



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XI - Nº 458

Bogotá, D. C., jueves 31 de octubre de 2002

EDICION DE 24 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

OBJECIONES PRESIDENCIALES

OBJECIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 044 DE 2001 SENADO, 218 DE 2002 CAMARA

A: Luis Alfredo Ramos Botero

Presidente

Honorable Senado de la República

Congreso de Colombia

En sesión Plenaria

Referencia: Objeciones del Presidente de la República al Proyecto de ley radicado con los números 044 de 2001 Senado, 218 de 2002 Cámara de Representantes, respectivamente.

Reparos: Gobierno Nacional.

Ponencia: Honorable Senadora

Alba Esther Ramírez Barón

Bogotá, D. C., octubre 18 de 2002.

En cumplimiento del procedimiento legislativo expuesto en el artículo 167 de la Constitución, desarrollado por la Ley 5ª de 1992, el Congreso de la República asume, en sesión plenaria, el estudio, consideración y decisión final del proyecto de ley radicado con los números 044 de 2001 Senado y 218 de 2002 Cámara, respectivamente, devuelto por el Gobierno a la Cámara de origen, escudado en la facultad constitucional otorgada por mandato del artículo 165 de la Carta Política.

El Senado de la República en su calidad de cuerpo del Congreso, de acuerdo con lo dispuesto en el ordenamiento constitucional, considera que las razones sobre las cuales se apoyan los reparos del Gobierno al proyecto de ley de la referencia, no vulnera ni la integridad ni la superioridad de la Carta Magna, en consecuencia, no acoge las objeciones de inconstitucionalidad e inconveniencia indicadas en la devolución de la iniciativa congresual.

Pero, antes de profundizar el estudio y análisis de los reparos gubernamentales, repasamos los siguientes...

A. ANTECEDENTES

El ordenamiento Constitucional Colombiano prevé una estrecha armonía entre las distintas ramas y órganos del Estado para la formación de la normatividad como vías para garantizar el cumplimiento de los fines establecidos en la Carta Política de los colombianos.

En virtud de tal fundamento constitucional, el Congreso de la República tramitó y aprobó por iniciativa propia el proyecto de ley siendo objetado por el Gobierno, no obstante, haber cumplido con los trámites previstos en el procedimiento legislativo establecido en la Ley 5ª de 1992.

El proyecto objetado se radicó en el Senado de la República con el número 044 de 2001, el día 26 de julio, por el Senador José Jaime Nicholls, y durante su paso por Cámara de Representantes llevó el registro número 218 de 2002 con los cuales sufrió el correspondiente trámite, así:

1. El proyecto de ley con su respectiva exposición de motivos anexada, fue presentado por el honorable Senador José Jaime Nicholls el día 26 de julio de 2001 ante la Secretaría General, como lo ordenan los artículos 139 y 140 del Reglamento del Congreso.

2. La Mesa Directiva de la Comisión Sexta del Senado de la República, por la naturaleza misma del proyecto de ley, recibió el documento para el estudio y decisión final asignando al honorable Senador Mauricio Jaramillo Martínez como ponente según consta en el oficio de fecha agosto 1º de 2001, y ordenó la publicación, el cual aparece insertado en la *Gaceta* número 361 de 2001.

4. El honorable Senador Mauricio Jaramillo rindió ponencia favorable el día 22 de agosto de 2001, la que fue aprobada, conjuntamente con el texto completo del articulado, en primer debate en la honorable Célula de la Corporación el día 26 de septiembre de 2001, según consta en Acta 07 de 26 de septiembre de 2001.

5. En su tránsito para estudio y decisión en segundo debate, la ponencia se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 433 de 2001.

Se sometió a discusión y votación en la Plenaria del Senado de la República, en la sesión del día 13 de diciembre de 2001, donde fue aprobada sin objeciones.

6. El proyecto de ley, pasó a la Cámara de Representantes el día 18 de febrero de 2002, y radicado con el numero 218, de conformidad con el procedimiento legislativo, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 160 de la Constitución Política para estos efectos.

En esa corporación legislativa, el proyecto de ley hizo tránsito legal en sus dos debates y cumpliendo con las formalidades previstas en la Constitución Política, así:

6.1 Se sometió a estudio y aprobación en primer debate en el seno de la Comisión Sexta de la Cámara, el día 15 de mayo de 2002, según consta en la *Gaceta del Congreso* número 169 de 2002.

6.2 El proyecto fue publicado en la *Gaceta* 228 de 2002 y votado en segundo debate en la Plenaria de la Cámara el día 20 de junio de 2002.

6.2.1 El proyecto aprobado por las Cámaras fue enviado para la sanción presidencial de acuerdo con el artículo 157 de la Constitución Política, el día 18 de julio de 2002.

7. Fue devuelto el proyecto de ley por el Gobierno Nacional con las objeciones y sin la sanción presidencial, el día 15 de agosto de 2002.

B. CONSIDERACIONES

a) Violación al artículo 154 de la Constitución Política

Considera el Gobierno Nacional, que el artículo 25 del proyecto de ley, mediante el cual se fija la naturaleza jurídica del Consejo Profesional Nacional de Ingenierías, como autoridad pública con funciones de tribunal de ética y policía administrativa, y se crea un ente autónomo con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y organización interna propia, contraría el artículo 154 de la Constitución Política, por cuanto modifica la estructura de una entidad pública de carácter nacional, perteneciente a la Rama Ejecutiva, cuando la iniciativa legislativa para modificar la estructura de la administración nacional debe ser de origen gubernamental y no parlamentario.

Es de anotar que el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Arquitectura y Afines, fue creado por el artículo 6° de la Ley 94 de 1937, el cual fue reformado por el Decreto 1782 de 1954 y posteriormente por la Ley 64 de 1978. En todas estas disposiciones, este órgano tiene a su cargo la expedición de la matrícula o certificación para ejercer la Ingeniería, Arquitectura y las carreras afines. En particular los artículos 17 y 18 de la Ley 64 de 1978 señalan que el **“Consejo continuará funcionando como la entidad encargada del control y vigilancia de estas profesiones, así como de sus auxiliares”**, y a la vez establece la conformación del mismo, incluyendo entre otros al Ministro de Obras Públicas y Transporte y al Ministro de Educación Nacional o sus delegados. Como se puede observar tanto el Consejo Profesional de Ingeniería, Arquitectura y Afines, contemplados en las normas antes anotadas, como el que se establece en el artículo 25 del proyecto de ley que nos ocupa, tiene una naturaleza pública, la cual se deduce de su integración y tipo de función que desempeña. Además este ente ejerce funciones meramente administrativas, con fundamento en la función de policía administrativa, propias de las entidades competentes, la cual comprende inspeccionar y vigilar el ejercicio de las profesiones, según lo dispone el artículo 26 de la Constitución Política.

De lo anterior se concluye que, la facultad legal otorgada en el artículo 25 del proyecto de ley, al Consejo Profesional de Ingeniería, como ente administrativo que ejerce la función pública de inspección, control y vigilancia del ejercicio de la Ingeniería, y sus profesiones afines y auxiliares, desarrolla el artículo 26 de la Constitución Nacional.

No es de recibo por lo tanto la objeción esgrimida por presunta violación al artículo 154 de la Constitución Nacional, pues el proyecto de ley que nos ocupa **no pretende crear**, y de hecho **no crea**, como se afirma, ninguna entidad de carácter nacional, perteneciente a cualquiera de las Ramas del Poder Público, pues el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería **ya está creado** y funcionando desde 1937, como una típica entidad administrativa de carácter legal, creada para vigilar y controlar el ejercicio de la actividad de la ingeniería. De tal forma que el legislativo, para dar cumplimiento al artículo 150-8 de la Constitución Política, debe expedir las normas para las funciones de inspección y vigilancia y permitir que estas sean objeto de desconcentración por parte del legislador, mediante la creación de organismos que considere adecuados para el desarrollo de dicha función.

El hecho de que al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, se le otorgue personería jurídica, autonomía administrativa y financiera,

no significa que se esté reestructurando una entidad pública de carácter nacional, ni mucho menos creando un organismo que pertenezca a la rama ejecutiva del poder público, por cuanto, otorgar personería jurídica es potestativo del legislador, y tanto ésta, como la autonomía administrativa y financiera, se requiere para el cumplimiento de los fines encomendados.

En ninguna de las normas antes anotadas, que tocan con el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, se determinó que dicho consejo haría parte de algún organismo de la Rama Ejecutiva del Poder Público. Mucho menos en el proyecto que nos ocupa, por cuanto, si fuera una entidad perteneciente a la estructura de la Rama Ejecutiva del Poder Público, el legislador no le habría otorgado la competencia de adoptar su organización interna.

De tal forma que el Consejo Nacional Profesional de Ingeniería y profesiones auxiliares no es una entidad pública perteneciente a la Rama Ejecutiva. Ejerce funciones administrativas, asignadas por la ley, pero no tiene el carácter de entidad pública de la Rama Ejecutiva.

También considera el Gobierno que igualmente son inconstitucionales los artículos 27 y 28 del proyecto de ley que nos ocupa, al establecer estos la conformación del Consejo Nacional Profesional de Ingenierías y la creación de los Consejos Seccionales y Regionales, así como la posibilidad de imponer sanciones por violación al Código de Ética.

No es de recibo la anterior objeción a los artículos antes anotados, toda vez que la conformación de dicho Consejo Profesional, obedece a directrices trazadas por normas anteriores como:

- Ley 94 de 1937- artículo 6°.
- Decreto Legislativo 1782 de 1954 – artículo 7°.
- Ley 64 de 1978 – artículo 17.
- Decreto 2500 de 1978 – artículo 12.
- Decreto 2171 de 1992 – artículo 163.

De tal forma que su composición no escapa de la órbita del legislador, puesto que su naturaleza pública se deriva de su integración y tipo de funciones que desempeña, por lo tanto este artículo no vulnera el orden Constitucional. Se trata de normas inherentes a la organización del ente orientador de una determinada profesión cuando esta se reglamente legalmente.

En cuanto al reparo de que el Consejo Nacional Profesional de Ingenierías pueda imponer sanciones por violación al Código de Ética, se considera ajustado a la Constitución por las siguientes razones:

a) Es del exclusivo resorte del legislador expedir el Código de Ética de las profesiones. Por cuanto la Constitución política en su artículo 150-2 señala en cabeza del Congreso la responsabilidad y la competencia de expedir códigos **“en toda las ramas de la legislación”** y reformar sus disposiciones.

Más aun, inclusive el Presidente de la República, quien puede ser facultado extraordinariamente por el Congreso para expedir decretos con fuerza material legislativa, tiene expresamente prohibido la expedición de códigos;

b) La Corte Constitucional al respecto se ha pronunciado:

“... Ahora bien: en los códigos de ética profesional se consagran como faltas, una serie de comportamientos que el legislador considera indeseables en el ejercicio de una profesión, y se señalan las sanciones que deben imponerse a quien incurra en tales faltas. A través de esta clase de códigos se imponen restricciones al libre ejercicio profesional, que van más allá de la exigencia de títulos de idoneidad, y de la previsión del riesgo social que comporta el ejercicio de algunas actividades (artículo 26 C.N.).

Así, teniendo en cuenta la manera en que el Constituyente reguló la competencia del legislador para restringir el ejercicio de los derechos fundamentales, se ha de concluir que los códigos de ética profesional expedidos por el Congreso, sólo tienen fundamento Constitucional, si

hacen parte del régimen legal bajo el cual: ‘... Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones...’, según el artículo 26 Superior.

Corolario de lo anterior, es que el legislador se extralimita en la función de desarrollar las restricciones que Constitucionalmente puede imponer al ejercicio de los derechos fundamentales, cuando expide un Código de Ética en el que se limite cualquier derecho fundamental diferente al libre ejercicio de la profesión regulada en él...”¹.

Continúa la Corte diciendo:

“... Respecto a la inspección y vigilancia de las calidades éticas con las que se ejerce una profesión, arte u oficio, existen en el país dos formas de regulación válidas: la libremente aceptada por los miembros de una asociación gremial, y la impuesta por el ordenamiento a todos los que practiquen una de esas actividades.

En el segundo caso, la inspección y vigilancia del ejercicio profesional, están reguladas por el ordenamiento para todos los que practiquen una determinada actividad, prescindiendo de considerar su membresía gremial. Así ocurre con el ejercicio de la abogacía, para el cual la misma Constitución (artículo 256 numeral 3), asignó la competencia para imponer sanciones ético-profesionales al Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales².

El ponente, considera que el hecho de que el Consejo Nacional Profesional de Ingeniería, imponga sanciones por violación al Código de Ética, no vulnera de manera alguna el artículo 154 de la Constitución Política, por cuanto el Constituyente de 1991, reguló la competencia del legislador para restringir el ejercicio de los derechos fundamentales, y por lo tanto se ha de concluir que los códigos de ética profesional expedidos por el Congreso, tienen fundamento Constitucional al hacer parte del régimen legal bajo la cual las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de la profesión (art. 26 C. P.).

De igual manera el Gobierno objeta por inconstitucionalidad el artículo 80 del proyecto de ley en estudio, basado en que vulnera el artículo 154 de la Carta Política, con el argumento reiterativo de la modificación a la estructura de la Administración Nacional, al disponer este artículo que, el Consejo Profesional Nacional de Ingenierías reasumirá las funciones de inspección y vigilancia del ejercicio profesional de las ingenierías pesquera, agrícola, agronómica y forestal y sus respectivas profesiones auxiliares.

No es menester repetir la competencia del legislador para reglamentar el ejercicio de las profesiones –artículo 26 C.P.– y para dictar las normas básicas sobre las cuales las autoridades competentes vigilen e inspeccionen el ejercicio de las actividades que exijan formación académica o que impliquen riesgo profesional.

Fue voluntad del legislador, reordenar en el artículo 80 del proyecto de ley, algunas profesiones inherentes a la Ingeniería, para evitar la proliferación de tantas reglamentaciones dispersas que de uno u otro modo, podrían dificultar el control estricto sobre los riesgos que ellas implicarían sin que hubiese un solo organismo rector que ejerza el Control y Vigilancia.

b) Presunta violación al artículo 338 de la Constitución Política

Argumenta el Gobierno en su escrito de objeción, que el artículo 26 del proyecto de ley vulnera la Norma Superior, por cuanto los ingresos que percibe el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, tienen el

carácter de tasas, de tal forma que al tenor de lo dispuesto en artículo 338 de la Constitución Política, el legislador es quien debe señalar el sistema y método para definir los costos y beneficios relacionados con ella y no dejarlo al arbitrio del Consejo para establecerlo.

Cabe anotar, que el proyecto de ley, recoge en cuanto a la financiación de los costos que demande el funcionamiento del Consejo Nacional Profesional de Ingeniería y de sus respectivas seccionales, lo establecido en el artículo 163 del Decreto 2171 de 1992, dictado en desarrollo de una atribución directa conferida por el Constituyente en el artículo 20 transitorio de la Constitución Política. En dicho artículo se establece:

“Del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura. Los costos que demande el funcionamiento del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura y de sus respectivas seccionales serán cubiertos con los ingresos que por los derechos de expedición de matrícula, tarjeta de matrícula profesional, certificados y constancias fije el Consejo. El Consejo tendrá su planta de personal propia de acuerdo con la determinación del mismo, con cargo a los fondos a que se hace referencia en el presente artículo. El remanente de dichos ingresos, será entregado a la Sociedad Colombiana de Arquitectos y a la Sociedad Colombiana de Ingenieros, en la proporción que el Consejo determine”.

Es de anotar que el Consejo de Estado en Sentencia A. I. - 009 de junio 16 de 1998, se pronunció en cuanto a la Constitucionalidad de la norma anotada, declarando la nulidad de la parte subrayada, pero manteniendo la vigencia en cuanto a la facultad que se le otorga al Consejo para determinar el valor de los derechos por esos conceptos.

Por lo tanto, el legislador no hizo otra cosa, que adicionar el texto del artículo 163 del Decreto 2171 de 1992, pero dándole al Consejo Nacional Profesional de Ingeniería, la atribución de fijar el valor de dichos ingresos de manera razonable y supeditados al control de la Contraloría General de la República.

Además, históricamente, en casi todas las leyes expedidas por el legislador, en cuanto a la reglamentación de las profesiones se le confiere a los Consejos Profesionales, la facultad de fijar las normas que establezcan la forma de financiar su funcionamiento.

En los anteriores términos, considero que el artículo objetado no transgrede ni vulnera el canon Constitucional.

Proposición

Analizadas las objeciones al Proyecto de ley 044 de 2001 Senado y 218 de 2002 Cámara, “por la cual se modifica la reglamentación del ejercicio de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, se adopta el Código de Ética Profesional y se dictan otras disposiciones”, el honorable Senado de la República, insiste en la constitucionalidad de las disposiciones contenidas en la iniciativa y en tal sentido considera infundadas las razones aducidas por el Gobierno Nacional. De igual forma no acoge las objeciones por inconveniencia.

Alba Esther Ramírez Barón,
Senadora de la República.

¹ Sentencia T-579-94. Corte Constitucional.

² Ibídem.

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 10 DE 2002 SENADO

por medio del cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 29 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

Artículo 29. *El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.* La persona contra quien se inicie una acción, o pueda ser directamente afectada por sus resultados, tendrá derecho a ser notificada oportunamente de su existencia, y a presentarse a defender sus derechos. Si probare no tener medios económicos para intervenir en el proceso, se le nombrará un defensor de oficio o actuará el defensor de los pobres. El Ministerio Público vigilará las causas en que el demandado o convocado no se presentare y podrá actuar en su defensa. Las partes de cualquier proceso tendrán

derecho a ser oídas, a presentar pruebas y a intervenir en su práctica, a contradecirlas y a recibir pronta y cumplida solución a sus pretensiones. La ley determinará expresamente cuáles recursos procederán contra las providencias judiciales y los actos administrativos.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

La ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

Artículo 2°. El artículo 34 de la Constitución quedará así:

Artículo 34. Se prohíben las penas de destierro, prisión y confiscación.

Por decisión judicial, o por decisión administrativa debidamente motivada, podrá declararse extinguido el dominio de bienes cuyo titular no pueda sustentar su legítima procedencia. La ley reglamentará la materia.

Artículo 3°. El artículo 86 de la Constitución quedará así:

Artículo 86. Toda persona, natural o jurídica, tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces no colegiados, competentes de acuerdo con la ley, en todo momento y mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de los derechos fundamentales de que trata el Capítulo I del Título II de la Constitución, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. No habrá tutela contra decisiones judiciales, ni a través de ella podrán los jueces imponer a las autoridades públicas obligaciones de imposible cumplimiento o que supongan alterar las Leyes, Ordenanzas o Acuerdos del Plan de Desarrollo o del Presupuesto Nacional, Departamental o Territorial.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá taxativamente los casos en los que la acción de tutela proceda contra particulares encargados de la prestación de un servicio público y cuya conducta afecte grave y directamente el interés particular del solicitante, o respecto de quien se halle en estado de indefensión.

Artículo 4°. El artículo 116 de la Constitución quedará así:

Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Fiscalía General de la Nación, los órganos de la justicia penal militar, los tribunales y los jueces prestan el servicio público esencial de la administración de justicia.

El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.

Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin

embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

La ley estimulará la acción de los particulares para resolver conflictos que versen sobre derechos de contenido patrimonial, a través de procedimientos de conciliación, amigable composición y arbitraje. Los conciliadores, amigables componedores y árbitros designados por las partes, de acuerdo con la ley, también administran justicia.

En determinado tipo de contratos de ejecución sucesiva, se podrá prever la operación continuada de organismos arbitrales.

Artículo 5°. El artículo 118 de la Constitución quedará así:

Artículo 118. El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el defensor del pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del Ministerio Público destacados ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales en aquellos municipios en los que la procuraduría y la defensoría del pueblo no presten ese servicio, y por los demás funcionarios que determine la ley.

Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

Artículo 6°. El artículo 125 de la Constitución quedará así:

Artículo 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público. El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se hará previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El retiro se hará por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

La ley dispondrá la creación de una carrera especial en la administración de justicia, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Registraduría Nacional del Estado Civil. En esta carrera especial, será regla el ingreso por concurso y su remoción se hará cuando la calificación del funcionario no sea satisfactoria.

Artículo 7°. El artículo 228 de la Constitución quedará así:

Artículo 228. La administración de justicia es un servicio público esencial, a cargo de la nación y de los particulares cuando estos últimos actúen como conciliadores, amigables componedores o árbitros. Sus decisiones son independientes. En los procesos judiciales las actuaciones serán públicas, con las excepciones que establezca la ley, preferentemente verbales, enderezadas a la producción de una sentencia imparcial y pronta y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales serán obligatorios para las partes y para los jueces y su incumplimiento será sancionado. El funcionamiento del servicio será desconcentrado y autónomo.

Artículo 8°. El artículo 229 de la Constitución quedará así:

Artículo 229. Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. Los servicios de la administración de justicia se prestarán en forma gratuita a las personas de escasos recursos, en los procesos penales, y en todos aquellos en donde el objeto del proceso interese más a la sociedad como conjunto que a los particulares. En los demás procesos será obligatorio recuperar para la sociedad, en forma tan completa como se pueda, los costos en que el Estado incurre para administrar justicia. La ley indicará en qué casos las personas podrán acceder a la justicia sin la representación de abogado. Los jueces impondrán sumariamente al litigante, denunciante o petionario que abuse del derecho a demandar, denunciar o recurrir, las sanciones que señalará la ley para garantizar la transparencia, eficacia y prontitud de los procesos judiciales.

En los procesos penales, quienes hayan sido víctimas de un daño personal y directo, o sus causahabientes, tendrán las mismas facultades de los agentes del Ministerio Público ya sea que acrediten o no un daño patrimonial, o que pretendan o no un resarcimiento personal.

El trabajo de los jueces debe ser evaluado en la forma que disponga la ley, y de los resultados de tal evaluación dependerá su permanencia y ascensos en la carrera judicial.

Artículo 9°. El artículo 230 de la Constitución quedará así:

Artículo 230. Los jueces en sus providencias estarán sujetos a la ley escrita, a la costumbre comercial y a la jurisprudencia como normas jurídicas cuyo alcance determina la propia ley. Los principios generales de derecho, la equidad y la doctrina son criterios auxiliares de interpretación e integración normativa.

Los cuerpos colegiados que administren justicia no podrán modificar su jurisprudencia sino con mayorías calificadas y precisa motivación. La jurisprudencia de un tribunal tendrá que ser expresamente señalada como tal en la parte resolutive de las sentencias. Las motivaciones de las mismas no constituyen jurisprudencia.

Artículo 10. El artículo 231 de la Constitución quedará así:

Artículo 231. Los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, serán nombrados por la respectiva corporación, en audiencias públicas y mediante decisiones motivadas. La corporación respectiva hará conocer, con seis meses de anticipación a la elección, cuáles son los candidatos que ha considerado para el cargo, con sus respectivas hojas de vida. Las facultades de Derecho con más de 20 años de antigüedad y la Academia Colombiana de Jurisprudencia podrán presentar candidatos, a razón de uno para cada cargo y por cada entidad proponente, con no menos de tres meses de anticipación a la fecha de nombramiento. En la hoja de vida de todos los candidatos se hará mención explícita de su trayectoria profesional, académica y de sus contribuciones más importantes a la doctrina y a la jurisprudencia nacional, internacional o de arbitraje.

Artículo 11. El artículo 233 de la Constitución quedará así:

Artículo 233. Los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán elegidos por períodos individuales de ocho años, no podrán ser reelegidos y permanecerán en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a edad de retiro forzoso. Para medir su rendimiento se tendrán en cuenta la calidad y prontitud de sus actuaciones, evaluada por profesionales y personas que acudan a sus servicios, en los términos del artículo 229 de la Constitución Nacional.

Artículo 12. El ordinal 1° del artículo 235 de la Constitución quedará así:

1° Como tribunal de casación, unificar la jurisprudencia nacional en materia civil, laboral, mercantil y penal, a través de sentencias en cuya parte resolutive la precisará sobre el asunto que considere necesario establecerla. Tres sentencias uniformes de la Corte constituirán jurisprudencia, que servirá de antecedente para sus propios fallos y de doctrina que deberán seguir los jueces y tribunales competentes. La Corte no podrá variar su jurisprudencia sino en los términos del artículo 230 de la Constitución.

Artículo 13. El ordinal 1° del artículo 237 de la Constitución quedará así:

1° Como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, unificar la jurisprudencia nacional en la materia a través de sentencias en cuya parte resolutive la precisará, sobre el asunto que considere necesario establecerla. Tres sentencias uniformes del Consejo de Estado constituirán jurisprudencia contencioso-administrativa, que servirá de antecedente para sus propios fallos y de doctrina que deberán seguir los jueces y tribunales competentes, y los servidores públicos. El Consejo de Estado no podrá variar su jurisprudencia sino en los términos del artículo 230 de la Constitución Nacional.

Artículo 14. El artículo 239 de la Constitución quedará así:

Artículo 239. La Corte Constitucional tendrá el número impar de miembros que determine la ley. En su integración se atenderá el criterio de la especialidad de los distintos aspirantes en Derecho Constitucional y su versación en las demás ramas del derecho, o en algunas en particular.

Artículo 15. Los ordinales 4, 7, 9 y 10 del artículo 241 de la Constitución quedarán así:

4° Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación, demandas que deberán presentarse dentro de los dos años siguientes a la fecha de promulgación de la ley impugnada.

...

7° Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno. En ningún caso la Corte se pronunciará sobre el contenido material de los decretos que declaren la ocurrencia de los estados de excepción, cuyo control político corresponde al Congreso.

...

9° Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales. En ningún caso, dentro de procesos de tutela, la Corte se pronunciará sobre sentencias de otras autoridades judiciales dictadas en procesos de otra clase, a menos de que se trate de error manifiesto.

...

10 Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben, así como las leyes anuales de presupuesto y del Plan Nacional de Desarrollo. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte declara los tratados internacionales constitucionales, el gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el presidente de la república sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.

Artículo 16. Agréganse al artículo 242 de la Constitución los ordinales 6, 7, 8, 9 y 10 que quedarán así:

...

6° En cuanto los fallos se funden en consideraciones de hecho que no sean notorios, deberán estar respaldados por pruebas, recaudadas o practicadas y valoradas de acuerdo con las reglas generales sobre la materia. En tales eventos, los términos para decidir se extenderán en sesenta (60) días.

7° Salvo en los fallos que se produzcan en los procesos de tutela, la Corte se abstendrá de dar órdenes de cualquier clase. Cuando en los procesos de tutela expida órdenes, deberá verificar que las personas a las cuales se dirijan disponen de los recursos materiales y de la posibilidad jurídica de cumplir con ellas.

8° La sentencia que declare inexecutable un acto legislativo o un acto con fuerza de ley, deberá ser adoptado por mayoría calificada de los magistrados que componen la Corte.

9° En ningún caso la Corte extenderá sus fallos a normas que no hayan sido objeto de acusación expresa, ni modificará la redacción de las normas sujetas a su examen, ni ampliará o reducirá las personas o eventos a las que tales normas se aplique.

10 En ningún caso darán lugar los fallos de la Corte al desconocimiento de los derechos y obligaciones que antes de la publicación de tales fallos hayan adquirido, sobre la base de normas declaradas inexecutable, personas de buena fe. La Corte puede decidir que sus fallos sólo produzcan efectos a partir de una fecha futura precisa.

Artículo 17. El artículo 243 de la Constitución quedará así:

Artículo 243. Las decisiones de exequibilidad o inexecuibilidad que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.

Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan las situaciones de hecho que motivaron la declaración o las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.

Artículo 18. El artículo 245 de la Constitución quedará así:

Artículo 245. Ni el Gobierno, ni cualquier otra entidad estatal podrá conferir empleo ni contratar a otro título a los magistrados de la Corte Constitucional durante el período de ejercicio de sus funciones ni dentro de los dos años siguientes a su retiro. Tampoco podrán presentarse como candidatos a corporaciones públicas elegidas por voto popular, durante el mismo período.

Artículo 19. El Capítulo 7 del Título VIII de la Constitución quedará así:

CAPITULO 7

De la administración de la Rama Judicial

Artículo 20. El artículo 254 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

Artículo 254. La administración de la Rama Judicial estará a cargo de una entidad administrativa autónoma, que se conocerá como la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial y estará dirigida por el Consejo Superior de la Administración de Justicia.

Artículo 21. El artículo 255 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

Artículo 255. El Consejo Superior de la Administración de Justicia será un órgano colegiado integrado por siete Consejeros, así: su Presidente, elegido por el Senado de sendas ternas enviadas por cada una de las altas cortes por un período de cuatro años, los presidentes de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, quienes podrán delegar su representación en los vicepresidentes, un funcionario de carrera judicial elegido directamente por los miembros del poder judicial, un miembro elegido por las Facultades de Derecho que cuenten con más de 20 años de existencia, los cuales serán elegidos para períodos de cuatro años; y por el Ministro del Interior y de Justicia o el Viceministro encargado de los asuntos de Justicia y el Derecho. El Consejo no será de carácter permanente, se reunirá por derecho propio y de manera ordinaria una vez al mes o extraordinaria cuando su Presidente lo convoque y ejercerá sus funciones con el apoyo de las unidades que conformen la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial.

Artículo 22. El artículo 256 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

Artículo 256. Corresponde al Consejo Superior de Administración de Justicia ejercer las siguientes funciones:

1. Adoptar las políticas necesarias para el ejercicio de las funciones de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial.

2. Aprobar el proyecto de presupuesto de la rama judicial que deberá ser presentado al gobierno para su incorporación en la Ley General de Presupuesto.

3. Fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales.

4. Crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia, sin que pueda establecer a cargo del tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.

5. Dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, los relacionados con la organización y

funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelantan en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador.

6. Administrar la carrera judicial.

7. Llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales.

8. Examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la Rama Judicial, en la instancia que señale la ley.

9. Proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procesales.

10. Las demás que le señale la ley.

Artículo 23. El artículo 257 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

Artículo 257. El Director Ejecutivo de la Rama Judicial se encargará de ejecutar el presupuesto de la justicia, de recaudar los ingresos a los que el Estado tenga derecho por la prestación de ese servicio, y de dar el apoyo material necesario a todos los componentes de la Rama. En las circunscripciones que determine el Consejo Superior de la Administración de Justicia, existirán direcciones seccionales, encargadas de ejercer las funciones que les asigne la ley y las que les deleguen el Consejo y el Director Ejecutivo de la Rama Judicial.

Los jueces y magistrados ejercerán poder disciplinario sobre los abogados que actuando ante sus despachos incurran en prácticas indebidas, por acción o por omisión, especialmente en el abuso de sus poderes de litigantes para entorpecer o retardar la marcha de los procesos en que actúan. Los colegios de abogados, debidamente establecidos, tendrán las facultades disciplinarias que indique la ley.

La ley creará una Corte Disciplinaria *ad hoc*, compuesta por siete magistrados elegidos por las Facultades de Derecho que cuenten con más de 20 años de existencia y que no tengan ninguna relación de ejercicio profesional respecto a las personas y corporaciones sobre las que ejercerán su facultad. Esta Corte ejercerá poder disciplinario sobre los Magistrados de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, y avocará el conocimiento de los procesos disciplinarios que a la fecha de entrada en vigencia del presente acto legislativo sean conocidos por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. La ley desarrollará la materia

Los jueces estarán sujetos al poder disciplinario de los magistrados del Distrito o de lo contencioso y éstos del que ejercerán la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

Artículo 24. La Constitución Política de Colombia tendrá un artículo 257 A, cuyo texto será el siguiente:

Artículo 257 A. Modifícase la expresión “Consejo Superior de la Judicatura”, contenida en los artículos 156, 174, 178, numeral tercero, 197 y 341 de la Constitución Política, por la expresión “Consejo Superior de Administración de Justicia”.

Artículo 25. La Constitución Política de Colombia tendrá un artículo transitorio del siguiente tenor:

Artículo transitorio. Para efectos de poner en funcionamiento el nuevo sistema de administración de la Rama Judicial previsto en el presente acto legislativo, el Presidente de la República podrá, por una sola vez, dentro del término de tres meses contados a partir de la entrada en vigencia de este acto legislativo, reformar, mediante decreto, la ley estatutaria de la administración de justicia, exclusivamente en lo necesario para adaptarla a las nuevas previsiones constitucionales.

Los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura se mantendrán en sus cargos de manera temporal, incluso aquellos a los que se les venza el período para el cual fueron elegidos, hasta tanto el Consejo Superior de la Administración de Justicia entre en funcionamiento.

Artículo 26. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Fernando Londoño Hoyos.

SENADO DE LA REPUBLICA - SECRETARIA

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., octubre 29 de 2002

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 10 de 2002 Senado, *por medio del cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia*, 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 del honorable Senado de la República,
Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., octubre 29 de 2002

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese 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 del honorable Senado de la República,

Luis Alfredo Ramos Botero.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

P O N E N C I A S

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO
DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 09 DE 2002 SENADO

*por medio del cual se elimina el servicio militar obligatorio
y se establece el servicio social obligatorio.*

Honorable Senador

GERMAN VARGAS LLERAS

Presidente

Comisión Primera del Senado

Ciudad

En cumplimiento del honroso encargo que esa Comisión me ha asignado procedo a rendir ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 09 de 2002 Senado, “por medio del cual se elimina el servicio militar obligatorio y se establece el servicio social obligatorio”, en los siguientes términos:

El proyecto de Acto Legislativo 09 de 2002 presentado por los Senadores Carlos Moreno de Caro, Samuel Moreno, Javier Cáceres, Camilo Sánchez, Edgar Artunduaga, Francisco Rojas Birry, Dilian F. Toro, Mauricio Pimiento, Jesús Bernal y Alvaro Sánchez, propone eliminar la figura de servicio militar obligatorio, para que de esta manera los colombianos puedan escoger entre realizarlo o prestar un servicio social, cívico o ecológico.

1. ANTECEDENTES:

El servicio militar en Colombia existe desde hace más de cien años. En la Constitución de 1991 se encuentra plasmado en el artículo 216 y fue desarrollado por la Ley 48 de 1993 donde se regula todo lo concerniente a la prestación del servicio militar, su carácter obligatorio en el caso de los hombres, sus excepciones y sus prerrogativas.

Al respecto del servicio militar obligatorio la Corte Constitucional ha dicho:

“Partiendo el mismo Estatuto Superior de la necesidad ‘de la prestación de un servicio militar’ defiende a la ley su regulación en cuanto a las condiciones y prerrogativas para la prestación del mismo. Y lo que interesa de manera especial en este proceso, le encarga también la definición de las condiciones que eximen de su prestación. Luego no solo previó la Carta Política la posibilidad de que la ley estableciera, con un carácter obligatorio, la prestación del servicio militar, como se desprende de la habilitación expresa que otorga al legislador para la determinación de las condiciones que en todo tiempo eximen del mismo, sino que facultó al legislador para establecer diferencias entre quienes presten o no el servicio militar. Esto último según se desprende de las competencias para determinar ‘las prerrogativas por la prestación del mismo’, que no solo permiten que la ley establezca beneficios para quien preste el servicio militar, sino

que la habilitan para imponer sanciones a quienes no lo hagan, conforme a sus propias prescripciones”. (Sentencia C-511/94).

El servicio militar obligatorio fue definido en distintas modalidades en la Ley 48 de 1993, en el artículo 13, en los siguientes términos:

“Artículo 13. Modalidades prestación servicio militar obligatorio. El Gobierno podrá establecer diferentes modalidades para atender la obligación de la prestación del servicio militar obligatorio. Continuarán rigiendo las modalidades actuales sobre la prestación del servicio militar.

- a) Como soldado regular, de 18 a 24 meses;*
- b) Como soldado bachiller durante 12 meses;*
- c) Como auxiliar de policía bachiller, durante 12 meses;*
- d) Como soldado campesino, de 12 hasta 18 meses.*

Parágrafo 1°. Los soldados, en especial los bachilleres, además de su formación militar, y demás obligaciones inherentes a su calidad de soldado, deberán ser instruidos y dedicados a la realización de actividades de bienestar social a la comunidad y en especial a tareas para la preservación del medio ambiente y conservación ecológica.

Parágrafo 2°. Los soldados campesinos prestarán su servicio militar obligatorio en la zona geográfica en donde residen. El Gobierno Nacional organizará tal servicio tomando en cuenta su preparación académica y oficio”.

En la última década se han presentado diversas propuestas que buscan reformar, eliminar o sustituir este servicio obligatorio.

En algunas leyes se han introducido reformas a este sistema que demuestran un interés por avanzar en lo concerniente al servicio militar hacia modelos que ofrezcan alternativas distintas para los jóvenes que deben, en su calidad de ciudadanos, servir al país.

Así, por ejemplo, en la Ley 4ª de 1991, para los bachilleres se contempló una modalidad de servicio militar bajo la dirección y mando de la Policía Nacional y sus funciones son entre otras dar instrucciones en establecimientos educativos sobre normas de convivencia, la preservación de parques, la prevención de la drogadicción, aprehender delincuentes comunes, entre otras y en la Ley 65 de 1993 se establece para los bachilleres otra modalidad de servicio para cooperar en la custodia, vigilancia y resocialización en las diferentes cárceles del país.

En el artículo 102 de la Ley 99 de 1993, “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”, se establece que algunos bachilleres colombianos prestarán un servicio ambiental a la Patria en reemplazo del servicio militar:

“Artículo 102. Del Servicio Ambiental. Un 20% de los bachilleres seleccionados para prestar el Servicio Militar Obligatorio, prestarán servicio ambiental, preferiblemente entre quienes acrediten capacitación en las áreas de que trata esta ley.

El servicio ambiental tiene por objeto prestar apoyo a las autoridades ambientales, a las entidades territoriales y a la comunidad en la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables. Tendrá las siguientes funciones:

- a) Educación ambiental;
- b) Organización comunitaria para la gestión ambiental;
- c) Prevención, control y vigilancia sobre el uso del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

El servicio ambiental estará dirigido por el Ministerio de Defensa en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente, será administrado por las entidades territoriales y se validará como prestación del Servicio Militar Obligatorio.

Más recientemente, la Ley 418 de 1997 “por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones” en su artículo 13 buscó garantizar el derecho de los menores a no ser involucrados en la guerra. Entendía el legislador la urgencia de desvincular a los menores de edad del conflicto armado colombiano aunque dejaba la responsabilidad en manos de los padres de familia que podrían autorizar a sus hijos a prestar el servicio militar.

“Artículo 13. Los menores de 18 años de edad no serán incorporados a filas para la prestación del servicio militar. A los estudiantes de undécimo grado, menores de edad que, conforme a la Ley 48 de 1993, resultaren elegidos para prestar dicho servicio, se les aplazará su incorporación a las filas hasta el cumplimiento de la referida edad, excepto que voluntariamente y con la autorización expresa y escrita de sus padres, opten por el cumplimiento inmediato de su deber constitucional. En este último caso, los menores reclutados no podrán ser destinados a zonas donde se desarrollen operaciones de guerra ni empleados en acciones de confrontación armada.

Si al acceder a la mayoría de edad el joven que hubiere aplazado su servicio militar estuviere matriculado en un programa de pregrado en institución de educación superior, tendrá la opción de cumplir inmediatamente su deber o de aplazarlo para el momento de la terminación de sus estudios. Si optare por el cumplimiento inmediato, la institución educativa le conservará el respectivo cupo en las mismas condiciones, si optare por el aplazamiento, el título correspondiente sólo podrá ser otorgado una vez haya cumplido el servicio militar que la ley ordena. La interrupción de los estudios superiores hará exigible la obligación de incorporarse al servicio militar.

La autoridad civil o militar que desconozca la presente disposición incurrirá en causal de mala conducta sancionable con la destitución”.

La Ley 548 de 1999 “por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones” fue incluso más allá y eliminó cualquier excepción que permitiera a los menores de edad prestar el servicio militar. Además estableció que los jóvenes que hayan aplazado su servicio militar hasta la terminación de sus estudios profesionales realizarán una labor social, en obras civiles y tareas de índole científica o técnica al servicio de las Fuerzas Armadas.

“Artículo 13 (...) Parágrafo. El joven convocado a filas que haya aplazado su servicio militar hasta la terminación de sus estudios profesionales, cumplirá su deber constitucional como profesional universitario o profesional tecnólogo al servicio de las fuerzas armadas en actividades de servicio social a la comunidad, en obras civiles y tareas de índole científica o técnica en la respectiva dependencia a la que sea adscrito necesite. En tal caso, el servicio militar tendrá una duración de seis meses y será homologable al año rural, período de práctica, semestre industrial, año de judicatura, servicio social obliga-

torio o exigencias académicas similares que la respectiva carrera establezca como requisito de grado. Para los egresados en la carrera de derecho, dicho servicio militar podrá sustituir la tesis o monografía de grado y, en todo caso, reemplazará el servicio social obligatorio a que se refiere el artículo 149 de la Ley 446 de 1998”.

Existió un Proyecto de Ley Estatutaria número 11 de 1999 Cámara presentado por el entonces Defensor del Pueblo José Fernando Castro Caicedo que buscaba entre otras cosas, introducir la figura de la objeción de conciencia como causal que podría eximir de la prestación del servicio militar. Este proyecto no se aprobó.

Más recientemente, durante la pasada campaña electoral, el Presidente Álvaro Uribe se comprometió con el país a suprimir el servicio militar obligatorio y reemplazarlo por un Servicio Docente Obligatorio. Afirmaba el entonces candidato que esta medida empezaría a regir cuando el Ejército Nacional contara con cien mil soldados profesionales. Esta propuesta se encuentra sustentada en la búsqueda de dos objetivos: Primero, así se puede dotar a las Fuerzas Militares de suficientes soldados profesionales bien entrenados. Segundo, se plantea una salida eficaz al enorme atraso educativo en que se encuentra el país.

En este sentido, en el Proyecto de ley 47 de 2002 Senado, “por la cual se convoca a un Referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional” presentado por el Gobierno, se planteaba la eliminación del Servicio Militar Obligatorio el cual sería sustituido por un Servicio Social Obligatorio, en un artículo que se incluía para ser decidido por el pueblo, del siguiente tenor:

“Artículo. El servicio militar obligatorio quedará eliminado a más tardar el 31 de diciembre del año 2005. Créase el servicio social obligatorio para hombres y mujeres, el cual incluirá instrucción en materias de defensa nacional, seguridad democrática y convivencia pacífica”.

Entre las razones que exponía el Ejecutivo para esta propuesta se encuentran la necesidad de unas fuerzas militares profesionales y la de poner fin a las “desigualdades, inequidades y corruptelas” que produce la prestación del servicio militar obligatorio. Igualmente estimaba el Gobierno que resulta “más productivo desde el punto de vista comunitario, y sin duda más apasionante y bien recibido por los jóvenes” la prestación de un servicio social. Durante la elaboración del informe de ponencia para primer debate de este proyecto de referendo el tema fue finalmente excluido debido a que se consideró que imponer una fecha límite absoluta, como la contemplada en ese texto, podría resultar inconveniente ante la compleja realidad del conflicto armado que vive el país.

Como se puede apreciar, en los últimos años se han ido incluyendo diferentes opciones que permiten que el aporte de los jóvenes colombianos al país sea aprovechado en distintas áreas y se ha venido presentando una inclinación a modificar la actual obligación de los jóvenes con el país de prestar el servicio militar para dar paso a otras opciones sociales que pueden ser igualmente provechosas para todos.

2. CONTEXTO INTERNACIONAL

En el contexto internacional, la tendencia está enmarcada en este mismo sentido. En numerosos países el servicio militar obligatorio ha sido abolido sin exigencias de otro tipo a los jóvenes o ha sido reemplazado por un servicio social obligatorio o ha sido aceptada la objeción de conciencia como un imperativo constitucional en algunos casos y legal en otros. Francia y Rusia fueron los primeros países en abolir el servicio militar obligatorio y reemplazarlo por uno de carácter social. En Estados Unidos el servicio obligatorio fue abolido pero mientras existía era reconocido el derecho de objeción de conciencia ligado a motivos religiosos. En Gran Bretaña el servicio obligatorio fue eliminado en 1960. En Holanda fue reconocida la objeción de conciencia en 1922 y abolido el servicio militar obligatorio en 1992. En países centroamericanos como Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Honduras han derogado el servicio militar obligatorio. En Suramérica el

servicio militar obligatorio ha sido abolido en Argentina y en Perú, en el caso de Paraguay y Brasil se reconoce la objeción de conciencia y en Ecuador se encuentra en discusión la adopción de esta doctrina.

El caso más reciente es el de España donde por medio del Decreto 247 de 2001 se eliminó el servicio militar obligatorio y se abrió las puertas a la prestación de un servicio social sustitutorio.

3. EL PROYECTO Y SU JUSTIFICACION

Los autores del proyecto sustentan esta propuesta en distintas razones que resultan válidas. La primera se basa en su consideración de que el servicio militar obligatorio va en contravía de la cultura de paz que debe construirse en Colombia.

La segunda se refiere a la necesidad de una Fuerza Pública de las más altas calidades que exige la incorporación de profesionales con verdadera vocación militar a ellas. En efecto, la grave situación de orden público requiere con urgencia la capacitación de personal idóneo para resistir a delincuentes y contrarrestar las acciones terroristas, hechos que los jóvenes no se encuentran en capacidad de enfrentar. En la actualidad, las Fuerzas Militares cuentan con alrededor de 55.000 soldados profesionales y el propósito del Gobierno ha sido el de elevar este número hasta 100.000 efectivos profesionales.

También consideran que es más provechoso para los jóvenes y para el país que los primeros presten un servicio social, civil y ecológico a la Nación y que el servicio militar sea una opción para aquellos a quienes realmente les interese este aspecto de la vida nacional.

Las anteriores razones son complementadas con referencias al hecho de que existe en Colombia una apatía generalizada frente a la prestación de este servicio, a la corrupción que se ha desarrollado en torno a la compra de libretas militares, y a la tendencia internacional del reconocimiento de la objeción de conciencia como derecho fundamental de todo ser humano, por parte de varios gobiernos y de organismos supranacionales como las Naciones Unidas y el Parlamento Europeo.

Frente a este último punto vale la pena detenerse para explicar en qué consiste esta doctrina. Retomando a los autores del proyecto, la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio "consiste en el derecho que tiene todo joven, con base en motivos personales de carácter ideológico, ético, moral, filosófico, religioso, humanitario o cualquier otro de la misma naturaleza, a quedar exento del servicio militar obligatorio". Al respecto cabe anotar que en Colombia no ha sido reconocida formalmente, aun cuando el país votó a favor de la resolución de la ONU de 1987 referente a la objeción de conciencia como un ejercicio legítimo del derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión.

El artículo 18 de la Constitución Política dice: "*Se garantiza la libertad de conciencia. Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias o compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia*". Con este artículo se podría pensar, como han entendido algunos, que aquellos que no están de acuerdo con el uso de armas ni con vincularse a una organización armada y actuar militarmente puedan hacer uso de su derecho y no enrolarse en las filas militares. Incluso en un salvamento de voto, algunos magistrados de la Corte afirmaron: "*El ejercicio del derecho que no tiene restricciones expresas (la libertad de conciencia), en aquellas circunstancias en que entra en colisión con el cumplimiento del deber que admite expresamente eximentes (servicio militar), debe ser considerado una excepción a tal obligación, ya que de esa manera se armonizan los dos contenidos normativos y se respeta su estructura formal y su enunciado literal. En efecto, la tensión normativa desaparece y respeta el tenor literal de las normas si se considera que el legislador está obligado a reconocer como eximente al deber de prestar el servicio militar la objeción de conciencia*". (Salvamento de voto. Sentencia C 511/94).

Sin embargo en la Ley 48 de 1993 (sobre el servicio militar) no se contempla la objeción de conciencia dentro de las causales que eximen a prestar aquel. Hoy en nuestro país esta figura ha sido aceptada sólo cuando ha estado relacionada con motivos religiosos.

Por otra parte, el servicio militar obligatorio tal como está hoy regulado resulta discriminatorio entre los ciudadanos. De esta manera un soldado o auxiliar bachiller debe cumplir un período de un año en el servicio militar, un soldado campesino entre 12 y 18 meses y un soldado regular (no bachiller) de 18 a 24 meses. Se presenta aquí una desigualdad evidente ligada a la educación y al origen rural o urbano de la persona. No puede discriminarse a quien por razones diversas no puede terminar la secundaria y corresponde al Estado velar por que la igualdad entre los ciudadanos se respete. Con esta disposición se perjudica a las personas más pobres de la sociedad así como a quienes habitan en zonas rurales. Aquí, cabría preguntarse también hasta dónde resulta igualmente discriminatoria la posibilidad que los jóvenes que han aplazado su servicio militar por ser menores de edad, puedan luego de culminada su carrera profesional prestarlo en las áreas comunitarias o científicas, frente a los miles de colombianos que no pueden acceder a la educación superior.

Teniendo en cuenta todas las anteriores razones considero que es importante que el país avance en el sentido de acabar con la obligatoriedad del servicio militar para los jóvenes colombianos y lo mantenga como una alternativa voluntaria frente a opciones adicionales de servicio al país que no tengan distingo de género, origen o educación. En este sentido, considero conveniente la propuesta del proyecto de establecer un servicio social como una alternativa opcional, que tiene importantes justificaciones en un país como el nuestro.

Servicios sociales de jóvenes han existido en Colombia y han tenido impactos positivos para el país al significar un valioso servicio a la comunidad ya sea a través del apoyo al Estado o a organizaciones privados de diverso tipo. Se trata de dos tipos principales de actividades: el servicio social de los jóvenes de carácter voluntario que se realiza en iglesias, en organizaciones como la Cruz Roja, los scouts, la Defensa Civil, fundaciones, etc. Y el servicio social de carácter obligatorio en tiempo parcial como prerequisite académico para acceder al grado de bachiller (alfabetización, vigías de la salud) y en algunas carreras profesionales en las que es necesario para acceder al título universitario en las áreas de salud, educación y derecho. Los estudiantes de establecimientos de educación formal en programas de carácter agropecuario, agroindustrial o ecológico también deben prestar un servicio social obligatorio capacitando y asesorando a la población campesina.

La opción de definir un servicio social, cívico o ecológico general, con mayor dedicación de tiempo que el requerido en las modalidades voluntarias o las obligatorias hasta hoy existentes, y desempeñado por todos los jóvenes –sin excepción– en algún momento de su vida, se justifica en mi opinión por razones de solidaridad social, por el gran impulso que podrían tener diversos programas de apoyo comunitario y educativos de organizaciones no gubernamentales y del Estado en general, y por los claros beneficios que esta alternativa traería en términos de socialización de los colombianos en conductas de convivencia y en valores de identidad nacional y compromiso social.

4. MODIFICACIONES PARA EL PRIMER DEBATE

En términos generales, el proyecto define al servicio militar como un deber opcional, que puede ser reemplazado por un servicio social, cívico o ecológico. La ley regulará las condiciones y requisitos que rijan la prestación de tales servicios. En concordancia con el autor, esta ponencia acoge la propuesta de que el desmonte del servicio militar obligatorio sea gradual. Esto en razón a las implicaciones de orden militar vinculadas a la evolución del conflicto interno, y las razones de tipo fiscal que limitan el proceso de sustitución de bachilleres y conscriptos por soldados profesionales por los mayores costos que exige ese proceso.

Frente al contenido del proyecto original, además de algunos ajustes de redacción propongo varias modificaciones de contenido y de estructura del artículo constitucional propuesto:

1. Mantener en el segundo inciso la posibilidad de que los colombianos estén obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan no sólo para defender la independencia nacional sino también las instituciones públicas, tal como lo contempla hoy la Constitución. El proyecto original sólo dejaba esta obligación para defender la independencia nacional.

2. Se suprime la frase que establecía que el servicio social, cívico o ecológico en ningún caso podría ser manejado por la Fuerza Pública. El legislador al regular el tema, podría considerar conveniente que este tipo de servicio se preste en distintas instituciones, entre ellas la Fuerza Pública para asegurar apoyo a sus programas de trabajo con la comunidad.

3. Se establece que la ley que regule la prestación de los Servicios Militar, Social, Cívico y Ecológico, sea de iniciativa del Gobierno. Esto en razón de que el Ejecutivo como cabeza de la Fuerza Pública y responsable de la conservación del orden público, y como formulador de la mayoría de las políticas públicas —entre ellas las sociales y ambientales— puede disponer en forma directa de la información necesaria para diseñar un sistema de prestación de estos servicios que se ajuste a las prioridades de la defensa y del bienestar de la sociedad.

4. Los parágrafos 1° y 2° del proyecto se unen en un solo párrafo. Su contenido se refiere a la regulación legal que permita el desmonte gradual del actual servicio militar obligatorio y la consecuente profesionalización de las Fuerzas Militares. En este párrafo se introducen dos modificaciones:

Una, para establecer que la ley que se refiere a la gradualidad del desmonte del servicio Militar obligatorio, y la consecuente Profesionalización de las Fuerzas Militares sea también de iniciativa del Gobierno.

Y la segunda para modificar la propuesta de que *“el desmonte total del Servicio Militar Obligatorio se realizará una vez las Fuerzas Militares posean en sus filas 100.000 soldados profesionales, con la suficiente dotación y apoyo tecnológico”*. Aquí no resulta conveniente que este tema quede definido en forma absoluta en una Constitución en la que no se pueden prever todas las variables que habrán de considerarse cuando se estudie el tema, pues es claro que la situación variante de orden público puede exigir otras condiciones bien sea para acelerar el proceso o para retrasarlo. En su lugar se establece que ese desmonte se realizará una vez las Fuerzas Militares posean en sus filas un número de soldados profesionales suficiente para cumplir su misión constitucional, tema que podrá ser determinado en la misma ley respectiva.

5. Por último, se elimina el párrafo 3° que disponía que el Gobierno Nacional tendrá seis meses para poner a consideración del Congreso de la República lo concerniente a la reglamentación del servicio militar y el servicio social. Aunque este plazo no se refiere directamente a la ley que determine el desmonte gradual del servicio militar obligatorio, podría entenderse así. Y entonces, caeríamos en la situación de que este plazo pueda resultar inconveniente, pues como se mencionó antes en el proyecto de referendo se evitó el tema precisamente por la complejidad que acarrea definir en el momento actual de un plazo absoluto para tomar esa decisión.

Al respecto de las dos modificaciones introducidas explicadas en los numerales (4) y (5) anteriores, es importante mencionar que la señora ministra de Defensa, Martha Lucía Ramírez de Rincón, en comunicación relacionada con este proyecto expresó:

“... el Gobierno no considera conveniente en las circunstancias que vive el país entrar a considerar la eliminación del servicio militar obligatorio, pues durante los próximos tres años debemos continuar en el proceso de aumentar el pie de fuerza para lograr la presencia de la Fuerza Pública en, al menos, todas las cabeceras municipales y con las limitaciones presupuestales que tenemos, no es posible lograrlo sólo a partir de soldados profesionales”.

Teniendo en cuenta esta importante consideración, no podríamos en el Congreso establecer plazos imperativos para que

comience el proceso de reforma legal que permita la aplicación del artículo constitucional propuesto y por esta razón, tal como quedaría la reforma, el servicio militar obligatorio sólo se acabaría en el momento en que el Gobierno Nacional considere que el Estado está en capacidad de asumir con soldados profesionales la defensa nacional, y presente de acuerdo con ello el proyecto de ley respectivo.

Con estas modificaciones, el gran avance de este proyecto de acto legislativo debe entenderse como la decisión política que permitirá en el futuro eliminar la prestación del servicio militar obligatorio y definir en su reemplazo la prestación de un servicio que permite optar entre el militar —cuando así lo decida la persona— o la prestación de un servicio social, cívico o ecológico, los cuales se regularán legalmente asegurando igualdad de condiciones para todos los individuos. Lo importante es que al modificar el artículo constitucional, la ley podrá en el momento oportuno permitir la eliminación del servicio militar obligatorio, sin necesidad de esperar a una reforma constitucional que lo permita.

5. Proposición

En atención a las razones anteriormente expuestas, propongo a los honorables Senadores de la Comisión Primera que se le dé primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 09 de 2002 Senado, “por medio de la cual se elimina el servicio militar obligatorio y se establece el servicio social obligatorio”, con el pliego de modificaciones adjunto.

De los honorables Senadores,

Claudia Blum de Barberi,
Senadora de la República.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 09 DE 2002 SENADO

por medio del cual se elimina el Servicio Militar Obligatorio y se establece el Servicio Social Obligatorio.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 216 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“Artículo 216. La Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.

Se podrá optar por la prestación del servicio militar, o de un servicio social, cívico o ecológico, en igualdad de condiciones.

La ley, a iniciativa del Gobierno, determinará las condiciones y requisitos que regulen la prestación de los Servicios Militar, Social, Cívico y Ecológico.

Parágrafo. Se mantendrá la existencia del servicio militar obligatorio hasta cuando las Fuerzas Militares cuenten en sus filas con un número de soldados profesionales suficiente para cumplir su misión constitucional, con adecuada dotación y apoyo tecnológico. La ley, a iniciativa del Gobierno, reglamentará el artículo 216 de la Constitución Política en lo relativo a la gradualidad del desmonte del servicio militar obligatorio y la consecuente profesionalización de las Fuerzas Militares.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores,

Claudia Blum de Barberi,
Senadora de la República.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 09 DE 2002 SENADO

por la cual se dictan normas para el cobro de tarifas de la telefonía fija y celular, y se establecen disposiciones.

Honorables Senadores:

Tengo el honor de rendir ponencia favorable al Proyecto de ley número 09 de 2002 Senado, “por la cual se dictan normas para el cobro de tarifas de la telefonía fija y celular, y se establecen disposiciones”, del cual es autor el honorable Senador Carlos Moreno de Caro, grato encargo que me fue asignado por la honorable Mesa Directiva:

El proyecto en mención busca establecer instrumentos legales para resolver satisfactoriamente algunos de los problemas de los usuarios de los servicios públicos, en este caso específico, los usuarios de la telefonía celular.

Sabemos, de verdad, la importancia cardinal que tiene para el desarrollo económico y social del país, la industria de las telecomunicaciones en sus distintas presentaciones. Ha constituido esta, una de las llaves maestras para nuestro proceso de crecimiento y desconocer tan importante función, sería ignorar por lo menos, que, en medio de las dificultades presentes, tal sector de la economía continúa impulsando con ejemplar dinamismo nuestro complejo mundo económico.

Precisamente por lo exitoso de su desempeño económico, sector acusa un crecimiento muchas veces superior al PIB, hasta el punto de que lo esperado en el presente año traspasa los linderos más optimistas de sus propias proyecciones. Tal circunstancia debe entonces alertarnos para suministrar al Estado los instrumentos legales que lo capaciten para regular con justicia y eficacia el desarrollo ordenado de la industria y que, además, lo habiliten para promover su prosperidad y las relaciones equilibradas con sus usuarios.

Precisamente, la necesidad de regular y promover un clima sano de relaciones entre usuarios y empresa, es la que inspira los propósitos del proyecto de la referencia al proponer “no solo la intervención del Estado en la promoción de los distintos escenarios para el desarrollo tecnológico y la mayor capacidad competitiva del país sino, fundamentalmente, la defensa de los usuarios y el control severo de los abusos que pudieren presentarse por parte de algunos de los operadores.

Hoy más que nunca, se hace indispensable, para el buen éxito de las empresas y para la satisfacción de las necesidades del usuario en este campo, que se desarrollen políticas, por parte del Estado y de los sectores empresariales en este campo que le proporcionen unas bases sólidas a la industria de las telecomunicaciones para que los beneficios que deriva el país de su acelerado crecimiento en los mas diversos campos tenga equilibrada correspondencia con los inversionistas y con los usuarios, pues solamente la fuerza concertada de estos dos sectores hará posible que los resultados exitosos beneficien a todos los sectores de la población.

Por las anteriores consideraciones me permito presentar a la ilustrada consideración de los honorables Senadores, la siguiente

Proposición

“Dése primer debate al Proyecto de ley número 09 de 2002 Senado, “por la cual se dictan normas para el cobro de tarifas de la telefonía fija y celular, y se establecen disposiciones”.

Honorables Senadores,

María Isabel Mejía Marulanda,
Senadora de la República.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 062 DE 2002 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 534 del 11 de noviembre de 1999.

OBJETO DEL PROYECTO

El honorable Senador Alvaro Araújo Castro, presenta a consideración del Senado de la República, un proyecto de ley para modificar la Ley 534 de 1999 por la cual se creó el Fondo de Fomento para el Desarrollo del Subsector Tabacalero y se dictan otras disposiciones.

El proyecto propone la eliminación del sector exportador como sujeto de la cuota de fomento para la modernización y diversificación del subsector tabacalero, con el propósito de mejorar las condiciones del sector, haciendo el producto más competitivo en los mercados internacionales.

Además, propone la reducción de los fines de la cuota a las áreas estrictamente relacionadas con el incremento de la productividad y de la comercialización; así como también disminuir el porcentaje de la contraprestación de la administración de la cuota de un 12 a un 8%.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La Ley 534 de 1999 es una ley reciente con sólo dos años de implementación, desarrollada a través del contrato suscrito en febrero de 2000 entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la organización administradora del Fondo Nacional del Tabaco, Fedetabaco. Durante este año se organizó el funcionamiento del Fondo y los planes y programas empezaron a desarrollarse en el año 2001.

Hacer una evaluación de los beneficios de la ley es prematuro y no se cuenta con elementos suficientes para proponer una reforma estructural de la misma. Sin embargo, con el ánimo de contribuir al mejoramiento de la administración de los recursos y favorecer los intereses de los productores de tabaco, es necesario hacer algunas modificaciones.

1. EXPORTADORES COMO SUJETO DE LA CUOTA

Los exportadores deben seguir siendo sujetos de la cuota por las siguientes razones:

a) La población tabacalera del país es una de las más vulnerables del agro, por la extrema pobreza, el analfabetismo, los desplazamientos generados por la violencia en las regiones productoras, entre otros factores. El tabaco ha sido históricamente la fuente primordial de empleo y la base económica de muchos municipios del país caracterizados por las difíciles condiciones económicas y sociales de sus poblaciones, las cuales en muy buena parte ni siquiera logran satisfacer sus necesidades básicas. Por lo tanto es indispensable para el subsector, el apoyo continuo de todos los componentes de la cadena productiva, en la búsqueda de la modernización y diversificación del sector;

b) Los exportadores también se benefician de los planes y programas desarrollados con los recursos provenientes del Fondo en la medida en que se incrementa la calidad del producto y pueden salir al mercado internacional con productos más competitivos. Las limitaciones más importantes para obtener mejores rendimientos y calidades tienen que ver con la pobreza y el bajo grado de educación de la mayor parte de los productores, la apatía en los cambios tecnológicos, la escasez de agua, falta de infraestructura y sistemas de apoyo. En este sentido la modernización del subsector tabacalero es también una responsabilidad de los exportadores de tabaco, sobre todo cuando la rentabilidad por exportación es mayor que la del productor y depende de la capacidad de inversión del fondo el desarrollo de programas y proyectos económicos y sociales que promueva la modernización del subsector y con ello, el mejoramiento de la calidad de vida de los productores.

2. FINES DE LA CUOTA

El Fondo Nacional del Tabaco no debiera sustituir actividades netamente estatales, sobre todo cuando se tienen objetivos de lograr fines de carácter general a costa de sacrificios particulares. Es conveniente establecer que los ingresos provenientes de la cuota se apliquen

en la obtención de fines estrictamente relacionados con el incremento de la productividad y el desarrollo de la comercialización del sector tabacalero. El sector no debería hacerse cargo de actividades como infraestructura física, mejoramiento de vivienda rural, acueductos y electrificación, ya que es deber del Estado proporcionados a través de las políticas sociales del Gobierno Nacional.

3. DISMINUIR EL PORCENTAJE DE LA ADMINISTRACION DEL FONDO

Los informes de gestión presentados hasta la fecha por la administración del Fondo, indican que la disminución de la cuota 12 al 10% del recaudo es una cifra viable con una gestión eficiente y eficaz del manejo de los recursos.

Teniendo en cuenta la importancia social del producto, como base de empleo en muchos municipios del país caracterizados por las difíciles condiciones económicas y sociales de sus poblaciones, es conveniente utilizar eficientemente los recursos en planes y programas de inversión que contribuyan al mejoramiento del sector en cambio de gastos de funcionamiento.

4. PROTECCION AL MEDIO AMBIENTE.

En las zonas tabacaleras del país, no se están llevando a cabo programas de conservación y recuperación de cuencas hidrográficas, lo cual sumado a las precarias condiciones de vida de las comunidades productoras, contribuye a un mayor deterioro del ambiente. Por lo tanto, es fundamental desistir de la idea de suprimir el apoyo a programas de reforestación y protección de microcuencas en las zonas tabacaleras.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

De acuerdo a las anteriores consideraciones, el texto definitivo será el siguiente:

1. El artículo 4° de la Ley 534 de 1999 quedará como está originalmente en la ley, de la siguiente manera:

Artículo 4°. *De los sujetos de la cuota.* Toda persona natural o jurídica que cultive o exporte Tabaco, es sujeto de la cuota de Fomento para la Modernización, y Diversificación del Sector Tabacalero.

2. El artículo 6° de la Ley 534 de 1999 quedará como está originalmente en la ley, así:

Artículo 6°. *De la retención y pago de la cuota.* Son retenedores de la Cuota de Fomento para la Modernización y Diversificación del Subsector Tabacalero, las compañías procesadoras de la hoja de tabaco, los exportadores de la hoja de tabaco y los comerciantes particulares compradores de la hoja de tabaco.

Parágrafo. El retenedor debe registrar las retenciones efectuadas en cuentas separadas de su contabilidad y deberá consignar los dineros de la cuota en la cuenta nacional del Fondo Nacional del Tabaco, dentro de la primera quincena del mes calendario siguiente de la retención.

3. Modifícase el artículo 3° del Proyecto de ley 62 de 2002 Senado, el cual quedará así:

Artículo 7°. *Fines de la cuota.* Los ingresos de la cuota de fomento para la modernización y diversificación del subsector y tabacalero se aplicará en la obtención de los siguientes fines:

a) Promoción de cooperativas de doble vía, centros de acopio y otras formas que impulsan la comercialización del producto, cuyo objeto social sea beneficiar a los productores y organizaciones de productores tabacaleros;

b) Investigación, asistencia técnica, transferencia de tecnología y capacitación de los productores de tabaco para la modernización y diversificación del cultivo;

c) Programas de modernización y diversificación de la producción e incremento de la productividad en las zonas tabacaleras;

d) Apoyo a programas de reforestación y protección de microcuencas en las zonas tabacaleras;

e) Apoyo a la comercialización de tabaco y de otros productos de economía campesina, en las zonas tabacaleras;

f) Programas de investigación científica que promuevan la disminución de los efectos nocivos del consumo de tabaco sobre el ser humano y programas que apoyen a las instituciones médicas dedicadas al control y prevención de enfermedades producidas por los efectos de dicho consumo.

Parágrafo. La Organización Administradora del Fondo Nacional del Tabaco deberá destinar

no menos del cincuenta por ciento (50%) de los ingresos de la cuota para financiar planes y

programas estrictamente relacionados con el incremento de la productividad y de la comercialización del tabaco y el cincuenta por ciento (50%) restante podrá ser utilizado en otros programas.

4. Modifícase el artículo 4° del Proyecto de ley 62 de 2002 Senado, el cual quedará así:

Artículo 8°. El Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, contratará con una entidad sin ánimo de lucro lo suficientemente representativa del sector tabacalero a nivel nacional, la administración del Fondo Nacional del Tabaco y el recaudo de la Cuota de Fomento para la Modernización y Diversificación del subsector tabacalero.

Parágrafo. El contrato de la administración tendrá una duración de cinco años prorrogables y en él dispondrá lo relativo al manejo de los recursos, la definición y ejecución de programas y de proyectos, las facultades y las prohibiciones de la entidad administradora y demás requisitos y condiciones que se requieran para el cumplimiento de los objetivos legales, así como la contraprestación de la administración de la cuota, cuyo valor será el (10%) del recaudo. La contraprestación de la administración de la cuota se causará mensualmente.

5. Adiciónese el artículo 8A a la Ley 534 del 11 de noviembre de 1999, el cual quedará así:

Artículo 8A. *Plan de Acciones.* El administrador de los recursos del fondo deberá elaborar un plan de acciones y ejecución anual, que detallará los montos a ejecutar y los resultados esperados de estos. Este plan de acciones y ejecución deberá estar terminado antes del primero de diciembre de cada año en los casos e inicio de período de Presidente, Gobernador o Alcalde.

El administrador del fondo deberá presentar un plan de acciones cuatrienal a los respectivos gobiernos para que sea incluido el subsector tabacalero en los respectivos planes de desarrollo. No podrá el administrador del fondo hacer inversiones temporales con los recursos del mismo para obtener dividendos financieros. El Ministro de Hacienda y Crédito Público reglamentará la forma de manejar los recursos que no se ejecuten.

Proposición

En atención a las consideraciones expuestas anteriormente, proponemos que se dé primer debate al Proyecto de ley número 62 de 2002 Senado, "por medio de la cual se modifica la Ley 534 del 11 de noviembre de 1999".

Miguel de la Espriella Burgos, Julio Manzur Abdala, Senadores.
TEXTO PARA SER CONSIDERADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 062 DE 2002 SENADO
por medio de la cual se modifica la Ley 534 del 11 de noviembre de 1999.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 4° de la Ley 534 de 1999 quedará como está originalmente en la ley, así:

Artículo 4°. *De los sujetos de la cuota.* Toda persona natural o jurídica que cultive o exporte Tabaco, es sujeto de la Cuota de Fomento para la Modernización y Diversificación del Sector Tabacalero.

Artículo 2°. El artículo 6° de la Ley 534 de 1999 quedará como está originalmente en la ley, así:

Artículo 6°. *De la retención y pago de la cuota.* Son retenedores de la Cuota de Fomento para la Modernización y Diversificación del Subsector Tabacalero, las compañías procesadoras de la hoja de tabaco, los exportadores de la hoja de tabaco y los comerciantes particulares compradores de la hoja de tabaco.

Parágrafo. El retenedor debe registrar las retenciones efectuadas en cuentas separadas de su contabilidad y deberá consignar los dineros de la cuota en la cuenta nacional del Fondo Nacional del Tabaco, dentro de la primera quincena del mes calendario siguiente de la retención.

Artículo 3°. Modifícase el artículo 7° de la Ley 534 de 1999, el cual quedará así:

Artículo 7°. *Fines de la cuota.* Los ingresos de la Cuota de Fomento para la Modernización y Diversificación del Subsector y Tabacalero se aplicará en la obtención de los siguientes fines:

a) Promoción de cooperativas de doble vía, centros de acopio y otras formas que impulsan la comercialización del producto, cuyo objeto social sea beneficiar a los productores y organizaciones de productores tabacaleros;

b) Investigación, asistencia técnica, transferencia de tecnología y capacitación de los productores de tabaco para la modernización y diversificación del cultivo;

c) Programas de modernización y diversificación de la producción e incremento de la productividad en las zonas tabacaleras;

d) Apoyo a programas de reforestación y protección de microcuencas en las zonas tabacaleras;

e) Apoyo a la comercialización de tabaco y de otros productos de economía campesina, en las zonas tabacaleras;

f) Programas de investigación científica que promuevan la disminución de los efectos nocivos del consumo de tabaco sobre el ser humano y programas que apoyen a las instituciones médicas dedicadas al control y prevención de enfermedades producidas por los efectos de dicho consumo.

Parágrafo. La Organización Administradora del Fondo Nacional del Tabaco deberá destinar no menos del cincuenta por ciento (50%) de los ingresos de la cuota para financiar planes y programas estrictamente relacionados con el incremento de la productividad y de la comercialización del tabaco y el cincuenta por ciento (50%) restante podrá ser utilizado en otros programas.

Artículo 4°. Modifícase el artículo 8° de la Ley 534 de 1999, el cual quedará así:

Artículo 8°. El Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, contratará con una entidad sin ánimo de lucro lo suficientemente representativa del sector tabacalero a nivel nacional, la administración del Fondo Nacional del Tabaco y el recaudo de la Cuota de Fomento para la Modernización y Diversificación del subsector tabacalero.

Parágrafo. El contrato de la administración tendrá una duración de cinco años prorrogables y en él dispondrá lo relativo al manejo de los recursos, la definición y ejecución de programas y de proyectos, las facultades y las prohibiciones de la entidad administradora y demás requisitos y condiciones que se requieran para el cumplimiento de los objetivos legales, así como la contraprestación de la administración de la cuota, cuyo valor será el (10%) del recaudo. La contraprestación de la administración de la cuota se causará mensualmente.

Artículo 5°. Adiciónese el artículo 8 A a la Ley 534 de 1999, el cual quedará así:

Artículo 8A. *Plan de Acciones.* El administrador de los recursos del fondo deberá elaborar un plan de acciones y ejecución anual, que detallará los montos a ejecutar y los resultados esperados de estos. Este plan de acciones y ejecución deberá estar terminado antes del primero

de diciembre de cada año en los casos e inicio de período de presidente, Gobernador o Alcalde.

El administrador del fondo deberá presentar un plan de acciones cuatrienal a los respectivos gobiernos para que sea incluido el subsector tabacalero en los respectivos planes de desarrollo. No podrá el administrador del fondo hacer inversiones temporales con los recursos del mismo para obtener dividendos financieros. El ministro de Hacienda y crédito Público reglamentará la forma de manejar los recursos que no se ejecuten.

Artículo 6°. Modifícase el artículo 9° de la Ley 534 de 1999, el cual quedará así:

Artículo 9°. *Del Comité Directivo.* El Fondo Nacional del Tabaco tendrá un comité directivo integrado por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado quien lo presidirá; dos (2) representantes del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o sus delegados, cinco (5) representantes de organizaciones que tengan dentro de sus afiliados organizaciones de Tabacaleros legalmente reconocidas y de carácter nacional.

Parágrafo. Los representantes de las organizaciones nacionales que tengan dentro de sus afiliados organizaciones de tabacaleros, serán nombrados en asamblea general y tendrán derecho máximo a dos (2) representantes por la organización nacional dando representación a todas las zonas tabacaleras del país y siguiendo el procedimiento señalado en el artículo 43 de la Ley 188 de 1995 por un período de dos (2) años los cuales podrán ser reelegidos.

Artículo 7°. Modifícase el artículo 10 de la Ley 534 de 1999, el cual quedará así:

Artículo 10. *Funciones del Comité Directivo.* El Comité Directivo del Fondo tendrá las siguientes funciones:

a) Aprobar el presupuesto anual de ingresos y gastos del Fondo presentado a su consideración por la organización administradora, previo visto bueno del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural;

b) Aprobar las inversiones que con recursos del Fondo debe llevar a cabo la organización administradora y sus organizaciones regionales afiliadas, dando prioridad a aquellas regiones tabacaleras más deprimidas;

c) Aprobar los programas y proyectos que serán financiados con recursos del Fondo;

d) Velar por la correcta y eficiente gestión del Fondo por parte de la organización administradora del mismo.

Artículo 8°. Modifícase el artículo 11 de la Ley 534 de 1999, el cual quedará así:

Artículo 11. Del presupuesto del Fondo Nacional del Tabaco con fundamento en los programas y proyectos aprobados por el Comité Directivo del Fondo, se elaborará antes del 1° de octubre de cada año, el plan de inversión anual el cual sólo podrá ejecutarse previa aprobación del comité directivo y visto bueno del Comité de Vigilancia del Fondo.

Artículo 9°. Modifícase el artículo 13 de la Ley 534 de 1999, el cual quedará así:

Artículo 13. *Criterios de asignación de los recursos.* La asignación de los recursos se hará por municipios netamente productores de tabaco y para su aplicación se tendrá en cuenta aquellos más deprimidos, dando prioridad a proyectos de desarrollo comunitario que cuenten con el consenso comunitario tanto para el desarrollo de programas como para la selección de los beneficiados y teniendo siempre en cuenta el impacto que cada programa tendrá en el desarrollo económico y social del productor y su familia.

Artículo 10. Modifícase el artículo 17 de la Ley 534 de 1999, el cual quedará así.

Artículo 17. *De la inspección y vigilancia.* La organización administradora del Fondo y del recaudo de la cuota, podrá efectuar visitas

de inspección a los libros de contabilidad de las personas naturales y jurídicas retenedoras de la cuota, según lo estimen conveniente para asegurar el debido pago de la cuota de fomento prevista en esta ley.

Artículo 11. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Miguel de la Espriella Burgos, Julio Manzur Abdala, Senadores.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 099 DE 2002 SENADO

*por la cual se modifica el artículo 306 del Código Penal
y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 24 de octubre de 2002

Honorable Senador

GERMAN VARGAS LLERAS

Presidente Comisión Primera

E. S. D.

Ref.: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley 099 de 2002 Senado.

Honorables Senador por medio de la presente el suscrito ponente procede a rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 099 Senado, *por la cual se modifica el artículo 306 del Código Penal y se dictan otras disposiciones.*

Comentarios generales^R

La evolución e innovación del último siglo en cuanto a Biotecnología vegetal ha mostrado su enorme potencial económico, que hace precisa una regulación legal que sin menoscabo del continuo avance de la ciencia permita la explotación industrial/comercial y al mismo tiempo ampare los derechos del investigador. Tal protección requiere un altísimo grado de especialización ya que la misma versa sobre la protección de las invenciones vegetales.

Las variedades vegetales que requieren protección jurídica deben tener unos requisitos especiales como son los de estabilidad, diferenciación, uniformidad y novedad; lo que convierte a las mismas en variedades que podrán ser explotadas bajo derecho del obtentor vegetal.

Para relacionar estos aspectos es necesario darle claridad a cada uno de los conceptos, los cuales han sido tratados por la doctrina y la ley. Entre los más importantes están:

Variedad vegetal: Se entiende como el conjunto de plantas de un solo taxón botánico del rango más bajo que puede definirse por la expresión de los caracteres resultantes de un cierto genotipo o de la combinación de genotipos, que se distingue de cualquier otro tipo de plantas por la expresión de al menos uno de esos caracteres y que puede considerarse como una unidad al poder propagarse sin alteración.

Material de reproducción o de multiplicación vegetal: Son las semillas, frutas, plantas o partes de las mismas que sean utilizadas en la reproducción de plantas, abarcando también a las plantas enteras.

Obtentor: Persona natural o jurídica que, ya sea por medios naturales o manipulación genética, haya creado o descubierto y puesto a punto, una nueva variedad vegetal.

Protección a las obtenciones vegetales: También denominada “el derecho del obtentor” es el derecho que se concede al obtentor de una nueva variedad a explotarla en exclusiva. Es una forma de propiedad intelectual, como también lo son las patentes, las marcas, los derechos de autor o los diseños industriales.

El derecho de patente en materia de invenciones biológicas puede presentar dos vertientes: La protección del producto (cualquier materia biológica obtenida a partir de la que ha sido objeto de patente y que posea idénticas características) y la protección del procedimiento (se protege a éste, al producto obtenido y a cualquier materia biológica obtenida a partir del mismo que presente idénticas características).

La protección de las obtenciones vegetales comparte ciertas características y rasgos con las patentes y con los derechos de autor ya que otorgan un derecho exclusivo de explotación como contrapartida para incentivar la innovación; además la protección a las obtenciones vegetales permite que el obtentor controle la reproducción (copia) por terceros de su variedad.

El título de obtentor de una variedad vegetal se otorgará siempre y cuando esta sea:

– **Nueva.** El concepto de novedad en el derecho de protección de las obtenciones vegetales es diferente al concepto de novedad que establece el sistema de patentes. La novedad no se destruye por una divulgación previa de una descripción de la variedad sino que se establece en referencia a una serie de actos comerciales realizados sobre un cierto tipo de material vegetal antes de ciertas fechas, determinadas en relación a la fecha de depósito de la solicitud o a la fecha de prioridad

– **Distinta.** Tendrá esta característica la variedad vegetal que se distinga técnica y claramente por uno o varios caracteres pertinentes de cualquiera otra variedad, cuya existencia sea conocida en el momento en que se solicite la protección; dichos caracteres deberán reconocerse y describirse con precisión.

– **Estable.** Tendrá esta característica la variedad vegetal que conserve inalterados sus caracteres pertinentes después de reproducciones o propagaciones sucesivas, y

– **Homogénea.** Tendrá esta característica la variedad vegetal que sea suficientemente uniforme en sus caracteres pertinentes, a reserva de la variación previsible por su reproducción sexual o multiplicación vegetativa.

Dentro de los Convenios Internacionales para la Protección de las Obtenciones Vegetales está el Convenio del 2 de diciembre de 1961 revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972, el 23 de octubre de 1978 y el 19 de marzo de 1991, al que pueden adherirse Estados, que tienen como objetivo la protección de las variedades vegetales mediante un derecho de propiedad industrial y que es la base jurídica de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV):

“El derecho del obtentor será considerado como un Derecho de Propiedad Intelectual, siendo supletorias las disposiciones de la Ley de Patentes de Invención que se encuentre vigente. Este derecho será comercializable, transferible y heredable. El dueño del derecho podrá conceder a terceros, licencias de explotación para el uso de las variedades protegidas”.

Como conclusión se puede observar que la protección a las obtenciones vegetales es una forma *sui generis* de protección diseñada específicamente para proteger las nuevas variedades vegetales, con ciertos rasgos en común con otras formas de propiedad intelectual, pero al mismo tiempo con diferencias fundamentales como son que el derecho de patentes se basa en el incentivo al desarrollo tecnológico a través de una compensación a los autores de nuevas invenciones que cumplan con ciertos requisitos, en cambio el sistema de protección a las variedades vegetales se basa paralelamente en el incentivo al desarrollo de la agricultura, horticultura y silvicultura a través del reconocimiento de un derecho a los creadores de variedades vegetales mejoradas.

La biotecnología es una ciencia fundamental en el campo agrícola, ya que la mejora vegetal es un instrumento esencial para la óptima producción agrícola en términos de cantidad, calidad y diversidad.

En estadísticas recientes se muestra que el 40% del incremento general de la productividad agrícola se debe a la utilización de variedades mejoradas, es decir, mayor capacidad de adaptación a las condicio-

^R Texto basado en el artículo: *Patentes biotecnológicas y derecho del obtentor. ¿Coexistencia de dos ámbitos de protección tras la Ley 10 de 2002, de 29 de abril, relativa a la protección jurídica de las Invenciones biotecnológicas?* Montserrat Prieto Goberna, Abogado. Investigadora del Departamento de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña junio 2002.

nes locales, con mayor rendimiento por hectárea, con mayor contenido alimenticio, con nuevas resistencias incorporadas o mejor adaptadas a la mecanización de la cosecha.^R

Estas variedades mejoradas son el resultado de programas de mejora vegetal que requieren cuantiosas inversiones en personal especializado, instalaciones adecuadas, materiales y aportación de dinero líquido, y que se extienden a lo largo de varios años (en algunas especies entre 10 y 15 años).

El establecimiento de un sistema que garantice al obtentor un derecho de comercialización en exclusiva de su nueva variedad es el incentivo necesario para promover la inversión en este sector.

Marco legal

Ámbito Jurídico de la Protección de los Derechos de Obtentores Vegetales en Colombia

Análisis de la norma del proyecto

Al texto originalmente propuesto por el Ministro de Agricultura se le introducen algunas modificaciones, para dar mayor claridad a la norma; razón por la cual, resulta pertinente presentar comparativamente el texto actual del artículo que se pretende reformar, el texto propuesto por el Ministro de Agricultura y el que se le propone a los honorables Senadores:

Texto actual	Texto propuesto por el Ministro de Agricultura	Texto propuesto en esta ponencia
Artículo 306. Usurpación de marcas y patentes. En que utilice fraudulentamente nombre comercial, modelo de utilidad o diseño industrial protegido legalmente o similarmente confundible, incurrirá en prisión de dos(2) a cuatro (4) años y multa de veinte (20) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. En la misma pena incurrirá quien financie, distribuya, transporte o adquiera con fines comerciales o de intermediación, bienes producidos o distribuidos en las circunstancias previstas en el inciso anterior.	Artículo 306. Usurpación de <u>derechos de propiedad industrial y derechos de obtentores vegetales</u>. El que utilice fraudulentamente nombre comercial, enseña, marca, patente de invención, modelo de utilidad, diseño industrial o <u>usurpe derechos de obtentor de variedad vegetal</u>, protegidos legalmente o similarmente confundibles con uno protegido legalmente, incurrirá en prisión de dos (2) a cuatro (4) años y multa de veinte (20) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. En la misma pena incurrirá quien financie, distribuya, transporte o adquiera con fines comerciales o de intermediación, bienes o material vegetal producidos o distribuidos en las circunstancias previstas en el inciso anterior.	Artículo 306. Usurpación de propiedad industrial y de <u>derechos de obtentor de variedad vegetal</u>. El que utilice fraudulentamente nombre comercial, enseña, marca, patente de invención, modelo de utilidad, diseño industrial o usurpe derechos de obtentor de variedad vegetal, protegidos legalmente, incurrirá en prisión de dos (2) a cuatro(4) años y multa de veinte a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. En la misma pena incurrirá quien financie, distribuya, transporte o adquiera con fines comerciales o de intermediación, bienes producidos o distribuidos en las circunstancias previstas en el inciso anterior.

Para sustentar las modificaciones que se introducen tanto al artículo original, como al artículo propuesto por el Jefe de la Cartera de Agricultura, se desarrollará la siguiente metodología:

En primer lugar, la variación que se le hace a la denominación del tipo penal; en segundo lugar la explicación del verbo rector “Usurpar”; en tercer lugar una presentación sucinta de lo que se entiende por derechos del obtentor vegetal, así como el alcance de los mismos; en cuarto lugar la justificación de la supresión del texto “o similarmente confundibles con uno protegido legalmente”; y finalmente la presentación del alcance de la palabra “bienes”, contenida en el segundo inciso del artículo.

1. De la denominación del tipo penal

El tipo penal contenido en el artículo 306 del Código Penal se denomina “Usurpación de marcas y patentes”, título que resulta impreciso si se observa que el objeto material del tipo está constituido por otros bienes que son protegidos por la propiedad industrial, razón por la cual resulta pertinente la referencia a “propiedad industrial” propuesta por el Señor Ministro.

Sin embargo, se difiere de la propuesta gubernamental, por cuanto el objeto sobre el cual recae la conducta es el conjunto de bienes que conforman la propiedad industrial, y no así sobre los derechos de que gozan sus titulares, como por ejemplo, el derecho a usar o a disponer de la marca; o al derecho que tiene el inventor a recibir una remuneración por la utilización del bien patentado.

Adicionalmente, se considera que con la inclusión de la protección de los derechos del obtentor vegetal, y por ser esta categoría una especie que no puede subsumirse dentro de la noción de Propiedad Industrial, es necesario diferenciados y presentarlos como dos objetos de protección diferentes.

Ahora bien, se prefiere hacer mención en la denominación del tipo penal a los derechos de obtentor de nueva variedad vegetal, toda vez que en este evento el objeto material sobre el cual recae la conducta es ese conjunto de facultades que se le conceden al obtentor vegetal, y no la variedad vegetal como tal.

En conclusión, el tipo penal que se reforma debe denominarse “*Usurpación de Propiedad Industrial y de nueva obtención vegetal*”.

2. Del verbo rector “Usurpar”

Para abordar este aspecto, en primer lugar se transcribirán las definiciones de Usurpar y de utilizar contenidas en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, y se expondrán las razones por las cuales se prefiere el primero de los verbos rectores.

“**Usurpar.** (Del lat. *usurpare*). tr. Apoderarse de una propiedad o de un derecho que legítimamente pertenece a otro, por lo general con violencia. † 2. Arrogarse la dignidad, empleo u oficio de otro, y usarlos como si fueran propios”.

“**Utilizar.** tr. Aprovecharse de algo. U. t. c. pml”.

En este punto, existiría la posibilidad de eliminar el verbo rector “usurpar”, de tal manera que por virtud de la utilización fraudulenta de los derechos de los obtentores vegetales, se incurriera en el tipo penal. Sin embrago, se incluirá el verbo rector usurpar, por las siguientes razones:

- Objetos sobre los cuales recae la acción penal diferentes:
- En el caso de la propiedad industrial, como se vio anteriormente, la conducta recae sobre bienes inmateriales; como lo son las marcas, las patentes, los modelos industriales, entre otros; bienes que son susceptibles de ser aprovechados.

^R Documento preparado por la Oficina de Unión del Convenio de la UPOV.

Por su parte, frente a los derechos de los obtentores vegetales; la conducta del agente no recae sobre la variedad vegetal; sino sobre las facultades legalmente reconocidas a quien la obtiene. Y si bien estos derechos son susceptibles de aprovechamiento, la utilización exigirá que el sujeto activo del delito actúe como titular del mismo.

Luego, para mantener esta distinción entre uno y otro objeto material, se hace necesario diferenciar la conducta.

• Finalidad y ámbito de aplicación de la protección de la propiedad industrial y de los derechos del obtentor vegetal:

Por otra parte, se considera necesario conservar los dos verbos rectores, uno frente a la propiedad industrial, y el otro frente a los derechos del obtentor vegetal; por las finalidades diferentes, que la protección de una y otra presenta.

En este orden de ideas, la protección a la propiedad industrial, entre otros, pretende salvaguardar la creación humana con fines industriales y, evitar la competencia desleal.

En tanto que, la protección de los derechos del obtentor vegetal busca, en primer lugar, incentivar la investigación científica que redunde en la producción de plantas que sean resistentes a plagas, con las cuales se pueda optimizar la explotación del suelo y de otros recursos naturales, en beneficio de toda la población; y por otra parte, que el fitomejorador sea despojado de los derechos que le corresponden por su descubrimiento.

De estas finalidades, se deriva, que el ámbito de aplicación en uno y otro evento es diferente; en el primer caso, la simple utilización o aprovechamiento del bien, implica un atentado en contra de la inventiva humana y de la sana competencia.

En tanto, que en el segundo de los casos, debe armonizarse el interés general que existe en la investigación científica y en el fitomejoramiento, con el reconocimiento de unos derechos individuales a su obtentor; razón por la cual, el verbo rector debe ser de más difícil configuración, de tal manera que no sea la simple utilización, sino que efectivamente deba presentarse una actuación de ejercicio del derecho como si se fuera titular del mismo.

En conclusión, se considera que debe mantenerse el verbo rector propuesto por el señor Ministro de Agricultura; esto es, usurpar.

3. De los derechos del obtentor vegetal y de sus limitaciones

Por ser éste el objeto material y a la vez un complemento normativo del tipo, resulta pertinente hacer una pequeña referencia al alcance de los derechos del obtentor vegetal, y a las limitaciones de los mismos.

El Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, UPOV, del 2 de diciembre de 1961, revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972 y el 23 de octubre de 1978; aprobado mediante la Ley 243 de 1995, consagra en su artículo 5°:

Artículo 5°. *Derechos protegidos - Ambito de la protección.*

1. El derecho concedido al obtentor tendrá como efecto someter a su autorización previa.

– La producción con fines comerciales.

– La puesta a la venta.

– La comercialización del material de reproducción o de multiplicación vegetativa, en su calidad de tal, de la variedad.

El material de multiplicación vegetativa abarca las plantas enteras. El derecho del obtentor se extiende a las plantas ornamentales o a las partes de dichas plantas que normalmente son comercializadas para fines distintos de la multiplicación, en el caso de que se utilicen comercialmente como material de multiplicación con vistas a la producción de plantas ornamentales o de flores cortadas.

2. El obtentor podrá subordinar su autorización a condiciones definidas por él mismo.

3. No será necesaria la autorización del obtentor para emplear la variedad como origen inicial de variación con vistas a la creación de

otras variedades, ni para la comercialización de éstas. En cambio, se requerirá dicha autorización cuando se haga necesario el empleo repetido de la variedad para la producción comercial de otra variedad.

4. Cada Estado de la Unión, bien sea en su propia legislación o en acuerdos especiales tales como los que se mencionan en el artículo 29, podrá conceder a los obtentores, para ciertos géneros o especies botánicos, un derecho más amplio que el que se define en el párrafo 1 del presente artículo, el cual podrá extenderse especialmente hasta el producto comercializado. Un Estado de la Unión que conceda tal derecho tendrá la facultad de limitar su beneficio a los nacionales de los Estados de la Unión que concedan un derecho idéntico, así como a las personas naturales o jurídicas con domicilio o residencia en uno de dichos Estados.

Por su parte, la Decisión 345 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, hoy Comunidad Andina, que regula el “Régimen Común de Protección a los derechos de los Obtentores de Variedades Vegetales”, establece en los artículos 24, 25, 26 y 27, los derechos del obtentor vegetal, y las limitaciones de los mismos, en los siguientes términos:

Artículo 24. La concesión de un certificado de obtentor conferirá a su titular el derecho de impedir que terceros realicen sin su consentimiento los siguientes actos respecto del material de reproducción, propagación o multiplicación de la variedad protegida:

a) Producción, reproducción, multiplicación o propagación;

b) Preparación con fines de reproducción, multiplicación o propagación;

c) Oferta en venta;

d) Venta o cualquier otro acto que implique la introducción en el mercado, del material de reproducción, propagación o multiplicación, con fines comerciales;

e) Exportación;

f) Importación;

g) Posesión para cualquiera de los fines mencionados en los literales precedentes;

h) Utilización comercial de plantas ornamentales o partes de plantas como material de multiplicación con el objeto de producir plantas ornamentales y frutícolas o partes de plantas ornamentales, frutícolas o flores cortadas;

i) La realización de los actos indicados en los literales anteriores respecto al producto de la cosecha, incluidas plantas enteras y partes de plantas, obtenido por el uso no autorizado del material de reproducción o multiplicación de la variedad protegida, a menos que el titular hubiese podido razonablemente ejercer su derecho exclusivo en relación con dicho material de reproducción o de multiplicación. El certificado de obtentor también confiere a su titular el ejercicio de los derechos previstos en los literales precedentes respecto a las variedades que no se distingan claramente de la variedad protegida, conforme lo dispone el artículo 10 de la presente decisión y respecto de las variedades cuya producción requiera del empleo repetido de la variedad protegida. La autoridad nacional competente podrá conferir al titular, el derecho de impedir que terceros realicen sin su consentimiento los actos indicados en los literales anteriores, respecto a las variedades esencialmente derivadas de la variedad protegida salvo que ésta sea a su vez una variedad esencialmente derivada.

Artículo 25. El derecho de obtentor no confiere a su titular el derecho de impedir que terceros usen la variedad protegida, cuando tal uso se realice:

a) En el ámbito privado, con fines no comerciales;

b) A título experimental; y,

c) Para la obtención y explotación de una nueva variedad, salvo que se trate de una variedad esencialmente derivada de una variedad protegida. Dicha nueva variedad podrá ser registrada a nombre de su obtentor.

Artículo 26. No lesiona el derecho de obtentor quien reserve y siembre para su propio uso, o venda como materia prima o alimento el producto obtenido del cultivo de la variedad protegida. Se exceptúa de este artículo la utilización comercial del material de multiplicación, reproducción o propagación, incluyendo plantas enteras y sus partes, de las especies frutícolas, ornamentales y forestales.

Artículo 27. El derecho de obtentor no podrá ejercerse respecto de los actos señalados en el artículo 24 de la presente decisión, cuando el material de la variedad protegida ha sido vendido o comercializado de cualquier otra manera por el titular de ese derecho, o con su consentimiento, salvo que esos actos impliquen:

a) Una nueva reproducción, multiplicación o propagación de la variedad protegida con la limitación señalada en el artículo 30 de la presente decisión;

b) Una exportación del material de la variedad protegida, que permita reproducirla, a un país que no otorgue protección a las variedades de la especie vegetal a la que pertenezca la variedad exportada, salvo que dicho material esté destinado al consumo humano, animal o industrial.

De donde se desprende que los derechos del obtentor, se refieren básicamente a la explotación comercial del material vegetal; ya sea a través de su producción, venta del material vegetal o del material de reproducción.

Es decir, el obtentor no puede restringir los usos que no tengan una finalidad mercantil; tal como sería el cultivo para el autoconsumo, la investigación científica (a menos que sea materia prima para la obtención de la nueva variedad); entre otros usos.

Luego, estas disposiciones son las que permiten comprender cuáles es el objeto sobre el cual recae la conducta del sujeto activo del delito; conducta que no se circunscribe a la simple utilización de la variedad vegetal, sino que debe entrañar verdaderamente una actuación como si se fuese el titular de los derechos legalmente reconocidos.

4. De lo similarmente confundible

Frente a este aspecto, se considera necesaria la eliminación de la expresión “similarmente confundibles con uno protegido legalmente”, por considerarse redundante y un factor que le resta claridad al tipo penal.

Se considera redundante, por cuanto, la inconfundibilidad es un atributo necesario para que la propiedad industrial y la variedad vegetal sean protegidas; por lo tanto; la utilización fraudulenta o la usurpación incluyen en sí, el que el sujeto activo del delito se aproveche de la propiedad industrial vulnerando el atributo de la inconfundibilidad, o se apropie de una variedad vegetal, a través de este medio.

Por otra parte, esta expresión resta claridad al tipo penal, ya que, de su simple lectura surge la pregunta ¿similarmente confundible con qué?, una respuesta desprevenida podría ser: Con los bienes de propiedad industrial, y con la reforma se diría además con los derechos del obtentor.

Ahora bien, qué significa esta respuesta, que además de los bienes allí enunciados se protegen otros así no estén reconocidos por las normas de propiedad industrial, ni ostenten la calidad de bienes de propiedad industrial.

De tal manera que si una persona que crea algo parecido a una marca, pero que no está protegida como tal por no encontrarse registrada o por carecer de alguno de sus atributos; ¿gozaría de protección penal; así no goce de protección por las normas que en materia comercial rigen la materia? Esto no desconocería el principio según el cual la norma penal es la última ratio; y en el caso de la falta de registro por parte de la persona, ¿hasta qué punto no se estaría premiando la negligencia del creador, que no cumple con las cargas mínimas establecidas para obtener protección mercantil?

Por su parte, si se analiza la frase anterior, a la luz de la modificación que se está introduciendo, la expresión derechos del obtentor, implica-

ría que además de los derechos reconocidos legalmente, que son de carácter taxativo, hay otros que son parecidos y que si son ejercidos por un tercero pueden originar la comisión del hecho punible.

Así, por ejemplo, podría llegar a caerse en los siguientes excesos: Si una persona que legalmente ha adquirido unas semillas de variedad vegetal protegida, y las dona para que las cultive un familiar. Podría llegar a pensarse, que como uno de los derechos del obtentor vegetal es la venta del material; y que la venta es un acto dispositivo, así como también lo es la donación; venta y donación son similarmente confundibles, y por lo tanto el donante incurrió en la conducta descrita en el tipo penal.

Cuando las normas que rigen esta materia, no hacen mención alguna a la necesidad de autorización para disponer a título gratuito de las variedades vegetales de las mismas.

De lo anterior se observa, que la expresión contenida en este artículo, no se compadece del principio de tipicidad de la conducta, consagrado en el artículo 10 de la Ley 599 de 2000, *por la cual se expide el Código Penal*, según el cual:

“La ley penal definirá de manera inequívoca, expresa y clara las características básicas estructurales del tipo penal (...)”.

Y, señores, la frase en comento, conduce a que el tipo penal no sea claro, por el contrario es impreciso, y se puede presentar para interpretaciones absurdas, que contraríen el espíritu tanto de la norma penal, como de la protección dada por la propiedad intelectual a las figuras analizadas.

Por las anteriores consideraciones, se considera necesaria la supresión de la expresión: “o similarmente confundible con uno protegido legalmente”.

5. De los bienes

Frente al segundo inciso de la norma, se considera que resulta innecesario incluir la expresión “material vegetal”, toda vez que esta se encuentra incluida dentro de la noción de bien, definida en el Código Civil, como:

“Artículo 653. Los bienes consisten en cosas corporales e incorporeales.

“Corporales son las que tienen un ser real y pueden ser percibidas por los sentidos, como una casa, un libro.

“Incorporeales, las que consisten en meros derechos, como los créditos y las servidumbres activas”.

En este orden de ideas, el material vegetal; sean semillas, partes de una planta, entre otros materiales; son bienes, y por lo tanto su inclusión separada implica una contracción a nivel de género y especie; esto es afirmar que el material vegetal no es un bien.

El proyecto original presentado por el autor, sufrió algunas modificaciones de carácter formal, ya que después de elaborar un detenido análisis jurídico y de conveniencia legislativa se observó que era necesario reformar algunas partes del articulado; respetando en toda su amplitud el contenido y sentido del mismo.

Por todo lo anterior propongo darle primer debate al Proyecto de ley numero 099 de 2002 Senado, *por la cual modifica el artículo 306 del Código Penal y se dictan otras disposiciones*. Adjunto a la ponencia el respectivo pliego de modificaciones.

Ciro Ramírez Pinzón,

Honorable Senador de la República.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 099 DE 2002 SENADO

*por la cual modifica el artículo 306 del Código Penal
y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 306 del Código Penal quedará así:

Artículo 306. Usurpación de propiedad industrial y de derechos de obtentor de variedad vegetal. El que utilice fraudulentamente nombre comercial, enseña, marca, patente de invención, modelo de utilidad, diseño industrial o usurpe derechos de obtentor de variedad vegetal, protegidos legalmente, incurrirá en prisión de dos (2) a cuatro (4) años y multa de veinte (20) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En la misma pena incurrirá quien financie, distribuya, transporte o adquiera con fines comerciales o de intermediación, bienes producidos o distribuidos en las circunstancias previstas en el inciso anterior.

Artículo 2°. Derogatoria y vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga toda las disposiciones que sean contrarias.

Ciro Ramírez Pinzón,

Honorable Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 260 DE 2002 SENADO

Senado de la República

Publicaciones

Gaceta números

347 de 2001 Proyecto

479 de 2001 Ponencia primer debate

140 de 2002 Ponencia segundo debate

271 de 2002 Texto definitivo aprobado

Bogotá, D. C., octubre 2002

Al: Doctor

GABRIEL ZAPATA CORREA

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Senado de la República

Congreso de Colombia

En sesión

Ref.: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley, radicado con el número 033 de 2001 Cámara de Representantes, y 260 de 2002 Senado de la República, *por la cual se modifica la Ley 645 de 2001 y se interpretan con autoridad otras normas relacionadas con las estampillas.*

Autores: honorables Senadores Augusto García Rodríguez y Víctor Renán Barco López.

Ponentes: honorables Senadores Piedad Zuccardi, Guillermo García Realpe y Juan Manuel Corzo Román.

Síntesis: *La responsabilidad política, supone, también, respeto a la supremacía y perdurabilidad de la ley, como principio fundamental de la democracia y vigencia del Estado de derecho en las sociedades civilizadas, y de eso estamos convencidos los Congresistas.*

I. GENERALIDADES

Al tenor de las voces del artículo 150 de la Ley 5ª de 1992 reglamentaria del procedimiento legislativo, nos permitimos presentar ante el seno de la **Comisión Tercera Constitucional Permanente**, en sesión, el informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley, originario de la **Cámara de Representantes** radicado con el número **033 de 2001**. En el **Senado de la República**, hace tránsito con el registro el número **260 de 2002** y titulado con el epígrafe que a continuación se describe:

*Por la cual se modifica la Ley 645 de 2001 y se interpretan con autoridad otras normas relacionadas con las estampillas.*¹

Aquella Corporación, sometió el proyecto a los debates reglamentarios los días 11 de diciembre de 2001, y 28 de mayo de 2002, en la Comisión Tercera y en la plenaria, respectivamente, cuyos actos fueron

aprobados y publicados en la *Gaceta del Congreso* números **347 y 479** del próximo pasado año, **140 y 271** de la presente anualidad.

La comisión de ponentes de la **Cámara de Representantes** presentó los informes correspondientes y, solicitó, en cada uno de los debates, la aprobación del trámite del proyecto con el ánimo de convertirlo en ley de la República. En aquella ocasión, se planteó la tesis acerca de la conveniencia para el orden administrativo de la iniciativa presentada. Tesis que esta ponencia no comparte, y así lo hace saber a la **Comisión Tercera del Senado de la República**:

(i) Por cuanto, los criterios allí sustentados están lejos de convencer sobre los alcances de una política integradora de estado en materia tributaria a largo plazo con el fin de reactivar la producción de bienes de capital o de servicios, verdadera fuente generadora de riquezas.

(ii) Porque dista de una argumentación sólida que obligue al legislador a revisar emergentemente la forma o el contenido de la **Ley 645 de 2001** por la posible transgresión a la Constitución Política, toda vez que, el texto completo fue sometido al control preventivo mediante la revisión realizada por la **Corte Constitucional**, el cual declaró exequible la totalidad del proyecto a través de la sentencia **C-1706 de 2000**, ante la objeción presidencial de sancionar el proyecto.

(iii) Por que los razonamientos no satisfacen a esta Célula Corporativa por la falta de una prueba suficientemente contundente que indique la estrecha relación entre la parálisis de la economía nacional o el desaceleramiento de la producción regional, con la autorización normativa del recaudo por concepto de la emisión de estampillas en las entidades territoriales, pues, el simple cotejo de la realidad económica con la vigencia de la norma, saca valedera esta reflexión.

(iiii) En fin, por no poseer un apoyo estadístico válido que logre persuadir con cifras, los presuntos errores cometidos por las Asambleas, en desarrollo de la aplicación potestativa. Porque, si bien las cifras expuestas en la ponencia aprobada en segundo debate en la **Cámara de Representantes**, son ciertas, no corresponden a las operaciones tuteladas por la ley que se pretende modificar, toda vez que, son estadísticas anteriores a la vigencia de la disposición censurada, como será demostrada más adelante, en esta exposición.

Tiénesse entonces que estamos en presencia de un proyecto de ley, que no reúne la suficiente argumentación para decidir su continuidad. Por ello, al someter al estudio y aprobación final por parte de la honorable **célula senatorial** la presente ponencia, lo hacemos movidos como corolario de un juicioso estudio sobre el contenido del proyecto a debatir, los alcances jurídicos de sus postulados, el procedimiento formativo en los distintos debates, y el impacto que produciría en las entidades territoriales, el cambio de reglas en la recaudación extraordinaria de los recursos para salvar el financiamiento de las instituciones de salud. La suma de todos esos factores, muestran los aspectos de significativo peso al entrar a evaluar la existencia de la disposición tachada, premisa de irreemplazable importancia al entrar a considerar la existencia de la disposición que se estudia en el **Congreso de la República**. Especialmente, cuando la ley a modificar, asume características inconfundibles como es la de fortalecer los Hospitales Universitarios, que por ministerio del artículo 4° de la **Ley 735 de 2002**, *"...Gozarán de la especial protección del Estado para el buen desarrollo de sus actividades..."*. En ese sentido, las Instituciones de salud, como sujeto final del recaudo, requiere de un apoyo más decidido del Estado que asegure la continuidad de dichos centros hospitalarios en los respectivos lugares donde están funcionando, por la complejidad y calidad en la prestación de los servicios.

Pero antes, permítasenos agradecer al señor Presidente de la misma, el honor de habernos seleccionado como ponentes de la referenciada iniciativa, fruto del estudio y el trabajo de un grupo de honorables colegas, como los Senadores **Augusto García Rodríguez y Víctor Renán Barco López**, quienes han expresado interés en la modificación de la legislación vigente en atención al trato dado por las entidades

¹ El subrayado es nuestro.

territoriales favorecidas, al mandato del legislador, especialmente, cuando de la aplicación de los **artículos 3° y 8° de la Ley 645 de 2001, se trata.**

Por lo tanto, insisten a través del proyecto en discusión, imponer un esquema legal de carácter limitante, al regular las decisiones de las Asambleas o Concejos, la facultad constitucional de decretar cargas impositivas a las operaciones o transacciones que se hagan con la respectiva entidad territorial, en desarrollo de la potestad otorgada por la ley inicialmente referenciada.

Consideran con ello, frenar todo el desbordamiento de las asambleas departamentales y concejos distritales y, municipales y situar a los límites impuestos la transferencia de autoridad en la expedición de normas tributarias, a actividades no contempladas en la ley de autorización. Así mismo, aprovechan la oportunidad del proyecto, de “**rescatar**” para el derecho, el orden quebrantado por falta de unidad conceptual en materia de interpretación de las diferentes disposiciones vigentes, relacionadas con la recaudación por concepto de emisión de las estampillas.

Pero no se reflexiona que la modificación supone descalabro por la pérdida de la capacidad de recaudo. No es con la reforma pretendida, como puede el Estado o sus entidades territoriales, estimular el logro de los fines previstos por el constituyente de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida, la distribución equitativa de las oportunidades, los beneficios que genera la preservación de un ambiente sano, el pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular, las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos, así como la de preservar la competitividad y desarrollo armónico de las regiones, según la prédica del artículo 334 de la **Constitución Política**.

Yerra, por tanto, quien piense que suprimiendo los canales de recaudo a las entidades territoriales, como lo predicado en la reforma, se obtiene el tan anhelado rescate del orden jurídico.

II. DE LOS OBJETIVOS Y PROPOSITOS DEL PROYECTO

Como se expresó anteriormente, el proyecto de ley de la referencia, cuya observancia normativa, origina los criterios políticos, las reflexiones jurídicas y las conveniencias sociales consignadas en la presente ponencia, constituye una de esas ligeras propuestas modificatorias que se tramitan en las Cámaras, en virtud del principio constitucional de interpretar la legislación existente, a efectos de ampliar o reducir las consecuencias de la autorización previa, liderada por el legislador. Iniciativa de la cual, hay que estudiar, no solo el aspecto literal y exegético de su fórmula, sino algo más, el sentido dado por los propulsores a la interpretación futura de las normas revisadas, el trasfondo jurídico y las implicaciones finales en los asociados, para evitar las injusticias en el recaudo y la pérdida de la progresión impositivas por los resultados de su aplicación, más aún, si se considera los derechos sociales que resultan lesionados. No es el número de proyectos aprobados el elemento indicador para calificar la seriedad del trabajo legislativo del **Congreso de la República**. No. Es por la calidad y proyección social de las normas en beneficio de los ciudadanos que es en últimas, la razón de ser y de existencia del Estado moderno.

Se eleva como uno de esos proyectos que aparentemente no tienen discusión. Que solo apuntan a reestructurar la mecánica en la recaudación y uso de la estampilla, y el monto de la emisión, y nada más, sin una propuesta que obligue la atención de los congresistas por la señalización de los grandes problemas fiscales para subsanar la situación actual de las finanzas públicas o de una redistribución de la actual estructura tributaria, total, por la eliminación de las posibles prácticas corruptas originadas en la recaudación, o la desviación de los recursos para los fines previstos.

No obstante, el remedio que se pretende aplicar es peor que la enfermedad intervenida, dado a que conspira contra el recaudo en proporción con la progresión presupuestal de cada Entidad Territorial

cuyo índice sería irrisorio para atender el manejo de un aspecto de la seguridad social en salud en aquellas jurisdicciones en donde presten servicios los hospitales universitarios públicos, que como se sabe, reúne unas características especiales de conformidad con la Ley 735 de 2002. Además, sustituyendo la progresión porcentual, y fijando solamente el valor absoluto para todas las entidades, contradice el principio progresivo del régimen tributario y se deja de adquirir los recursos necesarios, que sin ellos, se impide satisfacer una o más necesidades básicas, participar plenamente en la vida social y gozar el derecho a un gran porcentaje de ciudadanos la seguridad pregonada en el artículo 49 del **Estatuto Político** de los colombianos.

En consecuencia, la iniciativa examinada por la presente ponencia, contiene el detonante explosivo contra la Seguridad social que es un derecho irrenunciable e inalienable de los colombianos, si se quiere, el de mayor conexidad con el derecho fundamental a la vida.

Pero algo más, si se observa cuidadosamente la redacción propuesta para reformar el artículo tercero de la **Ley 645 de 2001**, se concluye sin el menor esfuerzo que la modificación reside en el reemplazo de la expresión “... **actividades y operaciones**” por la de “...**actos y contratos**”. Luego más bien, tiene una intolerancia gramatical sentida de una preocupación casuística, solo por cerrarle el paso a una legislación vigente, pues, según el Diccionario de la Real Academia, el término “**acto**” es un **hecho o una acción**,² al paso que el vocablo “**actividad**”, es la **facultad de obrar con prontitud**.³ Así mismo, el Diccionario de Ciencias Jurídicas y Políticas comenta la diferencia entre “**contratos y operaciones**” expresando que la primera locución se define **como un pacto o un convenio**,⁴ mientras que la segunda habla de **una negociación**. Luego a simple lectura, el artículo 3° de la Ley 645 de 2001 no conspira contra el orden jurídico ni económico.

Ahora bien, para el sentir de los autores de la iniciativa modificatoria, la **Ley 645 de 2001** al otorgar la potestad a las asambleas departamentales la emisión de estampillas con destino a los Centros Hospitalarios Públicos de carácter Universitario, “...**dejó de manera muy general la determinación del hecho gravable**”. Circunstancia considerada de alta “**peligrosidad**” contra el sistema tributario establecido.

Nada más alejado de la realidad, por cuanto, la emisión de estampillas en los departamentos favorecidos por la norma reprochada, no han causado situaciones recesivas en la economía ni caos jurídico en la administración de las respectivas jurisdicciones departamentales.

Para mayor precisión de los alcances perseguidos por la reforma, los cuales no justifican su estudio, se transcriben los artículos 3° y 8° de la Ley 645 de 2001, que a la letra dicen:

“**Artículo 3°. Autorízase a las Asambleas Departamentales en cuyo territorio funcionen hospitales universitarios públicos para que determinen las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que se deban realizar en los departamentos y municipios de los mismos**”.

“**Artículo 8°. La emisión de las estampillas cuya creación se autoriza por medio de la presente ley, será hasta por la suma de seis mil millones de pesos moneda corriente (\$6.000.000.000.00) anuales por departamentos y hasta por diez por ciento (10%) del valor del presupuesto del respectivo departamento en concordancia con el artículo 172 del Decreto 1222 de 1986**”.

Por otra parte, el cobro del diez por ciento (10%) del presupuesto del respectivo departamento como variable, no es una invención

² Real Academia Española: **DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA**. Ed. ESPASA-CALPE 1983. Página 21.

³ *Ibidem*. Página 21.

⁴ OSORIO Manuel: **DICCIONARIO DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS**. Ed. Heliasta. Buenos Aires 1981. Páginas 167 y 515 resp.

⁵ El resaltado es nuestro.

⁶ Las subrayas son nuestras. Indican los párrafos suprimidos por la modificación.

⁷ *Ibidem*.

ligeramente confeccionada, puesto que el legislador delegado instituyó la cuestionada figura a través del Decreto-ley 1222 de 1986 por medio del cual expidió el Código de Régimen Departamental.

Quiere decir en buen lenguaje que el mecanismo previsto en la Ley 645 de 2001, es concordante, no es nuevo, ni es contraproducente. El borrar del ordenamiento jurídico, la variable porcentual del 10%, en la emisión de estampillas “Pro Hospitales Universitarios” origina, se repite, un problema de impredecibles consecuencias, puesto que, a primera vista, limita la posibilidad de atender a un gran sector de la población marginal en las entidades territoriales, a las cuales, la norma les ha colocado como tope máximo por cada anualidad, de seis mil millones de pesos. Regla lo anterior, que si el presupuesto anual de uno de los entes territoriales, donde tenga asiento un “Hospital Universitario Público”, es por ejemplo, del orden de los ciento ochenta mil millones de pesos (\$180.000.000.000.00) la vigencia de la ley se extiende hasta llegar al 10% del valor del presupuesto, es decir, aproximadamente dieciocho mil millones de pesos (\$18.000.000.000.00), más la indexación, que serían recaudados en el mejor de los casos, en tres (3) o cuatro (4) años consecutivos a razón de seis mil millones (\$6.000.000.000.00) máximo, por cada año.

Otro de los motivos de preocupación planteados por los proponentes, es la indicación general del hecho gravable. Bien es sabido que el régimen tributario en Colombia es fuertemente centralista apoyado en la tributación dispersa y arcaica. Eso no admite ningún debate, por tanto, no es prenda de garantía ejercer la prestación de un servicio público adecuado, dadas las necesidades en una sociedad de permanente exigencia, frente a las anémicas finanzas para cubrir los nuevos retos de la modernidad.

Fluye de lo anterior como resultado que de la modificación pretendida es contraria al saneamiento de las finanzas públicas que proyecta reorientar. Pues, la consecuencia sería la prestación de un servicio inferior a las necesidades de una sociedad en permanente cambio, donde se requiere una institución científica que permanentemente aplique los nuevos descubrimientos en aras de la seguridad social a que tienen derechos todos los colombianos en razón del principio de la universalidad en materia de salud. Sin esos recursos, sería imposible implementar adecuadamente las funciones asignadas a los centros hospitalarios de las características definidas por el legislador en la prestación de los servicios de salud.

De manera que la razón de ser y del propósito del proyecto de ley que hace su trámite en el **Congreso de la República**, produce efectos lesivos a la intencionalidad fecunda del legislador en la expedición de la norma descalificada, por el desequilibrio entre la limitación de la captación de recursos y la prestación de los servicios atribuido a los Hospitales Universitarios Públicos. Y crea desconcierto, por obedecer a una situación coyuntural y casuística, al definir los límites de las atribuciones de las asambleas y concejos, concedidas por el legislador en la norma censurada.

En suma, esta ponencia sintetiza las características, rasgos, objetivos, y elementos integrantes del Proyecto de ley 260 de 2002, de la forma que se describe, así:

1. **Modificar el artículo tercero de la Ley 645 de 2001.** De suerte que el cambio de redacción sufrido en el artículo 3° consiste en la autorización a las asambleas departamentales, donde funcionen Hospitales Universitarios Públicos, no gravar las “*actividades y operaciones*”, sino, por el contrario, a los “*actos y contratos*”.

2. **Determinar las características, tarifas referentes al uso Obligatorio de las estampillas.** De modo que los “desbordamientos y abusos” en el ejercicio de las atribuciones dadas para la emisión de estampillas prohospitales universitarios, a algunos cuerpos colegiados de carácter administrativo como las asambleas, no sigan “afectando” la capacidad de consumo de los sectores más vulnerados.

3. **Fijar un monto por una sola vez de seis mil millones (\$6.000.000.000) millones de pesos.** De forma que el recaudo por concepto de emisión de estampillas se produzca una sola vez en el

tiempo y en el espacio y no sea posible exceder la cifra establecida por el legislador, como fuente de financiación de los entes Territoriales a los Hospitales Universitarios.

4. **Interpretar con autoridad las distintas normas relacionadas con la emisión de las estampillas.** De donde se desprende que la aplicación futura de esas disposiciones, “*aclara lo aclarado*”, pleonasmo que es válido si se interpreta el artículo 25 del Código Civil.

5. **Eliminar la progresión porcentual.** De manera que la proyectada reforma revela la más severa iniquidad en la recaudación puesto que no existe equilibrio entre los presupuestos de las diferentes entidades territoriales. No será justo eliminar la progresión del diez por ciento (10%) ya que atenta contra el principio constitucional de la igualdad, la universalidad y la elasticidad.

III. DE LAS NECESARIAS CONSIDERACIONES

a) **Políticas**

La política, entendida como la actividad humana encaminada a regular las relaciones de la sociedad desde el poder público, es una categoría gnoseológica que refleja la problemática de existencia en relación con el manejo del Estado. Y eso es así, por la función ordenadora de la convivencia civilizada de la comunidad. De allí el concepto de que la política hunda sus raíces en la fortaleza y en la imperfección, pues, uno de los propósitos consiste en la revisión y control de los actos del poder público.

Si de algo se caracteriza la política, es por la estrecha relación con el cuerpo deliberante de la Nación, que obedece su existencia y fundamento, al conglomerado general, por el carácter electivo de su origen. Además es así, por ser el **Congreso de la República** el único ámbito en donde las diferentes posiciones ideológicas y criterios políticos pueden confrontarse civilizada, pero cabal y frontalmente en razón de los intereses regionales y de los derechos sociales que se defienden dentro del nuevo concepto de **vida digna**, lograda cuando los bienes y servicios alcanzan la mayor cantidad de ciudadanos.

Así las cosas, el congresista no debe por ningún motivo divorciarse de la realidad de existencia de su entorno ni eludir la responsabilidad en virtud al derecho a la representación popular. Responsabilidad orientada al restablecimiento del crecimiento económico y a la atención de la población más vulnerada.

En tal sentido el congresista está atado a la realidad social, ligado al momento histórico que vive la comunidad, para reflejar acertadamente las contradicciones y luego traducirlas en valores normativos de convivencia social que son la base de la estabilidad institucional.

Por eso la ley, como valor jurídico se caracteriza por su imperatividad, coherencia y perdurabilidad en el espacio y, en el tiempo, sin la necesidad de revisiones efímeras por parte del legislador, habida cuenta, la armonía entre los poderes y órganos pregonada, en el artículo 113 Superior, para cumplimiento de los fines del Estado.

Es válida entonces, la potestad reglamentaria del Ejecutivo que tiene como función administrativa de asegurar el buen cumplimiento de la ley cuando esta ha sido mal aplicada o mal interpretada. Eso sí, la **Comisión Tercera del Senado de la República** tiene bien claro que la interpretación realizada por el Presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria no puede variar el espíritu del legislador contenido en la norma reglamentada.

Pero se insiste. No pueden el Congreso ni los congresistas permanecer alejados a los debates que se suscitan a la interioridad de la sociedad. Debates que fundamentan la propia existencia de los fenómenos sociales para responder políticamente conforme lo establece el artículo 133 de la Constitución Política, que a la letra dice:

“**Artículo 133. Los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común.**”

El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura”.

La responsabilidad política, supone, también, respeto a la supremacía y perdurabilidad de la ley, como principio fundamental de la democracia y vigencia del Estado de Derecho en las sociedades civilizadas, y, de eso, estamos convencidos los Congresistas.

Si el **Congreso de la República**, como cuerpo deliberante de los colombianos, asumiere la voluntad desenfrenada de aprobar leyes para luego modificarlas o interpretarlas y crear la cadena siniestra de legislar, en detalle, sobre lo legislado como el caso del proyecto de ley que se encuentra en estudio y análisis de esta ponencia, si incurriere en la miopía política de desconocer los valores jurídicos asignados en las normas superiores, para orientar el desarrollo de las disposiciones legislativas en las respectivas entidades territoriales, entonces, habrá que considerar reflexivamente la incidencia de estos actos del legislador en la conciencia de los ciudadanos y preguntar a las generaciones venideras, el aporte de la Institución Congresional en el fortalecimiento de su propia legitimidad, muy cuestionada en estos últimos años, por el afán pernicioso de reformar y contrarreformar hasta convertir a la legislación en una colcha de retazos.

Pues bien, el artículo 338 de la Carta, fija en la ley, las ordenanzas y los acuerdos la competencia para determinar la tarifa de las tasas y contribuciones, señalización de los sujetos activos y pasivos, así como los hechos y las bases gravables de un modo general. A su turno, el Decreto-ley 1222 de 1986, por medio del cual se expidió el “Código de Régimen Departamental”, determinó de manera expresa la imposibilidad de exceder del 2% del documento o instrumento gravado.

Finalmente, esta ponencia concluye que la **Comisión Tercera Constitucional Permanente** debe ser cuidadosa cuando se trata de aprobar en primer debate proyectos de ley como el que se estudia, puesto que su declaración implica crear la expectativa de una situación jurídica cuyas consecuencias trastornan el funcionamiento de entidades encargadas a la noble prestación de los servicios de salud conforme al principio constitucional de la universalidad, eficiencia y solidaridad.

b) **Jurídicas**

Conviene discernir lo que es la interpretación con autoridad en la legislación colombiana. Si bien es cierto, al Legislativo como cuerpo político de la Nación corresponde, por expreso mandato constitucional, **hacer las leyes**, también lo es que esta facultad debe entenderse como la capacidad de **interpretar** de un todo universal sus propios actos en el momento de analizar las disposiciones anteriores generadoras de una confusión jurídica, o cuando el sentido de una norma, deja serias dudas en el interprete, en la doctrina o en la jurisprudencia. En este caso, la nueva norma se inserta en la interpretada formando un solo cuerpo, sin cambiar los elementos sustanciales de existencia, no para contradecirla, sino, por el contrario, contribuyendo al esclarecimiento para su efectiva ejecución. La interpretación normativa viene a considerarse como la acertada determinación de su contenido toda vez, que la ley tiene un alcance esencialmente limitado y objetivo que se determina, por una parte con la ayuda de la formula literal, o con el fin social perseguido.

No de otra forma sostiene el artículo 25 del Código Civil, cuando dice:

“Artículo 25. La interpretación que se hace con autoridad para fijar el sentido de una ley oscura, de manera general, solo le corresponde al legislador”⁸.

No parece muy afortunado el fin perseguido por el proyecto modificador al pretender interpretar la legislación vigente en materia de expedición de estampillas, si se tiene en cuenta la claridad meridiana de la norma atacada, como el resto de disposiciones en materia de expedición de estampillas que buscan recaudar unos fondos, por

cuanto, no hay ningún sentido oscuro que confunda al interprete en el momento de la aplicación que obligue al Congreso colocar los nuevos pilares jurídicos para evitar el desmoronamiento del sistema tributario del país.

Es bien sabido que la regulación a la ley de emisión de estampillas requiere de una interpretación integral en el sentido de tratarla como una unidad normativa que permita su aplicación congruente de manera que no se disloquen o fragmenten en decisiones caóticas, y ese fue el verdadero espíritu y fundamento de la **Ley 645 de 2001**.

Sea lo primero, entonces, recordar que todo ingreso debe estar legalmente autorizado. Partiendo de esa premisa se puede colegir que el Régimen Tributario Colombiano ha definido los impuestos como tributos creados por la norma derivado del poder soberano del Estado de imponer directa o indirectamente a las personas naturales o jurídicas consultando la capacidad de pago de ellas. Se definen tributos directos cuando recae sobre la capacidad patrimonial de los contribuyentes, e indirectos cuando actúa sobre la producción de bienes y servicios.

A su vez, el maestro **Esteban Jaramillo**, reconocido hacendista, define lo siguiente:

“Impuesto es el tributo obligatorio exigido por el Estado a los individuos, para atender las necesidades del servicio público sin tener en cuenta compensaciones o beneficios especiales”⁹.

Contrario al reconocimiento constitucional de la contribución parafiscal definida como una institución que plantea el cobro a un sector específico de la economía con el propósito de proteger la producción, de donde se establece, una relación particular entre el Estado con los componentes de la comunidad. A pesar de que su destino es satisfacer los intereses y necesidades del sector que sufraga, la parafiscalidad, no deja de ser de interés general, como la determinó la **Corte Constitucional** en su Sentencia 040 de 1993, con ponencia del Magistrado **Ciro Angarita Barón**, expresó:

“Como es bien sabido, en hacienda pública se denomina ‘tasa’ a un gravamen que cumpla las siguientes características:

- *El Estado cobra un precio por un bien o un servicio ofrecido.*
- *El precio pagado por el ciudadano guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido.*
- *El particular tiene la opción de adquirir o no el bien o servicio.*
- *Del precio cubre los gastos de funcionamiento y las provisiones para amortización y crecimiento de la inversión.*
- *Ocasionalmente caben criterios distributivos. (Ejemplo tarifas diferenciales) (...)”.*

Se puede observar que el concepto de parafiscalidad se viene aplicando desde vieja data en el país. El antecedente más claro de esta institución se localiza en la Ley 76 de 1927 con el descuento a los productos de café.

En la Asamblea Nacional Constituyente, fue debatido el concepto de parafiscalidad para insertarlo en el cuerpo constitucional y el profesor **Alfonso Palacio Rudas** las definió como:

“...Las exacciones operadas en provecho de organismos públicos o de asociaciones de interés general sobre sus usuarios o aforados, por medio de los mismos organismos o de la administración y que no integradas en el presupuesto general del Estado, se destinan a financiar ciertos gastos de dichos organismos”¹⁰.

En cuanto a la emisión de estampillas, es un mecanismo impositivo utilizado por el legislador tendiente a poner en marcha y hacer viable una serie de recursos con destinación especial, percibidos por las entidades territoriales, y ocasionados por la transmisión de actos do-

⁸ El subrayado es de la ponencia.

⁹ JARAMILLO Esteban: Ed. Temis Bogotá 1975. Página 145.

¹⁰ PALACIO RUDAS Alfonso: “Algunos comentarios breves en torno a la parafiscalidad”. GACETA CONSTITUCIONAL. Bogotá, 4 de junio de 1991. Páginas 7-8.

cumentados o transmisión de derechos. Se caracteriza por conservar una progresión porcentual equivalente al presupuesto general de cada Entidad Territorial, recaudados por cuotas anuales cuyo valor no podrá ser superior al fijado por el legislador.

El gravamen impuesto por el acto o transferencia documental suscrito, está aforado por un porcentaje para cumplir con el principio de progresividad impositiva, esto es, guardar la relación entre el valor del acto o contrato, con el descuento autorizado. Igualmente, el porcentaje fijado por acto, no puede ser superado mediante ordenanzas ni acuerdos. De hacerlo se expone a la acción del control judicial, guardián de la tutela del orden jurídico y el mantenimiento de la legalidad.

El Congreso de la República como Rama del Poder Público, es el encargado de fijar las contribuciones fiscales y conferir las atribuciones especiales a las asambleas departamentales para determinar las características del recaudo. Así lo señala el artículo 150 de la Constitución Política que a la letra dice:

(...)

“5. Conferir atribuciones especiales a las asambleas departamentales.

(...)

“12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”.

Para expedir la ley de autorizaciones a las asambleas departamentales y concejos distritales y municipales, el legislador tuvo en cuenta unos elementos de juicio, los cuales se destacan: capacidad contributiva, la cultura de la contribución; la administración de los recursos y la progresividad de la imposición con respecto al presupuesto de cada entidad territorial, en cuya jurisdicción se localicen hospitales universitarios.

Sin hacer un gran esfuerzo mental y solo con la simple lectura del proyecto de ley, se observa que la determinación de los autores de modificar las reglas en el proceso de recaudación de los fondos establecidos por la ley no es justo ni equitativo con las regiones.

Como se ha dicho, la Ley 645 de 2001 recoge el sentir de toda una legislación dispersa, extractando las constantes de cada una de ellas y armonizando una unidad normativa que servirá de marco jurídico de atribución para la expedición de ordenanzas que autoricen la expedición de estampillas en los lugares donde se hallen hospitales universitarios públicos. La ley es benéfica a falta de un estatuto tributario para las entidades territoriales.

De aprobarse el Proyecto de ley 260 en estudio en comisión, ocasionaría un desajuste en las respectivas Entidades que trastornarían las finanzas de esas entidades con la grave consecuencia del cierre en detrimento de una gran cantidad de usuarios del servicio en salud, criterio que no presidió las reflexiones de los honorables Ponentes de la Cámara de Representantes quienes, después de un tímido ensayo estadístico, concluyeron reformar la legislación vigente apoyados con cuadros alimentados por datos anteriores a la vigencia de la Ley 645 de 2002.

Desde los ángulos donde se mire, la iniciativa de los legisladores, es totalmente inconveniente por cuanto, cierra la posibilidad de recaudar unos fondos para la efectiva prestación del servicio cuya responsabilidad le corresponde a las entidades territoriales señaladas en la ley que se pretende modificar.

c) Económicas

La economía colombiana ha sido objeto en los últimos años de diversas reformas en su modelo productivo que por su carácter estructural han incidido en las esferas de las políticas, de servicios, de inversión y de recaudos. Con objetivos como los de mejorar la gestión pública en todos los niveles, derrotar la ineficiencia e implementar el

estímulo a la competitividad empresarial, se pretende, bajo la presencia fundamentalista del mercado, un modelo de desarrollo, en donde la apertura económica, la liberación del mercado, la inversión del capital privado en sectores de estricto monopolio del Estado, el control del gasto y la reducción de la inflación, permitan el crecimiento del producto en un marco de eficiencia y eficacia empresarial.

El cambio en el modelo económico se ha orientado sobre la base de que la competencia lleva a las empresas a elevar la productividad y mejorar los procedimientos administrativos para reducir los costos.

Estamos en presencia de la desregulación de la economía con el objeto de reducir el papel del Estado a funciones de carácter marginal, con ello, obligando a reducir los costos no rentables para el capital privado e induciéndolo a actividad en lo social cualquier acción con pretensiones redistributivas a la riqueza o a la democratización de la sociedad.

Ahora bien, si en el marco de esa política de mercado, analizamos objetivamente el problema financiero de las entidades territoriales tenemos que concluir que los parámetros establecidos por la Ley 645 de 2001 no infunde temor a los inversionistas ni es la causa jurídica, del desajuste fiscal de la Nación ni mucho menos de las entidades territoriales al no regular con precisión la proporción de la gestión de los servicios.

Los procesos de modernización Estatal y de la adopción de una nueva estrategia de crecimiento económico han generado una nueva dinámica en las entidades del Estado lo cual tiene como característica principal adaptarse completamente, competitivamente a las nuevas condiciones y dicha adaptación, supone a su vez, transformación sustancial en los procesos administrativos de las entidades territoriales.

La **Comisión Tercera del Senado** conoce la situación precaria y de atraso por la falta de recursos necesarios para modernizar y sostener el sistema de atención hospitalaria y la investigación científica. Situación que obligó a las entidades territoriales, a suscribir acuerdos con el Gobierno sobre un ajuste fiscal bajo la figura jurídica establecida en la Ley 550 que básicamente estableció un régimen para facilitar la reestructuración de los Entes Territoriales con el fin de asegurar el desarrollo armónico de las regiones y lograr la función social de las empresas.

Por ello un buen número de las entidades se acogieron a lo dispuesto por la Ley 550, pues, los departamentos, municipios y distritos quedaron hipotecados en su capacidad de maniobrar u ofrecer servicios a cambio de impuestos recaudados o de la participación de los ingresos de la Nación.

Es la ineficacia del Estado en la mayoría de las tareas que lleva a cabo, lo que origina el temor del capital privado participar en los grandes proyectos económicos, sumado a la ausencia de un plan generador de empleos para asegurar la capacidad adquisitiva de los colombianos.

Si bien es cierto, todo montaje matemático muestra una verdad contable, también lo es que la realidad social no sólo se cuantifica, pues, la realidad no refleja la unidireccionalidad de los fenómenos sobre todo cuando estos son fenómenos sociales o económicos.

Después de un período de expansión de endeudamiento de las entidades territoriales estas fueron sometidas a la fuerza de los hechos de la ley y de la presión de las políticas de Hacienda que adoptó las medidas requeridas para restablecer la salud financiera.

Se recurrió a la técnica de emisión de estampillas para tratar de resolver el problema surgido entre el esplendor del enunciado constitucional y la miseria de la realidad de unos recursos lejos de recaudar al servicio de los colombianos.

El Gobierno Nacional durante el período 1998-2002 pretendió definir y regular lo concerniente a la emisión de las estampillas como mecanismo de recaudación por parte de las entidades territoriales. Para tal efecto, radicó el Proyecto **número 086** de 2001 Cámara, *por medio*

de la cual se crea el estatuto de ingresos territoriales, se reemplaza el sistema impositivo de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones, con el fin de compilar las leyes dispersas en materia tributaria territorial y adoptar el Estatuto Tributario Territorial, reglamentando lo concerniente al sistema impositivo de las entidades territoriales.

Recogiendo el contenido de la doctrina y de las legislaciones en materia de emisión y uso de estampillas, el proyecto de ley presentado por el Gobierno les brindaba un marco jurídico para preservar la continuidad del tributo, les señaló unas características y la correspondiente interpretación respaldando su continuidad. En el artículo 209; rezaba:

“Artículo 209. Las estampillas autorizadas por otras leyes en forma particular para algunas entidades territoriales, continuarán vigentes, pero se ajustaran a los parámetros generales definidos en la presente ley. En caso contrario quedarán derogadas”.

Juzgamos oportuno dar un margen de espera al actual gobierno para armonizar el querer de este sobre el número total de leyes en esta materia, que afecta directamente a los intereses de cada ente territorial y que satisface necesidades específicas de los pobladores de cada una.

Por último después de este análisis, no se ve de que manera la emisión de las estampillas autorizadas y, reglamentadas por el legislador, haya desvertebrado la estructura jurídica o subvertido el orden económico de las entidades territoriales favorecidas por la Ley 645 de 2001, tal como pretende argumentar los proponentes de la modificación.

IV. CONCLUSIONES

Con fundamento en las anteriores reflexiones expuestas en la presente ponencia, nos permitimos presentar ante el seno de la **Comisión Tercera Constitucional Permanente**, en sesión, la siguiente

Proposición

Archívase el Proyecto de ley número 033 de 2001, originario de la Cámara de Representantes, y registrado en el Senado de la República, con el número 260 de 2002 y titulado con el siguiente epígrafe:

“Por la cual se modifica la Ley 645 de 2001 y se interpretan con autoridad otras normas relacionadas con las estampillas”.

Vuestra Comisión,

Piedad Zuccardi, Guillermo García Realpe.

El Coordinador,

Juan Manuel Corzo Román.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 34 DE 2002 SENADO

por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de seguridad social entre la República de Colombia y la República Oriental de Uruguay.

Doctor

LUIS ALFREDO RAMOS

Presidente

Senado de la República

Atn. honorables Senadores

El Gobierno Nacional por intermedio de los Ministros: Guillermo Fernández de Soto y Angelino Garzón, en nombre del Gobierno Nacional y en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 150, numeral 16 y 189, numeral 2, de la Constitución Política de Colombia, sometieron a consideración de este honorable Congreso de la República, el Proyecto de ley por medio del cual se aprueba el **“Acuerdo de Seguridad Social entre la República de Colombia y la República Oriental de Uruguay”**, celebrado en la ciudad de Bogotá, D. C., el 17 de febrero de 1998.

Proyecto de ley sobre el cual presento a vuestras señorías ponencia para segundo debate.

El proyecto se inscribe dentro de las facultades que la Constitución le ha otorgado al Gobierno Nacional, para celebrar tratados internacionales. Y, consulta también, con nuestra atribución de aprobarlos o improbarlos, según que se ajusten a las nociones de equidad, reciprocidad, conveniencia nacional y, sobre todo, que promuevan la integración económica con otros Estados.

Las nuevas realidades de la política internacional, relacionadas con la globalización y la necesidad de articulación e integración de los Estados, plantea obligatoriamente acuerdos o convenios de este tipo, que consoliden la circulación de bienes y servicios entre los Estados y connacionales. En ese sentido, este acuerdo consiste en validar el tiempo cotizado a un sistema de pensiones de cualquiera de los dos países, de tal manera, que se reconocen los derechos a pensiones de vejez, invalidez y de sobrevivientes, bajo las condiciones y con las características de la legislación Nacional, que se aplique en el momento en el cual el afiliado solicite la prestación (cuando quiera que un cotizante se traslade a trabajar o cotizar de uno u otro país).

En otras palabras, las normas de reciprocidad establecidas en el convenio de seguridad social que se estudia, se aplicara a los trabajadores que estén o hallan estado sujetos a la legislación de seguridad social o seguros sociales de una u otra parte contratante, como también a sus beneficiarios sobrevivientes.

El tratado, para cumplir su propósito pretende armonizar, además de otras prestaciones, la legislación referente a las prestaciones económicas dispuestas en el sistema general de pensiones, -prima media con prestación definida y ahorro individual con solidaridad- de Colombia, con la legislación relativa a la prestación contributiva basada en el sistema de reparto y de capitalización, que rigen en el Uruguay para la vejez, invalidez y sobreviviente.

Contenido del Acuerdo

El instrumento cuenta con tres (3) títulos y treinta y cinco (35) artículos que recogen el desarrollo del artículo 17 del Convenio Iberoamericano de la Seguridad Social, suscrito en la ciudad de Quito, el día 26 de enero de 1978, vigente para Colombia y Uruguay. Se confirma así el propósito de los dos países de darle efectiva vigencia a ese convenio Iberoamericano.

El ámbito de aplicación del acuerdo es como ya se ha dicho la República de Colombia y de Uruguay, afirmándose con ello los principios de igualdad de tratos, conservación de derechos y expectativas consagradas en las legislaciones de ambos países.

Dos son las ideas centrales que comprometen a los Estados: la primera, que las prestaciones económicas concedidas en virtud a las disposiciones legales de las partes contratantes, no serán objeto de reducción ni afectación alguna, fundados en el hecho de que el beneficiario resida en el territorio de la otra parte contratante. Y la segunda, que las prestaciones debidas por una de las partes contratantes, se harán efectivas a los beneficiarios de la otra parte, que residan en un tercer, país bajo las mismas condiciones e igualdad de extensión que reciban los beneficiarios de la primera parte.

Naturalmente, las personas a quienes le sea aplicable el acuerdo están sujetas a la legislación de la parte contratante en cuyo territorio ejerzan la actividad laboral. Hay un conjunto de normas especiales que consagran excepciones, en el sentido de que podrán optar por la aplicación de una u otra legislación; condiciones de tiempo, modo y lugar, relacionados con la periodización de la cotización, tiempo de permanencia en el territorio, emisión del correspondiente bono o título pensional y determinación de las correspondientes cuotas partes entre las entidades, sin que ello genere pagos adicionales.

El acuerdo es muy preciso en la reglamentación de las prestaciones, su actualización, las condiciones específicas para el reconocimiento, el computo de períodos de cotización, transferencia de fondos, determi-

nación del derecho, obligación de suministrar información, colaboración administrativa, atribuciones y competencias, organismos de enlace, métodos para la verificación de documentos y la manera como se aplican los regímenes, según la legislación de uno u otro país.

El acuerdo tiene vigencia anual prorrogable tácitamente, pudiendo ser denunciado por las partes contratantes en cualquier momento y su implementación, deberá desarrollarse dentro de los 180 días siguientes a su vigencia, que deberá entenderse obliga al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional, respecto del mismo, que para los efectos jurídicos en nuestro país requiere de la aprobación de este proyecto de ley.

Honorables Congresistas:

Como tuve ya la oportunidad de expresarlo en la ponencia para su primer debate, encuentro muy conveniente para nuestros asalariados o personas protegidas por los sistemas de la seguridad social, previsión social o seguros sociales de los países contratantes este convenio. Efectivamente crea instrumentos de contenido social para los beneficiarios y sobrevivientes por vínculos laborales del sector oficial, independientes, itinerantes, trabajadores dependientes, de medios de transporte, personal de misiones diplomáticas... y en fin a todo el que le corresponda laboral en uno u otro país en el sentido de que se complementen los sistemas mediante los criterios adoptados por el acuerdo en materia de cooperación e integración.

En consecuencia, presento ante los honorables Senadores ponencia favorable para segundo debate al Proyecto de ley número 34 de 2002 Senado, por medio de la cual se aprueba el acuerdo de seguridad social entre la República de Colombia y la República Oriental de Uruguay, celebrado en Santa Fe de Bogotá, D. C., el 17 de febrero de 1998.

Atentamente,

Fuad Char Abdala,
Senador de la República.

CONTENIDO

Gaceta número 458 - Jueves 31 de octubre de 2002

SENADO DE LA REPUBLICA

Págs.

OBJECIONES PRESIDENCIALES

Objeciones al Proyecto de ley número 044 de 2001 Senado, 218 de 2002 Cámara	1
---	---

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Proyecto de Acto Legislativo número 10 de 2002 Senado, por medio del cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia	3
--	---

PONENCIAS

Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de Acto Legislativo número 09 de 2002 Senado, por medio del cual se elimina el servicio militar obligatorio y se establece el servicio social obligatorio	7
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 09 de 2002 Senado, por la cual se dictan normas para el cobro de tarifas de la telefonía fija y celular, y se establecen disposiciones	11
Ponencia para primer debate, Pliego de modificaciones y Texto al Proyecto de ley número 062 de 2002 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 534 del 11 de noviembre de 1999	11
Informe de ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 099 de 2002 Senado, por la cual se modifica el artículo 306 del Código Penal y se dictan otras disposiciones	14
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley, radicado con el número 033 de 2001 Cámara de Representantes, y 260 de 2002 Senado de la República, por la cual se modifica la Ley 645 de 2001 y se interpretan con autoridad otras normas relacionadas con las estampillas	18
Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 34 de 2002 Senado, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de seguridad social entre la República de Colombia y la República Oriental de Uruguay	23