



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XI - Nº 434

Bogotá, D. C., lunes 21 de octubre de 2002

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:
EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 102 DE 2002 SENADO

por la cual se modifica la Ley 599 de 2000, "Código Penal" y la Ley 600 de 2000 "Código de Procedimiento Penal".

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónase al artículo 58 de la Ley 599 de 2000, el numeral 17, el cual es así:

"**Artículo 58. Circunstancias de Mayor Punibilidad.** Son circunstancias de mayor punibilidad, siempre que no hayan sido previstas de otra manera: (...)

17. Cuando la conducta punible recaiga sobre medicamentos, alimentos, bebidas, licores y productos de consumo masivo".

Artículo 2°. Modifícase el artículo 372 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

"**Artículo 372. Corrupción de alimentos, productos médicos o material profiláctico.** El que envenene, contamine, altere producto o sustancia alimenticia, médica o material profiláctico, medicamentos o productos farmacéuticos, bebidas alcohólicas o productos de aseo de aplicación personal, los comercialice, distribuya o suministre, incurrirá en prisión de cinco (5) a diez (10) años, multa de doscientos (200) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de la profesión, arte, oficio, industria o comercio por el mismo término de la pena privativa de la libertad.

En las mismas penas incurrirá el que suministre, comercialice o distribuya producto, o sustancia o material de los mencionados en este artículo, encontrándose deteriorados, caducados o incumpliendo las exigencias técnicas relativas a su composición, estabilidad y eficacia, siempre que se ponga en peligro la vida o salud de las personas.

Las penas se aumentarán hasta en la mitad, si el que suministre o comercialice fuere el mismo que la elaboró, envenenó, contaminó o alteró.

Si la conducta se realiza con fines terroristas, la pena será de prisión de siete (7) a doce (12) años y multa de doscientos (200) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de la profesión, arte, oficio, industria o comercio por el mismo término de la pena privativa de la libertad.

Artículo 3°. Modifícase el artículo 373 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

"**Artículo 373. Imitación o simulación de alimentos, productos o sustancias.** El que con el fin de suministrar, distribuir o comercializar, imite o

simule producto o sustancia alimenticia, médica o material profiláctico, medicamentos o productos farmacéuticos, bebidas alcohólicas o productos de aseo de aplicación personal, poniendo en peligro la vida o salud de las personas, incurrirá en prisión de cinco (5) a diez (10) años, multa de doscientos (200) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de la profesión, arte, oficio, industria o comercio por el mismo término de la pena privativa de la libertad.

Artículo 4°. Modifícase el artículo 374 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

"**Artículo 374. Fabricación y comercialización de sustancias nocivas para la salud.** El que sin permiso de autoridad competente elabore, distribuya, suministre o comercialice productos químicos o sustancias nocivas para la salud, incurrirá en prisión de cinco (5) a diez (10) años, multa de doscientos (200) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de la profesión, arte, oficio, industria o comercio por el mismo término de la pena privativa de la libertad.

Artículo 5°. Adiciónase al numeral 2, del artículo 357 de la Ley 600 de 2000, los siguientes delitos: Corrupción de alimentos, productos médicos o material profiláctico; imitación o simulación de alimentos, productos o sustancias; fabricación y comercialización de sustancias nocivas para la salud.

Artículo 6°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Presentado por:

José María Villanueva Ramírez,
honorable Senador de la República.

Luis Enrique Salas Moisés,
honorable Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

En el primer estudio realizado en Colombia –y primero realizado en un país en vía de desarrollo– sobre el impacto económico y social que produce la falsificación de productos relacionados con la vida y la salud de las personas¹, se afirmó que durante el año de 1998 el valor de la falsificación y adulteración de dieciséis productos ubicados en los sectores de medicamentos, bebidas, licores, consumo masivo y alimentos, ascendió a la cercana

¹ Estudio auspiciado por la Asociación Nacional de Industriales, ANDI, realizado por la Universidad Externado de Colombia, bajo la dirección de doctor Iván González.

suma de \$100.000 millones de pesos, siendo el área de licores la más afectada.

Es de anotar que el costo directo mencionado, sólo expresa una parte del problema, por cuanto la producción ilegal, también afecta otros intereses como la salud pública, la actitud de los consumidores, el prestigio de la marca y la competencia, entre otros; los cuales son mucho más complejos y difíciles de estimar.

No se debe olvidar tampoco que, la perpetuación y aceptación social de estas conductas delictivas, afectan un valor intangible como es la confianza pública, de la cual, depende el avance y desarrollo social de los pueblos. Ningún economista podría valorar, cuánto se afecta una sociedad, con la pérdida de la confianza en sus instituciones.

La historia contemporánea nos prueba que, las sociedades más avanzadas, son aquellas que disfrutan de un mayor grado de confianza en sus instituciones, en razón de que, sus miembros reconocen el orden y la efectividad de las mismas, es decir, que es mucho mayor la probabilidad de eficiencia y efectividad estatal, en la medida en que se cuenta con capacidad de coordinación y colaboración interinstitucional, tal como lo precisa el Profesor Francis Fukuyama.

En este contexto, cuando se verifica en el comportamiento del conglomerado, conductas proclives a la falsificación que invade el ámbito de la salud pública, entran en juego los principios de proporcionalidad y racionalidad para medir la eficacia del ejercicio del *ius puniendi*. En Colombia, son excarcelables aquellos delitos cuya pena no sea igual o superior a cuatro años, es decir, cuando un medicamento llamado esencial, ha sido falsificado, el autor del delito puede ser judicializado, pero, beneficiado con la excarcelación para continuar trabajando en lo mismo, sin ninguna restricción, aún sabiéndose que por el uso del medicamento falsificado, se le ocasionó la muerte a una persona.

En estas condiciones, no existe un elemento de juicio válido para que la antijudicialidad sea tutelada. La norma no tiene la fuerza suficiente para que la sociedad entienda que el Estado Social de Derecho ha sido diseñado para evitar, entre otros, que la salud pública sea objeto del delito.

Los móviles de los actores o agentes de estas conductas, como son: Falsificación, adulteración e imitación de medicamentos, licores, bebidas, alimentos y productos de consumo masivo, normalmente se fundamentan en el incremento patrimonial fácil y barato, o, en el mejor de los casos, se camuflan como una actividad económica tan rentable, que se ha extendido por todo el globo terráqueo, al punto de que hoy, es absolutamente difícil establecer las diferencias entre un medicamento falsificado y uno original. La tarea de identificación, requiere de técnicas de laboratorio, que son las que nos informan que en lugar del principio activo, se ha utilizado cemento, por ejemplo.

El economista Luis Jorge Garay ha sostenido la necesidad de reconstruir el aparato productivo nacional para competir en una economía global; sin embargo, sostenía que el mayor obstáculo en dicho propósito es que en nuestro entorno se preserva una *cultura mafiosa*, acostumbrada a las actividades rentistas y no productivas, debido a que la ilegalidad ha permeado en la mayoría de las actividades de la sociedad colombiana. Por ejemplo: El contrabando, el narcotráfico y la falsificación, serían, pues, fenómenos propios de una sociedad que es cada vez más tolerante, no fundamentada en la inversión y el trabajo, y en donde la ilegalidad encuentra fácil acomodo.

En igual sentido, se pronunció la investigación aludida, del año 1998, en donde se afirmó que "los individuos deciden en medio de un ambiente que los condiciona y determina. Por razones de orden cultural, histórico, antropológico, sociológico los colombianos elegimos con criterios diferentes a los de los ingleses. En el trabajo de campo y en las entrevistas observamos que la asimilación de la ley no es homogénea. Los individuos que viven en condiciones de informalidad, no logran percibir la frontera entre lo legal y lo ilegal. Es frecuente encontrar personas que participan activamente en una cadena de falsificación. Un caso típico es el de los recicladores que buscan envases en buen estado, sin saber que posteriormente serán utilizados con productos adulterados. El reciclaje, como otras formas de rebusque, está vinculado a actividades ilegales derivadas de una cultura de la urgencia"

En este punto, se debe hacer claridad en cuanto a la modalidad de la culpa o dolo, para la comisión de las conductas en comento. En primer lugar, se hace necesario evaluar, con mayor rigor y punibilidad, las conductas de falsificación que recaen sobre alimentos, bebidas, licores, medicamentos

y productos de consumo masivo, en razón de que son delitos que atentan contra la salud pública y la vida de las personas, quienes se ven sometidas a soportar la circulación de dichos productos sin conocer las consecuencias que les acarrea para su salubridad.

El artículo 58 del Código Penal "Circunstancias de mayor punibilidad", no incluyó en ninguno de sus numerales, situaciones que hagan más severa la evaluación de las conductas relacionadas con la salud pública (Título XIII del C.P.), o la falsificación en cualquiera de sus modalidades, y que a su vez, logren evitar la proliferación o consumación de las mismas.

En segundo lugar: El problema de la falsificación en Colombia, puede adquirir dimensiones descomunales. Ya es tiempo de comenzar a tomar conciencia del mismo y, de afrontarlo con seriedad. Una manera para ello es el establecimiento de sanciones verdaderamente disuasivas, ya que en las actuales situaciones, el reproche penal, frente a esas conductas, es si se quiere, muy indulgente, estimulando la impunidad. Lo cierto es que, el aumento de la falsificación de productos relacionados con la vida y la salud de las personas, desde 1998 hasta esta época, ha tomado unos niveles alarmantes. Así, hubo de divulgarse, por ejemplo, en el reciente debate público sobre el tema en el Concejo de Bogotá (28-08-02) en donde además, se señaló que quienes trafican con esos productos conforman verdaderas redes o carteles.

En medio de actitudes ambiguas y contradictorias, la sociedad colombiana ha ido permitiendo que existan espacios, en los que prácticas ilegales como la falsificación, y la adulteración, se desarrollen cómodamente. Los consumidores no se organizan, cada una de las empresas se protege de la mejor manera posible, los organismos del Estado, esperan pasivamente a que los particulares les señalen a los falsificadores y adulteradores, etc.

Los productores ilegales que tienen plena conciencia de que están participando en acciones delictivas, no se sienten amedrentados por una sanción que difícilmente les será aplicada (además por tener sanciones bajas, los delitos relacionados con la corrupción de medicamentos, bebidas, licores y alimentos, es decir, delitos contra el orden económico y social, la salud pública y la fe pública, son a la luz del Código de Procedimiento Penal vigente, excarcelables).

Quienes participan en la cadena de adulteración, imitación y de falsificación, realizan las actividades que les proponen, porque no encuentran alternativas de trabajo más rentables. De esto último, se aprovechan precisamente las redes de distribuidores de productos ilegítimos para colocarlos en los canales normales de comercialización.

En estos momentos de globalización de las relaciones, y de especial sensibilidad hacia los derechos fundamentales, el Estado y la sociedad civil, no pueden hacer caso omiso o mirar de soslayo la violación de dos de estos derechos: la vida y la salud de las personas. Y es que en efecto, el ofrecimiento de productos espurios relacionados con la vida y la salud de las personas, merece desde todo punto de vista, reproche social. No nos digamos mentiras: ¡con la vida y la salud de las personas no se juega!

En un reciente caso decidido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Penal, se afirma en relación con estos delitos de falsificación que, amenazan o ponen en entredicho la salud pública de los colombianos, lo que sigue: "Estas ilicitudes se enmarcan dentro del concepto de delito masa, dada la imposibilidad fáctica de individualizar, en concreto, un sujeto pasivo-víctima, como en la visión naturalista y simplista del casuismo tradicional, hoy superado, para dar entrada a una nueva forma de imputación naturalista-empírica, apoyado en la atribución objetiva (art. 9º C.P.), por lo que resulta intrascendente la no-demostración de específicas lesividades, en este caso patrimoniales, como lo reclama la defensa"².

Para nadie es un misterio que, la falsificación sobre esos productos, es un tema que atañe a todos: a las autoridades, al sector privado, a las familias, en fin, a la sociedad en su conjunto. La falsificación de medicinas, bebidas, licores, alimentos y productos de consumo masivo es un problema de salud pública, pero además, es un problema económico, que atañe y preocupa a los productores, en la medida en que ellos están seriamente interesados en que sus productos no compitan en el mercado con productos espurios o ilegítimos o peligrosamente formulados y manufacturados.

2 Providencia (apelación sentencia condenatoria) del 20 de junio de 2002, M. P.: Abelardo Rivera Llano, Proceso N° 3.710 contra Eduardo Serrano Muñoz. Delito: Corrupción de alimentos y medicamentos.

La falsificación pues, en esta clase de productos, tiene incidencias serias: afecta la salud pública; distorsiona la competencia en el mercado; perjudica la reputación y el buen nombre de las empresas y de las marcas, constituyendo, sin lugar a dudas, un medio de defraudación al Estado y a la sociedad en general (orden económico y social).

Existe además, otro problema que, desde el punto de vista de la conducta social, merece especial mención, como es la actitud blanda y laxa que ante la falsificación y la adulteración de estos productos se presenta al momento de administrar justicia. Se está privilegiando aquello que podríamos llamar “la cultura mafiosa”, o al decir del Alcalde Mockus “la cultura del atajo”, que no es otra cosa que, un estado de ilegalidad privilegiando la actividad rentística y no productiva de los falsificadores; además, continuar actuando así, es aceptar el aprovechamiento del esfuerzo ajeno y no el cultivo del esfuerzo propio.

En contra posición de lo anterior, los industriales o los empresarios, miembros del sector formal de la economía, cumplidores de las leyes tributarias y respetuosos del estado social de Derecho, están interesados en que su actividad industrial o de intermediación, esté debidamente protegida por el andamiaje Gubernamental, con la adopción de medidas judiciales que aseguren el crecimiento del sector legal de los capitales nacionales; porque, entre otras cosas, es un mecanismo que contribuye a crear confianza en las instituciones y, ello se traduce en generación de riqueza, aumento de inversión social e incentiva el capital extranjero, situación que redundará en la generación de empleo digno. Hay una relación dependiente entre confianza, seguridad y crecimiento económico.

En materia de medicamentos, se ha dicho que:

“Cuatro de cada 10 medicamentos en el país provienen del mercado negro”.

Según la Revista Semana, ese mercado negro podría mover unos 500 millones de dólares anuales. “Aunque lo anterior no implica que todos los medicamentos del mercado negro sean dañinos o falsificados, el problema es que por su misma clandestinidad, evaden todos los controles de calidad y por eso quienes los consumen no pueden tener garantía de que van a ser eficaces o, peor aún, de que no los van a enfermar. Así, un remedio que provenga del mercado negro puede causarle la muerte a un paciente porque, por ejemplo, se le aplicó directamente al corazón una adrenalina de pacotilla o se le suministró a un diabético una insulina diluida (dos medicamentos falsificados que han sido incautados en las redadas de la Fiscalía). O puede hacer que alguien contraiga polio, porque la vacuna de contrabando que se inyectó, había perdido su capacidad curativa, por no estar debidamente refrigerada. Sin embargo estos son dramas silenciosos porque los médicos rara vez sospechan de las drogas, en caso de que sus pacientes mueran o se agraven”.

“[...] Un censo realizado por el Invima recientemente reveló que 41 de los 166 laboratorios farmacéuticos que operan en Colombia reportaron robos de medicamentos en carreteras por 350 millones de dólares entre junio de 1998 y junio de 2000 [...] y sólo en la última semana la Fiscalía incautó en Cúcuta una tonelada de medicamentos contra la impotencia sexual, laxantes y purgantes sin registro sanitario. Detrás de cada uno de estos eventos hay manos criminales que conforman un poderoso cartel. Este, el de las ‘otras’ drogas. Pero tan peligroso como el del narcotráfico. ‘Esto es una mafia con unos capos’, afirma categóricamente el fiscal de la Unidad de Delitos contra los Derechos de Autor, encargado de dismantelar la red de falsificadores. Según este funcionario, este cartel lleva en el negocio de la comercialización ilícita de remedios más de 10 años, tiempo durante el cual sus integrantes han montado una infraestructura criminal para la recolección, producción, distribución y venta de todo tipo de fármacos”³.

En el campo de licores se tiene estimado que entre el 30 y el 40% de la oferta, el licor es adulterado.

Planteado el grave problema, tanto la sociedad como el Estado colombiano, conjuntamente deben enfrentarlo, tomando cada uno, medidas tales como:

- El ciudadano común, debe estar alerta para denunciar los casos y hechos que induzcan a las autoridades a capturar falsificadores y evitar así que se pongan en circulación productos espurios.

- Para ser coherentes en el manejo de estas conductas, el Estado, debe regular mediante las normas de Procedimiento Penal, que las falsificaciones que afectan el orden económico y social, la salud pública y la fe pública, que

se encuentran directamente relacionados con la vida y la salud de las personas, igualmente, **no sean excarcelables**.

Así entonces, en el texto del artículo 357 del Código de Procedimiento Penal, el cual tipifica la procedencia de la medida de aseguramiento y la enumeración de delitos en donde ella se aplica, al concordarla con lo normado en el artículo 58 del Código Penal, con las adiciones que se sugieren, se evite con estas medidas, la impunidad y proliferación de dichos delitos.

Adicionadas las modificaciones que sugerimos, se debe entender que para que la medida de aseguramiento proceda en casos de falsificación que afectan el orden económico y social, el delito no puede recaer sobre productos que afecten la salud pública, la vida.

En este orden de ideas, las modificaciones y adiciones a la Ley Penal y Procesal Penal son:

AL CODIGO PENAL

“Artículo 58. *Circunstancias de Mayor Punibilidad*”. Son circunstancias de mayor punibilidad, siempre que no hayan sido previstas de otra manera:

AL CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL

“Artículo 357. *Procedencia*. La medida de aseguramiento procede en los siguientes eventos:

Se le agregan los siguientes delitos:

Corrupción de alimentos, productos médicos o material profiláctico (C.P. art. 372).

Imitación o simulación de alimentos, productos o sustancias (C.P. art. 373), y

Fabricación y comercialización de sustancias nocivas para la salud (C.P. art. 374).

El contenido de la presente iniciativa legislativa, además, de haber contado con el respaldo de estudios puntuales y discusiones públicas, es el producto de la participación armoniosa y coordinada de Entidades del Orden Nacional, como el Invima, del interés decidido en el orden distrital, mediante la participación activa del Concejo de Bogotá, y abonada con la experiencia de la Empresa Privada a través de la ANDI, actores que aunamos esfuerzos y experiencias para evitar que tanto la industria nacional y extranjera, como la salud, la vida y la economía, continúen siendo objeto del flagelo de la falsificación.

Sea esta la oportunidad para realzar la importancia de esta herramienta que la ley otorga a las Corporaciones Públicas del Orden Municipal, para que no dejemos que sucumba incólume. Bogotá, en su condición de primer municipio del país, hace uso de la iniciativa legislativa como herramienta de participación y para la defensa del orden económico y social que debe reinar.

Atentamente,

José María Villanueva Ramírez,
honorable Senador de la República.

Luis Enrique Salas Moisés,
honorable Representante a la Cámara.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., octubre 16 de 2002

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 102 de 2002 Senado, *por la cual se modifica la Ley 599 de 2000 (Código Penal) y la Ley 600 de 2000 (Código de Procedimiento Penal)*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante la Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

³ Investigación de la Revista Semana, octubre 9-16 de 2000, edición N° 962, pp. 29 y 30.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., octubre 16 de 2002

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente,

Luis Alfredo Ramos Botero.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 103 DE 2002 SENADO

por la cual se modifica el artículo 21, literal b) de la Ley 105 de diciembre 30 de 1993.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el literal b) del artículo 21 de la Ley 105 del 30 de diciembre de 1993, el cual quedará así:

“b) Deberá cobrarse a todos los usuarios, con excepción de:

1°. Las motocicletas y bicicletas.

2°. Máquinas extintoras de incendios de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios y Cuerpos de Bomberos Oficiales.

3°. Los vehículos de apoyo y rescate de las instituciones bomberiles y de la Cruz Roja Colombiana e Internacional.

4°. Ambulancias y vehículos de los centros asistenciales de salud públicos.

5°. Los vehículos del Ejército, la Policía y la Armada Nacional que estén prestando servicios de seguridad por las carreteras y vías del país.

“Parágrafo. Para que se cumpla con las excepciones de los numerales 2, 3 y 4, es de carácter obligatorio que dichos vehículos estén plenamente identificados con los emblemas, colores y distintivos institucionales propios de los organismos a los cuales pertenecen, previa autorización del Instituto Nacional de Vías (Invías) o de la entidad oficial que en su momento regule lo relacionado con el tema de peajes.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Efraín Cepeda Sarabia,

Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La Constitución Política de Colombia en su Título II, de los Derechos, las Garantías y los Deberes, Capítulo 1, de los Derechos Fundamentales, artículo 11, consagra que el derecho a la vida es inviolable (...).

Sobre el particular, no sólo hay que entender el derecho a la vida como lo concerniente a la lucha por el respeto en el concepto del derecho humano, tema que como es de conocimiento y dadas las situaciones de nuestro país, se trata de enfocar por el deber que tiene el Estado colombiano de combatir el asesinato político, las masacres y todas las manifestaciones que se han venido presentado de manera lamentable a raíz del conflicto interno de nuestro país.

Pero el derecho a la vida hay que entenderlo en todas las formas donde tenga que asegurarse la supervivencia del ser humano, sea esta desde su concepción hasta el desarrollo humano y social del individuo en calidad y expresión de vida.

En este sentido, no es entendible por parte de nosotros, cómo cuando una ambulancia, en el momento de transportar heridos de cualquier tipo y en cualquier circunstancia en las que tenga que atender una emergencia, y en muchos casos de gravedad, tiene que realizar un pare en un peaje, con el propósito de pagar lo establecido por la ley.

La vida de cualquier ser humano no tiene expresión de precio, por lo que es inconcebible bajo cualquier óptica que se le mire, que en los casos de los peajes, sean estos: o del Estado colombiano, o dados en concesión a un particular. Pero siempre en cualquiera de las relaciones enumeradas es el Estado el propietario principal de las vías y, por ende, los colombianos.

Por las anteriores circunstancias la exoneración de pagar peajes a las ambulancias de entes privados o estatales se debe considerar más que una norma sana y obligatoria que constituya garantía para evitar cualquier contratiempo en un caso de emergencia y donde de por medio está la vida de una o más personas. Es más, se trata entonces no solamente de otorgar una exoneración a un tributo mínimo en comparación con la vida, sino ante todo de darle prioridad en el paso de un peaje a cualquier ambulancia que está prestando su servicio en caso de emergencia.

La Ley 105 de 1993, en su artículo 21, consagra el cobro de peajes para asegurar los recursos que permitan el mantenimiento de las carreteras y sólo exonera de dicho pago a las motocicletas y bicicletas.

Por esa razón se presentan situaciones tan absurdas como la de no permitir el paso de ambulancias o carros de bomberos que van a atender o están atendiendo una emergencia, hasta tanto no hagan la fila respectiva y paguen el peaje establecido por la ley. Es decir, la vida se detiene mientras se “cumple” con un trámite sin sentido que el legislador pasó por alto cuando aprobó la Ley 105 de 1993.

Casos se han visto en materia de poner en peligro la vida de seres humanos mientras los conductores, ayudantes o personal médico o paramédico tienen que detenerse para pagar un peaje, por lo que una iniciativa como la propuesta busca contribuir a subsanar una situación no recomendable como la que existe actualmente.

Igualmente, se han presentado casos en que hasta la fuerza pública, como la Policía Nacional por ejemplo, han visto frustrados sus intentos por perseguir delincuentes, ante los pares respectivos que tienen que hacer en los peajes. En este sentido, al exonerar del pago de peajes a los vehículos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, lo que buscamos es apoyar la labor que dichas entidades cumplen en bien del orden y la seguridad de los colombianos.

Al proponer la modificación del artículo 21, literal b) de la Ley 105 de 1993, queremos extender la exención en el pago de peajes a quienes cumplen una labor humanitaria, para que no tengan que pagar peaje, o hacer un pare obligatorio, el cual no hace más que retrasar el salvar vidas o cumplir con misiones de emergencia en pro de apoyo a casos que lo requieren, y los cuales la mayoría de las veces no cuentan con recursos económicos para pagar el peaje respectivo, en razón de la precariedad económica de las entidades públicas.

Efraín Cepeda Sarabia,

Senador de la República.

Bogotá, D. C., octubre 15 de 2002

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., octubre 16 de 2002

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 103 de 2002 Senado, *por la cual se modifica el artículo 21, literal b) de la Ley 105 de diciembre 30 de 1993*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante la Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., octubre 16 de 2002

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente,

Luis Alfredo Ramos Botero.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 17 DE 2002 SENADO

*por la cual se modifica el artículo 146
de la Ley 142 de 1994 – Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios.*

EXPOSICION DE MOTIVOS

Atendiendo la honrosa designación de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta del honorable Senado de la República, para rendir ponencia para primer debate al proyecto de ley arriba señalado de autoría del honorable Senador Carlos Moreno de Caro nos permitimos presentar a la opinión de los señores Senadores las siguientes consideraciones.

El autor del proyecto de ley aspira a adicionarle al artículo 146 de la Ley 142 de 1994, un parágrafo con el ánimo de facturar de acuerdo con la cantidad real de basura que se produzca en cada caso, la aplicación de una tarifa establecida acorde con el pesaje particular de que trata.

La Constitución Nacional dando un ejemplo de particular adelanto social incluyó en el Título XII un capítulo numerado como 5 para tratar “De la finalidad social del Estado y de los servicios públicos”.

En él, se incluye como un aspecto inherente a la finalidad social del Estado la atención de los servicios públicos para todos los habitantes del territorio nacional. Autorizó a la ley para reglamentar la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.

Insiste la Carta Magna en que “el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación” cuando se refiere específicamente a la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable que son en concepto del constituyente las cuatro inversiones sociales prioritarias que obligan al Estado. Es lamentable que el sentido creativo de este criterio de inversión haya pasado a segundo término y muestre una cierta tendencia a convertirse en letra muerta.

Los servicios públicos domiciliarios quedaron facultados para ser objeto de manejo de cada municipio teniendo en cuenta las características técnicas y económicas que se aconsejen. Y ahí entra en materia el actual proyecto en discusión. Existe una singular actitud por parte de Andesco, la Asociación Nacional de Servicios públicos, para no aceptar que la recolección de las basuras sea un típico servicio domiciliario ya que se presta fuera de las casas, en las vías públicas donde se recogen y se transportan a sus lugares finales. En realidad es fácil desviar el carácter específicamente domiciliario ya que frecuentemente las gentes colocan las basuras en los separadores de las vías sin que sea posible identificar lo que en cada lugar se origina. Y allí se presenta la primera de las dificultades con el espíritu del proyecto en discusión.

Durante los últimos años para los usuarios, las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que están contempladas en el artículo 1° de la Ley 142 de 1994 como son las de acueducto y alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública, básica conmutada y telefonía local móvil en el sector rural, han tenido un incremento por encima del índice de precios al consumidor, (I.P.C.) y han generado inconformidad en el usuario.

Se pensó que las Comisiones Reguladoras iban a mantener un justo incremento en las tarifas, pero éste ha sobrepasado en muchos casos las barreras del 100%. Se trata de un gravísimo problema por el cual el Estado de manera especial tiene la obligación de intervenir, para que en un futuro no muy lejano las personas más desamparadas no vayan a perder el derecho a sus servicios básicos.

El tema del aumento en las tarifas de los servicios públicos, amerita un debate de fondo y con toda seriedad, en donde tengan cabida todos los usuarios de los servicios y en general la opinión pública para obtener elementos de juicio y poder defender los derechos del usuario con criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia, obteniendo un régimen tarifario acorde a la realidad económica de los usuarios.

De otra parte, no se puede tener como disculpa el rezago de las tarifas para lograr metas esperadas en el período de transición que se vive actualmente y que va hasta el año 2005, por lo que se debe tener en cuenta las proyecciones de nuevas inversiones hacia el futuro y posibles ensanchamientos de los servicios públicos domiciliarios en los nuevos proyectos de desarrollo y crecimiento de las ciudades y municipios, no logrando llegar a

las metas esperadas durante el período de transición, toda vez que dichas tarifas estarán en alza por los altos costos que asumieron los usuarios debido a las posibles inversiones que serán en dólares donde se debe tener en cuenta el tipo de cambio con sus intereses, por ser préstamos internacionales.

Por otra parte, el rezago tarifario surgió motivado por la inflación que vive nuestra economía y contrajo consecuencias en el ajuste en las tarifas que se está presentando en la actualidad y que superan el 100% de sus incrementos. Se vislumbra que se debe tomar una nueva metodología para su cobro. Una política tarifaria racional debe incentivar la inversión y controlar los posibles abusos que se pueden presentar con la posición dominante que tienen las empresas con los usuarios de servicios públicos.

La clara perspectiva del autor del proyecto es la de no permitir un abusivo manejo de las tarifas teniendo en cuenta que la casi totalidad de las empresas de aseo en la actualidad pertenecen a empresas privadas y en pocos casos, como por ejemplo el de Medellín que están atendidas por establecimientos públicos. La opinión, en términos generales, guarda reticencias sobre las tarifas preestablecidas por la comisión reguladora que con frecuencia contemporiza en mayor medida con los intereses de la empresa privada que con las de la persona objeto de los servicios.

Las protestas de la ciudadanía sobre el abuso de cobros en los servicios públicos son constantes y cada vez con mayor angustia y fundamentos. Todo lo que se haga por tratar de beneficiar un aspecto que ha incidido de manera calamitosa en el rubro económico de las familias es indispensable. Pero desde luego, se necesitan que los controles y medidas correspondientes se puedan desplazar en el terreno de las posibilidades técnicas y prácticas que vivimos. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios que ha sido consultada para el presente caso, considera que la medición individual de los consumos en el servicio de aseo aumentaría el costo y consecuentemente la prestación del servicio. “En la práctica, —advierte la Superintendencia— por la restricción de las tecnologías existentes en la actualidad, la medición individual de los consumos en el servicio de aseo incrementaría de manera significativa el costo de prestación del servicio, y en consecuencia las tarifas a los usuarios, por lo cual bajo el punto de vista de la eficiencia económica no es aconsejable su medición”. El texto argumental de la Superintendencia se incluye como un anexo a la presente ponencia.

Con opiniones similares la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico insiste en la imposibilidad de efectuar aforos a cada uno de los usuarios y algunas de las empresas de aseo de las distintas ciudades del país tales como Medellín y Manizales aducen la inexistencia de maquinaria que permita efectuar esta labor, no sólo en Colombia sino en cualquier país.

Pero es particularmente importante tener en cuenta que tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado tienen pronunciamientos alrededor del manejo de las tarifas concretando la responsabilidad de rigor en la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. La primera de estas honorables Corporaciones, la Corte Constitucional, produjo la Sentencia C-1162 de 2000 en la cual manifiesta que corresponde a la Comisión Reguladora el pronunciamiento en materia de tarifas.

Por su parte el Consejo de Estado de manera consecutiva ha presentado varios fallos al respecto:

El Ponente, doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, el 18 de abril del año 2002, en relación con el Expediente 6610 correspondiente a una demanda identificada en la resolución 130 del año 2000 falló advirtiendo que es a la Comisión de Regulación la que debe establecer las tarifas en las materias que trata dicha entidad.

En la misma fecha, y con Ponencia también del doctor Mendoza Martelo, se dio fallo sobre el Expediente 6576 que versaba sobre el mismo aspecto y con idéntico dictamen.

El 9 de mayo de 2001, el doctor Manuel Santiago Urueta, en su condición de Ponente, falló sobre el Expediente 5685 mostrando el mismo criterio que en los dos casos anteriores había presentado el Consejero de Estado Mendoza Martelo.

Recientemente, el 20 de marzo del presente año, la Consejera Ponente Olga Inés Navarrete falló sobre un recurso de apelación señalado como

7.259 sobre un caso proveniente del Tribunal de Cundinamarca, ratificando el concepto que de manera repetida ha venido mostrando la honorable corporación. Consideramos, por tanto, importante tener en cuenta tan significativos fallos.

Nos pareció interesante el concepto de las empresas varias de Medellín por tratarse de una de las muy pocas que tienen carácter público actualmente en el país. Entre las observaciones que hace están las de los altos costos que irremediablemente tendrían que presentarse por la imposibilidad actual de atender el planteamiento que presenta el proyecto de ley. De manera textual advierte: "En aspectos prácticos la norma no sería aplicable debido a que en el momento ni en los países más desarrollados en el campo del servicio público de aseo cuentan con tecnología que permita medir a usuario por usuario la producción de residuos diariamente".

Con el fin de facilitar mayor claridad a los honorables Senadores nos permitimos adjuntar los informes que por escrito y respecto a la materia presentaron la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios "Andesco", Empresas Varias de Medellín y Empresa Metropolitana de Aseo de Manizales. Es importante advertir que las empresas de aseo de Bogotá, Cali, Bucaramanga y Barranquilla se sienten representadas en el concepto de Andesco.

Por las razones antes expuestas consideramos que el Proyecto de ley número 17 de 2002 Senado, "por la cual se modifica el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 – Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios", no es técnicamente viable y requería un profundo estudio de factibilidades para poder aseverar que en lo económico es beneficioso para el usuario. Como hecho fundamental y determinante la Comisión Reguladora estableció los precios, recientemente, en la Resolución 233 del 7 de octubre de 2002.

En atención a las consideraciones explicadas nos permitimos solicitar a la Comisión Sexta del Senado se sirva archivar el Proyecto de ley número 17 de 2002 Senado, "por la cual se modifica el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 – Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios".

De los señores Miembros de la Comisión Sexta, atentamente,

Samuel Moreno Rojas, Leonor Serrano de Camargo, Fredy William Sánchez,

Senadores de la República.

PROYECTO DE LEY NUMERO 17 DE 2002 SENADO

por la cual se modifica el artículo 146

de la Ley 142 de 1994 – Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 146 de la Ley 142 de 1994 quedará así:

"Artículo 146. *La medición del Consumo, y el Precio en el Contrato.* La empresa y el suscriptor o usuario tienen derecho a que los consumos se midan; a que empleen para ello los instrumentos de medida que la técnica haya hecho disponibles; y a que el consumo sea el elemento principal del precio que se cobre al suscriptor o usuario.

Cuando, sin acción u omisión de las partes, durante un período no sea posible medir razonablemente con instrumentos los consumos, su valor podrá establecerse, según dispongan los contratos uniformes, con base en consumos promedios de otros períodos del mismo suscriptor o usuario, o con base en los consumos promedios de suscriptores o usuarios que estén en circunstancias similares, o con base en aforos individuales.

Habrán también lugar a determinar el consumo de un período con base en los de períodos anteriores o en los de usuarios en circunstancias similares o en aforos individuales cuando se acredite la existencia de fugas imperceptibles de agua en el interior del inmueble. Las empresas están en la obligación de ayudar al usuario a detectar el sitio y la causa de las fugas. A partir de su detección el usuario tendrá un plazo de dos meses para remediarlo. Durante este tiempo la empresa cobrará el consumo promedio de los últimos seis meses. Transcurrido este período la empresa cobrará el consumo medido.

La falta de medición del consumo, por acción u omisión de la empresa, le hará perder el derecho a recibir el precio. La que tenga lugar por acción u omisión del suscriptor o usuario, justificará la suspensión del servicio o la terminación del contrato, sin perjuicio de que la empresa determine el consumo en las formas a las que se refiere el inciso anterior. Se entenderá igualmente, que es omisión de la empresa la no colocación de medidores en un período superior a seis meses después de la conexión del suscriptor o usuario.

En cuanto el servicio de aseo, se aplican los principios anteriores con las adaptaciones que exige la naturaleza del servicio y las reglas que esta ley contiene sobre fallas del servicio; entendiéndose que el precio que se exija al usuario dependerá no sólo de los factores de costos que contemplen las fórmulas tarifarias sino en todo caso de la frecuencia con las que se le preste el servicio y del volumen de residuos que se recojan.

En cuanto a los servicios de saneamiento básico y aquellos en que por razones de tipo técnico, de seguridad o de interés social no exista mediación individual, la Comisión de Regulación respectiva definirá los parámetros adecuados para estimar el consumo.

Las empresas podrán emitir factura conjunta para el cobro de los diferentes servicios que hacen parte de su objeto y para aquellos prestados por otras Empresas de Servicios Públicos, para los que han celebrado convenios con tal propósito.

En todo caso, las empresas tendrán un plazo a partir de la vigencia de la presente ley para elevar los niveles de macro y micro medición a un 95% del total de los usuarios, para lo cual deberán iniciar un plan, con un porcentaje mínimo de inversión para la adquisición y financiación de los medidores a los estratos 1, 2, 3.

Parágrafo 1°. En todo caso, a los usuarios del servicio de aseo, se les deberá facturar de acuerdo con la cantidad real de basura producida, sin aplicársele tarifa mínima ni estándar, sino multiplicando el consumo real por el valor de la tarifa establecida. El consumo se medirá de conformidad con lo establecido en el numeral 9.1 de artículo 9° de la Ley 142.

Parágrafo 2°. La Comisión de Regulación respectiva, en un plazo no superior a seis meses a partir de la vigencia de la presente ley reglamentará los aspectos relativos a este artículo con el fin de evitar traumatismos en la prestación de los servicios objeto de esta ley".

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

Presidencia de la República de Colombia

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

Dirección Técnica de Gestión de Aseo

Dirección de Investigaciones de Acueducto, Alcantarillado y Aseo

CONCEPTO SOBRE EL PROYECTO DE LEY NUMERO 17 DE 2002 SENADO

Miércoles, 2 de octubre de 2002

Hemos realizado un análisis comparado entre el proyecto presentado para modificar el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 y el artículo original de la misma, y encontramos que la única modificación de fondo es que se introduce un texto nuevo que corresponde al parágrafo 1° del proyecto, el cual se copia textualmente.

"Parágrafo 1°. *En todo caso, a los usuarios del servicio de aseo se les deberá facturar de acuerdo a la cantidad de basura producida, sin aplicársele tarifa mínima ni estándar, sino multiplicando el consumo real por el valor de la tarifa establecida. El consumo se medirá de conformidad con lo establecido en el numeral 9.1 del artículo 9° de la Ley 142 de 1994.*"

Este parágrafo elimina la posibilidad establecida en el sexto párrafo del artículo 146 de la Ley 142 de 1994, el cual dice: "En cuanto a los servicios de saneamiento básico y aquellos en que por razones de tipo técnico, de seguridad o de interés social, no exista medición individual, la Comisión de Regulación respectiva definirá los parámetros adecuados para estimar el consumo."

El efecto de restringir la posibilidad que se le había dado a las Comisiones de Regulación, para reglamentar la estimación de los consumos, cuando por razones técnicas, de seguridad o de interés social no sea adecuado medir en forma individual, puede traer consecuencias perversas para los usuarios y para las empresas.

En la práctica, por la restricción de las tecnologías existentes en la actualidad la medición individual de los consumos en el servicio de aseo incrementaría de manera significativa el costo de prestación del servicio, y en consecuencia las tarifas a los usuarios, por lo cual bajo el punto de vista de la eficiencia económica no es aconsejable su medición, la razón es que implicaría contratar un empleado más para que tome el registro de las cantidades de residuos recogidas en cada predio, y se bajaría la productivi-

dad en los tiempos de recolección, lo cual necesariamente implica un doble incremento de costos.

Además de lo anterior, la medición induciría a los usuarios a esconder las basuras colocándolas en la calle, en lugares distintos al frente de sus casas. Esta situación generaría conflictos entre los usuarios, entre los usuarios y las empresas y estas últimas se verían obligadas a establecer programas especiales para controlar esta situación y para atender los reclamos que se presenten por este tema, los cuales también se traducirían en nuevos costos de prestación del servicio.

En consecuencia, no parece razonable ni conveniente quitar de la ley, la posibilidad de que las Comisiones Regulación reglamenten la forma de estimar el consumo, por lo cual recomendaríamos que no se presente el proyecto.

Lo que debería hacerse es obligar a las comisiones a que formulen metodologías que se aproximen lo más posible a la producción real de los usuarios, para evitar los problemas que se han presentado en el pasado, pero esto no amerita un proyecto de ley.

Bogotá, D. C., octubre 2 de 2002

Honorable Senador

SAMUEL MORENO ROJAS

Senado de la República

Teléfonos: 3501071 - 3504051

Fax. 3504051

Ciudad

Ref. Proyecto de ley modificatorio artículo 146 de la Ley 142 de 1994.

Respetado Senador Moreno:

En atención a su solicitud de comentarios al proyecto citado en la referencia, una vez analizado el mismo, nos permitimos manifestar lo siguiente.

El proyecto de ley modificatorio de la Ley 142 de 1994, pretende introducir una modificación al artículo 146 de la LSPD, con la adición del **Parágrafo 1º**, con lo cual el artículo quedaría así:

“Artículo 146. La medición del consumo y el precio en el contrato. La empresa y el suscriptor o usuario tienen derecho a que los consumos se miden, a que se empleen para ello los instrumentos de medida que la técnica haya hecho disponibles; y a que el consumo sea el elemento principal del precio que se cobre al suscriptor o usuario.

Cuando, sin acción u omisión de las partes, durante un período no sea posible medir razonablemente con instrumentos los consumos, su valor podrá establecerse, según dispongan los contratos uniformes, con base en consumos promedios de otros períodos del mismo suscriptor o usuario, o con base en los consumos promedios de suscriptores o usuarios que estén en circunstancias similares, o con base en aforos individuales.

Habrá también lugar a determinar el consumo de un período con base en los de períodos anteriores o en los de usuarios en circunstancias similares o en aforos individuales cuando se acredite la existencia de fugas imperceptibles de agua en el interior del inmueble. Las empresas están en la obligación de ayudar al usuario a detectar el sitio y la causa de las fugas. A partir de su detección el usuario tendrá un plazo de dos meses para remediarlas. Durante este tiempo la empresa cobrará el consumo promedio de los últimos seis meses. Transcurrido este período la empresa cobrará el consumo medido.

La falta de medición del consumo, por acción u omisión de la empresa le hará perder el derecho a recibir el precio. La que tenga lugar por acción u omisión del suscriptor o usuario, justificará la suspensión del servicio o la terminación del contrato, sin perjuicio de que la empresa determine el consumo en las formas a las que se refiere el inciso anterior. Se entenderá igualmente, que es omisión de la empresa la no colocación de medidores en un período superior a seis meses después de la conexión del suscriptor o usuario.

En cuanto el servicio de aseo, se aplican los principios anteriores, con las adaptaciones que exige la naturaleza del servicio y las reglas que esta ley contiene sobre falla del servicio; entendiéndose que el precio que se exija al usuario dependerá no sólo de los factores de costos que contemplen las fórmulas tarifarias sino en todo caso de la frecuencia con la que se le preste el servicio y del volumen de residuos que se recojan.

En cuanto a los servicios de saneamiento básico y aquellos en que por razones de tipo técnico, de seguridad o de interés social, no exista medición

individual, la Comisión de Regulación respectiva definirá los parámetros adecuados para estimar el consumo.

Las empresas podrán emitir factura conjunta para el cobro de los diferentes servicios que hacen parte de su objeto y para aquellos prestados por otras empresas de servicios públicos, para los que han celebrado convenios con tal propósito.

En todo caso, las empresas tendrán un plazo a partir de la vigencia de la presente ley para elevar los niveles de macro y micromedición a un 95% del total de las usuarios, para lo cual deberán iniciar un plan, con un porcentaje mínimo de inversión, para la adquisición y financiación de los medidores a los estratos 1, 2, 3.

Parágrafo 1º. En todo caso, a los usuarios del servicio de aseo, se les deberá facturar de acuerdo con la cantidad real de basura producida, sin aplicársele tarifa mínima ni estándar, sino multiplicando el consumo real por el valor de la tarifa establecida. El consumo se medirá de conformidad con lo establecido en el numeral 9.1. del artículo 9º de la Ley 142 de 1994 (subrayado fuera del texto, parágrafo nuevo)”.

Parágrafo 2º. La Comisión de Regulación respectiva, en un plazo no superior a seis meses¹ a partir de la vigencia de la presente ley, reglamentará los aspectos relativos a este artículo con el fin de evitar traumatismos en la prestación de los servicios objeto de esta ley (subrayado fuera del texto).

Entonces, del análisis efectuado al artículo antes citado, se encuentra que el contenido del nuevo parágrafo 1º, no es coherente con la previsión establecida en el párrafo sexto del mismo artículo 146 de la LSPD, que establece que **“En cuanto a los servicios de saneamiento básico y aquellos en que por razones de tipo técnico, de seguridad o de interés social, no exista medición individual, la Comisión de Regulación respectiva definirá los parámetros adecuados para estimar el consumo”.**

Así las cosas, si la ley en el citado párrafo por consideraciones técnicas, de seguridad o de interés social, previó que el servicio de saneamiento básico podría ser parametrizado con base en una estimación de los consumos, la modificación que se pretende introducir en el proyecto desconoce los aspectos enunciados, al obligar a la medición individual del consumo a todos los usuarios, con los consiguientes problemas de interpretación por la coexistencia de estas dos previsiones que son contradictorias.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que la medición individual a todos los usuarios, podría generar mayores costos y dificultades técnicas y operativas que las que pretende solucionar el proyecto, por cuanto con el marco normativo actual, el derecho a la medición es una opción con que cuentan todos los usuarios, cuando ésta resulta técnica y económicamente eficiente.

Esta Comisión considera que no es necesario modificar el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 en el sentido de establecer la obligación de aforar a todos los usuarios, debido a que en la actualidad la regulación incluye una parametrización de la producción de residuos sólidos, sin perjuicio del derecho consagrado en el numeral 9.1 del artículo 9º de la Ley 142 de 1994, que prescribe:

“Los usuarios de los servicios públicos tienen derecho [...], a:

(...)

9.1. Obtener de las empresas la medición de sus consumos reales mediante instrumentos tecnológicos apropiados, dentro de los plazos y términos que para los efectos fije la comisión reguladora, con atención a la capacidad técnica y financiera de las empresas o a las categorías de los municipios establecida por la ley”.

La regulación (Resolución CRA 151 de 2001), se aproxima a la producción real de residuos sólidos por usuario al establecer un estimativo de 0.12 toneladas/usuario/mes para usuarios residenciales estrato 4. Asimismo, para calcular las tarifas máximas se deben tener en cuenta los factores de producción diferenciales por estrato, ya que se considera que los estratos altos (estratos 5 y 6) producen una mayor cantidad de residuos sólidos debido a sus patrones de consumo. Con estas previsiones, la no medición de cada uno de los usuarios residenciales no se traduce en el cobro de una tarifa disociada del consumo real, ya que la parametrización es una aproximación al mismo.

¹ En el artículo original el plazo para reglamentar el artículo era de tres años.

Adicionalmente, la regulación prevé la posibilidad para las empresas de establecer un parámetro diferente al 0.12 toneladas/usuario/mes, siempre y cuando dicho valor esté soportado técnicamente (artículo 4.2.5.3. de la Resolución CRA 151 de 2001).

Cabe resaltar que el hecho de que no se encuentre prevista la obligación de efectuar aforos a cada uno de los usuarios, no excluye el derecho que tiene cada usuario de obtener de las empresas la medición cuando lo solicite. Sin embargo, el ejercicio de éste derecho implica que el usuario asuma el costo del aforo. Así las cosas, establecer la obligación de medir a todos los usuarios implicaría radicar un costo adicional en cabeza de los mismos, que en la gran mayoría de los casos no se justifica económicamente debido al reducido volumen de residuos sólidos que un usuario residencial produce. Además, el aforo, es una determinación puntual de la cantidad de residuos y no sería posible capturar la volatilidad que se pueda presentar en la producción de los mismos. Es por esto, que la parametrización hace referencia a un promedio.

De otra parte, los usuarios no residenciales se han clasificados en pequeños y grandes productores de residuos sólidos, según produzcan mensualmente menos o más de un metro cúbico, respectivamente.

De acuerdo con la regulación, los pequeños productores pueden ser categorizados con base en criterios como rangos, de producción de residuos sólidos o actividad económica, para un cobro más ajustado a la realidad de cada usuario. Esto sin perjuicio del derecho que tiene todo usuario de obtener el aforo cuando lo solicite.

En el caso de los grandes productores, se establece el aforo como regla para todos los usuarios, debido a que el mayor volumen justifica asumir su costo económico y la heterogeneidad en características y volumen no permite la definición de categorías.

Finalmente, cabe señalar que la regulación se ajustará también a los requerimientos de la política ambiental, que en materia del servicio de aseo incluye los planes de gestión integral de residuos sólidos, que deberán adoptar los municipios. La promoción del aprovechamiento de residuos sólidos es parte central de esta política y la regulación deberá introducir incentivos a la separación en la fuente, lo que permitirá una reducción tarifaria del servicio ordinario de aseo en la medida en que los usuarios hagan dicha separación y como resultado se reduzca la cantidad de residuos dispuestos en un relleno sanitario de forma tradicional.

Considerando todo lo anterior, la regulación puede establecer reglas que permitan un cobro del servicio de aseo aproximado a la realidad de cada usuario, sin necesidad de reformar el marco legal vigente.

Por último, quisiera comunicarle que en la actualidad la Comisión, en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 1713 de 2002, se encuentra en discusión de un proyecto de resolución que establece una opción tarifaria para multiusuarios residenciales y no residenciales.

Cordialmente,

Luis Augusto Cabrera Leal,
Director Ejecutivo.

CSA-001/2002

Bogotá, D. C., 25 de septiembre de 2002

Doctor

ALVARO PAREDES

Asesor Jurídico honorable Senador Samuel Moreno Rojas

Fax: 3-504051

Respetado doctor Paredes:

En atención a su gentil solicitud, me permito enviarle los comentarios que las afiliadas de la Asociación pronunciaron con respecto al Proyecto de ley número 017 de 2002 "Control a las tarifas de aseo", cuya ponencia es adelantada por el honorable Senador Carlos Moreno de Caro.

Estamos a su disposición para solucionar cualquier inquietud que se presente con relación al documento adjunto.

Cordial saludo,

Julio César del Valle Rueda,
Secretario Sectorial Aseo.

COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY 017 DE 2002 SENADO CONTROL A LAS TARIFAS DE ASEO

El proyecto de ley en mención fue presentado por el Senador Carlos Moreno de Caro, el cual tiene por fin modificar el artículo 146 de la Ley 142 de 1994.

La propuesta presentada consiste en los siguientes cambios de la Ley 142 de 1994:

1. Modificar el párrafo 1° del artículo 146 de la Ley 142 de 1994 en el sentido de reglamentar que el servicio de aseo sea medido (pesado) para facturar de manera individual a los usuarios, de acuerdo con el volumen de residuos sólidos generados.

2. Incluir un nuevo párrafo otorgando un tiempo de seis (6) meses para su reglamentación y ajustes por parte de la Comisión.

La propuesta de modificación apoya la solicitud realizada por los usuarios y el Consejo de Estado en el sentido de medir el volumen de residuos generados para su disposición final por parte de las empresas prestadoras del servicio de aseo, busca reducir el valor que pagan los usuarios por el servicio de recolección y transporte de residuos sólidos, desde sus residencias hasta el sitio de disposición final de los mismos. Sin embargo, el obligar la medición no necesariamente genera una disminución, por lo que es necesario identificar y cuantificar el efecto de la medida propuesta.

Obligar la medición "pesaje" del volumen de residuos generados implicaría tener en cuenta las siguientes consideraciones en su implementación:

1. El servicio de aseo no es un servicio domiciliario, en el sentido estricto de la palabra, puesto que la recolección se realiza en la vía o punto de acceso que da a la calle. Por esta misma condición presenta características especiales en su tratamiento, dado que no se puede "suspender" el servicio a quien no realiza el pago.

2. Actualmente, el servicio domiciliario se realiza con vehículos que no tienen disponibles mecanismos para su medición, por lo que se requiere invertir en este tipo de instrumentos, adecuarlos en el vehículo y conseguir una persona cuya actividad sea la medición del volumen de basuras generado.

3. La medición implica el "aforo" de la misma, lo que adiciona requisitos y condiciones, puesto que es necesario diligenciar una planilla y obtener la firma del usuario en la misma. Esto genera cambios en el tiempo de las rutas de recolección de las empresas, cambiar las rutas nocturnas a diurnas e inclusive, en algunos casos, adicionar rutas a fin de cumplir con el número de recorridos establecidos en el contrato.

Estos ajustes, significan mayor cantidad de vehículos y personas involucradas con la prestación del servicio incrementando los costos y por tanto las tarifas derivadas del servicio de recolección y transporte.

El análisis costo/beneficio y costo/efectividad, recomienda que una determinada acción o medida se implementa siempre y cuando la utilidad/beneficio de la medida sea menor que el costo requerido de su adecuación. Se estima que el incremento en costos podría oscilar entre un 50% y 60% y el beneficio derivado es el conocimiento del volumen "pesaje" de los residuos generados.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que este servicio no se puede "suspender" cuando el usuario no realiza el pago, puesto que una vez se ubica la basura en los lugares predeterminados no es posible determinar la "titularidad" de las mismas.

El problema más grave se podría llegar a presentar se relaciona con la sanidad de los municipios y ciudades del país. Se estaría dando como señal a los usuarios que si no generan residuos "medidos", no son objeto del pago por los mismos, pero se estaría incentivando la prestación ilegal de este servicio por parte de terceros y en muchos casos a que los residuos se dispongan en forma inadecuada en botaderos, aumentando la posibilidad de generación de plagas por la inadecuada disposición de basuras o daños ambientales al ecosistema. Este problema hoy se presenta en menor escala, hay usuarios quienes en su búsqueda de reducir costos, hoy se encuentran entregando a operadores ilegales que no cumplen con la normatividad vigente.

El objetivo del presente proyecto de ley se puede alcanzar con un menor costo e igual beneficio, si se realiza un estudio de producción *per cápita* de residuos por estrato y tipo de usuarios. Consiste en realizar periódicamente un "censo" que permita actualizar y conocer el volumen de residuos generados por los usuarios. El estudio arrojaría información suficiente sobre el volumen de residuos generados por usuario y mediante reglamentación, adoptar este parámetro en la determinación de las tarifas.

ANEXO COMPARACION

PROYECTO DE LEY

Artículo 146. *La medición del consumo y el precio en el contrato.*

La empresa y el suscriptor o usuario tienen derecho a que los consumos se midan; a que empleen para ello los instrumentos de medida que la técnica haya hecho disponibles, y a que el consumo sea el elemento principal del precio que se cobre al suscriptor o usuario.

Cuando, sin acción u omisión de las partes, durante un período no sea posible medir razonablemente con instrumentos los consumos, su valor podrá establecerse, según dispongan los contratos uniformes, con base en consumos promedios de otros períodos del mismo suscriptor o usuario, o con base en los consumos promedios de suscriptores o usuarios que estén en circunstancias similares, o con base en aforos individuales.

Habrá también lugar a determinar el consumo de un período con base en los de períodos anteriores o en los de usuarios en circunstancias similares o en aforos individuales cuando se acredite la existencia de fugas imperceptibles de agua en el interior del inmueble. Las empresas están en la obligación de ayudar al usuario a detectar el sitio y la causa de las fugas. A partir de su detección el usuario tendrá un plazo de dos meses para remediarlas. Durante este tiempo la empresa cobrará el consumo promedio de los últimos seis meses. Transcurrido este período la empresa cobrará el consumo medido.

La falta de medición del consumo, por acción u omisión de la empresa, le hará perder el derecho a recibir el precio. La que tenga lugar por acción u omisión del suscriptor o usuario, justificará la suspensión del servicio o la terminación del contrato, sin perjuicio de que la empresa determine el consumo en las formas a las que se refiere el inciso anterior. Se entenderá igualmente, que es omisión de la empresa la no colocación de medidores en un período superior a seis meses después de conexión del suscriptor o usuario.

En cuanto al servicio de aseo, se aplican los principios anteriores con las adaptaciones que exige la naturaleza del servicio y las reglas que esta ley contiene sobre fallas del servicio; entendiéndose que el precio que se exija al usuario dependerá no sólo de los factores de costos que contemplen las fórmulas tarifarias sino en todo caso de la frecuencia con las que se le preste el servicio y del volumen de residuos que se recojan.

En cuanto a los servicios de saneamiento básico y aquellos en que por razones de tipo técnico, de seguridad o de interés social no exista mediación individual la Comisión de Regulación respectiva definirá los parámetros adecuados para estimar el consumo.

Las empresas podrán emitir factura conjunta para el cobro de los diferentes servicios que hacen parte de su objeto y para aquellos prestados por otras empresas de servicios públicos, para los que han celebrado convenios con tal propósito.

En todo caso, las empresas tendrán un plazo a partir de la vigencia de la presente ley para elevar los niveles de macro y micromedición a un 95% del total de los usuarios, para lo cual deberán iniciar un plan, con un porcentaje mínimo de inversión para la adquisición y financiación de los medidores a los estratos 1, 2, 3.

Parágrafo 1°. En todo caso, a los usuarios del servicio de aseo se les deberá facturar de acuerdo con la cantidad real de basura producirá sin aplicársele tarifa mínima ni estándar, sino multiplicando el consumo por el valor de la tarifa ... El consumo se medirá de conformidad con lo establecido en el numeral 9.1 del artículo 9° de la Ley 142.

Parágrafo 2°. La Comisión de Regulación respectiva, en un plazo no superior a seis meses a partir de la vigencia de la presente ley reglamentará los aspectos relativos a este artículo con el fin de evitar traumatismos en la prestación de los servicios objeto de esta ley.

ARTICULO 146 LEY 142 DE 1994

Artículo 146. *La medición del consumo y el precio en el contrato.*

La empresa y el suscriptor o usuario tienen derecho a que los consumos se midan; a que se empleen para ello los instrumentos de medida que la técnica haya hecho disponibles; y a que el consumo sea el elemento principal del precio que se cobre al suscriptor o usuario.

Cuando, sin acción u omisión de las partes, durante un período no sea posible medir razonablemente con instrumentos los consumos, su valor podrá establecerse, según dispongan los contratos uniformes, con base en consumos promedios de otros períodos del mismo suscriptor o usuario, o con base en los consumos promedios de suscriptores o usuarios que estén en circunstancias similares, o con base en aforos individuales.

Habrá también lugar a determinar el consumo de un período con base en los de períodos anteriores o en los de usuarios en circunstancias similares o en aforos individuales cuando se acredite la existencia de fugas imperceptibles de agua en el interior del inmueble. Las empresas están en la obligación de ayudar al usuario a detectar el sitio y la causa de las fugas. A partir de su detección el usuario tendrá un plazo de dos meses para remediarlas. Durante este tiempo la empresa cobrará el consumo promedio de los últimos seis meses. Transcurrido este período la empresa cobrará el consumo medido.

La falta de medición del consumo, por acción u omisión de la empresa, le hará perder el derecho a recibir el precio. La que tenga lugar por acción u omisión del suscriptor o usuario, justificará la suspensión del servicio o la terminación del contrato, sin perjuicio de que la empresa determine el consumo en las formas a las que se refiere el inciso anterior. Se entenderá igualmente, que es omisión de la empresa la no colocación de medidores en un período superior a seis meses después de conexión del suscriptor o usuario.

En cuanto al servicio de aseo, se aplican los principios anteriores con las adaptaciones que exige la naturaleza del servicio y las reglas que esta ley contiene sobre fallas del servicio; entendiéndose que el precio que se exija al usuario dependerá no sólo de los factores de costos que contemplen las fórmulas tarifarias sino en todo caso de la frecuencia con las que se le preste el servicio y del volumen de residuos que se recojan.

En cuanto a los servicios de saneamiento básico y aquellos en que por razones de tipo técnico, de seguridad o de interés social no exista medición individual la Comisión de Regulación respectiva definirá los parámetros adecuados para estimar el consumo.

Las empresas podrán emitir factura conjunta para el cobro de los diferentes servicios que hacen parte de su objeto y para aquellos prestados por otras empresas de servicios públicos, para los que han celebrado convenios con tal propósito.

En todo caso, las empresas tendrán un plazo a partir de la vigencia de la presente ley para elevar los niveles de macro y micromedición a un 95% del total de los usuarios, para lo cual deberán iniciar un plan, con un porcentaje mínimo de inversión para la adquisición y financiación de los medidores a los estratos 1, 2, 3.

Parágrafo. La Comisión de Regulación respectiva en un plazo no superior a tres años a partir de la vigencia de la presente ley, reglamentará los aspectos relativos a este artículo con el fin de evitar traumatismos en la prestación de los servicios objeto de esta ley.

COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY 017 MODIFICATORIO DE LA LEY 142 DE 2002

En el proyecto del asunto el doctor Carlos Moreno de Caro realiza una copia del artículo 146 de la Ley 142 en su totalidad, con una novedad que es un párrafo adicional que dice: "En todo caso, a los usuarios del servicio de aseo, se les deberá facturar de acuerdo con la cantidad real de basura producida, sin aplicársele tarifa mínima ni estándar, sino multiplicando el consumo real por el valor de la tarifa establecida. El consumo se medirá de conformidad con lo establecido en el numeral 9.1 del artículo 9° de la Ley 142."

Del texto anterior quedan inquietudes como éstas:

1. El párrafo tiene en resumidas cuentas el sentido del artículo 9° de la ley; es repetir algo que ya está establecido, y que viene funcionando bien.

2. En la actualidad la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico de acuerdo con lo establecido en el artículo 125 de la Ley 142 de 1994, tiene en proceso de estudio el nuevo marco regulatorio para el servicio de aseo, donde obviamente como organismo técnico y competente, está teniendo en cuenta entre otros el proceso de facturación y modernización del servicio.

3. Si no se puede cobrar la tarifa mínima ni la estándar, que es el resultado de una estructura tarifaria determinada por la Comisión de Regulación (la que en la actualidad está en revisión para realizar los ajustes necesarios dentro del nuevo marco regulatorio), ¿cuál sería entonces la tarifa propuesta? ¿Quién la establecería y bajo cuáles parámetros?

4. Cómo se manejaría dentro de la posible nueva estructura tarifaria lo relacionado con el Fondo de Solidaridad y redistribución de ingresos?

5. El Presidente de la República en ejercicio de facultades constitucionales (artículo 189 numeral 11) expidió el Decreto 1713 de agosto 6 de 2002 (relacionado con la prestación del servicio de aseo) reglamentario de la Ley 142 de 1994 en el Capítulo III "de los deberes y derechos de las personas prestadoras del servicio de aseo" artículo 115, determinó todo lo relacionado con las competencias sobre estructura tarifaria, técnicas de medición y plazos para la definición de metodologías tarifarias por parte de la Comisión de Agua Potable y Saneamiento Básico, así las cosas ¿qué objeto práctico tiene este proyecto de ley?

6. Analizando la clase de tecnología que en materia de aseo existe en el mundo no se encuentra un medidor individual al cual tenga acceso toda la comunidad que permita medir exactamente la producción de residuos, es decir, similar a acueducto, energía o teléfono, ¿Cuál sería entonces el instrumento que se establecería?

7. El elemento conocido para pesar podría ser una balanza. ¿Será que cada usuario debería comprar una, de manera que cada vez que le vayan a recoger los residuos los pese y los entregue oficialmente al operador del servicio? ¿Cómo sería el control de este peso para la respectiva facturación posterior? ¿En la práctica sería posible? ¿La cultura de pago del usuario colombiano permitiría establecer este mecanismo?

8. La reglamentación actual establece que los basureros clandestinos son responsabilidad del operador del servicio, entonces la comunidad para evitar el cobro arrojaría indiscriminadamente sus desechos y presentar cada vez menor cantidad, ¿el operador debe cubrir con sus ingresos estos costos adicionales?

9. El servicio de barrido de vías y áreas públicas del cual se beneficia toda la comunidad ¿quién lo asumiría?

10. El procedimiento actual para los grandes generadores y para los pequeños generadores es el aforo (cuya medida es de volumen), el que anualmente para el mantenimiento del catastro de usuarios realiza cada entidad utilizando más personal y equipos adicionales. Esto resulta ser bastante costoso, ¿quién asumiría estos costos de medición cuando tenga que realizarse a la totalidad los clientes, es decir, residencial y no residencial? ¿Será que debe trasladarse el costo al usuario incrementando la tarifa en un alto porcentaje?

11. Se puede predicar que la medida afectaría gravemente la estructura financiera de los operadores peligrando su viabilidad a corto plazo.

12. Si en la actualidad el servicio en la mayoría de municipios colombianos es deficiente y no se cuenta con un mínimo de tecnología para su operación, menos van a tener con qué sufragar costos adicionales originados por la medición continua de los residuos sólidos de sus usuarios residenciales y no residenciales.

• En aspectos prácticos la norma no sería aplicable debido a que en el momento ni los países más desarrollados en el campo del servicio público de aseo cuentan con tecnología que permita medir a usuario por usuario la producción de residuos diariamente.

En general lo que sucedería con esta clase de regulación en materia económica, es generar desestímulo a los inversionistas tanto públicos como privados, no permitiendo que el sector avance de manera estructural en el país para que en un futuro los ciudadanos tengamos una mínima calidad de vida.

Septiembre 20 de 2002.

COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY NUMERO 17 DE 2002

por la cual se modifica el artículo 146 de la Ley 142 de 1994.

De manera respetuosa, acatando la solicitud que la unidad legislativa del señor Senador de la República Samuel Moreno Rojas nos formulara, nos permitimos presentar algunas observaciones al Proyecto de ley número 17 de 2002, presentado a consideración del honorable Congreso por el Senador Carlos Moreno de Caro.

1. Es evidente, y así lo hace notar el proponente desde la presentación inicial del proyecto, asunto que además se refrenda en la exposición de motivos, que el proyecto de ley pretende establecer un "control a las tarifas de aseo".

2. Tal aseveración parte del supuesto de que las tarifas del servicio público domiciliario de aseo se encuentran desbordadas y requieren urgentemente de un mecanismo que las meta en cintura. Esta aseveración desconoce la realidad de las Empresas, y supone como ciertas las afirmaciones que han hecho algunos usuarios y ciertos medios de comunicación.

3. Supone también el proponente que las tarifas son producto del arbitrio de las empresas, desconociendo la existencia de fórmulas tarifarias determinadas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, y los criterios de regulación determinados por el mismo órgano.

4. Asume además el Senador Moreno de Caro que la perfidia en el cobro por parte de las Empresas, se esconde tras el supuesto desconocimiento de la cantidad de desechos generada por los usuarios. Conclusión que obviamente lo lleva a suponer que la manera de reducir las tarifas de aseo, pasa necesariamente por la obligación de que sean medidas las cantidades de desechos generados.

5. En todos los supuestos sobre los que descansa el proyecto hay grandes errores, pues ni las tarifas son desproporcionadas, ni son las empresas las que imponen las mismas, ni aquellas le temen a cobrar de acuerdo con lo generado por los usuarios.

6. Sucede empero que existen razones de orden técnico que las empresas prestadoras del servicio conocen muy bien y que las lleva a insistir en la inconveniencia de la imposición de mecanismos de medición generalizados, veamos porque:

a) Existen ciertamente en el mercado mundial sistemas de medición de los desechos generados por cada uno de los usuarios. Tales sistemas sin embargo son muy costosos, pues a efectos de que sean eficientes se basan en la utilización de recipientes estándar, dotados de mecanismos claros de identificación de su propietario. Estos recipientes requerirían de la conversión de los sistemas de cargue que hoy en día emplean los vehículos recolectores. Todo lo anterior, como es obvio acarrea grandes inversiones que el sistema está en imposibilidad de cubrir;

b) Podrían diseñarse sistemas más elementales, ellos sin embargo obligarían la utilización de mayores cantidades de tiempo en los procesos de recolección, situación que obviamente también encarecería bastante el servicio;

c) En muchos lugares del país, en razón de la topografía de nuestras ciudades, se hace imposible llegar con el vehículo recolector hasta la puerta de las viviendas. En este caso no se podría disponer de medios para el pesaje o la medición de los desechos;

d) La cultura ciudadana frente al aseo público es casi inexistente. A diario vemos como los ciudadanos ponen sus desechos en los separadores centrales de las avenidas, junto a los lotes sin construir, o a las viviendas de sus vecinos. Esta actitud, casi generalizada, se vería reforzada con la medida, pues los ciudadanos ante la posibilidad de que les cobren con base en su producción, tenderían a ocultar sus desechos o a ponerlos en áreas públicas;

e) Cabe en consecuencia preguntarse, quien en caso de cobrarse el servicio con base en la producción de desechos, cancelaría los servicios de barrido de calles y la recolección, transporte y disposición final de los desechos ubicados en las áreas públicas.

Conclusión:

1. Es a nuestro juicio francamente inconveniente el proyecto de ley y no reconoce las realidades tecnológicas y económicas de nuestra sociedad. Tras la búsqueda de solución a un problema —la falta de medición del servicio de aseo— se propiciarán mayores gastos, que finalmente serán cubiertos por todos los usuarios.

2. En caso de determinarse la obligatoriedad de medición a cada usuario, sería necesario calcular los nuevos costos en los que se incurriría y obviamente los incrementos tarifarios generados. Este es un cálculo muy complejo, que en cualquier caso habría que realizar una vez se estableciera no sólo la medida, sino también el mecanismo a emplearse, en todo caso, es cierto que incrementos en los costos de prestación habrán de presentarse.

Dirección Jurídica

Empresa Metropolitana de Aseo S.A. ESP

Manizales

Septiembre de 2002.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 055 DE 2001 CAMARA, 255 DE 2002 SENADO

por medio de la cual se otorga hasta el 2% de los cupos de universidades públicas a los estudiantes donde no haya universidades presenciales.

Honorables Congresistas:

Nos ha correspondido rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 055 de 2001 Cámara, 255 de 2002 Senado, “por medio de la cual se otorga hasta el 2% de los cupos de universidades públicas a los estudiantes donde no haya universidades presenciales”, por designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Sexta del honorable Senado de la República.

Consideraciones generales

Esta iniciativa parlamentaria pretende básicamente otorgar un cupo del 2% para que puedan ingresar a universidades públicas, aquellos estudiantes de estratos 1, 2 y 3 oriundos de regiones en donde no existan universidades presenciales, lo cual se garantizará con créditos educativos que otorgará el Icetex a dichos estudiantes.

Inicialmente este proyecto de ley fue presentado a consideración del honorable Congreso de la República por el Representante a la Cámara Julián Silva el día 5 de abril de 2000, bajo el número 267 Cámara, y 116 de 2001 Senado.

Una vez llegado a la Comisión Sexta del Senado de la República se nombró como ponente al Senador Juan Fernando Cristo, que rindió ponencia favorable el día 24 de abril de 2001, pese a existir constancias de los Ministerios de Hacienda, Educación e Icfes, sobre una posible inconstitucionalidad del mismo por violación a la Autonomía Universitaria.

En la sesión de la Comisión Sexta del día 20 de junio de 2001 se aprobó el archivo del proyecto, pese a existir ponencia positiva, pero por la razón de vencimientos de términos, ya que el proyecto de ley en esa fecha completaría su segunda legislatura y por lo tanto no alcanzaría a continuar su segundo debate en la Plenaria del Senado, ya que según el artículo 162 de la Constitución Política, ningún proyecto de ley podrá ser considerado en más de dos legislaturas.

En vista de lo sucedido, el mismo autor del proyecto de ley lo volvió a presentar el día 2 de agosto de 2001, iniciando su trámite por la Cámara de Representantes y radicado bajo los números que actualmente ostentan: 055 de 2001 Cámara, 255 de 2002 Senado.

En la Cámara de Representantes obtuvo favorablemente sus dos debates, pese a existir razones de fondo sobre su inconstitucionalidad por parte del Gobierno Nacional: Ministerio de Hacienda, de Educación, e Icfes, según constancias que obran en el expediente.

En la Comisión Sexta de la Cámara fue aprobado el día 27 de noviembre de 2001, en la Plenaria fue aprobado el día 21 de mayo de 2002.

En la Secretaría General de la Comisión Sexta fue recibido el día 29 de mayo de 2002

Consideraciones constitucionales y legales

Como ponentes del proyecto de ley, al hacer un análisis y estudio del mismo, nos permitimos hacerle las siguientes apreciaciones, fundadas única y exclusivamente en disposiciones constitucionales, legales y jurisprudenciales:

El tema de la admisión y selección de alumnos por parte de las universidades estatales u oficiales, privadas y de economía solidaria es del resorte exclusivo de la autonomía universitaria como se podrá observar a continuación:

La Constitución Política de 1991 en su artículo 69 establece:

“Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos de acuerdo con la ley.

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado”.

Postulado este que fue posteriormente desarrollado por la Ley 30 de 1992, específicamente por el artículo 28 que reza así:

“La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, **admitir a sus alumnos** y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional”.

La Corte Constitucional en múltiples sentencias se ha ocupado del tema de la Autonomía Universitaria así:

El artículo 69 de la Constitución Política garantiza la autonomía universitaria, la cual encuentra su fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo (T-492 de 1992).

La Autonomía Universitaria es predicable tanto de las universidades públicas como de las privadas. Dicho principio tiene por objeto asegurar a estos entes educativos las condiciones que posibiliten el ejercicio de la enseñanza y de la investigación, al margen de las injerencias del Gobierno de turno, en virtud de la capacidad que se les atribuye para “autodeterminarse”, “autogobernarse” y “autolegislar colectivamente” (C-589 de 1997).

Y en cuanto a lo que concierne específicamente a la admisión y selección de alumnos, que es el tema de la autonomía universitaria que nos incumbe en este proyecto de ley, la Corte Constitucional ha expresado:

“Se logra el ejercicio de la autonomía universitaria en la medida en que sus instituciones ostentan como garantía institucional, la facultad de escoger y admitir a sus alumnos, sin desconocer ni vulnerar los derechos esenciales...

Ello explica que con base en la expresada autonomía cada entidad sea titular de atribuciones suficientes para fijar, de conformidad con las reglas aplicables a su funcionamiento, el cupo máximo para cada periodo académico y los criterios con arreglo a los cuales habrá de seleccionarse el personal que sea admitido en sus aulas.

La garantía de acceso al sistema educativo no consiste, pues, en que todo aspirante deba ser admitido, ni en la ausencia de criterios de selección sino en la posibilidad de llegar a ser aceptado en igualdad de condiciones con los demás aspirantes y dentro de las reglas de juego predeterminadas por el mismo establecimiento.

Dentro de ese contexto, el marco legal al cual deben someterse las universidades tienen unos límites precisos y limitados, por lo que la ley no puede extender sus regulaciones o materias relativas a la organización académica o administrativa de los centros de educación superior, como sería por ejemplo, en los aspectos relacionados con el manejo docente (selección y clasificación de sus profesores), admisión del personal docente, programas de enseñanza, labores formativas y científicas, designación de sus autoridades administrativas, manejo de sus recursos, selección y admisión de alumnos, etc., pues incurriría en un desbordamiento de sus atribuciones constitucionales y en una intromisión en la esfera propia del ámbito universitario, que atentaría contra el principio constitucional de la autonomía universitaria” (C-337/96).

Sobre una tutela impetrada contra la Universidad Cartagena en la que por acuerdos académicos estableció que los aspirantes oriundos del Sur del

departamento de Bolívar contarían con tres cupos para cada facultad o programa de dicha universidad, la Corte Constitucional expresó:

“El criterio básico para el ingreso a la universidad es el del merecimiento. El cupo especial bajo análisis instituye otro complementario, cual es el de ser natural de determinados municipios del departamento. Debe entonces resolverse si este criterio adicional se ciñe a los principios constitucionales.

Pero además, por diversas razones –entre ellas de política laboral– en todas las naciones el número de universidades es reducido, si se le pone en relación con la cifra de los jóvenes que estarían en edad de iniciar estudios superiores. Ello significa que, contrario a lo que sucede con los establecimientos de educación primaria y secundaria, muy pocas localidades disponen de un centro universitario que ofrezca una amplia gama de carreras profesionales. Por consiguiente, si este sistema de preferencias para los bachilleres del lugar fuera utilizado por todas las universidades oficiales, los estudiantes provenientes de regiones o ciudades en las que no existen universidades públicas o cuyos centros de educación ofrecen un espectro muy limitado de programas académicos se verían en una evidente situación de inferioridad de condiciones en relación con los que fueran oriundos de regiones que cuentan con universidades de gran dimensión.

Finalmente, este procedimiento especial de acceso a la Universidad resulta violatorio del derecho de igualdad de los colombianos que reúnen los requisitos necesarios para acceder a la educación superior, y que ven que algunos cupos son retirados de la competencia pública para adjudicárselos a un determinado sector de bachilleres, simplemente por el hecho de que estos últimos son naturales de una región” (T-441/97).

De las consideraciones expresadas, se puede observar claramente cómo el referido proyecto de ley, a pesar de su noble propósito, infringe las siguientes disposiciones constitucionales: artículo 13 referente al derecho a la igualdad, artículo 69 de la autonomía universitaria y artículo 136 sobre la prohibición al Congreso de inmiscuirse por medio de resoluciones o de leyes en asuntos de competencia privativa de otras autoridades.

Por lo tanto proponemos:

Proposición

Archívese el Proyecto de ley número 055 de 2001 Cámara, 255 de 2002 Senado, “por medio de la cual se otorga hasta el 2% de los cupos de universidades públicas a los estudiantes donde no haya universidades presenciales”.

Cordialmente,

Leonor Serrano de Camargo, Gabriel Acosta Bendeck, Edgar Artunduaga Sánchez,

Senadores Ponentes.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 278 DE 2002 SENADO, 030 DE 2001 CAMARA, 084 DE 2001 CAMARA (ACUMULADOS)
por medio de la cual se desarrolla el artículo 73 de la Constitución Política de Colombia para garantizar el ejercicio del periodismo y se dictan otras disposiciones.

Honorables Congresistas:

Nos ha correspondido rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 278 de 2002 Senado, 030 de 2001 Cámara, 084 de 2001 Cámara (Acumulados), “por medio de la cual se desarrolla el artículo 73 de la Constitución Política de Colombia para garantizar el ejercicio del periodismo y se dictan otras disposiciones”, por designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Sexta del honorable Senado de la República.

Consideraciones generales

Este proyecto de ley, fue, presentado a consideración del honorable Congreso por el entonces Representante Carlos Ramos Maldonado el 23 de julio de 2001. Actuaron como ponentes en primer debate: Jorge Humberto Mantilla Serrano, Boris de Jesús Polo Padrón, María Isabel Mejía Marulanda.

La ponencia en segundo debate, fue respaldada por los honorables Representantes: Jorge Humberto Mantilla Serrano, Boris de Jesús Polo Padrón, Marino Paz Ospina.

Este proyecto consta de 12 artículos y su finalidad es la de reglamentar el ejercicio de la profesión de periodismo.

Nos permitimos solicitar que se archive el proyecto, por vicios de forma en su trámite, que lo hace inconstitucional de ser aprobado por el Senado.

Estimamos como lo pretende el proyecto que debe reglamentarse el artículo 73 de la Constitución, para proteger con herramientas más efectivas la actividad periodística y a quienes la ejercen, sin restringir los Derechos Fundamentales.

Nos apartamos del concepto entregado a esta comisión por el Jefe de la División de Leyes del Senado, Johnny Fortich, según el cual el proyecto debe tramitarse como Ley Ordinaria, por cuanto no tiene en cuenta –según él– Derechos Fundamentales como el desarrollo de la libertad de expresión. Nuestras averiguaciones coligen lo contrario, que es una Ley Estatutaria y debe ser tramitada como tal.

Dado que el proyecto arrancó su trámite con un vicio de forma insubsanable, por violación clara del artículo 152 de la Constitución, poco le sirve al Senado desgastarse en la discusión y aprobación de una iniciativa que desaparecerá del ordenamiento jurídico a escasos meses de su vigencia como ley.

Por lo anterior solicitamos se apruebe la siguiente proposición:

Proposición

Archívese el Proyecto de ley número 278 de 2002 Senado, 030 de 2001 Cámara, 084 de 2001 Cámara (Acumulados), “por medio de la cual se desarrolla el artículo 73 de la Constitución Política de Colombia para garantizar el ejercicio del periodismo y se dictan otras disposiciones”.

De los honorables Congresistas,

María Isabel Mejía Marulanda, Edgar Artunduaga Sánchez, Coordinadores; Leonor Serrano de Camargo, Ramiro Luna Conde, Carlos Moreno de Caro, Senadores.

CONTENIDO

Gaceta número 434-Lunes 21 de octubre de 2002

SENADO DE LA REPUBLICA

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 102 de 2002 Senado, por la cual se modifica la Ley 599 de 2000, “Código Penal” y la Ley 600 de 2000 “Código de Procedimiento Penal”.	1
Proyecto de ley número 103 de 2002 Senado, por la cual se modifica el artículo 21, literal b) de la Ley 105 de diciembre 30 de 1993.	4

PONENCIAS

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 17 de 2002 Senado, por la cual se modifica el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 – Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios.	5
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 055 de 2001 Cámara, 255 de 2002 Senado, por medio de la cual se otorga hasta el 2% de los cupos de universidades públicas a los estudiantes donde no haya universidades presenciales.	11
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 278 de 2002 Senado, 030 de 2001 Cámara, 084 de 2001 Cámara (Acumulados), por medio de la cual se desarrolla el artículo 73 de la Constitución Política de Colombia para garantizar el ejercicio del periodismo y se dictan otras disposiciones.	12