su forma de gobierno como la persona que ha de regir sus destinos, debemos llegar a la conclusión inequívoca que a las fuerzas militares y la policía, como elementos integradores de la sociedad no les podemos seguir negando la posibilidad de intervenir con su voto en la definición de la clase de país que queremos y de las personas que en nuestro nombre deben dirigir la República.

Ya muchos países, varios de ellos latinoamericanos, han dejado aquella resistencia inicial que se presenta cuando se plantea el tema y han

avanzado hacia la posibilidad de permitir que los miembros de la fuerza pública, al igual que los servidores públicos que ejercen autoridad civil o política puedan hacer uso de su derecho al voto, sin que les sea permitido intervenir en actos proselitistas, de militancia o propaganda políticas.

En otras palabras, se trata de reconocer que como cualquier ciudadano, el miembro de la fuerza pública puede ejercer el derecho al sufragio. Y como cualquier servidor público que ejerce autoridad, en este caso militar o de policía, debe abstenerse de participar en actos de proselitismo, en la forma como quedó consagrado, respecto de esta clase de servidores, en el artículo 127 de la Carta Política de 1991.

En Colombia actualmente existen dos grandes grupos de ciudadanos a quienes les está prohibido el ejercicio del derecho al sufragio: los miembros de la fuerza pública y los condenados por la justicia penal. Mantener la prohibición a los primeros equivaldría a darles un tratamiento similar al que con toda razón la sociedad, ha impuesto a quienes infringen la ley.

Entre los países que han adoptado esta medida, sin que se haya generado traumatismo ni desorden institucional se encuentran Canadá, Estados Unidos de América, Uruguay, Panamá y recientemente Venezuela. Se sabe de otros países entre ellos Perú, que actualmente intentan incluir dentro de su normatividad constitucional y legal, esta figura.

Jeremías Carrillo Reina,

Representante a la Cámara por Bogotá.

Siguen firmas ilegibles.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 20 de septiembre del año 2001 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de Acto legislativo número 101 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Jeremías Carrillo Reina*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

PROYECTOS DE LEY

Bogotá, D. C.

Doctor

ANGELINO LIZCANO RIVERA

Secretario

Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

Apreciado doctor Rivera:

Comendidamente presento el proyecto de ley, "por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones", con el fin de que sea puesto a consideración de los honorables Representantes.

Cordialmente,

Ramiro Valencia Cossio,

Ministro de Minas y Energía.

ACTA DE PRESENTACION PERSONAL

PROYECTO DE LEY NUMERO 102 DE 2001 CAMARA

por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones.

A los veinticinco (25) día del mes de septiembre de 2001, siendo las 10:45 a.m., hace presentación personal el señor Ministro de Minas y Energía, doctor Ramiro Valencia Cossio, el Proyecto de ley número 102 de 2001, "por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones".

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

El Ministro de Minas y Energía,

Ramiro Valencia Cossio.

PROYECTO DE LEY NUMERO 102 DE 2001 CAMARA

por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El parágrafo cuarto del artículo 1° de la Ley 141 de 1994, quedará así:

"El ciento por ciento (100%) de los recursos destinados al fomento de la minería deberán aplicarse en los términos del artículo 62 de la Ley 141 de 1994. De estos el treinta por ciento (30%) serán administrados por el Instituto de Investigaciones de Geociencias, Minería y Química, Ingeominas y el setenta por ciento (70%) restante por la Empresa Nacional Minera, Minercol Ltda., o quien haga sus veces, la cual lo distribuirá de acuerdo con las prioridades del Gobierno Nacional y las necesidades de desarrollo de los tres subsectores mineros a saber: metales y piedras preciosas, minerales y materiales industriales, y minerales energéticos.

De los recursos anuales administrados por la Empresa Nacional Minera o quien haga sus veces, el cuarenta por ciento (40%) se destinarán a la ejecución de los proyectos mineros especiales y comunitarios, y aquellos contemplados en el artículo 62 de la Ley 141 de 1994. Para ello las entidades territoriales deberán presentar anualmente ante la autoridad minera y para aprobación en el Fondo Nacional de Regalías un programa integrado por los proyectos mineros especiales y comunitarios que se desarrollarán en el territorio de su competencia".

Artículo 2°. El parágrafo segundo del artículo 9° de la Ley 141 de 1994 quedará así:

"Se define como departamento productor aquel cuyos ingresos por concepto de regalías y compensaciones, incluyendo los de sus municipios productores, sea igual o superior al tres por ciento (3%) del total de las regalías y compensaciones que se generan en el país. No se tendrán en cuenta las asignaciones de recursos propios del Fondo Nacional de

Regalías ni las recibidas por los departamentos como producto de las reasignaciones establecidas en el artículo 54 de la Ley 141 de 1994".

Artículo 3°. El numeral 1 del artículo 10 de la Ley 141 de 1994 quedará así:

"1. Practicar, directamente o a través de delegados, visitas de inspección a las entidades territoriales beneficiarias de las regalías y compensaciones, y suspender el desembolso de ellas cuando la entidad territorial esté haciendo uso de las mismas en forma ineficiente o inadecuada, hasta tanto quede superada la situación".

Artículo 4°. El artículo 14 de la Ley 141 de 1994 quedará así:

"Artículo 14. *Utilización por los departamentos de las participaciones establecidas en esta ley.* Los recursos de regalías y compensaciones monetarias distribuidos a los departamentos productores tendrán la siguiente destinación:

a) El noventa y cinco por ciento (95%) a inversión en proyectos prioritarios que estén contemplados en el plan general de desarrollo del departamento o en los planes de desarrollo de sus municipios, y

b) El cinco por ciento (5%) para la interventoría técnica de los proyectos que se ejecuten con estos recursos.

Mientras las entidades departamentales alcanzan coberturas mínimas en indicadores de mortalidad infantil, cobertura básica de salud y educación, agua potable y alcantarillado, la entidad departamental correspondiente deberá asignar por lo menos el cincuenta por ciento (50%) del total de sus regalías para estos propósitos. En el presupuesto anual se separarán claramente los recursos provenientes de las regalías que se destinen a los sectores aquí señalados.

El Gobierno Nacional reglamentará lo referente a cobertura mínima.

Parágrafo 1°. Para los efectos de este artículo, también se tendrán como inversión las transferencias que hagan los departamentos de las participaciones de regalías y compensaciones en favor de los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social, Corpes, o de la entidad que lo sustituya, y de los Fondos de Inversión Regional, FIR.

Parágrafo 2°. Continuarán vigentes todas las cesiones de participaciones a las entidades públicas que con arreglo a leyes, decretos y convenios anteriores, hubieren efectuado los departamentos y municipios".

Artículo 5°. El artículo 15 de la Ley 141 de 1994 quedará así:

"Artículo 15. *Utilización por los municipios de las participaciones establecidas en esta ley.* Los recursos de regalías y compensaciones monetarias distribuidos a los municipios productores y a los municipios portuarios tendrán la siguiente destinación:

a) En noventa y cinco por ciento (95%) a inversión en proyectos de desarrollo municipal contenidas en el plan de desarrollo con prioridad para aquellas dirigidas al saneamiento ambiental y para las destinadas a la construcción y ampliación de la estructura de los servicios de salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos básicos esenciales, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 129 del Código de Minas (Ley número 685 de 2001);

b) El cinco por ciento (5%) para la interventoría técnica de los proyectos que se ejecuten con estos recursos.

Mientras las entidades municipales no alcancen coberturas mínimas en los sectores señalados asignarán por lo menos el setenta y cinco por ciento (75%) del total de sus participaciones para estos propósitos.

En el presupuesto anual se separarán claramente los recursos provenientes de las regalías que se destinen para los fines anteriores.

El Gobierno Nacional reglamentará lo referente a la cobertura mínima".

Artículo 6°. *Monto de las regalías.* El artículo 16 de la Ley 141 de 1994 se modificará así:

"Artículo 16. Establécese como regalía por la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad nacional, sobre el valor de la producción en boca o borde de mina o pozo, según corresponda, el porcentaje que resulte de aplicar la siguiente tabla:

Carbón (explotación mayor de 3 millones de toneladas anuales)	10%
Carbón (explotación menor de 3 millones de toneladas anuales)	5%
Níquel	12%
Hierro y cobre	5%
Oro y plata	4%
Oro de aluvión en contratos de concesión	6%
Platino	5%
Sal	12%
Calizas, yesos, arcillas	1%
Minerales radiactivos	10%
Minerales metálicos	5%
Minerales no metálicos	3%
Materiales de construcción	1%

Establécese como regalía por la explotación de hidrocarburos de propiedad nacional sobre el valor de la producción en boca de pozo, el porcentaje que resulte de aplicar la siguiente escala:

Producción diaria promedio mes Porcentaje	
Para una producción igual o menor a 5 KBPD	5%
Para una producción mayor a 5 KBPD e inferior a 125 KBPD	
Donde $X = 5 + (\text{producción KBPD} - 5 \text{ KBPD}) * (0.125)$	X%
Para una producción mayor a 125 KBPD	20%

Parágrafo 1°. Para todos los efectos, se entiende por "producción KBPD" la producción diaria promedio mes de un campo expresada en miles de barriles por día. Para el cálculo de las regalías aplicables a la explotación de hidrocarburos gaseosos, se aplicarán las siguientes equivalencias: para campos ubicados en tierra firme y costa afuera a una profundidad inferior a un mil (1.000) pies, un (1) barril de petróleo equivalente a cinco mil setecientos (5.700) pies cúbicos de gas multiplicado por un factor económico de 0.57 y, para campos ubicados en costa afuera a una profundidad de agua igual o superior a un mil (1.000) pies un (1) barril de petróleo equivalente a cinco mil setecientos (5.700) pies cúbicos de gas multiplicado por un factor económico de 0.456.

Parágrafo 2°. La presente norma se aplicará para todos los contratos que se firmen bajo la vigencia de la presente ley y/o a los descubrimientos de hidrocarburos de conformidad con el artículo 2° de la Ley 97 de 1993, o las normas que la complementen, sustituyen o deroguen, que sean realizados con posterioridad a la fecha de promulgación de la presente ley.

Parágrafo 3°. Igualmente se aplicará esta disposición a la producción incremental proveniente de los proyectos de producción incremental y a los campos no desarrollados, de acuerdo a la reglamentación que establezca el Gobierno Nacional.

Parágrafo 4°. El parágrafo segundo del artículo 16 de la Ley 141 de 1994, quedará así: Del porcentaje por regalías y compensaciones pactadas en el contrato vigente para la explotación del níquel en Cerromatoso, municipio de Montelíbano, se aplicará el primer cuatro por ciento (4%) a regalías y el cuatro por ciento (4%) restante a compensaciones. Para los contratos futuros o prórrogas, si las hubiere, se aplicará el porcentaje de regalías establecido en este artículo y se distribuirá de la siguiente manera: El siete por ciento (7%) a título de regalías y el cinco por ciento (5%) restante, a compensaciones.

Parágrafo 5°. El parágrafo 3° del artículo 16 de la Ley 141 de 1994, quedará así: "En el contrato de asociación entre Carbocol e Intercor, la regalía legal será de un quince por ciento (15%) a cargo del asociado particular conforme a lo estipulado por dicho contrato, lo cual se distribuirá según lo establecido en el artículo 32 de la presente ley. En el evento en que la empresa Carbocol sea liquidada, privatizada o sea objeto de un proceso de capitalización privada, la entidad que adquiera los derechos de dicha empresa deberá pagar un diez por ciento (10%) sobre el valor de la producción en boca de mina, el cual se liquidará así: Los cinco (5) primeros números porcentuales se aplicarán como regalías y se distribuirán en los términos del artículo 32 de la Ley 141 de 1994 y los cinco (5) puntos porcentuales restantes se aplicarán como compensacio-

nes, que se distribuirán así: Un cincuenta por ciento (50%) para la Corporación Autónoma Regional en cuyo territorio se efectúen las explotaciones y un cincuenta por ciento (50%) para la región administrativa de planificación o la región como entidad territorial a la que pertenezca el departamento respectivo. La liquidación, recaudo y distribución de estas regalías y compensaciones corresponde al Ministerio de Minas y Energía o la entidad que éste delegue.

Parágrafo 6°. El impuesto estipulado en los contratos o licencias vigentes para la explotación de carbón será sustituido por una regalía cuyo monto equivaldrá al de dicho tributo, a cargo del contratista, concesionario o explotador.

Parágrafo 7°. En los casos en los cuales opere la integración de títulos mineros de pequeña minería antes del 31 de diciembre del año 2010, los titulares de dicha integración estarán obligados a pagar durante los veinticinco (25) años siguientes a la fecha de la misma, el treinta por ciento (30%) del porcentaje total de regalías y compensaciones a que están obligados por aplicación de esta ley.

Parágrafo 8°. Para efectos de liquidar las regalías por la explotación de minas de sal se tomará el precio de realización del producto, neto de fletes y costos de procesamiento. Se tomará por precio de realización, el precio de venta de la Concesión Salinas o de la empresa que haga sus veces".

Artículo 7°. El artículo 17 de la Ley 141 de 1994 se modificará así:

"Artículo 17. *Regalías correspondientes a esmeraldas y demás piedras preciosas.* Las regalías correspondientes a la explotación de piedras preciosas será del uno punto cinco por ciento (1.5%) del valor del material explotado, se liquidará por parte del Ministerio de Minas y Energía, o por la entidad que éste designe y se declaran y pagarán directamente en la alcaldía del respectivo municipio productor.

Las regalías correspondientes a las esmeraldas y a las demás piedras preciosas que hayan sido explotadas por fuera de las concesiones del Estado, serán de un cuatro por ciento (4%) y se declararán y pagarán directamente en la Alcaldía del respectivo municipio productor".

Artículo 8°. El parágrafo 1° del artículo 29 de la Ley 141 de 1994, quedará así:

"Las regalías y compensaciones causadas por el transporte de recursos naturales no renovables o de sus derivados, por los municipios puertos marítimos del Golfo de Morrosquillo en los departamentos de Córdoba y Sucre serán distribuidas dentro de la siguiente área de influencia así:

a) Para los municipios del departamento de Sucre	50%
b) Para los municipios del departamento de Córdoba	50%
Total a) + b)	100%

La totalidad de estos recursos deberán ser invertidos por las entidades territoriales beneficiadas en los términos del artículo 15 de la Ley 141 de 1994.

El cincuenta por ciento (50%) que corresponde a los municipios del departamento de Sucre serán girados directamente así:

1. El diecisiete punto cinco por ciento (17.5%) para el municipio portuario marítimo del departamento de Sucre por donde se transporten los recursos naturales no renovables o sus derivados.

De este diecisiete punto cinco por ciento (17.5%) la tercera parte deberá ser invertida dentro del área de influencia del puerto, en el Corregimiento de Coveñas, los cuales serán manejados en cuenta separada. El incumplimiento de este mandato es causal de mala conducta, sancionada con destitución.

2. El tres por ciento (3%) en forma igualitaria entre los restantes municipios costaneros portuarios marítimos del departamento de Sucre en el Golfo de Morrosquillo.

3. El excedente hasta completar el cincuenta por ciento (50%), es decir el veintinueve punto cinco por ciento (29.5%) se distribuirá entre los restantes municipios del departamento de Sucre no contemplados en los incisos anteriores, ni productores de gran minería, utilizando los siguientes mecanismos de ponderación: --

El treinta por ciento (30%) se distribuirá igualitariamente, entre todos los municipios del departamento, no contemplados en el inciso anterior, ni productores de gran minería.

El cuarenta por ciento (40%) de la misma asignación se distribuirá proporcionalmente atendiendo el censo poblacional de cada municipio beneficiario.

El treinta por ciento (30%) restante se distribuirá en relación directamente proporcional con el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas de cada municipio beneficiario.

Para la obtención de las cifras a distribuir entre los municipios se utilizará la siguiente fórmula:

$$RCM = T * [(0.30 / NoM) + 0.4 (PM/PT) + 0.3 PMNBI/PTNBI]$$

RCM = Recursos que le corresponden a cada municipio

T = Total de recursos a distribuir

PT = Población total municipios a beneficiar

PM = Población del municipio

PTNBI = Población total con NBI de los municipios a beneficiar

PMNBI = Población con NBI del municipio

NoM = Número de Municipios a beneficiar.

La proporcionalidad utilizada en relación con la población y las necesidades básicas insatisfechas se dará en razón de la suma que arrojen los municipios beneficiarios, excluyendo los datos del municipio portuario marítimo del departamento de Sucre por donde se transporten los recursos naturales no renovables o sus derivados y los restantes municipios costaneros portuarios marítimos del departamento de Sucre en el Golfo de Morrosquillo.

El cincuenta por ciento (50%) que corresponde a los municipios de Córdoba serán girados directamente así:

1. El once punto cinco por ciento (11.5%) para el municipio portuario marítimo del departamento de Córdoba por donde se transporten los recursos naturales no renovables o sus derivados.

2. El nueve por ciento (9%) en forma igualitaria entre los restantes municipios costaneros portuarios marítimos del departamento de Córdoba.

3. El veintisiete punto cinco por ciento (27.5%) en forma igualitaria entre los restantes municipios del departamento de Córdoba no contemplados en los incisos anteriores ni productores de gran minería.

4. El excedente hasta completar el cincuenta por ciento (50%), es decir, el dos por ciento (2%), con destino al departamento de Córdoba para que sea transferido a la Corporación Autónoma de los Valles del Sinú y del San Jorge "CVS" para reforestación.

En el evento de que llegare a constituirse en un mismo departamento (Córdoba o Sucre), dos (2) o más municipios costaneros portuarios marítimos, por los cuales se transporten los recursos no renovables o sus derivados, el porcentaje asignado a estos municipios se aplicará a los volúmenes transportados por cada uno de ellos.

El escalonamiento establecido en el artículo 53 de la Ley 141 de 1994, se aplicará independientemente por cada municipio portuario por donde se transporten los hidrocarburos o sus derivados.

De la cuantía o monto total de las regalías y compensaciones de que trata el presente parágrafo se descontará a cada municipio las sumas que la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, o la Nación hayan entregado o entreguen a ellos a título de préstamos o anticipos".

Artículo 9º. El artículo 35 de la Ley 141 de 1994 quedará así:

"Distribución de las regalías derivadas de la explotación de esmeraldas y demás piedras preciosas.

Departamento de Boyacá	10%
Departamento de Cundinamarca	20%
Municipio de Muzo	6%
Municipio de Quípama	6%
Municipio de San Pablo de Borbur	6%
Municipio de Maripí	6%
Municipio de Pauna	5%

Municipio de Buena Vista	2%
Municipio de Otanche	6%
Municipio de Coper	2%
Municipio de Briceño	2%
Municipio de Tunungua	2%
Municipio de La Victoria	2%
Municipio de Chivor	8%
Municipio de Ubalá	2%
Municipio de Gachalá	2%
Municipio de Macanal	2%
Municipio de Almeida	2%
Municipio de Somondoco	2%
Municipio de Chiquinquirá	2%
Fondo Nacional de Regalías	5%
Total	100%"

Artículo 10. El artículo 41 de la Ley 141 de 1994, quedará así:

"Artículo 41. *Distribución de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de níquel.* Las compensaciones monetarias estipuladas en los contratos para la explotación de níquel, se distribuirán así:

Departamentos productores	42.0%
Municipios o distritos productores	2.0%
Municipios o distritos portuarios	1.0%

Corporación Autónoma Regional en cuyo territorio se efectúe la explotación 55.0%

Parágrafo. Las compensaciones monetarias por la explotación de níquel asignadas al departamento de Córdoba como departamento productor, se distribuirá entre los municipios no productores de la zona del San Jorge así:

Municipio de Puerto Libertador	9.0%
Municipio de Ayapel	8.0%
Municipio de Planeta Rica	8.0%
Municipio de Pueblo Nuevo	7.0%
Municipio de Buenavista	5.0%
Municipio de La Apartada	5.0%
Total	42.0%"

Artículo 11. El artículo 43 de la Ley 141 de 1994, quedará así:

"Distribución de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de las esmeraldas. Las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de la esmeralda se distribuirán así:

Departamento de Boyacá	10%
Departamento de Cundinamarca	20%
Municipio de Muzo	7%
Municipio de Quípama	7%
Municipio de San Pablo de Borbur	7%
Municipio de Maripí	7%
Municipio de Pauna	5%
Municipio de Buena Vista	2%
Municipio de Otanche	5%
Municipio de Coper	2%
Municipio de Briceño	2%
Municipio de Tunungua	2%
Municipio de La Victoria	2%
Municipio de Chivor	7%
Municipio de Ubalá	2%
Municipio de Gachalá	2%
Municipio de Macanal	2%
Municipio de Almeida	2%
Municipio de Somondoco	2%

Municipio de Chiquinquirá	2%
Minercol	3%
Total	100%”

Artículo 12. Los párrafos 1° y 2° del artículo 50 de la Ley 141 de 1994 quedarán así:

“Parágrafo 1°. Para la aplicación de los artículos 5, 49 y 50, para campos ubicados en tierra firme y costa afuera a una profundidad inferior a un mil (1.000) pies, un (1) barril de petróleo es equivalente a cinco mil setecientos (5.700) pies cúbicos de gas multiplicado por un factor económico de 0.57 y, para campos ubicados en costa afuera a una profundidad de agua igual o superior a un mil (1.000) pies un (1) barril de petróleo es equivalente a cinco mil setecientos (5.700) pies cúbicos de gas multiplicado por un factor económico de 0.456.”

“Parágrafo 2°. Cuando la producción sea superior a los cien mil (100.000) barriles promedio mensual diario, el excedente de regalías y compensaciones que resulte de la aplicación de este artículo se distribuirá así: Cuarenta por ciento (40%) para el Fondo Nacional de Regalías y sesenta por ciento (60%) para ser utilizado según lo establecido en el artículo 55 de la Ley 141 de 1994”.

Artículo 13. Al artículo 62 de la Ley 141 de 1994 se le adiciona el siguiente párrafo:

“Parágrafo. Para los efectos de la presente ley se entenderá además por promoción de la minería, la que se hace a través de las transferencias de recursos provenientes de regalías, destinadas preferentemente a los proyectos de integración de solicitudes y títulos de pequeña minería, dadas sus condiciones sociales, económicas y ambientales; con el objeto de hacer de dichos proyectos, una minería sostenible”.

Artículo 14. Para las explotaciones de recursos naturales no renovables que se encuentren en los espacios marítimos jurisdiccionales, la distribución de la participación de regalías y de las compensaciones se realizará en forma proporcional a las entidades territoriales con costas marinas que estén ubicadas hasta a 40 millas náuticas de la zona de explotación, en los términos estipulados en la Ley 141 de 1994. El Ministerio de Minas y Energía, previo concepto de la Dimar como autoridad marítima nacional, para cada caso, mediante Resolución, definirá cuáles y en qué proporción participará cada entidad territorial.

Artículo 15. Cuando en un resguardo indígena, o en un punto ubicado a no más de cinco (5) kilómetros de la zona del resguardo indígena, se exploten recursos naturales no renovables, el cinco por ciento (5%) del valor de las regalías correspondientes al departamento por esa explotación, y el veinte por ciento (20%) de los correspondientes al municipio se asignarán a inversión en las zonas donde estén asentadas las comunidades indígenas y se utilizarán en los términos establecidos en el artículo 15 de la Ley 141 de 1994.

Parágrafo. Cuando el resguardo indígena sea una entidad territorial, podrá recibir y ejecutar los recursos directamente, en caso diferente, los recursos serán recibidos por los municipios y ejecutados en concertación con las autoridades indígenas por el respectivo municipio, atendiendo lo establecido en el presente artículo.

Artículo 16. Para efectos de la liquidación de las regalías carboníferas y con el fin de evitar fraccionamientos artificiales en las empresas mineras, la liquidación se hará sobre la producción total que corresponda a los títulos o a contratos mineros de un mismo titular, aplicando los volúmenes y porcentajes establecidos en el artículo 16 de la Ley 141 de 1994.

Artículo 17. Para los efectos de la presente ley, se entenderán por proyectos de pequeña minería, los siguientes:

a) *Para metales y piedras preciosas.* Cuando la capacidad total de extracción de materiales útiles y estériles por año sea hasta doscientos cincuenta mil metros cúbicos (250.000 m³) Si se trata de minería a cielo abierto, o hasta ocho mil (8.000) toneladas si se trata de minería subterránea;

b) *Para carbón.* Cuando la capacidad total de extracción de materiales útiles y estériles por año sea hasta veinticuatro mil (24.000) toneladas de carbón si se trata de minería a cielo abierto, o hasta treinta mil (30.000) toneladas de carbón si se trata de minería subterránea;

c) *Para materiales de construcción.* Cuando la capacidad total de extracción de materiales útiles y estériles por año sea hasta diez mil (10.000) metros cúbicos de material si se trata de minería a cielo abierto, o hasta treinta mil (30.000) toneladas de material si se trata de minería subterránea;

d) *Para otros materiales no comprendidos en los literales anteriores.* Cuando la capacidad total de extracción de materiales útiles y estériles por año sea hasta cien mil (100.000) toneladas de material si se trata de minería a cielo abierto, o hasta treinta mil (30.000) toneladas de material si se trata de minería subterránea.

Artículo 18. Los proyectos de carácter regional serán aquellos que beneficien a agrupaciones de municipios de diferentes departamentos o de un mismo departamento.

Parágrafo. La Comisión Nacional de Regalías de acuerdo con lo estipulado en el artículo 10 numeral 2 de la Ley 141 de 1994, con el objeto de controlar y vigilar la correcta utilización de las regalías y compensaciones en los términos de los artículos 14 y 15 de la mencionada ley, podrá disponer la contratación de interventorías financieras y administrativas, públicas y/o privadas, para vigilar la utilización de las particiones de regalías y compensaciones con cargo a las respectivas entidades territoriales. El valor de estos contratos no podrá superar el uno por ciento (1%) de estos recursos.

La Comisión solicitará a la entidad recaudadora el descuento por este concepto.

Artículo 19. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del honorable Congreso,

El Ministro de Minas y Energía,

Ramiro Valencia Cossio.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Manuel Santos Calderón.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Desde 1988 la actividad exploratoria en el sector de hidrocarburos se disminuyó ostensiblemente, razón por la cual de no darse nuevos descubrimientos, el país a mediados de la presente década podrá verse abocado a importar petróleo para satisfacer el consumo doméstico. Ante esta situación el Gobierno Nacional vio la necesidad de mejorar la competitividad del sector para atraer la inversión exploratoria.

El Congreso de la República acompañó al Ejecutivo en este propósito al cambiar las regalías de un 20% fijo, por un sistema flexible en el cual la tarifa varía entre el 5% y el 25%, dependiendo de los niveles de producción. El Congreso adoptó esta tarifa mediante la Ley 508 de 1999 (Plan de Desarrollo 1999-2002) que estuvo vigente por diez meses, adoptada de nuevo por el Decreto 955 de 2000, normas estas que fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional por vicios de forma.

Es así que el Congreso de la República mediante la Ley 619 del 20 de octubre de 2000 estableció este sistema de tarifa flexible en las regalías para nuevos descubrimientos de hidrocarburos y producciones incrementales de campos existentes, convirtiéndose esta Ley en pilar fundamental para la adecuada y racional explotación y comercialización de los hidrocarburos, con el consecuente y apreciable beneficio que ello implica para el país.

Los resultados que se alcanzaron a obtener fueron optimistas, toda vez que en el año 2000 se firmaron 32 Contratos de Asociación y tres de producción incremental. En lo corrido del año 2001 de la meta prevista –suscripción de 30 contratos– se han suscrito 16, de los cuales tres son de producción incremental. Es de advertir que dicha meta puede verse truncada de no mantenerse el incentivo previsto en la Ley 619 de 2000

En este contexto, el Ejecutivo y el Congreso de la República han identificado claramente la necesidad de flexibilizar la tarifa de las regalías, con el fin de lograr las metas en materia de inversiones, reservas y producción, metas que de no cumplirse le ocasionarían al país graves impactos en su macroeconomía.

No obstante lo anterior, la Ley de Regalías fue demandada ante la Corte Constitucional quien adelantó el correspondiente proceso. Mediante Sentencia C-737 del 11 de julio de 2001, esta Corporación declaró la inexecutable de la Ley 619 de 2000, fallo que surtirá efectos a partir del 20 de junio de 2002, tiempo este durante el cual el Congreso de la República en su claro compromiso con el país deberá dictar una nueva ley que regule la materia.

Teniendo en cuenta el pronunciamiento de la alta Corporación, el Gobierno Nacional está presentando, para el período legislativo que se inició, un proyecto de ley que modifique la Ley 141 de 1994 teniendo como fundamento las previsiones contenidas en la Ley 619 de 2000 entre las cuales se encuentran las regalías flexibles para el sector petrolero.

De otra parte, la renta petrolera en general y muy especialmente las regalías, se han constituido en un recurso vital para las finanzas de nuestras entidades territoriales; recursos que se deben optimizar en pos de alcanzar el desarrollo integral de las regiones. Para esto, las entidades territoriales necesitan planificar su desarrollo, por lo cual es fundamental una sólida y adecuada proyección de sus ingresos, entre ellos, los provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables.

A continuación destacaremos los puntos principales que se retoman de la Ley 619 de 2000 y que por lo tanto se tienen en cuenta en el proyecto de ley que se presenta.

Teniendo en cuenta que el mar territorial no hace parte de la jurisdicción de los Entes Territoriales debe establecerse claramente los beneficiarios de las regalías provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables en los espacios marítimos jurisdiccionales, de tal forma que exista un equilibrio en la asignación de la renta de regalías, contribuyendo en la forma más efectiva al desarrollo económico y social de los departamentos y municipios costeros.

La búsqueda del bienestar social incluye de manera expresa a las comunidades indígenas dentro de la asignación de los beneficios económicos que se generen por la explotación de nuestros recursos minero energéticos, cuando el yacimiento está ubicado, total o parcialmente, en su territorio, definiendo la participación que les corresponde tanto de las regalías y compensaciones departamentales como la de las municipales; señalando el derecho de recibir y ejecutar los recursos directamente cuando el territorio indígena sea una entidad territorial, definido así por la ley. Es así como se eliminan las restricciones y se brinda una mejor asignación de las rentas percibidas por las regalías.

Recordemos que la filosofía de la Ley 141 de 1994, consistió en una mayor irrigación de los recursos de regalías hacia las distintas entidades territoriales, por esta razón es que un eventual daño ambiental y la influencia del puerto se da en todo el Golfo de Morrosquillo y específicamente en los municipios de los departamentos de Sucre y Córdoba. Así mismo, la finalidad de la redistribución es que no exista una concentración de recursos en determinadas entidades territoriales donde por experiencias ya vividas, por no tener un estricto control y vigilancia y una capacidad de gasto y planeación por parte de las entidades territoriales, se ha producido despilfarro de las regalías. De ahí la importancia de contemplar de nuevo la modificación al parágrafo del artículo 29 de la Ley 141 de 1994, que a bien el legislador lo había tenido en cuenta en la Ley 619 de 2000.

De otra parte, es prioritario disponer de un mecanismo sensato, recurrente y adecuado para liquidar las regalías provenientes de la explotación del carbón, de tal forma que se tenga en cuenta para liquidar las regalías de este mineral toda la producción de un mismo titular.

Con las disposiciones vigentes, las regalías provenientes de las explotaciones de los recursos naturales no renovables del Estado se encuentran altamente concentradas, en detrimento del derecho de otros departamentos productores; por ello el artículo 7º busca disminuir el tope de regalías que perciben los departamentos productores del 7 al 3%, habilitando a otros departamentos para que, conjuntamente con los dos (2) grandes productores, puedan hacer parte, en su calidad de departamentos productores, de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Regalías.

Es importante buscar la forma de hacer seguimiento a la ejecución de los recursos provenientes de la explotación de los recursos naturales no

renovables a través de la Comisión Nacional de Regalías, con el fin de propender por una adecuada y óptima utilización social de los recursos, y tomar las acciones que sean necesarias según la situación que se pueda estar presentando.

Durante los últimos años, desde la vigencia de la Ley 141 de 1994 se han presentado dificultades para contratar las interventorías técnicas que garanticen la calidad de las obras que se ejecutan.

Otro objetivo no menos importante de esta propuesta de modificación para el sector de hidrocarburos, va dirigido a incentivar la inversión de riesgo en el sector, con miras a reactivar e incrementar la actividad exploratoria del país y asegurar de esa manera el descubrimiento de nuevas reservas de hidrocarburos.

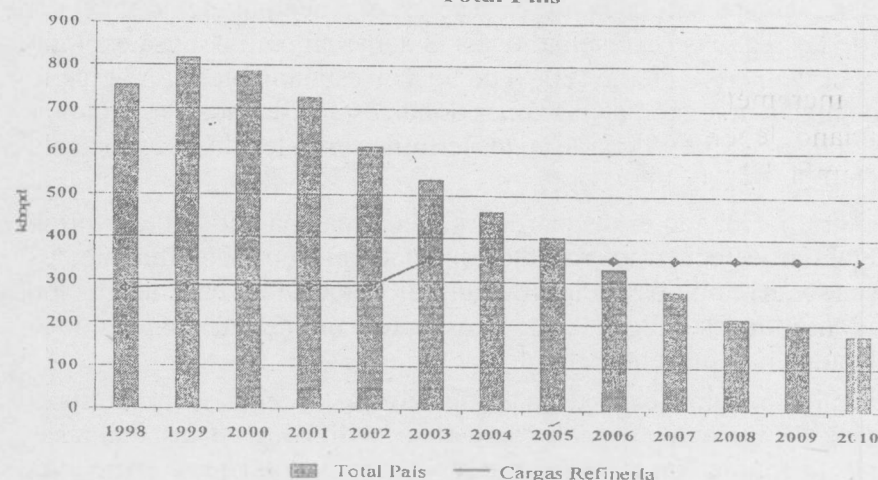
Tal como se anotó anteriormente, para que el sector hidrocarburos continúe participando de la forma efectiva como lo ha venido haciendo en la economía nacional, es necesario incrementar el volumen de reservas remanentes y mantener el nivel de producción de hidrocarburos que se registra actualmente, que conduzca a alcanzar las metas propuestas con las cuales se contribuye al desarrollo económico y social del país.

El incremento de las reservas constituye una de las principales metas y objetivos para el sector hidrocarburos, dada la importancia del sector en la economía del país. La modificación que se plantea conlleva la fijación de porcentajes de regalías diferenciales para distintos niveles de producción, que varían durante la etapa de explotación de los campos, de acuerdo con el volumen de producción registrado para cada período de liquidación. Este régimen de regalías se propone para los contratos que se firmen bajo la vigencia de esta nueva ley y para los nuevos descubrimientos de hidrocarburos, así mismo se aplicará para las producciones incrementales provenientes de proyectos incrementales y campos no desarrollados.

Es claro para el país que de no incrementarse el nivel de reservas remanentes, como resultado de la declinación natural de los campos, la producción empezará a decrecer a partir de 2001, hasta llegar a niveles de 200.000 barriles/día en el 2010. (Gráfica No. 1). Estos pronósticos de producción se basan tanto en las curvas de producción proyectadas de los campos actuales como en la evolución reciente de las reservas remanentes.

Gráfica No. 1

Pronóstico de Producción Reservas Probadas vs. Cargas a Refinería Total País



Los niveles de producción de los campos descubiertos en el Piedemonte Llanero en los últimos años le han permitido al país incrementar su producción para satisfacer su propia demanda y exportar los excedentes. Sin embargo, en el mismo período los resultados de las exploraciones adelantadas no han permitido igualar los volúmenes extraídos.

El bajo índice de nuevos descubrimientos realizados en los últimos años se debe al descenso de la actividad exploratoria. Es así como durante el período 1990-1993 se perforaron en promedio más de 32 pozos por año, para el período 1994-1998 la perforación bajó a 16 pozos año, en promedio.

Para incrementar la actividad de exploración y descubrir nuevas reservas fue necesario identificar las variables de mayor incidencia sobre las decisiones de inversión en exploración. La historia exploratoria del

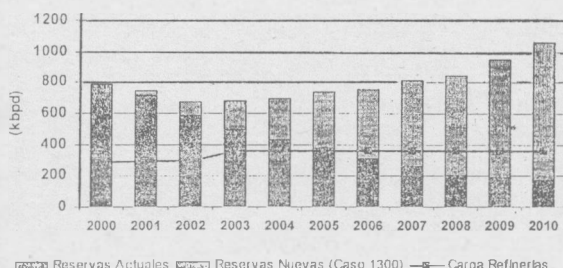
país permite concluir que las variables que más afectan la determinación de inversión, son el precio del petróleo y las decisiones del país en materia de política petrolera.

El efecto que sobre la actividad exploratoria generó el descubrimiento de Caño Limón no se repitió con los descubrimientos de Cusiana y Cupiaguá, después de los cuales continuó decreciendo el número de pozos exploratorios, lo cual se explica por las medidas contractuales adoptadas en 1989 con la introducción, a través de un decreto, del criterio de producción escalonada en el modelo de Contrato de Asociación, y la reforma tributaria de 1992.

A pesar de que después de 1994 se registra una tendencia creciente en la exploración, con los niveles de exploración registrados en los últimos años no resulta posible incrementar las reservas en el volumen requerido para mantener, en el mediano plazo, el nivel de producción actual. A esta conclusión se llega después de evaluar los resultados históricos de la exploración en Colombia, los cuales se utilizaron para proyectar la actividad exploratoria mínima requerida para agregar reservas del orden de 500 millones de barriles por año.

Partiendo de la información histórica se concluyó que se requiere perforar un mínimo de 50 pozos exploratorios por año en orden a realizar descubrimientos de esa magnitud. Estas proyecciones están basadas en el factor de éxito local (20% aproximadamente)¹ y en el tamaño promedio de los campos descubiertos en Colombia hasta la fecha (50 millones de barriles aproximadamente)².

Los indicadores históricos permiten concluir que si se perforaran 50 pozos exploratorios/año, solamente 10 pozos serán pozos descubridores, es decir que sólo el 20% tendría éxito. Por otra parte, al multiplicar el tamaño de campo promedio colombiano (50 millones de barriles) por el total de pozos exitosos (10 pozos), se obtendría un total de nuevas reservas descubiertas de 500 millones de barriles por año.



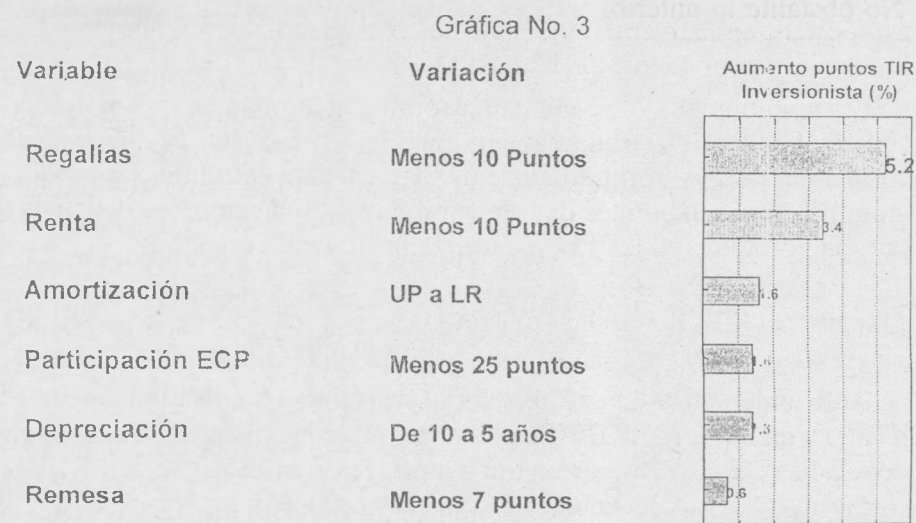
Las metas de descubrimientos (500 MBIs/año) que han sido trazadas en el plan de desarrollo, permiten mantener el nivel de producción actual en el mediano plazo (Gráfica No. 2)

Para incrementar y extender la exploración en todo el territorio colombiano deben modificarse aquellas variables que inciden sobre la economía del negocio y que pueden ser controladas por el Estado a través de decisiones de política petrolera. A esta conclusión se llega después de evaluar las condiciones del entorno mundial y el nivel de competitividad de Colombia, en comparación con el de otros países productores.

El entorno mundial de la industria está enmarcado dentro de las necesidades que tienen los países de atraer los capitales de riesgo que hagan posible el descubrimiento y aprovechamiento de sus recursos naturales no renovables; situación esta que ha generado cambios en la visión del negocio de los países productores, y que ha incidido fuertemente en el redireccionamiento de las estrategias de las compañías petroleras internacionales en cuanto a focalización y prioridades de inversión.

En estudios recientes presentados por el Gobierno Nacional con ocasión de los cambios y ajustes contractuales, se definió una rentabilidad objetivo del 30%, con la cual se le daría viabilidad a muchas decisiones de inversión. Esta rentabilidad llevaba implícito un cambio en el sistema vigente de regalías, debido a que es una de las variables que más impacta los resultados económicos de los proyectos.

Las simulaciones económicas mostraron que una reducción del 10% en la tasa de regalías, aumentaba en más del 5% la rentabilidad de los proyectos. (Gráfica No. 3)



Dentro de este contexto y tal como el Legislativo lo conoció y discutió en su oportunidad, debe modificarse el régimen de regalías para hidrocarburos establecido en el artículo 16 de la Ley 141, mediante una reforma a dicho artículo que permita establecer porcentajes de regalías variables para distintos niveles de producción, de la siguiente manera:

Cuadro No. 1

Producción diaria promedio mes (Medida en miles de barriles o KBPD) (1)	Porcentaje de Regalías
Menor o igual a 5 KBPD	5%
Mayor de 5 KBPD y menor de 125 KBPD (2)	X%
Donde X = 5 + [(Producción KBPD - 5 KBPD) * (0.125)]	
Mayor a 125 KBPD	20%

(1) Para todos los efectos se entiende por "Producción KBPD" la producción diaria promedio mes de un campo expresada en miles de barriles por día. Para el cálculo de las regalías aplicables a la explotación de hidrocarburos gaseosos provenientes de campos ubicados en tierra firme y costa afuera a una profundidad de agua inferior a un mil (1.000) pies se aplicará la equivalencia calórica de un (1) barril de petróleo igual a cinco mil setecientos (5.700) pies cúbicos de gas multiplicado por un factor económico de 0.57 y, para campos ubicados en costa afuera a una profundidad de agua igual o superior a un mil (1.000) pies se aplicará la equivalencia de un (1) barril de petróleo igual a cinco mil setecientos (5.700) pies cúbicos de gas multiplicado por un factor económico de 0.456. Para mayor ilustración, a continuación se presentan dos ejemplos que claramente muestran las equivalencias a aplicar para los hidrocarburos gaseosos.

Ejemplo número 1. Se tiene un campo ubicado en tierra firme, que durante un mes X comercializó 100.000.000 de pies cúbicos día (PCD) de gas. Para determinar la producción diaria promedio mes de este campo expresada en miles de barriles por día "Producción KBPD" se utiliza la siguiente relación:

$$\text{"Producción KBPD"} = 100.000.000 \text{ PCD} * \frac{1\text{B}}{5.700\text{PC}} * \frac{1\text{KB}}{1.000} * 0.57 = 10\text{KBPD}$$

De acuerdo con lo anterior y aplicando la fórmula de las regalías variables (producción mayor a 5 KBPD y menor a 125 KBPD) a este

¹ El factor de éxito local se estima al comparar el total de pozos perforados durante los últimos 20 años, contra el total de pozos descubridores. En total para el período se perforaron 641 pozos A-3 que dieron lugar al descubrimiento de cerca de 122 campos, para una relación de éxito promedio del orden del 19-20%.

² El tamaño promedio de campo se obtiene al comparar el total de reservas descubiertas con el total de campos. Se tiene que con el esfuerzo exploratorio realizado se han descubierto en el país cerca de 7.300 millones de barriles de petróleo y 12.800 giga pies cúbicos de gas, que representan 9.300 millones de barriles equivalente. El total de barriles equivalentes en relación con el total de campos que ascienden a 180 campos, permite concluir que el tamaño promedio para el país es de 50 millones de barriles. El mismo cálculo sin considerar los campos de Caño Limón y Cusiana-Cupiaguá, arroja un total del orden de 6.160 millones de barriles de petróleo equivalente, con lo cual el promedio por campo es de solo 35 millones de barriles.

campo se le aplicaría un porcentaje de regalías del 5.625% por tener una producción equivalente de 10 KBPD.

Ejemplo número 2. Se tiene un campo que durante un mes X comercializó 100.000.000 de pies cúbicos día (PCD), pero esta vez está ubicado costa afuera a una profundidad de 6.000 pies. Para determinar la producción diaria promedio mes de este campo expresada en miles de barriles por día "Producción KBPD" se utiliza la siguiente relación:

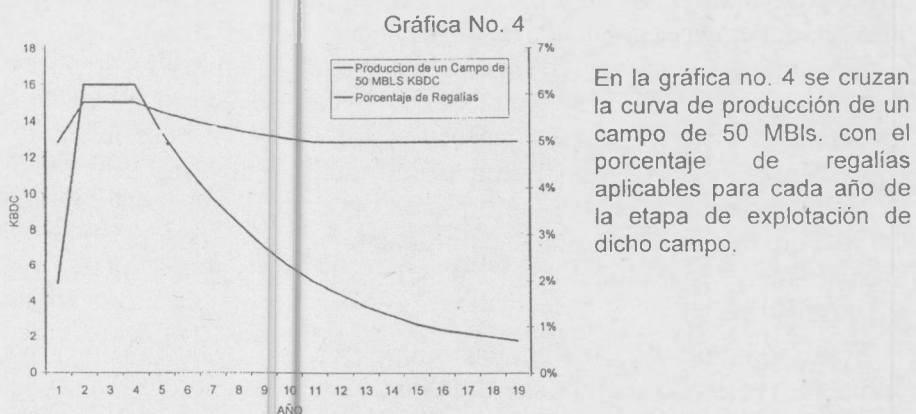
$$\text{"Producción KBPD"} = 100.000.000 \text{ PCD} * \frac{1\text{B}}{5.700\text{PC}} * \frac{1\text{KB}}{1.000} * 0.456 = 8\text{KBPD}$$

Aplicando la fórmula de las regalías variables (producción mayor a 5 KBPD y menor a 125 KBPD), a este campo se le aplicaría un porcentaje de regalías del 5.375%, al tener una producción equivalente de 8 KBPD.

(2) Para el rango de producción entre 5 KBPD y 125 KBPD, el porcentaje de regalías aplicable se establece mediante una extrapolación de las regalías correspondientes al nivel mínimo y máximo del rango de producción. Es decir una extrapolación entre 5 y 20%, teniendo como resultado la fórmula presentada en el Cuadro número 1.

Nota: Es imprescindible establecer con claridad a qué se refiere la Producción diaria promedio mes de un campo dada las dificultades operacionales que pueden presentarse para medir la producción por yacimiento. Considerando que el propósito de este ajuste a la Ley de Regalías es incentivar la exploración de nuevos yacimientos y que esto puede darse en campos existentes, es necesario evitar interpretaciones respecto de qué y cómo se dará aplicación a la nueva legislación en materia de regalías.

Los porcentajes de regalías aplicables a una producción dada se fijan de acuerdo con la escala indicada en el cuadro anterior, que inicia con una regalía del 5% y termina con una regalía del 20%. La propuesta conlleva la fijación de porcentajes de regalías que varían durante la etapa de explotación del campo, según el volumen de producción registrado para cada período de liquidación. De modo que a mayor producción, mayor será el porcentaje de regalías, como se observa en la siguiente gráfica.



Se observa cómo el porcentaje de regalías aplicable crece a medida que se incrementa la producción, durante el año 1 y 2 de la etapa de operación, pasando de 5 a 5.5%.

Posteriormente la regalía se mantiene en el mismo nivel del 5.5% para los años 3 a 6. A partir del año 6 cuando empieza a declinar la producción, el porcentaje de regalías aplicable empieza a bajar hasta ubicarse en 5%, porcentaje que se mantiene desde el año 11 hasta el año 19.

La propuesta tiene por objetivo mantener el esquema variable en función del volumen de producción contemplado en la Ley 619 de 2000 y así eliminar la tarifa fija determinada en la Ley 141 de 1994 que no tiene en cuenta el tipo y la rentabilidad del proyecto, la recuperación de costos o el volumen y calidad de los hidrocarburos explotados.

Es importante anotar, que la propuesta para modificar parte del artículo 17 de la Ley 619 de 2000, en lo relacionado con el porcentaje de regalías que los explotadores de hidrocarburos deben cancelar cuando la producción diaria promedio mes de un campo expresada en miles de barriles por día sobrepasa los 400.000 barriles de petróleo por día, está fundamentada en los siguientes puntos:

- Las estadísticas sobre campos descubiertos en los últimos 10 años en el mundo entero, muestran que de 3.835 hallazgos, tan solo 6 (entre éstos

el campo Cusiana), descubrieron reservas cercanas a los 1.000 millones de barriles por campo. La producción diaria asociada a un campo de esta magnitud está muy cercana a los 400.000 barriles por día, por dos o tres años, pero que difícilmente sobrepasarían este nivel de producción, motivo por el cual el escalón comprendido entre el 20 y el 25% contenido en la Ley 619 de 2000 es poco probable que aplique.

- De acuerdo con las metas de producción establecidas, el país necesita urgentemente adicionar reservas significativas, explorando áreas frontera de alto potencial y alto riesgo, en donde los costos exploratorios son realmente elevados. En la visión geológica de algunas compañías especialmente de aquellas conocidas como compañías "Major", las cuencas inexploradas de Colombia pudiesen albergar campos con reservas superiores a los 1.000 millones de barriles, cuyo desarrollo solo sería variable desde el punto de vista económico, con regalías que sobrepasen el 20%.

En resumen, si se mantiene el 25% de regalías como tope máximo, se está dificultando la decisión de inversión a las compañías más importantes del sector petrolero y con ello, negándole a Colombia la posibilidad de descubrir reservas de alto impacto en los volúmenes que el país está necesitando.

De otra parte, debe recordarse que la propuesta de modificación de la tarifa de regalías se diseñó después de evaluar las características de los esquemas de regalías vigentes en otros países. Se concluyó que la tendencia internacional es la fijación de esquemas con porcentajes variables que consultan algunos factores técnicos o económicos de la explotación (Cuadro No. 2). Con estos esquemas se busca minimizar el impacto que un costo fijo pueda tener sobre la economía de los proyectos en las fases inicial y final de la etapa de explotación.

Cuadro No. 2

País	Regalías	Observación	Base	Tope
Argentina	12%	5% para campos marginales 5%-12% para recuperación mejorada Se aplica sobre los ingresos brutos	5%	12%
Perú	<1 15% 1.0 - < 1.5 20% 1.5 - < 2.0 25% => 2.0 35%	Las regalías dependen del factor R que se calcula dividiendo los ingresos acumulados del proyecto sobre los costos acumulados (Inversiones, Costos Operacionales y Regalías)	15%	35%
Chile		No tiene regalías		
Colombia	20%	Porcentaje fijo que se aplica directamente sobre los ingresos brutos		
Venezuela	16.67%	Proyectos con una rentabilidad para el asociado de entre 12 y 20%, antes de la fecha en que el Estado entra a captar la renta, se pueden beneficiar de una reducción en las tarifas de regalías. Estas reducciones pueden llegar hasta un mínimo del 1%.	1%	16.67%

Se observa cómo todos los países coinciden en la fijación de esquemas variables que consultan tanto la rentabilidad de los proyectos (caso Venezuela o Perú) hasta el tamaño de los campos (caso Argentina).

Es así que los cambios propuestos al esquema de regalías consultan la tendencia internacional, en el sentido de fijar porcentajes de regalías variables, los cuales, para el caso Colombiano, varían en función del volumen de producción.

La modificación que se pretende mantener respecto del esquema de regalías aumenta en más de 7% la rentabilidad del inversionista, en caso de un éxito. Por efecto del aumento en la rentabilidad de los proyectos, se aumenta el cubrimiento de riesgo exploratorio y se incentiva la inversión en exploración en condiciones que permiten sustentar el cumplimiento de las metas de descubrimientos.

Al aumentar el cubrimiento de riesgo exploratorio se aumenta el número de áreas o prospectos con potencial de hidrocarburos del país, que estarían dispuestos a explorar los inversionistas vinculados a través de los contratos suscritos con Ecopetrol.

Finalmente, con el propósito de evaluar el impacto de las futuras regalías, se realizó un ejercicio en el cual se estimó el valor presente de los pagos que por concepto de regalías se obtendrían sobre una producción adicional, es decir, sobre la producción proyectada si se cumplen las metas de nuevos descubrimientos.

El ejercicio concluyó que la modificación propuesta, a pesar de que implica una reducción de la tasa aplicable para campos con producción menor a 125 KBPD, permite aumentar los pagos por regalías a las entidades beneficiarias en casi US\$800 millones para el período 1999-2010.

En conclusión, la modificación de las regalías aumentaría los pagos por regalías en un 28% sobre la base actual al pasar de US\$2.854 millones (regalías sobre la producción actual 20%) a US\$3.649 millones (regalías producción actual más regalías de nuevos descubrimientos).

Consideraciones sobre el Régimen de Regalías para Campos de Gas

Dado que el gas natural se encuentra confinado en el espacio poral de las rocas del subsuelo, ya sea solo o en asocio con el petróleo, las herramientas, métodos y tecnologías necesarias para su exploración y producción son las mismas que demanda el petróleo crudo y por lo tanto, requiere de los mismos capitales de riesgo. No obstante, desde el punto de vista comercial, el mercado del gas natural difiere ampliamente del mercado del petróleo. En primer lugar, el gas natural es utilizado directamente como combustible en mercados locales y por lo tanto compite con otras fuentes de energía primaria como el fuel oil, carbón y la electricidad, entre otros, lo que origina que el precio de la energía contenida en el gas sea bastante inferior que la misma cantidad de energía contenida en el petróleo (entre 10 y 30 veces menos). En segundo lugar, porque dadas sus propiedades, la comercialización del gas depende de la facilidad con que pueda ser transportado a precios competitivos, lo que en la mayor parte de los casos restringe el desarrollo de nuevos mercados.

Situación del gas en Colombia

Las reservas remanentes de gas en el país se estiman del orden de 6.641 GPC (1 GPC = 10⁹ pies cúbicos), de las cuales más de un 60% no se encuentran operacionalmente disponibles para su inmediato aprovechamiento.

Con el nivel de producción actual y un moderado crecimiento de la demanda, el país cuenta con una relación Reservas/Producción cercana a 30 años. Sin embargo, esta situación sumada al hecho de que el mayor consumidor de gas en Colombia es el sector Termoeléctrico, cuyo consumo es fluctuante dependiendo en gran parte de la situación climática, distorsiona ampliamente el mercado generando habituales excesos de oferta que dificulta el marco regulatorio, operativo y comercial, tanto para aprovechar completamente las reservas actuales como las nuevas reservas que se incorporen.

De otra parte, la información geológica adquirida hasta el momento en las diferentes regiones del país ha permitido estimar un potencial de recursos gasíferos por descubrir, del orden superior a los 100.000 GPC, con un alto porcentaje localizado en las regiones costaneras y en las áreas marinas y submarinas de Colombia, con las ventajas y las dificultades técnicas, operacionales y económicas que esta situación representa.

Para desarrollar totalmente las reservas descubiertas e impulsar la búsqueda del potencial gasífero por descubrir, es necesario, entre otras consideraciones, incorporar mayores incentivos para la exploración de gas natural y normalizar el mercado generando una demanda creciente, principalmente en sectores de consumo estable que puedan no solo consumir las reservas existentes sino también absorber los nuevos descubrimientos que se sucedan.

Para convertir la producción de gas natural a barriles de petróleo, el párrafo primero del artículo 50 de la Ley 141 y el Decreto 2319 de 1994 establecen una equivalencia energética de un (1) barril de petróleo equivale a cinco mil setecientos (5.700) pies cúbicos de gas o 5.7 KPC.

Tal equivalencia se fundamenta en la relación entre el poder calorífico del petróleo y el gas, esto es, la cantidad de calor liberada de la combustión completa de una unidad de volumen de un combustible a condiciones estándar.

La equivalencia energética entre el gas natural y petróleo crudo frecuentemente utilizada es 6.000 pies cúbicos de gas por barril de petróleo

equivalente (BOE). Sin embargo, este valor realmente varía entre 5.800 y 6.300 pies cúbicos por BOE, dependiendo si se trata de crudos livianos o pesados y de la composición del gas natural.

Problemática del negocio de exploración y producción de gas natural

El uso de la equivalencia energética como factor de conversión, cuando se utiliza para propósitos de valorización de la producción de las reservas de gas, puede dar resultados engañosos y por ende conducir a tomar decisiones equívocas. En efecto, si se trata de utilizar el petróleo crudo o gas natural como combustible, es mucho más costoso mover una unidad de energía en gas natural desde el yacimiento hasta el consumidor final, que mover la misma unidad de energía en petróleo.

Además de lo anterior, el precio del petróleo es ampliamente más alto que el del gas y no guarda una relación directa con éste. El gas compite con otros combustibles como el fuel oil o el carbón y, en consecuencia, las variables que influyen en las fluctuaciones del precio del petróleo tienen muy poca incidencia en el precio del gas. Por consiguiente, el valor del gas en el yacimiento no guarda ninguna relación con su contenido energético.

Teniendo en cuenta que, independientemente del tipo de hidrocarburos (petróleo o gas), la magnitud de los costos de exploración y de las inversiones de desarrollo es similar para la exploración y producción de yacimientos de petróleo o gas, se esperaría que dos campos (uno de petróleo crudo y otro de gas) con igual magnitud de reservas medida en términos de equivalencia energética pagaran la misma proporción de regalías que la calculada con base en el precio en boca de pozo. Es decir, que si el gas vale 10 veces menos que el petróleo, entonces el campo de gas debería pagar una décima parte de las regalías que paga el campo de petróleo.

Para ilustrar esta situación y a manera de ejemplo, en Colombia los precios promedio del petróleo crudo y del gas en boca de pozo, pueden oscilar entre US\$5.0 a US\$20 por barril y entre US\$0.6 a US\$1.3 por cada mil pies cúbicos, respectivamente. Una rápida estimación entre estos valores indica que un barril de petróleo tiene un precio entre 3.8 y 33 veces más favorable que mil pies cúbicos de gas, luego para que exista una equivalencia económica entre estos dos combustibles fósiles, se deben aplicar factores, que multiplicados por la equivalencia calorífica cumplan con el anterior propósito. Es importante anotar que dichos factores numéricamente resultan equivalentes con las equivalencias energéticas entre crudo y gas, establecidas en los artículos 17 y 19 de la Ley 619 de 2000.

La razón para utilizar el valor del petróleo y del gas en boca de pozo y no el precio de realización, se debe al hecho de que, al eliminar los costos de transporte, manejo y trasiego se obtienen valores más comparables entre ambos hidrocarburos. En efecto, si se utiliza el precio de realización, pudiera darse el caso, que en escenarios de altos precios del petróleo como ocurre actualmente, el factor de conversión debería ser 40, para obtener una aproximación económica entre estos dos combustibles.

En conclusión, dado que la exploración y producción de Hidrocarburos (petróleo y/o gas) demandan el mismo esfuerzo y costos semejantes, pero el menor precio del gas con respecto al petróleo crudo castiga la economía de los proyectos de gas, asumiendo una demanda permanente para este energético primario, es necesario que el régimen de regalías para la explotación de gas natural tenga en cuenta esta desigualdad, buscando equilibrar las regalías provenientes de los campos de gas con las de petróleo, en una proporción similar a la que guardan los precios de estos dos hidrocarburos.

Señores miembros del honorable Congreso:

El proyecto de ley que el Gobierno somete a consideración del honorable Congreso se refiere a materias trascendentales para el desarrollo del país.

Del honorable Congreso de la República, con toda atención,

El Ministro de Minas y Energía,

Ramiro Valencia Cossio.

Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Manuel Santos Calderón.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 25 de septiembre del año 2001 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 102 con su correspondiente exposición de motivos, por el Ministro de Minas y Energía, *Ramiro Valencia Cossio*, Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Juan Manuel Santos C.*

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 159 DE 2001 SENADO, 010 DE 2001 CAMARA

por medio de la cual se aprueba la "Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas", hecha en Belém do Pará, el nueve (9) de junio de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

En cumplimiento del encargo que me ha sido conferido por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda, procedo a rendir Ponencia para segundo debate, al Proyecto de ley número 159 de 2001 Senado, 010 de 2001 Cámara, "por medio de la cual se aprueba la 'Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas', hecha en Belém do Pará, el nueve (9) de junio de mil novecientos noventa y cuatro (1994)", presentado a consideración del Congreso para su respectiva aprobación por el doctor Guillermo Fernández de Soto, Ministro de Relaciones Exteriores, y el doctor Rómulo González Trujillo.

Aspectos constitucionales

Este proyecto de ley acata los siguientes preceptos constitucionales:

La Constitución Nacional en el artículo 150 numeral 16, señala como función del Congreso de la República "aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con los otros Estados o con entidades de derecho internacional".

El artículo 189 numeral 2, dice que "corresponde al Presidente de la República celebrar con otros Estados y entidades de Derecho Internacional, tratados o convenios que se someterán a consideración del Congreso".

El artículo 224 establece que "los tratados, para su validez, deberán ser aprobados por el Congreso".

Consideraciones generales

Colombia es uno de los países en el mundo donde es más evidente el fenómeno de la desaparición forzada tomada como práctica violadora de los Derechos Humanos y como práctica cotidiana de represión ilegal.

Es importante hacer algunas consideraciones al abordar el tema de la desaparición forzada. La primera de ellas desde el punto de vista histórico este crimen está inspirado en las prácticas nazis de la segunda guerra mundial. En América Latina, esta práctica se dio en Guatemala con los "escuadrones de la muerte", posteriormente en Argentina en 1976, tras el golpe militar, los servicios de seguridad del ejército implantaron lo que se llamó "la guerra sucia", en la que más de 25 mil argentinos fueron desaparecidos.

Encontramos que en Colombia, la desaparición forzada se institucionaliza como política represiva a partir de 1976, con la desaparición de Omayra Montoya, militante de izquierda y quien en el momento de su detención tenía tres meses de embarazo. En 1982 nuestra sociedad empieza a vivir las atrocidades de una guerra sucia bajo democracia formales.

Este delito desde su inicio y en su desarrollo es violento por naturaleza, está compuesto por la cadena de delitos que violan derechos a las víctimas y a su familia. La desaparición forzada es una violación compleja que conlleva en sí misma una cadena de violaciones contra los derechos de la víctima y sus familias: el derecho a la vida, el derecho a la libertad, a la seguridad, a no ser detenido arbitrariamente, el derecho a un juicio imparcial, el derecho a la personalidad jurídica, el derecho a un régimen humano de detención y a no ser sometida a torturas o tratos crueles. No siendo suficiente, la familia se ve enfrentada a una tortura moral y psicológica por la incertidumbre de no saber que ocurrió con su familiar, afectando de manera grave el libre disfrute de los derechos sociales, económicos y culturales de su familia.

Nuestra Carta Política de 1991 consagra la protección y promoción de los derechos fundamentales, derechos sociales, económicos, colectivos y del medio ambiente, siendo su propósito el de la defensa, promoción y guarda de los derechos, principalmente los fundamentales de todos los ciudadanos.

En Colombia se necesitaron doce años y muchos debates para lograr tipificar este delito dentro de nuestra legislación interna, como de conveniencia nacional y como una necesaria afirmación institucional y social contra la violencia, fue así como se expidió la Ley 589 de 2000 tipificando entre otros delitos el de "desaparición forzada" en su artículo 165 que contempla la posibilidad de que sean autores del delito los servidores públicos, los particulares pertenecientes a grupos armados, o cualquier persona particular, acatando normas internacionales que reclaman la alusión expresa a estos sujetos y en cumplimiento a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas del 9 de junio de 1994, pero yendo nuestra ley más lejos al incluir la diversidad de autores.

La inclusión del delito de desaparición forzada en nuestro ordenamiento interno hace posible la aprobación de la Convención dando así respuesta a justos reclamos de la opinión nacional e internacional.

Las cifras sobre desaparecidos en Colombia

La desaparición de una persona en Colombia es una violación grave del derecho a la vida y a la libertad, y un delito definido en la legislación recientemente aprobada. Las distintas entidades del Estado y de la sociedad civil manejan distintas cifras que provienen de diferencias conceptuales, de períodos de tiempos distintos, así como de dificultades en la determinación de ciertos aspectos del fenómeno, como son los relativos a los desaparecidos detenidos, la aparición de presuntos desaparecidos, muchos como secuestrados o muertos, la identificación de los muertos NN, etc.

Una aproximación general al problema es la que se basa en los datos de las ONG, cuyos archivos sobre desaparecidos siguen la definición tradicional, circunscrita a los casos donde los presuntos responsables son agentes estatales directos o indirectos. Siguiendo este criterio, serían 3.137 los colombianos desaparecidos en los últimos 29 años, de acuerdo con los registros de la Comisión Colombiana de Juristas, la serie más larga disponible. El Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos lleva un archivo de 1.319 desaparecidos en los últimos cuatro años. Cinep-Banco Justicia y Paz, que ha reseñado casos de desaparecidos en forma no continua desde 1996 y maneja categorías no excluyentes, habla de 593 casos en los últimos dos años.

DESAPARECIDOS SEGUN FUENTES

FUENTES NO GUBERNAMENTALES (ONG)

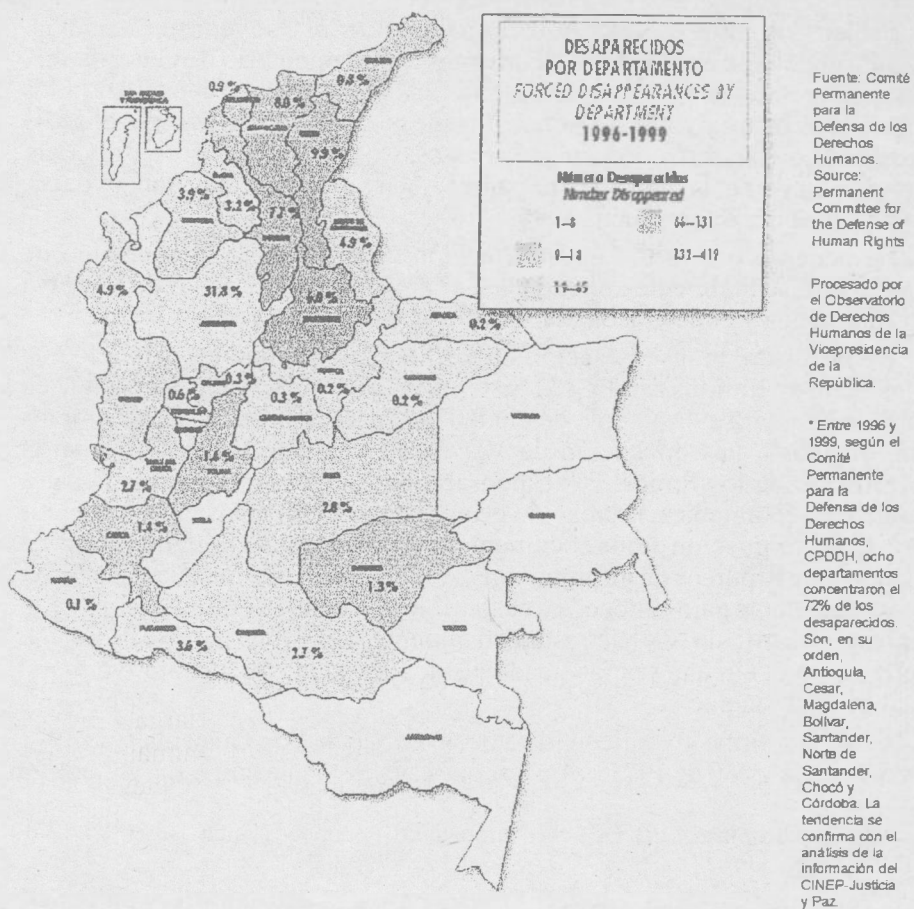
Comisión Colombiana de Juristas	1972-1999	3.137*
Asfades-Comisión Colombiana de Juristas	1994-1999	.621
Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos (CPPDH)	1996-1999	1.317
CINEP-Justicia y Paz	1998-1999	593
ESTATALES		
Fiscalía-CTI reporte de desaparecidos	1994-1999	1.677
Departamento Administrativo de Seguridad. DAS	1996-1999	357
Defensoría del Pueblo: Quejas por desaparición forzada	1995-1999	1.044
Procuraduría General: Quejas por desaparición forzada	1997-1999	359

Procesado: Observatorio de los Derechos Humanos, Vicepresidencia de la República.

* Sumatoria de las dos estadísticas de la Comisión Colombiana de Juristas, 1972-1994 (2.121 casos) y octubre-septiembre de 1994-1999 (1.016) para estos últimos años el período va de octubre a septiembre.

Los organismos oficiales manejan otro tipo de cifras. Las quejas recibidas tanto por la Defensoría como por la Procuraduría tienen relación con la desaparición forzada en su definición tradicional, restringida a los agentes directos e indirectos del Estado. El registro oficial de personas declaradas como desaparecidas llevado por instituciones estatales como la Fiscalía General de la República y el Departamento Administrativo de Seguridad es otro indicador del problema, que se aparta de la visión tradicional sobre la desaparición forzada y resulta de las solicitudes de búsqueda de personas supuestamente desaparecidas que hacen generalmente los familiares ante distintos organismos del Estado. El Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía, CTI, entre 1994 y 1999 contabilizó 1.677 desaparecidos y el DAS por su parte 465 entre 1995 y junio de 2000.

Otro indicador estatal complementario resulta del proceso de identificación de muertos NN. El CTI recibió registro sobre 4.210 cadáveres NN entre 1995 y 1999. La Central de Criminalística del CTI informa de los casos de desaparecidos resueltos y por resolverse en la Seccional de Bogotá, y de aquellos que se le remiten debido a la imposibilidad de resolverlos localmente. Entonces el fenómeno nacional de cadáveres NN reportados cada año es mayor al presentado aquí. Los datos del Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses señalan que entre 1995 y 1999, de los 5.453 casos de cadáveres reportados, el 30% fueron identificados, quedando 3.832 muertos en la categoría de NN en el mismo período. Estas cifras incluyen a las víctimas de la violencia social, a los muertos por causas distintas a la violencia, como los accidentes, y a las personas fallecidas por causas naturales en las cuales no hay familiares dolientes, y no solo a los desaparecidos por la violencia política.



* El comportamiento histórico de la curva de desaparecidos elaborada por las ONG dibuja la misma trayectoria que la de los asesinatos políticos y la de las masacres, de acuerdo con los análisis del Observatorio de los Derechos Humanos.

Con respecto al sitio donde se registran las desapariciones, según datos del Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos para 1996-1999, y del CINEP-Justicia y Paz para 1998-1999, las regiones de Colombia donde fue más frecuente el fenómeno están localizadas en el norte, y corresponden a zonas donde se han producido las confrontaciones más intensas entre autodefensas y guerrillas, de acuerdo con apreciaciones del Observatorio de los Derechos Humanos. El análisis de los registros del CINEP-Justicia y Paz establece que la mayoría de las desapariciones se cometen por persecución política, y no tanto por abuso de autoridad (información tomada de www.google.com).

Una de las características más preocupantes de la desaparición en el año 2000, y que se ha ido convirtiendo en práctica común, es la masividad de los eventos. El 5 de abril de 2000, en Sevilla, Valle, un grupo armado de las Autodefensas Unidas de Colombia montó una serie de retenes en el área rural del municipio y produjo la desaparición de 16 campesinos, uno de los cuales fue ejecutado. De otro lado, el 16 de septiembre del mismo año, en Tierralta Córdoba, miembros de las Autodefensas de Córdoba y Urabá, ACU, asesinaron en el poblado indígena de Widó a tres miembros de la comunidad Embera, y procedieron a hacer desaparecer a 22 indígenas de la misma comunidad. En la zona norte del país, en el municipio de Pueblo Bello, Cesar, se registró en marzo 8 el asesinato de tres personas y la desaparición de cerca de 20 más. (Informe de gestión marzo de 2001 - Vicepresidencia de la República - Programa Presidencial de Derechos Humanos).

La Convención

La Convención que se somete a la aprobación del Congreso consta de veintidós artículos, señala los compromisos puntuales que los Estados Partes asumen en la lucha contra la práctica de la desaparición forzada. Igualmente trae la definición clara de la conducta considerada como desaparición forzada y establece las directrices que deben ser tenidas en cuenta por los Estados partes para la adopción de la legislación interna necesaria para la prevención y sanción de este acto violatorio de la dignidad humana, vale la pena resaltar que las disposiciones de esta Convención son compatibles y guardan armonía con lo dispuesto en la Ley 589 de 2000 mediante la cual se incluyó el delito de la desaparición forzada estableciendo una definición más amplia que la fijada en la Convención, en la medida en que incluye como posibles perpetradores a un índice de sujetos mayor que el señalado en la Convención.

Seguimiento de la Convención

De conformidad con lo previsto en la Ley 424 de 1998, por la cual se ordena el seguimiento a los instrumentos internacionales suscritos y aprobados por Colombia, la Comisión debe conocer acerca de la evolución y ejecución del presente instrumento.

En consecuencia por todos los argumentos anteriores, presentamos a consideración de la honorable Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, la siguiente

Proposición

Dese segundo debate al Proyecto de ley número 159 de 2001 Senado, 010 de 2001 Cámara "por medio de la cual se aprueba la 'Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas', hecha en Belém do Pará, el nueve (9) de junio de mil novecientos noventa y cuatro (1994)".

De los honorables Representantes,

Carlos Eduardo Acosta Lozano,
Representante a la Cámara por Bogotá.

CAMARA DE REPRESENTANTES
COMISION SEGUNDA CONSTITUCIONAL

Bogotá, D. C., septiembre 18 de 2001.

Autorizamos el presente informe.

Mario Alvarez Celis,
Presidente.

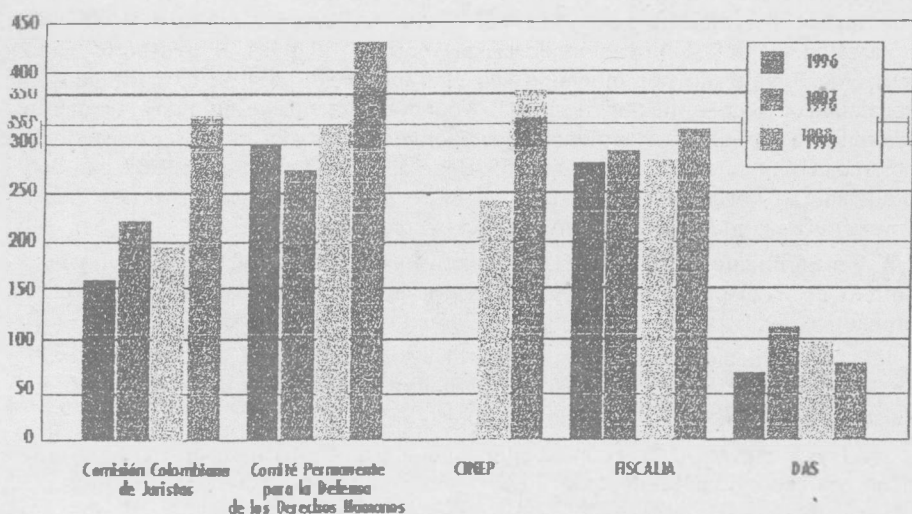
PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 029 DE 2000 SENADO, 144 DE 2001 CAMARA

por medio del cual se aprueba el "Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas para el Transporte Aéreo Internacional", hecho en Montreal el 28 de mayo de 1999.

El proyecto de ley que analizamos para Segundo Debate, tiene como finalidad la aprobación del Convenio de Montreal que unifica reglas

En cuanto a los culpables de las desapariciones, un análisis basado en estadísticas disponibles de Organizaciones No Gubernamentales, a saber, la Comisión Colombiana de Juristas, el Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos y el CINEP-Justicia y Paz, permite determinar la mayor responsabilidad de los grupos de autodefensas, y en segundo lugar de agentes del Estado. Las quejas por desapariciones forzadas presentadas ante la Defensoría del Pueblo recaen sobre todo en las Autodefensas y mucho menos en miembros de la Fuerza Pública. Con excepción del DAS, no se dispone de estadísticas que den cuenta de desapariciones originadas en la acción de las guerrillas, debido a la concepción predominante y a la definición de la desaparición en función de la relación estatal. El DAS asigna la mayor responsabilidad de las desapariciones a la delincuencia común seguida de la guerrilla. A esta última le adjudican el 35% de los desaparecidos entre 1995-1999, básicamente miembros de la policía y de las fuerzas militares.

DESAPARECIDOS COMPARATIVO ENTRE LAS FUENTES, 1996-1999



Procesados: Observatorio de los Derechos Humanos.

* Los registros sobre desaparecidos se inician en 1972. El fenómeno colombiano se mantuvo en un nivel muy bajo en el curso de la década de los setenta. En la segunda parte de la administración de Julio César Turbay aumentó notablemente y mantuvo una tendencia ascendente, con oscilaciones, hasta 1990 para luego bajar. Desde 1995 se renovó la tendencia ascendente. Debe tomarse en consideración la temporalidad de los registros y su necesaria depuración al ubicarse muchos de los desaparecidos entre los secuestrados, muertos, etc.

aplicadas al transporte aéreo internacional que tienen vigencia para los contratos de transporte aéreo de personas, sus equipajes y el transporte de carga.

Con el fin de dar respuesta a los principales conflictos jurídicos surgidos del transporte aéreo internacional, se adoptó el Convenio de Varsovia de 1929, uno de los instrumentos de derecho internacional privado más ampliamente aceptados en la actualidad. Sin embargo, este importante tratado no ha permanecido estático, ya que desde 1929 ha sufrido numerosas modificaciones en forma de Protocolos (tales como el de La Haya de 1955, Guatemala de 1971 y cuatro Protocolos de Montreal de 1975), además de una Convención suplementaria (Guadalajara de 1961), todo lo cual ha sido denominado el "Sistema de Varsovia".

Debido a la fragmentación y al gran número de instrumentos que conforman este Sistema, desde hace varios años la comunidad internacional venía reclamando una unificación de todas estas normas en una sola convención internacional. Tras varios intentos fallidos, finalmente el 28 de mayo de 1999 una Conferencia Diplomática convocada en la sede de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) en Montreal, aprobó un nuevo instrumento que amalgama en un único texto la Convención de Varsovia y sus posteriores modificaciones, que ha sido llamada la "Convención de Montreal de 1999".

Cabe anotar que Colombia ha ratificado todas las Convenciones y Protocolos que componen el "Sistema de Varsovia", lo cual conduce en la práctica a que en muchos casos exista una gran dificultad para establecer las normas aplicables a un conflicto jurídico específico.

Esta Ponencia presenta en primer lugar, las principales características de los diferentes instrumentos del "Sistema de Varsovia" junto con la situación de Colombia al respecto; en segundo lugar presenta de manera general las características del nuevo Convenio de Montreal de 1999, que reemplaza todos los instrumentos del "Sistema de Varsovia".

I. LAS CONVENCIONES Y PROTOCOLOS INTERNACIONALES QUE FORMAN EL "SISTEMA DE VARSOVIA" Y LA LEGISLACION COLOMBIANA

Una de las más conocidas fuentes del derecho aeronáutico, en la cual se encuentran las normas aplicables al contrato de transporte aéreo internacional es, sin lugar a dudas, la Convención de Varsovia de 1929. Sin embargo, importantes aspectos de la Convención han sido modificados en varias oportunidades por Protocolos e incluso por Convenciones Complementarias, en lo que ha sido denominado el "Sistema de Varsovia".

Antes que la Convención de Varsovia entrara en vigor, no existían reglas uniformes para resolver los numerosos conflictos de leyes y de jurisdicción en controversias relacionadas con el transporte aéreo internacional². De acuerdo con Matte, las finalidades básicas de la Convención eran las de implementar reglas uniformes respecto al régimen de responsabilidad del transportador aéreo internacional y unificar los documentos de transporte³. La Convención logró una importante unificación, entre otros aspectos, en cuanto al formato y alcance legal de los documentos de transporte⁴, el régimen de responsabilidad aplicable el cual basa en la presunción de culpa del transportador⁵, los límites de responsabilidad⁶, y las jurisdicciones competentes⁷.

El Protocolo de La Haya de 1955 introdujo numerosas modificaciones a la Convención de Varsovia⁸. Entre otros cambios, duplicó el límite de responsabilidad del transportista en relación con el pasajero, simplificó el contenido de los documentos de transporte⁹, e introdujo una nueva definición de los actos del transportador o de sus dependientes que resultan en responsabilidad ilimitada¹⁰. El Protocolo también estipula que los dependientes del transportador pueden beneficiarse de los límites de responsabilidad, siempre y cuando haya actuado en el ejercicio de sus funciones¹¹. Igualmente, faculta a los tribunales competentes para efectuar condenas en costas y gastos del litigio, y clarifica que la conversión de los Francos Poincaré a moneda nacional deberá hacerse en relación con el valor oro de la moneda nacional en la fecha de la sentencia¹². Adicionalmente, faculta al transportador para incluir cláusulas exonerativas de responsabilidad para aquellos casos en que las pérdidas sean consecuencia de la naturaleza o vicio propios de la mercancía¹³.

Un gran vacío de la Convención de Varsovia se presenta en torno a si ésta es aplicable a los transportadores que efectivamente realizan el transporte pero que no tienen una relación contractual con los pasajeros o los expedidores (los "transportadores de hecho")¹⁴. La Convención Suplementaria de Guadalajara de 1961 regula la forma como el Sistema de Varsovia aplica a los transportadores de hecho y a los transportadores contractuales¹⁵.

Si bien Colombia no suscribió originalmente ni el Convenio de Varsovia, ni el Protocolo de La Haya, ni el convenio complementario de Guadalajara, posteriormente los aprobó mediante la Ley 95 de 1965¹⁶, depositando los respectivos Instrumentos de Adhesión ante el Gobierno de Polonia el 15 de agosto de 1966. En consecuencia, estas Convenciones y el Protocolo entraron en vigencia para nuestro país el 13 de noviembre de 1966, es decir, 90 días después del respectivo depósito¹⁷.

De acuerdo con la última información de la OACI¹⁸, el Convenio de Varsovia es actualmente aplicable a 147 Estados, el Protocolo de La Haya a 128 Estados y el de Guadalajara a 80 Estados.

De otro lado, la insatisfacción de los Estados Unidos respecto a lo que consideraban tímidos cambios al Sistema de Varsovia condujeron a que en 1971 se adoptara el Protocolo de ciudad de Guatemala¹⁹. Entre los cambios introducidos a la Convención de Varsovia por dicho Protocolo están el incremento de los límites de responsabilidad del transportista los cuales serían inquebrantables, la creación de un sistema de responsabilidad objetiva²⁰, la simplificación de los documentos de transporte permitiendo el uso de sistemas electrónicos de información²¹, y la inclusión de una nueva jurisdicción competente para conocer los casos de lesión o muerte de pasajeros²². Sin embargo, el artículo XX hace estadísticamente imposible que este Protocolo entre en vigor sin que sea ratificado por los Estados Unidos, motivo por el cual no está vigente.

Colombia firmó y ratificó el Protocolo de Ciudad de Guatemala de 1971 mediante la Ley 30 de 1973²³. A pesar que este Protocolo aún no ha entrado en

² Ver Tapia Salinas, Luis. Derecho Aeronáutico. Segunda Edición. Bosch, Barcelona, 1993, pág. 330.

³ Ver Mateesco Matte, Nicolas. Treatise on Air-Aeronautical Law. Carswell, Toronto, 1981. Pág. 379. (en adelante Matte, Treatise).

⁴ Convención de Varsovia de 1929, arts. 3-16.

⁵ *Ibid.*, arts. 17 y 20.

⁶ *Ibid.* Art. 22.

⁷ *Ibid.*, art. 28

⁸ Al respecto ver Matte, Treatise, supra nota 3, pág. 435; Tapia Salinas, supra nota 2, pág. 341.

⁹ Ver Protocolo de La Haya de 1955, arts. 3-10.

¹⁰ *Ibid.*, art. 13.

¹¹ *Ibid.*, art. 14.

¹² *Ibid.*, art. 11.

¹³ *Ibid.*, art. 12.

¹⁴ Al respecto ver Matte, Treatise, supra nota 3, pág. 445.

¹⁵ Ver Convención Suplementaria de Guadalajara de 1961.

¹⁶ Ley 95 de diciembre 31 de 1965, "por la cual se aprueban los Convenios para la Unificación de algunas normas relativas al transporte aéreo internacional y Protocolo Adicional al artículo 2 firmados en la ciudad de Varsovia el 12 de octubre de 1929", al "Protocolo que modifica el Convenio para la Unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional, firmado en Varsovia el 12 de octubre de 1929, suscrito en La Haya el 28 de diciembre de 1955", y al "Convenio Complementario del Convenio de Varsovia, para la Unificación de ciertas normas relativas al transporte aéreo internacional realizado por quien no sea el transportista contractual, firmado en Guadalajara el 18 de septiembre de 1961", y por consiguiente, se autoriza al Gobierno Nacional para que adhiera a las mencionadas Convenciones y Protocolos. Ministerio de Gobierno - Oficina Jurídica. Leyes de 1965. Bogotá, Imprenta Nacional, 1967, pág. 165 [en adelante «Convención de Varsovia de 1929, Protocolo de La Haya de 1955, y Convención de Guadalajara de 1961, respectivamente»].

¹⁷ Ver Sarmiento G., Manuel G. «Régimen Jurídico Nacional e Internacional del Contrato de Transporte Aéreo.» En XIX Jornadas Iberoamericanas de Derecho Aeronáutico, del Espacio y de la Aviación Comercial, IIDAE, Madrid, 1990. Pág. 130.

¹⁸ Esta información da cuenta del estado de los instrumentos a 30 de junio de 1999. Ver Situación de Ciertos Instrumentos Internacionales de Derecho Aeronáutico. En Revista de la OACI, Vol. 54:6, julio-agosto de 1999.

¹⁹ Al respecto ver Matte, Treatise, supra nota 3, pág. 471; Tapia Salinas, supra nota 2, pág. 342.

²⁰ Ver Protocolo de ciudad de Guatemala, arts IV a XI.

²¹ *Ibid.*, arts. II y III.

²² *Ibid.*, art. XII.

²³ Ley 30 de diciembre 28 de 1973, por la cual se aprueba el "Protocolo que modifica al Convenio para la unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional firmado en Varsovia el 12 de octubre de 1929, modificado por el Protocolo hecho en La Haya el 28 de septiembre de 1955", hecho en la ciudad de Guatemala el 8 de marzo de 1971. Dicha ley fue publicada en el *Diario Oficial* del Viernes 25 de enero de 1974. Ver Ministerio de Gobierno - Oficina Jurídica. Leyes de 1973. Bogotá, Imprenta Nacional, 1974, pág. 224 [en adelante *Protocolo de Ciudad de Guatemala de 1971*].

vigencia por cuanto sólo cuenta con 12 ratificaciones, es necesario reconocer que ha ejercido gran influencia sobre nuestra legislación interna²⁴.

Los principios adoptados en el Protocolo de Ciudad de Guatemala para el transporte de pasajeros eran también reclamados para el transporte de mercancías por aire, lo cual condujo a la adopción del Protocolo Adicional de Montreal número 4 en 1975²⁵, que es de alguna manera el que mayor importancia y aplicación práctica tiene de entre los cuatro adoptados en dicha ocasión²⁶. Por su reciente entrada en vigencia, este Protocolo apenas si es conocido y está comenzando a ser aplicado al transporte aéreo internacional de mercancías.

Cabe anotar que una consecuencia muy importante de este Protocolo es que su adopción por parte de un Estado que no es parte de la Convención de Varsovia, o del Protocolo de La Haya de 1955, conlleva automáticamente la ratificación de Varsovia, de La Haya o de ambos, según sea el caso²⁷.

Entre otras cosas, el Protocolo número 4 de Montreal permite el uso de documentos de embarque electrónicos (con el consentimiento del expedidor), simplifica la información requerida en la Carta de Porte Aéreo, e introduce un Recibo de la Mercancía²⁸. De otro lado, la responsabilidad del transportador es objetiva, a menos que el reclamante haya contribuido al daño²⁹. Sin embargo se incluyen cuatro posibles defensas: el vicio inherente de las mercancías, el embalaje defectuoso, los actos de guerra o de conflicto armado, y los actos de autoridad pública³⁰. Este Protocolo establece así mismo un límite de responsabilidad infranqueable equivalente a 17 Derechos Especiales de Giro (DEG) por kilogramo³¹, del cual se puede beneficiar el transportador aún en ausencia o irregularidad de los documentos de transporte, o aun en casos de conductas temerarias o intencionales³².

Los Protocolos Adicionales de Montreal números 1, 2 y 3, básicamente convierten a DEG las cantidades expresadas en otras denominaciones en la Convención de Varsovia, el Protocolo de La Haya y el Protocolo de ciudad de Guatemala, respectivamente.

Mediante la Ley 19 de 1980³³, Colombia aprobó los cuatro Protocolos Adicionales de Montreal, los que a su vez fueron ratificados por Colombia el 20 de mayo de 1982. De acuerdo con la información de la OACI³⁴, el Protocolo número 1 está vigente desde el 15 de febrero de 1996 y es aplicable a 42 Estados; el Protocolo número 2 lo es desde el 15 de febrero de 1996 y aplica a 44 Estados; el Protocolo número 3 aún no se encuentra en vigor; y el Protocolo número 4 rige desde el 14 de junio de 1998 y se aplica a 43 Estados.

De otro lado, la insatisfacción por parte de algunos gobiernos (principalmente en lo relacionado con los límites de responsabilidad), condujo a que se introdujeran modificaciones unilaterales a las normas que regulan el transporte aéreo en diversos países. Por ejemplo, con el fin de mantener vivo el Sistema de Varsovia las líneas aéreas agrupadas en la Asociación Internacional de Transportadores Aéreos (IATA por sus siglas en inglés) introdujeron modificaciones contractuales al régimen de indemnización por lesión o muerte de pasajeros, tal como sucedió con el Acuerdo de Montreal de 1966, o el denominado Acuerdo Intercarrier de 1995 de la IATA.

Como podrá verse, los límites de responsabilidad han sido el elemento más controvertido del Sistema de Varsovia. En 1985 la Corte Constitucional Italiana declaró que los límites de responsabilidad contenidos en el Convenio de Varsovia de 1929 y el Protocolo de La Haya de 1955 eran incompatibles con los principios constitucionales y garantías fundamentales otorgadas a los ciudadanos por la Constitución Italiana de 1948. En consecuencia el gobierno italiano dictó la Ley 274 de julio de 1988 la cual se aplica a todos los vuelos originados, destinados o que hagan escala en territorio italiano³⁵.

Uno de los últimos desarrollos en relación con el régimen de responsabilidad fue la adopción por el Consejo de la Comunidad Europea de un reglamento en materia de responsabilidad del transportador aéreo en caso de accidentes³⁶. A pesar de que dicha regulación se ocupa primordialmente de los transportadores comunitarios, establece algunas obligaciones para los transportadores extracomunitarios que operen vuelos hacia, desde o que hagan escala en territorio de la Comunidad Europea.

En conclusión, si bien la Convención de Varsovia y sus posteriores modificaciones han tenido gran importancia para el transporte aéreo

internacional, la gran cantidad de instrumentos y normas aplicables al transporte aéreo internacional y la desactualización de las normas que componen el "Sistema de Varsovia" hicieron necesario que se adoptara un nuevo convenio internacional que unificara y que reflejara en un único texto los desarrollos que se han dado en materia de responsabilidad civil en el transporte aéreo internacional desde 1929.

II. EL CONVENIO DE MONTREAL DE 1999

El gran paso hacia la adopción de un nuevo convenio que unificara y modernizara el "Sistema de Varsovia" se dio en la Conferencia Diplomática llevada a cabo en la Sede de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) en la ciudad de Montreal, Canadá, reunión a la cual asistieron 525 expertos y representantes de 118 estados y 11 organizaciones internacionales³⁷ que finalmente adoptaron el "Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas para el Transporte Aéreo Internacional, firmado en Montreal el 28 de mayo de 1999"³⁸.

²⁴ Sarmiento anota que nuestro Código de Comercio de 1971 acogió "los principios fundamentales sobre límites de indemnización y régimen objetivo de responsabilidad para el transporte aéreo nacional". *Supra*, nota 17, pág. 133.

²⁵ En este sentido, ver Minutas y Documentos de la Conferencia Internacional de Derecho Aéreo, Montreal, septiembre de 1975, Doc. OACI 9151-LC, vols. I & II. Para un análisis de dicha conferencia y sus resultados ver G.F. FitzGerald, "The Warsaw Convention as Amended by the Montreal Conference on International Law (1975)" (1976) 1 Ann. Air & Sp. L. 49; N.R. McGilchrist, "Four New Protocols to the Warsaw Convention" (1976) Lloyd's Mar. & Com. L.

Q. 186; G. Guillaume, "Les Réformes Apportées en 1975 au Régime de Responsabilité des Transporteurs Aériens de Marchandises par le Protocole No. 4 de Montréal" (1977) 31 R.F.D.A. 11; N.M. Matte, "The Most Recent Revision of the Warsaw Convention: The Montreal Protocols of 1975" (1976) 11 Eur. Transp. L. 822.

²⁶ El Protocolo Adicional de Montreal número 4 entró en vigencia el pasado 14 de junio de 1998, es decir, 23 años después de su firma, y aplica actualmente a 43 países, entre ellos Colombia y los Estados Unidos.

²⁷ Ver Protocolo Adicional de Montreal número 4, art. XVII.

²⁸ Ver Protocolo Adicional de Montreal número 4, art. III.

²⁹ *Ibid.*, art. VI.

³⁰ *Ibid.*, art. IV.

³¹ *Ibid.*, art. VII.

³² *Ibid.*, art. IX.

³³ Ley 19 de marzo 5 de 1980, por medio de la cual se aprueban el "Protocolo Adicional número 1 que modifica al Convenio para la unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional firmado en Varsovia, el 12 de octubre de 1929", el "Protocolo Adicional número 2 que modifica el Convenio para la unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional firmado en Varsovia el 12 de octubre de 1929, modificado por el Protocolo hecho en La Haya el 28 de septiembre de 1955", el "Protocolo Adicional número 3 que modifica el Convenio para la unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional firmado en Varsovia el 12 de octubre de 1929, modificado por los Protocolos hechos en La Haya el 28 de septiembre de 1955 y en la Ciudad de Guatemala el 8 de marzo de 1971", el "Protocolo Adicional número 4 que modifica el Convenio para la unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional firmado en Varsovia el 12 de octubre de 1929, modificado por el Protocolo hecho en La Haya el 28 de septiembre de 1955" firmados todos en Montreal el 25 de septiembre de 1955. Dicha ley fue publicada en el *Diario Oficial* del lunes 17 de marzo de 1980. Ver Ministerio de Gobierno-Oficina Jurídica. Leyes de 1980. Bogotá, D. E., Publicaciones Ministerio de Gobierno, 1983, pág. 73 [en adelante *Protocolo Adicional de Montreal número 1, Protocolo Adicional de Montreal número 2, Protocolo Adicional de Montreal número 3, y Protocolo Adicional de Montreal número 4, respectivamente*].

³⁴ Ver *supra* nota 18.

³⁵ El artículo 2° de la ley estipula lo siguiente: "En el caso de transporte internacional de pasajeros llevado a cabo por aerolíneas Italianas o extranjeras, así como en el caso que el contrato prevea una escala en territorio Italiano, el transportador...".

³⁶ Ver Reglamento (CE) número 2027/97 del Consejo de 9 de octubre de 1997 sobre la responsabilidad de las compañías aéreas en caso de accidente. Publicada en el *Jornal Oficial* de la Comunidad Europea número L. 285, 17/10/1997 P. 0001 - 0003. De Acuerdo con el artículo 8°, dicho Reglamento se encuentra en vigor desde el 17 de octubre de 1998. El texto de dicha regulación puede encontrarse en la página web de la Comunidad Económica Europea en www.europa.eu.int.

³⁷ Ver "Acta Final de la Conferencia Internacional de Derecho Aeronáutico, celebrado bajo el patrocinio de la Organización de Aviación Civil Internacional en Montreal del 10 al 28 de mayo de 1999", Documento de trabajo DCW Doc. número 58 del 28/5/99.

³⁸ Ver Documento DCW Doc. número 57 del 28/5/99 contentivo del texto original del "Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas para el Transporte Aéreo Internacional, firmado en Montreal el 28 de mayo de 1999".

Ya diversos autores nacionales e internacionales han empezado a comentar y analizar el contenido del Convenio de Montreal de 1999³⁹, y muy pronto se ha hecho evidente el interés de numerosos Estados que actualmente tramitan la ratificación del Nuevo Convenio⁴⁰.

Son dos los pilares fundamentales que permiten desentrañar el sentido de las disposiciones que forman parte del nuevo Convenio de Montreal, son los siguientes:

1. La necesidad de modernizar y refundir el Convenio de Varsovia y sus instrumentos conexos en un solo texto⁴¹.

2. La importancia de asegurar la protección de los intereses de los pasajeros en el transporte internacional, para garantizar una indemnización equitativa, buscando un equilibrio entre los intereses de los Estados, los transportadores y los pasajeros⁴².

Lo anterior será de gran importancia al momento de aplicar e interpretar el Convenio de Montreal de 1999, pues debido a que el texto fundamentalmente se discutió en inglés, podrán existir textos, frases o artículos que no son claros, en los cuales será necesario desentrañar la finalidad perseguida por quienes discutieron y aprobaron dicho Convenio.

A continuación paso a referirme someramente a los aspectos más destacados del nuevo instrumento internacional:

A. APLICACION OBLIGATORIA. Esta norma de gran importancia se encuentra al final del texto del convenio. De acuerdo con el artículo 49 la Convención de Montreal de 1999 debe aplicarse obligatoriamente y toda cláusula en el contrato de transporte o todo acuerdo particular, concertado antes de que ocurra el daño, por el cual las partes pretendan eludir la aplicación de las normas del Convenio (bien sea decidiendo sobre la ley aplicable o modificando las reglas sobre jurisdicción), serán nulos y no producirán efecto alguno. Esta provisión reproduce la regla establecida en el artículo 32 de la Convención de Varsovia de 1929.

B. AMBITO DE APLICACION. El Convenio no introduce modificaciones sustanciales a las provisiones de los artículos 1º y 2º del "Sistema de Varsovia", refundiendo en un único texto armónico disposiciones de la Convención de Varsovia de 1929, del Protocolo de La Haya de 1955 y del Protocolo de Montreal número 4 de 1975 (ver texto de referencia).

C. NORMAS SOBRE DOCUMENTOS. El capítulo II (artículos 3º a 16) del Nuevo Convenio de Montreal, representa un avance importante y se separa de los requerimientos formalistas que incluía el viejo Sistema de Varsovia, los cuales inicialmente habían sido tomados de las prácticas del derecho marítimo. Básicamente el capítulo segundo consolida las normas que con respecto a pasajeros y equipajes se habían incluido en el Protocolo de Ciudad de Guatemala de 1971, y las provisiones del Protocolo de Montreal número 4 con respecto a la carga (ver texto de referencia).

D. REGIMEN DEL TRANSPORTE DE CARGA. En materia de transporte de mercancías, básicamente se incorpora el cuerpo del Protocolo de Montreal número 4⁴³. A este respecto la normas que mayor debate generó fue la inclusión o no de la "naturaleza de las mercancías" como información requerida en las guías aéreas. Por este motivo se adicionó un nuevo artículo (artículo 6º) en relación con la naturaleza de las mercancías, cuyo texto es el siguiente:

"Al expedidor podrá exigírsele, si es necesario para cumplir con las formalidades de aduanas, policía y otras autoridades públicas similares, que entregue un documento indicando la naturaleza de la carga. Esta disposición no crea para el transportista ningún deber, obligación ni responsabilidad resultantes de lo anterior".

Cabe aclarar que los artículos 5, 11 y 16 de la Convención no fueron modificados, es decir, no se incluyó la naturaleza de las mercancías como un requisito adicional en las guías aéreas.

E. NORMAS SOBRE RESPONSABILIDAD CIVIL DEL TRANSPORTADOR AEREO. El aspecto más controvertido y que al tiempo ha determinado la evolución del Sistema de Varsovia ha sido el régimen, el alcance y las limitaciones a la responsabilidad del transportador aéreo internacional. Es precisamente a este respecto que se presentan los avances más importantes alcanzados por el Convenio de Montreal de 1999:

RESPONSABILIDAD CON RESPECTO A PASAJEROS. Este tema se encuentra regulado básicamente por el artículo 17(1) del Nuevo Convenio de Montreal, el cual reproduce básicamente el texto del

Protocolo de Ciudad de Guatemala. Uno de los aspectos que generó gran debate en la Conferencia diplomática fue el de la inclusión de los daños mentales puros (aquellos no acompañados de daño o manifestación física). Si bien el bloque de países latinoamericanos⁴⁴ (y entre ellos Colombia⁴⁵) abogó por la inclusión de dicho daño, el texto definitivo del Convenio retomó la expresión original del Convenio de Varsovia que se refiere a "lesión corporal", la cual los tribunales internacionales han interpretado como excluyente de los daños mentales puros, que no conlleven una manifestación física o externa. Igualmente debe destacarse que en la conferencia se presentó la discusión sobre si el término "accidente" debía reemplazarse por uno mucho más amplio como el de "evento", habiéndose decidido conservar la expresión "accidente" que pareciera referirse a eventos relacionados con los riesgos propios de la aviación.

RESPONSABILIDAD CON RESPECTO A EQUIPAJES: En lo que respecta al transporte de equipajes, el artículo 17(2) del Convenio tomó como modelo lo dispuesto en el Protocolo de Ciudad de Guatemala. La novedad consiste en que se aplica un régimen de responsabilidad diferente al equipaje facturado (registrado) y a no facturado (objetos de mano). Mientras que respecto al equipaje facturado se aplica un régimen de responsabilidad absoluta (no basado en culpa), respecto al equipaje no facturado se aplica un régimen de responsabilidad basado en culpa probada, en el cual el transportador únicamente es responsable si se demuestra que el daño ocurrió por su culpa o la de sus dependientes o agentes.

RESPONSABILIDAD CON RESPECTO A MERCANCIAS: En materia de daño en la carga transportada, el Artículo 18 del Convenio sustancialmente reproduce las disposiciones del Protocolo de Montreal número 4. Una de sus novedades se relaciona con los casos del transporte

³⁹ Ver por ejemplo: Milde, Michael. The Warsaw System of Liability in International Carriage by Air: History, Merits and Flaws and the New "non-Warsaw" Convention of 28 May 1999. (1999), XXIV Annals of Air and Space Law, pág. 155; Weber, Ludwig & Arie Jakob. The Modernization of the Warsaw System: The Montreal Convention of 1999. (1999), XXIV Annals of Air and Space Law, pag. 333; Rattray K.O. The New Montreal Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air – Modernization of the Warsaw System: The Search for Consensus. (2000) Part 2, The Aviation Quarterly, pág. 59; Muller-Rostin, Wolf. The Montreal Convention of 1999: Uncertainties and Inconsistencies. (2000) Part 3, The Aviation Quarterly, pág. 218; Poonosamy Vijay. The Montreal Convention 1999 – A Question of Balance. (2000) Part 2, The Aviation Quarterly, pág. 79; Whalen, Thomas. The New Warsaw Convention: The Montreal Convention. (2000) XXV Air and Space Law, Pág. 12; Battra, J.C. Modernization of the Warsaw System – Montreal 1999. (2000) 65 Journal of Air Law and Commerce, Pág. 429.

⁴⁰ Hasta finales de diciembre de 2000, el Convenio había sido firmado por sesenta y seis (66) Estados y la Comunidad Económica Europea y de ellos, siete (7) Estados lo habían ratificado, aceptado, aprobado o se habían adherido al mismo. Los siguientes Estados han depositado Instrumentos de Ratificación ante la OACI: Belice, Eslovaquia, México, República Checa, la Ex República Yugoslava de Macedonia, Japón y Emiratos Arabes Unidos. Ver Comunicación de la OACI LE 3/2-01/3 del 26 de Enero de 2001.

⁴¹ Entre los considerandos para la expedición del nuevo convenio se establece que los Estados partes reconocen "... la necesidad de modernizar y refundir el Convenio de Varsovia y los instrumentos conexos". Ver Documento DCW Doc. No. 57 del 28/5/99 contentivo del texto original del Convenio de Montreal de 1999.

⁴² Así se reconoce en los considerandos del nuevo Convenio de Montreal (Ver Documento DCW Doc. No. 57 del 28/5/99), así como en las declaraciones que dio a la prensa el Presidente de la Conferencia en la cual sostuvo "al desarrollar la Convención de Montreal, fuimos capaces de balancear delicadamente las necesidades e intereses de todos los participantes en el transporte aéreo internacional, los Estados, el público en general, los transportadores y la industria del transporte aéreo en general".

⁴³ El Protocolo número 4 de Montreal entró en vigencia el pasado 14 de junio de 1998 y según información del 10 de mayo de 1999 actualmente rige entre los siguientes países: Argentina, Australia, Barein, Barbados, Bélgica, Bosnia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Croacia, Chipre, Congo, Dinamarca, Ecuador, Egipto, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Etiopía, Finlandia, Francia, Gana, Grecia, Guatemala, Guinea, Honduras, Holanda, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Kuwait, Mauricio, Marruecos, Nigeria, Noruega, Omán, Portugal, Qatar, Reino Unido, Senegal, Singapur, Suecia, Suiza, Macedonia, Togo, Turquía, Uzbekistán, Venezuela y Yugoslavia.

⁴⁴ Ver el documento DCW Doc. numeral 14 del 6/5/99 contentivo de los comentarios de la CLAC sobre el proyecto de Convenio.

⁴⁵ El Delegado de Colombia presentó un comentario sobre este tema en el cual se abogaba por la inclusión de los daños puramente mentales. Ver Documento DCW Doc. numeral 31 del 17/5/99.

sustituto, en los cuales a pesar de que el transportador aéreo efectúe el transporte por otro medio de transporte diferente al contratado, se considera que el transporte se efectuó por el modo aéreo y por lo tanto aún en ese caso son aplicables las normas del Convenio de Montreal de 1999.

RESPONSABILIDAD EN CASO DE RETRASO⁴⁶. El Convenio no incluye una definición del retraso, por lo que la delimitación de este concepto corresponde a la doctrina y la jurisprudencia. En materia de retraso el Artículo 19 del nuevo Convenio adopta el sistema de culpa presunta, de acuerdo con el cual el transportador sólo podrá exonerarse de responsabilidad si prueba que tomó todas las medidas necesarias para evitar el daño o que le fue imposible tomarlas.

EXONERACION DE RESPONSABILIDAD. De acuerdo con el artículo 20, la responsabilidad de transportador internacional no es absoluta, por cuanto en todos los casos se puede exonerar total o parcialmente de responsabilidad si demuestra que el daño se originó en la negligencia o la acción u omisión indebida del mismo reclamante.

LIMITES AL MONTO INDEMNIZABLE. En el artículo 21 de la Convención, se adoptó el sistema de dos niveles de responsabilidad para el caso de lesión o muerte de pasajeros:

1. Un primer nivel de responsabilidad, hasta 100.000 Derechos Especiales de Giro (unos US\$135.000), en el cual no es posible para el transportador excluir o limitar su responsabilidad, excepto si logra demostrar que el daño se ha originado en la negligencia o en acciones u omisiones indebidas del pasajero (ver última frase del artículo 20).

2. Un segundo nivel, sin límite de responsabilidad. En este caso, respecto al daño que exceda 100.000 DEG, se presume la culpa del transportista pero éste puede exonerarse de responsabilidad probando dolo o culpa del pasajero, o que ni el transportador ni sus dependientes actuaron con dolo o culpa, o que el daño se debe al dolo o culpa exclusivo de un tercero.

El artículo 22 se refiere a los límites de responsabilidad respecto al retraso, el equipaje y la carga. Una de las novedades del convenio es que fija un límite a la indemnización en los casos de daños derivados del retraso en el transporte de personas, fijando dicho techo en 4.150 DEG por pasajero.

En el transporte de equipaje, la responsabilidad del transportista en caso de pérdida, avería o retraso se limita a 1.000 DEG por pasajero, salvo declaración de valor y pago de una suma complementaria.

Para el transporte de carga, la responsabilidad del transportista en caso de destrucción, pérdida, avería o retraso se limita a 17 DEG por kilogramo, salvo declaración de valor y pago de una suma complementaria. Para determinar la indemnización correspondiente, sólo se tendrá en cuenta el peso de los bultos afectados.

El artículo 29 expresamente excluye la posibilidad de condenas por «daños punitivos», ejemplarizantes o sancionatorios, que venían generando gran controversia en otros tribunales del mundo.

Los artículos 23 y 24 del Convenio de Montreal incluyen disposiciones sobre la conversión de los DEG en las monedas locales, así como la revisión automática de los límites indemnizatorios cada cinco años, con el fin de reflejar la inflación.

F. PAGOS ADELANTADOS: Teniendo en cuenta la tendencia de varios países que han introducido normas que exigen a las empresas de transporte hacer «adelantos» a las indemnizaciones a los familiares de las víctimas, el Nuevo Convenio incluye el artículo 28, de acuerdo con el cual en los casos de lesión o muerte de pasajeros el transportador debe, si así es requerido por su legislación nacional, hacer pagos anticipados de acuerdo a las necesidades económicas inmediatas de las personas con derecho a reclamar. Este es un tema en el que vale la pena llamar la atención del Congreso de la República, ya que es necesario que una ley nacional reglamente lo correspondiente a la cuantía del pago, estableciendo que dicho reconocimiento no constituye reconocimiento de responsabilidad por parte del transportador y que dichas sumas podrán ser deducidas de las indemnizaciones que deba pagar con posterioridad.

G. JURISDICCION. Una de las mayores discusiones en la Conferencia diplomática se generó en torno a la jurisdicción de los posibles tribunales

competentes para conocer las reclamaciones en casos de transporte aéreo internacional⁴⁷. Finalmente, los párrafos 2° y 3° del artículo 33 del Convenio de Montreal de 1999 incluyen la denominada «quinta jurisdicción» que permite, en caso de lesión o muerte de pasajeros (no para carga ni equipajes), que las acciones legales sean presentadas ante los tribunales de un Estado parte del Convenio en el cual, al momento del accidente, el pasajero tuviera su «residencia principal y permanente». Esta última entendida como la morada fija y permanente del pasajero al momento del accidente. El Convenio establece expresamente que «La nacionalidad del pasajero no será un factor determinante al respecto». Adicionalmente se requiere que el transportador preste servicios y cuente con presencia comercial (oficinas) en dicho lugar, directamente o por medio de un acuerdo comercial.

De otro lado, el Artículo 34 del Nuevo Convenio permite acudir a la figura del arbitraje, pero únicamente en los casos de conflictos derivados del transporte de mercancías.

H. TRANSPORTE COMBINADO Y TRANSPORTADOR DE HECHO. Uno de los logros más importantes en materia de unificación de las normas aplicables al transporte aéreo internacional se encuentra representado en los Capítulos IV y V (artículos 38 a 48) de Nuevo Convenio de Montreal, los cuales incorporan las disposiciones sobre el transportador de hecho y el transporte combinado contenidas en el Convenio Suplementario de Guadalajara.

I. SEGUROS. Una innovación importante del Nuevo Convenio se encuentra en el artículo 50 el cual establece la obligación de los Estados de exigir que los transportadores cuenten con seguros adecuados que cubra su responsabilidad en caso de posibles reclamaciones.

Los anteriores son los aspectos más destacados del Convenio de Montreal de 1999. Puede concluirse que se trata de un esfuerzo bien logrado por unificar el régimen aplicable al transporte aéreo internacional y por adecuar sus disposiciones a las tendencias e innovaciones más actualizadas en la materia, que sin lugar a dudas nos permiten afirmar que es conveniente que nuestro país ratifique, a la mayor brevedad posible, este importante Convenio Internacional.

Debo reconocer públicamente el interés y apoyo recibido y demostrado por el doctor Luis Fernando Estrada Sanín, mi Asesor y Coordinador de la Unidad de Trabajo Legislativo y del Doctor Juan Carlos Salazar Gómez, actual Director General de Transporte Aéreo del Ministerio de Transporte, quien nos prestó su decidido y total apoyo para la clarificación histórica, conceptual y marco de aplicación, alcance de la Corresponsabilidad para Colombia del citado Convenio, objeto de este Proyecto.

Proposición

Por las anteriores consideraciones, propongo apruébese en segundo debate al Proyecto de ley número 029 de 2000 Senado, 144 de 2001 Cámara, «por medio de la cual se aprueba el convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional hecho en Montreal el 28 de mayo de 1999».

De los honorables Representantes.

Manuel Ramiro Velásquez Arroyave,

Representante a la Cámara.

Comisión Segunda de Relaciones Exteriores, Defensa
y Seguridad Nacional y Comercio Exterior

CAMARA DE REPRESENTANTES

COMISION SEGUNDA CONSTITUCIONAL

Bogotá, septiembre 18 de 2001.

Autorizamos el presente informe.

El Presidente,

Mario Alvarez Celis.

⁴⁶ Para un análisis completo en material de retraso, ver Vásquez Rocha, Ernesto. El Retraso en el Transporte Aéreo. De Varsovia a Montreal. En: Boletín AITAL, Año 11, Enero-Febrero 2001, número 58, pág. 10.

⁴⁷ La discusión giró en torno a la inclusión o no de una quinta jurisdicción. Mientras los Estados Unidos abogaban por su inclusión (Ver la posición de los EE.UU. en el Documento DCW Doc. Num. 12 del 4/5/99), Francia se oponía vigorosamente a su inclusión (ver la posición de Francia en el documento DCW Doc. Num. 33 del 17/5/99).

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 70 DE 2000 SENADO, 187 DE 2001 CAMARA

por medio de la cual se aprueba el "acuerdo de cooperación turística entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos", suscrito en la ciudad de México el siete (7) de diciembre de mil novecientos noventa y ocho.

Honorables Representantes:

En cumplimiento del encargo que me ha sido conferido por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda, procedo a rendir informe de ponencia para segundo debate, al Proyecto de ley número 70 de 2000 Senado, 187 de 2001 Cámara, "por medio de la cual se aprueba el 'Acuerdo de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos', suscrito en la ciudad de México el siete (7) de diciembre de mil novecientos noventa y ocho (1998)", presentado a consideración del Congreso para su respectiva aprobación por el doctor Guillermo Fernández de Soto, Ministro de Relaciones Exteriores y Augusto Ramírez Ocampo, ex Ministro de Desarrollo Económico.

ASPECTOS CONSTITUCIONALES

Este proyecto de ley acata los siguientes preceptos constitucionales:

La Constitución Nacional en el artículo 150 numeral 16, señala como función del Congreso de la República "aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con los otros Estados o con entidades de derecho internacional".

El artículo 189 numeral 2, dice que "corresponde al Presidente de la República celebrar con otros Estados y entidades de Derecho Internacional, tratados o convenios que se someterán a consideración del Congreso"

El artículo 224 establece que "los tratados, para su validez deberán ser aprobados por el Congreso.

CONSIDERACIONES GENERALES

La apertura económica ha insertado a nuestro país en un proceso de globalización que viven experimentando la economía mundial en los últimos años. Al participar Colombia en este proceso es una gran oportunidad para aprovechar, las ventajas de la transferencia, de tecnología conocimientos y experiencias.

En este orden de ideas, en el caso específico del sector turístico, considero que una forma de aumentar la competitividad, es el acceso al conocimiento de tecnologías de países con claras ventajas comparativas en el sector turístico.

Los Gobiernos de Colombia y el de los Estados Unidos Mexicanos, considerando los vínculos de amistad que existe entre ambos países, conscientes de la importancia que el desarrollo de las relaciones turísticas tiene no solamente a favor de las respectivas economías, sino también para fomentar un profundo conocimiento de este sector, suscribieron el 7 de diciembre de 1998 en la ciudad de México el "Acuerdo de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos".

ANALISIS DEL ACUERDO

El Acuerdo de Cooperación busca impulsar y poner en marcha programas tendientes a promover y estimular el desarrollo del turismo entre los dos países, fomentando la colaboración en los aspectos relacionados con esta industria y propiciando que los avances en el sector del turismo permita el diseño de una estrategia de globalización en beneficio de los dos Estados.

Con la celebración de este Acuerdo, Colombia obtiene los siguientes beneficios:

- Incrementar el flujo de inversiones hacia este sector, que permitan contribuir a la generación de empleo, ingresos y divisas.
- Acceder a los desarrollos tecnológicos de los Estados Unidos mexicanos en materia turística.
- Obtener mayor conocimiento de las características, evolución y tendencias del mercado turístico de los dos países.
- Intercambiar experiencias, experiencias, expertos y científicos en áreas como la planificación turística, formación e investigación, promoción y comercialización y calidad del servicio, para que el producto turístico sea altamente competitivo a nivel internacional.
- Facilitar escenarios de negociación para la promoción y comercialización de los productos turísticos colombianos.

- Percibir un mayor conocimiento del contexto en que se desenvuelve la formación y capacitación turística.

El Acuerdo se constituye en un instrumento esencial para contribuir al logro de los objetivos que el Gobierno Nacional viene impulsando en materia de relaciones internacionales y política exterior, que propende fortalecer y consolidar el proceso de integración con países de la región, como lo son los Estados Unidos Mexicanos y que su participación en el comercio turístico mundial totaliza un monto de 500 mil millones de dólares, representando el 20 % del mercado en Latinoamérica, el 6% del Continente Americano y el 1.5 a nivel mundial, lo que será un apoyo a esta importante industria que le permitirá contribuir en la búsqueda de la disminución del índice de desempleo y la reactivación de la economía colombiana.

Es importante resaltar que Colombia con los innumerables recursos para la explotación del sector turístico podría ofrecer al país no solo la oportunidad de comercializarlo en el exterior, sino que generaría también divisas para nuestro país.

SEGUIMIENTO DEL TRATADO

De conformidad con lo previsto en la Ley 424 de 1998, por la cual se ordena el seguimiento a los instrumentos internacionales suscritos y aprobados por Colombia, la Comisión debe conocer acerca de la evolución y ejecución del presente tratado.

En consecuencia por todos los argumentos anteriores, presentamos a consideración de la Plenaria de la Cámara de Representantes, la siguiente:

Proposición

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 70 de 2000 Senado, 187 de 2001 Cámara, "por medio de la cual se aprueba el 'Acuerdo de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos', suscrito en la ciudad de México el siete (7) de diciembre de mil novecientos noventa y ocho (1998)".

De los honorables Representantes,

Carlos Eduardo Acosta Lozano,

Representante a la Cámara por Bogotá.

CAMARA DE REPRESENTANTES

COMISION SEGUNDA CONSTITUCIONAL

Bogotá, septiembre 18 de 2001.

Autorizamos el presente informe.

El Presidente,

Mario Alvarez Celis.

CONTENIDO

Gaceta número 492 - Miércoles 26 de septiembre de 2001	
CAMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO	
Proyecto de Acto legislativo número 101 de 2001 Cámara, por medio del cual se reforma el artículo 219 de la Constitución Política	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 102 de 2001 Cámara, por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones	2
PONENCIAS	
Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 159 de 2001 Senado, 010 de 2001 Cámara, por medio de la cual se aprueba la "Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas", hecha en Belém do Pará, el nueve (9) de junio de mil novecientos noventa y cuatro (1994)	10
Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 029 de 2000 Senado, 144 de 2001 Cámara, por medio de la cual se aprueba el "Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas para el Transporte Aéreo Internacional", hecho en Montreal el 28 de mayo de 1999	11
Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 70 de 2000 Senado, 187 de 2001 Cámara, por medio de la cual se aprueba el "acuerdo de cooperación turística entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos", suscrito en la ciudad de México el siete (7) de diciembre de mil novecientos noventa y ocho	16