



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123-9066

AÑO XII - Nº 228

Bogotá, D. C., jueves 29 de mayo de 2003

EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
[www.secretariassenado.gov.co](http://www.secretariassenado.gov.co)

ANGELINO LIZCANO RIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

#### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 066 DE 2002 CAMARA

*por la cual se establecen los parámetros de evaluación de la encuesta del Sisbén y se amplía la cobertura en la prestación de servicios de salud a los estratos 1,2 y 3.*

Honorables Representantes

COMISION SEPTIMA

Ciudad.

Me ha correspondido el honor de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 0066 de 2002 Cámara, *por la cual se establecen los parámetros de evaluación de la encuesta del Sisbén y se amplía la cobertura en la prestación de servicios de salud a los estratos 1,2 y 3*, de iniciativa del honorable Representante Venus Albeiro Silva Gómez.

La loable intención del proyecto de la referencia en primer término está orientado a que el Gobierno Nacional a través del Departamento Nacional de Planeación establezca e implemente eficaces criterios de medición para fijar los niveles de población que se afilie al Sisbén – herramienta básica de apoyo al Sistema de Focalización individual del gasto social– que sin duda determinaría con mayor grado de certeza la información socioeconómica de grupos específicos en todas las regiones y municipios de Colombia y así seguir privilegiando a la población más pobre y vulnerable del país.

Sin duda alguna, la iniciativa legislativa (artículo 1º) se inclina a que se ha de utilizar metodologías que contendrán variables como la del empleo, la vivienda, la educación, la salubridad e higiene en la determinación, identificación y selección de potenciales beneficiarios de programas sociales del Estado (Sisbén), directamente relacionado con las condiciones de vida de las personas, los niveles de pobreza y el tamaño mismo de la familia.

Tiempo atrás se ha identificado la necesidad de contar con ciertas variables y factores relevantes a tenerse en cuenta al momento de certificar a un beneficiario como pobre, es así, que los parámetros enunciados en el artículo primero del presente proyecto, representan ser un camino eficaz dirigido a los grupos de población más pobres y

vulnerables que no han tenido cubrimiento de las necesidades básicas y otros servicios sociales. El proyecto propende que las variables sirvan de base para que las personas sean clasificadas de acuerdo con sus características socioeconómicas y en función de la organización familiar en la cual conviva.

Aunque el propósito del proyecto en su artículo primero es viable, creemos pertinente hacerle una adición incluyendo un conjunto más amplio de variables que determinarían con mayor eficacia y confiabilidad el alcance de la encuesta del Sisbén, dependiendo de las características particulares de la persona como ser humano, de los municipios, de las condiciones socioeconómicas y culturales del entorno, permitiendo así ampliar la base de la población con mayores requerimientos. Ya el Conpes en documento 055 de noviembre de 2001, definió algunos parámetros y criterios que responderían a la realidad social nacional y que seguramente otorgarían notorias ventajas a la versión de la encuesta actual.

Por otro lado, la iniciativa del proyecto en su artículo 3º ordena al Ministerio de Salud (hoy de la Protección Social) “surtir de los recursos necesarios para integrar las 3.231.847 personas con NBI que faltan por proteger según la Ley 100 de 1993 dentro del Sistema General de Seguridad social en Salud (SGSSS) en el régimen subsidiado”. Igualmente el artículo 4º establece “el valor de la inversión teniendo en cuenta la UPC de 2002, será de \$969.300.000.000.00 los cuales serán cubiertos por el Presupuesto propio del Fosyga, por concepto de Solidaridad del rubro régimen subsidiado”.

Con respecto a estos dos artículos –lo cual sin duda son muy loables– se considera necesario hacer la siguiente anotación: A nuestro parecer son inconstitucionales. Pues la Corte Constitucional en una larga línea de jurisprudencias para analizar las leyes que decretan incorporar isofacto gastos, fijó como criterio “la necesidad de verificar si el Congreso de la República imparte una orden al ejecutivo–caso en el cual la disposición debía reputarse inconstitucional –o si se limita a habilitarlo para incluir el gasto decretado en el proyecto de presupuesto–lo que constituye una expresión legítima de las atribuciones del Congreso...”. (Sentencia C-325 julio 1997).

Se observa en la redacción de los artículos mencionados la voluntad unívoca *de ordenar* la inclusión perentoria de un gasto. Resulta evidente, que es “un mandato imperativo dirigido al ejecutivo”, para apropiar los recursos necesarios destinados a integrar al sistema SGSSS a 3.231.847 personas. No se faculta al Gobierno, *sino que se le exige* incorporar \$969.300.000.000.00 millones de pesos al Presupuesto propio del Fosyga, subcuenta de Solidaridad, régimen subsidiado. En esas condiciones, es mi opinión que las disposiciones (artículos 3° y 4°) corren riesgos de inconstitucionalidad, en virtud que únicamente al Gobierno compete determinar los gastos que se incluirán en los presupuestos de la Nación. Cualquier gasto que el Congreso considere que debe hacerse e incluirse debe contar, para tal efecto, con el aval gubernamental.

De otra parte, sobre los artículos en comento el Ministerio de la Protección Social se ha pronunciado en los siguientes términos: “En cuanto a la integración al Sistema General de Seguridad Social en Salud de 3.231.187 personas con necesidades básicas insatisfechas a que se hace referencia en el artículo 3° ibidem, consideramos que si bien es cierto que tal propuesta se constituye en un propósito loable, también lo es que financieramente no resulta conveniente, toda vez que conlleva el disponer de unos recursos de financiación superiores a los señalados en el artículo 4° los cuales actualmente el Fosyga no está en capacidad de Surtir”. Continúa el Ministerio diciendo “En este sentido es preciso tener en cuenta que según el informe presentado por el Ministerio de Salud al Congreso de la República de junio de 2002, en las cuentas de compensación y de solidaridad del Fosyga hay un déficit que no permite cubrir el 100% de la población no afiliada al Régimen Subsidiado y es así como este Fondo sólo está en capacidad de cubrir el 36% del total de las fuentes pues no dispone de más recursos”. (Concepto del 25 de febrero de 2003).

Finalmente en lo que hace referencia a fortalecer la base de datos del sistema de información del Sisbén, es otro tema de vital importancia del proyecto en estudio, pues solo a través de este se logra una información objetiva, veraz y oportuna como garantía de control e imparcialidad, reduce los riesgos de manipulación y entrega mejores resultados para su procesamiento.

#### Proposición

Por las razones anteriormente expuestas y teniendo en cuenta el pliego de modificaciones adjunto, solicito a los honorables Representantes de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, dar aprobación en primer debate al Proyecto de ley número 066 de 2002 Cámara, por la cual se establecen los parámetros de evaluación de la encuesta del Sisbén y se amplía la cobertura en la prestación de servicios de salud a los estratos 1, 2 y 3.

Atentamente,

Manuel Enríquez Rosero,  
Representante a la Cámara por Nariño  
Ponente.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 0066 de 2002 CAMARA

por la cual se establecen los parámetros de evaluación de la encuesta del Sisbén, privilegiando como beneficiarios a la población de estratos 1, 2, 3.

Se modifica el contenido del artículo 1° del proyecto original, por lo tanto quedará así:

Artículo 1°. *Factores a tenerse en cuenta en la evaluación de la encuesta Sisbén.* El Gobierno Nacional a través del Departamento Nacional de Planeación, en un término improrrogable de sesenta (60) días contados a partir de la vigencia de la presente ley, diseñará e implementará un nuevo instrumento de medición para identificar áreas pobres o para definir individualmente la población pobre vulnerable

que tiene derecho a la afiliación del Sisbén, incluyendo como prioritarias las siguientes variables fundamentales:

1. *Vivienda:* Material de paredes, pisos y techos, equipamiento de electrodomésticos, características externas de la vivienda y entorno.

2. *Educación:* Nivel de escolaridad primaria, secundaria, universitaria del núcleo familiar.

3. *Localización de la vivienda:* Tamaño del municipio, de la localidad, de la región, zona de riesgo, estrato socioeconómico de hogares, familias o individuos.

4. *Servicios:* Acueducto, alcantarillado, disposición final de basuras, tipo de sanitario, el número con que cuentan, tipo de alumbrado, combustible con que cocinan, teléfono, electricidad.

5. *Socio-demográficas:* Número de hogares en la unidad de vivienda, hacinamiento, edad y sexo del jefe del hogar, niños menores de seis años, existencia de personas incapacitadas para trabajar que no perciben ingresos, presencia de cónyuge.

6. *Focalización geográfica* en donde se concentra la población pobre.

7. *Seguridad social en salud:* Número de personas en el hogar con seguridad social contributiva.

8. *Ingreso y composición familiar:* Proporción de ocupados en la familia, ingreso per cápita de la familia.

9. *Equipamiento del hogar:* Refrigerador, lavadora, televisor a color, calentador, horno y aire acondicionado.

10. *Enfermedades crónicas.*

Ninguna vivienda que carezca de la prestación de por lo menos dos servicios públicos domiciliarios básicos podrá ser clasificada en estrato superior a dos (2).

Artículo 2°. Queda igual al proyecto original.

Artículo 3°. Se suprime.

Artículo 4°. Se suprime.

Artículo 5°. Queda igual al proyecto original.

Artículo 6°. Queda igual al proyecto original.

Manuel Enríquez Rosero,

Representante a la Cámara por Nariño

Ponente.

\* \* \*

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

#### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 83 DE 2002 CAMARA

por medio de la cual se incentiva el uso de “*Software Libre*” como mecanismo para fomentar el respeto a los derechos constitucionales de los ciudadanos e incentivar el desarrollo tecnológico de la Nación.

Bogotá, D. C., mayo 15 de 2003.

Honorables Representantes

COMISION SEXTA

Cámara de Representantes

Ciudad

Señores Representantes:

En cumplimiento del mandato recibido de la Mesa Directiva de esta Comisión, rendimos ponencia para el primer debate del proyecto de ley referenciado en el título y de la autoría de diez importantes parlamentarios.

El rápido avance en el desarrollo científico y tecnológico en que se mueve el mundo, hace imperativo que nuestra nación se apropie, de manera oportuna, de los adelantos que el saber de la humanidad viene implementando de manera ininterrumpida.

La democratización de la información, indispensable para la expansión del conocimiento, tiene hoy en la informática un excelente campo de realización. El software libre o de código fuente abierto, implementado a través de este proyecto, se constituye así en la mejor herramienta para materializar y mejorar la aplicación de muchos de los derechos que nuestra Constitución establece para los ciudadanos, como a la información, a la educación y al aprendizaje, a la investigación, a la intimidad personal, a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que sobre ellos se hayan recogido en bancos de datos y archivos de entidades públicas y privadas, y a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.

En el tema de la legislación colombiana y de las disposiciones que el Estado tome para el desarrollo institucional y el avance democrático, nos encontramos con la necesidad de modernizar la comunicación de esas decisiones a la ciudadanía, y en sentido contrario, con la comprensión que esta debe tener de la forma en que aquellas han sido tomadas y comunicadas.

En este sentido, el Estado no puede garantizar el acceso de los ciudadanos a los documentos públicos de la manera más efectiva cuando los almacena en formatos que requieran software propietario—cuyo uso se encuentra restringido— para su visualización. El uso de formatos abiertos garantiza la igualdad de acceso a la información y garantiza su perennidad de manera más eficiente que el propietario.

En procura de la transparencia, el Estado debe permitirle a los ciudadanos comprender los sistemas de información que utiliza, en tanto que juegan un papel de gran importancia en su funcionamiento. Los sistemas de información adquieren mayor sofisticación y se vuelven cada vez más influyentes en la vida diaria. Sería muy saludable que a la ciudadanía se le permitiera analizar y conocer los programas que se utilizan para manipular su información, calcular las tarifas de servicios públicos o los impuestos. Esto es imposible cuando el Estado utiliza software propietario: al no tener acceso al código fuente, ni siquiera él mismo puede hacerlo.

En la llamada “*Sociedad de la Información*”, el software influye cada día más en la cotidianidad y la vida diaria. Es muy importante que las instituciones del Estado puedan controlar plenamente el software que utilizan para manejar su infraestructura y sus bases de datos, de las que depende la seguridad nacional y la calidad de vida de los ciudadanos.

Al no tener acceso al código fuente, los usuarios del software en este caso, las entidades del Estado, no pueden estudiar su operación: Únicamente el proveedor del software conoce la manera en que lleva a cabo su labor. En los casos en que los proveedores de software propietario insertan en él funcionalidad escondida de propósitos dudosos, suele ser difícil que los usuarios lleguen a ser conscientes de su existencia.

El software libre dificulta el abuso de la posición dominante contractual y prácticas restrictivas de la competencia que caracterizan al propietario, creando una relación mucho más justa entre aquellos que desarrollan el software y los usuarios. En este sentido, y al permitirle adquirir productos de excelente calidad acorde con sus necesidades particulares y controlarlos como desee, el software libre tiende a hacer respetar los derechos del consumidor bastante más que el propietario.

Al promover el uso de software libre, esta ley buscará permitirle a los colombianos tomar un papel activo al adoptar tecnologías. En lugar de recibir nuevas tecnologías sin poder analizarlas a fondo, la industria de software nacional quedará en capacidad de modificarlas y adaptarlas a las necesidades de las industrias locales.

En cuanto a costos, es obvio que la adopción por parte del Estado de sistemas de información licenciados mediante software libre,

realizada de una manera progresiva, le ahorrará al país importantes recursos.

Pero otra es la ganancia que se obtiene al emplear tecnología desarrollada nacionalmente. Según datos del DANE, al menos 165.265 computadores del Estado (el 74%) utilizaban en el año 2001 sistemas operativos que su proveedor consideraba obsoletos y por los que no ofrece soporte. ¿Cuál es el costo que tiene para la nación actualizar el software de esos equipos si se continúa utilizando software propietario?. En el caso de usar software libre, los costos no desaparecerán pero ese dinero se quedará en el país revitalizando la industria local, como afirman los autores.

Es importante resaltar que el software libre no atenta, de ninguna manera, contra los derechos de autor y de propiedad intelectual: no tiene nada que ver con la piratería, en tanto que los autores autorizan explícitamente a los demás a hacer uso de sus creaciones ofreciéndoles las libertades que le son inherentes y que están contenidas en el artículo 1°.

En la exposición de motivos, los autores introducen todo un arsenal de razones que justifican la necesidad imperiosa de una ley como la que se discute. Rogamos, por tanto, remitirse al proyecto original que se encuentra publicado en la *Gaceta del Congreso* número 402 de septiembre de 2002.

#### Modificaciones

El presente proyecto de ley ha desatado una interesante discusión pública en los campos académicos, científicos y de los medios de comunicación, en la que se presentaron muchos argumentos a favor y algunos en contra.

Uno de los puntos de mayor controversia ha sido la consideración de algunos sectores, en el sentido que el proyecto original era, de algún modo, excluyente y limitaba la libre competencia, por cuanto establecía el empleo exclusivo de software libre en las instituciones del Estado. Si bien a esta consideración le cabe una buena discusión, no entraremos aquí a darla. Igualmente, se planteó que la adopción abrupta y exclusiva del software libre traería considerables costos para el cambio de sistemas de información.

Los anteriores puntos de controversia han sido solucionados por los ponentes, al introducir la característica *preferencial* en vez de la *exclusiva*. Este cambio hace inocuos los artículos de las excepciones y los plazos y modifica a otros. Se excluyen así, los artículos inocuos.

Se introdujo, en el mismo artículo (4°), un párrafo que permite la coexistencia de ambos tipos de software.

Fueron suprimidos también, los artículos referidos a la Comisión de Sistemas Informáticos como autoridad de aplicación, por cuanto son contrarias al artículo 154 de la Constitución, que le otorga iniciativa legislativa exclusiva al Gobierno cuando se trate de leyes que pretendan crear o suprimir entidades del orden nacional. Sin embargo, la mayoría de las funciones de la eliminada Comisión fueron agregadas a las del Ministerio de Comunicaciones.

Se proponen otros cambios para mejorar en concordancia y redacción.

El título del proyecto fue modificado pues se consideró que su objetivo es la reglamentación de las comunicaciones entre el Estado y la ciudadanía por medios informáticos.

#### Proposición

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 83 de 2002 Cámara, *por medio de la cual se reglamentan las comunicaciones del Estado con los ciudadanos mediante programas informáticos y se dictan otras disposiciones*, teniendo en cuenta las modificaciones señaladas y contenidas en el texto que se propone.

Alexánder López Maya,  
Ponente.

## TEXTO PROPUESTO

### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 83 DE 2002 CAMARA

por medio de la cual se reglamentan las comunicaciones del Estado con los ciudadanos mediante programas informáticos y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

#### CAPITULO I

##### Disposiciones generales

Artículo 1°. *Definiciones.* Para los efectos de la presente ley se usarán las definiciones explicadas en el artículo 2° de la Ley 527 de 1999 y se entenderá por:

A. **Programa o software.** Instrucciones, reglas, procedimientos y documentos almacenados electrónicamente de manera tal que un dispositivo de procesamiento pueda utilizarlas para llevar a cabo una tarea específica o resolver un problema determinado.

B. **Código fuente.** Instrucciones, reglas y procedimientos del software en su forma primaria, ideal para ser analizados y modificados por un ser humano. Se incluyen todos los archivos de soporte lógico como tablas de datos, gráficos, especificaciones, documentación, etc., útiles para comprender el funcionamiento del software y aquellos que se necesiten para generarlo en su totalidad.

C. **Software libre o programas libres.** Software licenciado por su autor de manera tal que se ofrezcan a sus usuarios las siguientes libertades:

1. La libertad de ejecutar el programa para cualquier propósito, sin discriminar contra personas o grupos y sin imponer restricciones a las actividades para las que el programa puede ser utilizado.

Esta libertad implica que la licencia del software no incluya ninguna restricción al número de usuarios que pueden ejecutarlo, número de equipos en que se puede instalar, ni propósitos para el que se puede utilizar.

2. La libertad de estudiar la manera en que el programa opera, incluyendo la realización de cualquier tipo de pruebas técnicas y la publicación de sus resultados sin ninguna restricción y adaptarlo a sus necesidades particulares. Para lo anterior es indispensable garantizar que los usuarios del software tengan acceso a su código fuente y que este se encuentre en un formato abierto.

3. La libertad para redistribuir copias del programa, incluido su código fuente, a quien lesee, bajo las mismas libertades que le fueron otorgadas.

4. La libertad de mejorar el programa y distribuir sus mejoras al público bajo las mismas condiciones que le fueron otorgadas con el programa original. Para lo anterior es indispensable garantizar que los usuarios del software tengan acceso a su código fuente y que este se encuentre en un formato abierto.

D. **Software propietario o programas propietarios.** Es todo software que no es libre, es decir, aquel cuyo autor no está dispuesto a licenciar, otorgando a los usuarios todas las libertades enunciadas en el literal c) del presente artículo.

E. **Formato abierto.** Cualquier modo de codificación de información digital que satisfaga las siguientes condiciones:

1. Su documentación técnica completa esté disponible públicamente.

2. Exista al menos un programa de software libre que permita almacenar, presentar, transmitir, recibir y editar cualquier información representada en él.

3. No existan restricciones, incluyendo aquellas basadas en patentes u otros mecanismos legales, para la confección de programas que almacenen, transmitan, reciban o accedan a datos codificados en él.

F. **Software o programas compatibles.** Dos o más programas son compatibles en la medida en que puedan intercambiar información, por utilizar los mismos formatos para representarla y tengan interfaces de usuario, de comunicación con otros programas localmente y a través de redes, de uso de bibliotecas de funciones, de requerimientos sobre la plataforma en la que operan, etc., y similares.

Artículo 2°. *Principios.* Esta ley proclama los siguientes principios que:

1. El Estado propenderá por obtener control efectivo sobre los sistemas de información de los que depende su funcionamiento, evitando depender de proveedores únicos.

2. De conformidad con la Constitución Política, el Estado deberá promover la igualdad de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, evitando forzarlos a depender de proveedores únicos.

3. Con el propósito de garantizar la transparencia, el Estado deberá permitirle al público conocer las tecnologías que utiliza para su funcionamiento, salvo en aquellos casos en que hacerlo implicare riesgos para la seguridad nacional.

4. Para garantizar la seguridad nacional, el respeto a la privacidad de los ciudadanos, y la reserva que de acuerdo a la ley tienen otros asuntos, el Estado optará por sistemas de información que garanticen el acceso restringido a los datos relacionados con estos aspectos.

5. Los criterios para la selección de software para uso del Estado, no solamente serán de carácter técnico y económico, sino que considerarán su esquema de licenciamiento, en aras de dar cumplimiento a los principios contenidos en la presente ley.

6. El Estado deberá promocionar el desarrollo de la industria de software nacional.

Artículo 3°. *Interpretación.* Las cuestiones relativas a materias que se relacionen con la presente ley y que no estén expresamente resueltas en ella, serán dirimidas de conformidad con los principios generales en que ella se inspira, señalados en el artículo 2°.

#### CAPITULO II

##### Ambito de aplicación

Artículo 4°. *Aplicación de software libre.* Todas las instituciones del Estado y las empresas donde el Estado posea mayoría accionaria emplearán, de manera preferencial, software libre en sus sistemas de información. A través de software libre, se le entregará información al público.

Parágrafo. El presente artículo no significa que dichas instituciones y empresas no puedan utilizar otro tipo de software que se adapte a sus requerimientos técnicos específicos.

Artículo 5°. *Publicidad.* Las Instituciones del Estado y las empresas en que este tenga mayoría accionaria estarán obligadas, en el primer año contado a partir de la expedición de la presente ley, a elaborar y, en adelante, a mantener un listado de las aplicaciones de software que utilizan. Para el software adquirido después de la expedición de esta ley, las entidades mencionadas deberán exponer las razones por las cuales optaron por software propietario, cuando se dé el caso. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comunicaciones, será responsable de hacer pública esta información a través de un repositorio público de información digital, en formato abierto.

Las actualizaciones de un componente de software y el mantenimiento que conlleve a las mismas, serán consideradas como nuevas adquisiciones.

Parágrafo. Cuando alguna entidad del Estado, según lo especificado en el artículo 4°, opte por utilizar software propietario para almacenar o procesar información cuya privacidad se deba garantizar, o que sea de importancia para la seguridad nacional, el Ministerio de Comunicaciones publicará un reporte en los medios explicando los riesgos de uso de software propietario en ese caso particular.

Artículo 6°. *Responsabilidad legal.* El representante legal y el jefe de sistemas dentro de cada entidad sobre la que tenga alcance el artículo 4°, o quienes en ella cumplan sus funciones, serán solidariamente responsables por el cumplimiento de esta ley en su institución.

Artículo 7°. *Educación.* En todas las instituciones de educación, oficiales y privadas, se implementará la enseñanza de sistemas de software libre, prioritariamente a la de sistemas propietarios. Al interior de las instituciones de educación superior se incentivará la creación de grupos conformados por docentes y estudiantes para la producción, distribución, implementación y/o capacitación sobre software libre.

### CAPITULO III

#### Entidad de control

Artículo 8°. El Ministerio de Comunicaciones será la entidad encargada de efectuar el control y verificar el cumplimiento de la presente ley. En este sentido, serán parte de sus funciones:

1. Crear, publicar y mantener actualizada una recopilación en Internet de software libre,

2. Promover y facilitar el desarrollo y avance de software libre, en especial aquel que sea de interés para el Estado.

3. Garantizar el acceso de los ciudadanos al software libre, incluido su código fuente, utilizado por el Estado, salvo en aquellos casos en que pueda vulnerarse el principio contemplado en el numeral 4 del artículo 2° de la presente ley,

4. Realizar y mantener actualizado un inventario de las necesidades, según sectores de actividad, para las cuales no existe una solución de software libre satisfactoria, con el objeto de incentivar la investigación y desarrollo de tales soluciones.

5. Crear y mantener espacios y mecanismos de comunicación y participación masiva que les permita a los ciudadanos y entidades interesados participar en procesos de veeduría sobre la aplicación de la presente ley.

6. Apoyar a las entidades comprendidas en el artículo 4° de la presente ley, de la siguiente manera:

1. Les informará sobre las condiciones de aplicación de la presente ley.

2. Apoyará su proceso de transición de software propietario a software libre.

3. Velará por la compatibilidad del software que utilicen y

4. Determinará cuáles licencias particulares cumplen con los suficientes requisitos para que los programas que sean ofrecidos al público bajo ellas sean considerados software libre.

### CAPITULO IV

Artículo 9°. El artículo 6° de la Ley 527 de 1999 quedará así:

*Artículo 6°. Escrito.* Cuando cualquier norma requiera que la información conste por escrito, ese requisito quedará satisfecho con un mensaje de datos, si la información que este contiene es accesible para su posterior consulta y se encuentra en un formato abierto.

Lo dispuesto en este artículo se aplicará tanto si el requisito establecido en cualquier norma constituye una obligación, como si las normas prevén consecuencias, en el caso de que la información no conste por escrito.

Artículo 10. El artículo 12 de la Ley 527 de 1999 quedará así:

*Artículo 12. Conservación de los mensajes de datos y documentos.* Cuando la ley requiera que ciertos documentos, registros o informaciones sean conservados, ese requisito quedará satisfecho mediante la conservación de los mensajes de datos, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

1. Que la información que contengan sea accesible para su posterior consulta en un formato abierto.

2. Que el mensaje de datos sea conservado en el formato en que se haya generado, enviado o recibido o en algún formato que permita demostrar que reproduce con exactitud la información generada, enviada o recibida; y

3. Que se conserve, de haber alguna, toda información que permita determinar el origen, el destino del mensaje, la fecha y la hora en que fue enviado o recibido.

No estará sujeta a la obligación de conservación, la información que tenga por única finalidad facilitar el envío o recepción de los mensajes de datos.

Artículo 11. *Comunicación de mensajes de datos.* Para la comunicación de mensajes de datos con terceros las entidades públicas utilizarán únicamente formatos abiertos.

Artículo 12. *Firmas digitales.* En cualquier mensaje de datos emitido por una entidad pública en la cual se use o se requiera una firma, esta deberá ser efectuada de manera tal que exista al menos un programa de software libre que pueda verificarla.

Artículo 13. El artículo 28 de la Ley 527 de 1999 quedará así:

*Artículo 28. Atributos de una firma digital.* El uso de una firma digital tendrá la misma fuerza y efectos que el uso de una firma manuscrita, si aquella incorpora los siguientes atributos:

1. La información utilizada para su generación es única a la persona que la emite.

2. Es susceptible de ser verificada utilizando software libre.

3. La información utilizada para su generación está bajo el control exclusivo de la persona que la emite.

4. Está ligada a la información o mensaje, de tal manera que si estos son cambiados, la firma digital es invalidada.

5. Está conforme a las reglamentaciones adoptadas por el Gobierno Nacional.

Artículo 14. La presente ley rige a partir de su promulgación, modifica los artículos 6°, 12 y 28 de la Ley 527 de 1999 y deroga las normas que le sean contrarias.

*Firma ilegible.*

\* \* \*

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

**AL PROYECTO DE LEY NUMERO 083 DE 2002 CAMARA**  
*por medio de la cual se incentiva el uso de software libre como mecanismo para fomentar el respeto a los derechos constitucionales de los ciudadanos e incentivar el desarrollo tecnológico de la Nación.*

Bogotá, D. C., 26 de abril de 2003

Doctor

ALEXANDER LOPEZ MAYA

Presidente Comisión Sexta

Cámara de Representantes

Ciudad

Ref. Ponencia Proyecto de ley número 083 de 2002 Cámara:

De conformidad con lo establecido en el Reglamento del Congreso, Ley 5ª de 1992, presentamos para su consideración y por su digno conducto a los demás miembros de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, el informe de Ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 083 de 2002 Cámara, *por medio de la cual se incentiva el uso de software libre como mecanismo para fomentar el respeto a los derechos constitucionales de los ciudadanos e incentivar el desarrollo tecnológico de la Nación*, de autoría de los honorables Congresistas: *Pedro Arenas, Wilson Borja, Gustavo Petro, Venus*

*Albeiro Silva, Hugo Ernesto Zárrate, Wellington Ortiz, Luis Carlos Avellaneda, Javier Cáceres, Piedad Córdoba y Gerardo Jumi.*

Atentamente,

*Plinio Olano Becerra, Rocío Arias Hoyos,*  
Representantes a la Cámara.

\* \* \*

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 083 DE 2002 CAMARA

*por medio de la cual se incentiva el uso del software libre como mecanismo para fomentar el respeto a los derechos constitucionales de los ciudadanos e incentivar el desarrollo tecnológico de la Nación.*

#### 1. Estructura del proyecto

El proyecto de ley en cuestión contiene cuatro capítulos:

– En el primer capítulo se realizan unas definiciones sobre los términos utilizados en el resto del proyecto, particularmente respecto a materias de software, formato y programas, las cuales son de aceptación universal. Adicionalmente, se establecen unos principios generales, que se fijan como criterios de interpretación.

– En el segundo capítulo se determina el ámbito de aplicación, partiendo de una norma que se convierte en el pilar básico del proyecto, contenida en su artículo 4º: “Todas las instituciones del Estado y las empresas donde el Estado posee mayoría accionaria emplearán exclusivamente software libre en sus sistemas de información”.

– En desarrollo de esta norma se establecen algunas excepciones, con un régimen de publicidad; se determinan responsables por la aplicación de la misma; plazos para su puesta en práctica e, incluso, una prioridad educativa para la enseñanza de sistemas de software libre frente a los sistemas de software propietario.

– En el tercer capítulo se crea una Comisión de Sistemas Informáticos, como autoridad para la aplicación de esta ley; se establecen sus funciones, así como la composición y forma de elección de su Junta Directiva.

– En el cuarto capítulo se realizan modificaciones a la Ley 527 de 1999 (*por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones*), para adaptar algunas de sus normas a la nueva regulación que implicaría la vigencia de la ley de cuyo proyecto nos ocupamos.

#### 2. Exposición de motivos

En la exposición de motivos del proyecto se realizan, en primer lugar, algunas consideraciones sobre la importancia de la inserción de nuestro país en la corriente de avances tecnológicos e informáticos, y sobre el desarrollo que ha tenido el llamado software libre (o software de código fuente abierto) en los últimos tiempos.

Se diferencia este tipo de software del llamado software “propietario” en que el primero otorga libertades para ejecutar el programa para cualquier propósito, para estudiarlo y adaptarlo, para redistribuir copias incluyendo su código fuente y para mejorarlo y distribuir sus mejoras, en tanto el segundo no incluye alguna de estas prerrogativas.

Se informa, además, sobre diversas organizaciones internacionales, extranjeras y colombianas que han optado por confiar sus sistemas de información a aplicaciones de software libre, así como se da cuenta de algunos Gobiernos (el de Malasia y el de la región de Extremadura en España) que lo han adoptado y de otros que estudian políticas para incrementar su uso o en los cuales –como ocurre en Colombia– cursan proyectos de ley para incentivarlo, sin que sepamos hasta ahora sobre el buen o mal curso que hayan tenido dichos proyectos.

En la parte final de la exposición de motivos se afirma que el uso exclusivo del software libre por parte del Estado, establecido por ley,

estimulará la industria de desarrollo de software local (porque podrían tener acceso al código fuente de los sistemas y realizar alteraciones o mejoras a los mismos), aumentará la seguridad nacional (porque el Estado podrá controlar plenamente el software que utiliza para manejar su infraestructura y sus bases de datos), garantizará el buen manejo de la información confidencial (porque el proveedor de software no puede controlar o interferir de manera remota) y permitirá el acceso de los ciudadanos a la información pública, incluido el software libre en los sistemas del Estado.

#### 3. Consideraciones generales

En una primera y desprevenida lectura del Proyecto de ley número 083 y de su correspondiente exposición de motivos, salta a la vista una flagrante contradicción que es necesario considerar.

Por una parte, el proyecto pretende “incentivar el uso de software libre” y “fomentar el respeto a los derechos constitucionales de los ciudadanos” (entre los que se citan, en la exposición de motivos, el derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones recogidas en bancos de datos y archivos, y el derecho a acceder a los documentos públicos).

Por otra parte, en su artículo 4º, el proyecto establece una exclusividad que choca con todo concepto de libertad y que limita de manera grave la posibilidad del Estado, a través de sus diferentes instituciones y empresas, de escoger el software que mejor se adapte a sus necesidades.

Es decir, al tiempo que se busca incentivar el software libre (precisamente por las libertades que este otorga) se quita la libertad a los entes estatales para escoger el software que más les convenga, obligándolos a emplear **exclusivamente** el llamado software libre en sus sistemas de información. El proyecto plantea la realidad que todos percibimos, respecto a los rápidos y radicales cambios que se presentan en el entorno tecnológico, de los cuales no podemos ser ajenos, sin embargo es claro que el elemento fundamental del proyecto de ley, no es en realidad el de “...estimular el desarrollo de nuestra nación y el bienestar de sus ciudadanos”, sino que por el contrario, lo que busca es generar un mecanismo restrictivo acerca del procedimiento para adquisición y utilización de tecnología por parte de las entidades del Estado.

**El primer requisito de la libertad es que sea libre**, y la “libertad” que pretende defender el proyecto no lo es. Todo lo contrario, el proyecto restringe la libertad de elegir la mejor opción entre varias posibles y obliga a contratar únicamente sistemas de software libre, dejando por fuera la inmensa mayoría del software que circula en el mercado tecnológico.

So pretexto de defender derechos constitucionales de ciudadanos – que no están siendo lesionados por la posibilidad que hoy existe de escoger entre el software propietario y el libre–, se vulnera, eso sí, otros derechos fundamentales consagrados en la Carta Magna.

Lo que vemos, a primera vista, en este proyecto es la imposición al Estado de una camisa de fuerza que lo obliga a adquirir y utilizar sólo determinado tipo de software, quitándole la opción legítima de elegir otro que pueda ser más eficiente o adecuado para su funcionamiento en un momento dado.

Decía Cicerón que “*la libertad no consiste en tener un buen amo, sino en no tenerlo*”. Pues bien: lo que implicaría la aprobación de este proyecto de ley es que se cambie la libertad absoluta que hoy existe de adquirir cualquier clase de software –ya sea libre o propietario–, por la no libertad de estar obligados a tener un único supuesto “buen amo”: el software libre.

Hay que llamar la atención acerca de que el proyecto, en lugar de “incentivar el uso del software libre”, como lo anuncia en su título, lo que realmente pretende es “imponer” su utilización exclusiva por parte de las entidades estatales, llegando al extremo de obligar su enseñanza prioritaria en todas las instituciones educativas.

Una cosa es estimular una práctica, por razones de conveniencia – que habría que sustentar mejor–, y otra cosa, muy distinta, es hacer de dicha práctica un monopolio establecido por ley en perjuicio de todas las otras opciones que ofrece esta nueva y globalizada “sociedad de la información”. A mi juicio el proyecto desconoce una realidad incluida en nuestra Constitución y es la referente a la definición misma del Estado incluida en el título I de la Constitución Política, donde se proclama como un Estado Social de Derecho, organizado como una democracia participativa y pluralista, lo cual conlleva dentro de sus principios el reconocimiento a principios fundamentales como son el derecho al trabajo, a la propiedad, a la igualdad, los cuales serían vulnerados en caso de aprobar el proyecto de ley objeto del presente análisis.

#### 4. Análisis de constitucionalidad y legalidad del proyecto

##### 4.1 Sobre las normas constitucionales:

• **El artículo 13 de la Constitución** ordena que todas las personas recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación. El proyecto de ley viola este derecho puesto que genera discriminación en contra de los fabricantes de software comercial o propietario sin justificación técnica o legal alguna.

• **El artículo 209 de la Constitución Política** ordena que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. El proyecto viola este artículo al poner en riesgo el ejercicio mismo de la función pública obligando a las Entidades a adquirir software que puede resultar ineficiente, inseguro o incompatible con las funciones.

• **El artículo 333 de la Constitución** consagra la libre competencia económica como un derecho de las personas y de la sociedad en general. El proyecto de ley vulnera esta norma constitucional puesto que en lugar de permitir a las entidades estatales escoger el software que desean consumir en consideración a los aspectos normales del mercado (precio, soporte, calidad, etc.), les prohíbe la libre elección sin justificación real y por ende restringe la libre competencia y distorsiona el mercado.

• El proyecto de ley resultaría igualmente violatorio de la legislación reglamentaria del mencionado artículo 333 de la Constitución, que sanciona las prácticas contrarias a la libre competencia, y especialmente el **numeral 2 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992** que prohíbe a las empresas aplicar condiciones discriminatorias para operaciones equivalentes. Así mismo bajo el **artículo 34 de la ley 142 de 1994** las empresas (incluidas estatales) que presten servicios públicos deben evitar privilegios y discriminaciones injustificados y abstenerse de restringir la competencia.

• El proyecto de ley viola el **artículo 336 de la Constitución** que prohíbe crear monopolios salvo como arbitrio rentístico con finalidad de interés público o social. El proyecto monopoliza el suministro de software con base en consideraciones que nada tienen que ver con un arbitrio rentístico.

• **El artículo 58 de la Constitución** garantiza la propiedad privada y los derechos adquiridos, en desarrollo de lo cual el **artículo 336 de la Constitución** establece que en caso de crearse un monopolio debe previamente indemnizarse plenamente a los afectados. El proyecto de ley pretende arrebatar derechos adquiridos monopolizando el suministro de software al Estado, sin indemnizar a los afectados.

• La libertad económica y la iniciativa privada están protegidas en el **artículo 333 de la Constitución**, dentro del marco del bien común. Esta norma sería vulnerada por el proyecto de ley al limitarse injustificadamente la libertad de empresa.

• El derecho al trabajo consagrado en el artículo 25 de la Constitución también se vulneraría al restringir la empresa privada del software propietario que es en Colombia una importante fuente de trabajo.

##### 4.2 Sobre los principios de la contratación estatal y el acuerdo sobre contratación pública de la Organización Mundial del Comercio (OMC)

• El deber de selección objetiva consagrado en los **artículos 24, 29 y 30 de la Ley 80 de 1993** prescribe que debe seleccionarse para contratar con el Estado el ofrecimiento más favorable según criterios de cumplimiento, experiencia, organización, equipos, plazo y precio, sin consideraciones subjetivas ni de afecto o interés. El proyecto de ley viola este principio al prohibir la presentación de ofertas en los procesos de selección del Estado con base en criterios subjetivos, cuando las ofertas prohibidas bien pueden resultar más favorables.

• El proyecto de ley viola el principio de igualdad de condiciones entre licitantes consagrado en los **artículos VII, X y XV del Acuerdo Sobre Contratación Pública Anexo al Tratado Constitutivo de la OMC**, ratificado por Colombia mediante Ley 179 de 1994, según los cuales no debe prohibirse a ningún oferente participar en licitación pública, y en caso de licitación privada debe seleccionarse de manera justa y no discriminatoria a los proveedores que pueden participar.

• El proyecto de ley viola el principio de transparencia según el cual las entidades estatales al contratar deben hacer licitación pública, salvo las justificaciones expresamente previstas en la ley. No existiría justificación alguna bajo el **artículo 24 de la Ley 80**, ni bajo el **artículo XV del Acuerdo sobre Contratación Pública del Tratado Constitutivo de la OMC**, que contienen las justificaciones que la ley prevé y puede prever para prescindir de licitación pública.

• De conformidad con la exposición de motivos del proyecto se busca que las empresas públicas tengan únicamente software producido o con valor adquirido nacional. Ello viola el **artículo III del Acuerdo sobre Contratación Pública del Tratado Constitutivo de la OMC**, el cual consagra trato nacional y no discriminatorio para los oferentes de Estados parte del tratado.

#### 5. Inconveniencia del proyecto

La misma exposición de motivos del proyecto nos da también razones para dudar sobre la conveniencia de convertirlo en Ley de la República.

– Dice que en una gran mayoría de las licencias del software propietario no se ofrece garantía, “de modo tal que el proveedor no está obligado a solucionar ninguna clase de errores”, pero dice también a renglón seguido que “en las licencias de software libre tampoco suele ofrecerse ninguna garantía”.

– Confiesa que “hay muchos programas de software libre de muy mala calidad” y que “existen algunas pequeñas labores para las que el software libre aún no es tan adecuado como el propietario”. Esto se repite al final del escrito, cuando se dice que “hay algunas labores para las que el software libre aún no se encuentra preparado para reemplazar al propietario”.

– Se acepta, igualmente, que “en Colombia y el mundo el uso de software propietario es aún mucho más común que el de software libre”.

– En cuanto a los costos del software propietario, por la necesidad de su actualización, (lo cual se aplica a cualquier tipo de software), afirma que “en el caso del software libre, los costos no desaparecerán pero ese dinero se quedará en el país revitalizando la industria local”.

– Finalmente, se afirma que es posible que un proveedor de software propietario inserte en él funcionalidad escondida de propósitos dudosos, pero se reconoce luego que “el software libre no está totalmente exento de esta clase de problemas”.

En nuestro entender la cuestión no radica en si es mejor o no el software propietario o el software libre. Cada cual tiene sus ventajas y sus desventajas, dependiendo de cada situación y de las necesidades de cada entidad. La cuestión está en si resulta válida la decisión que propone el proyecto de imponer una exclusividad restrictiva, obligando a todas las instituciones del Estado y a las empresas de mayoría estatal a emplear **exclusivamente** software libre en sus sistemas de información.

En desarrollo de esta facultad, —de acuerdo con lo dicho en la exposición de motivos—, entidades como Telecom, el Ideam, la Armada Nacional, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Casa Nacional del Profesor y la Defensoría del Pueblo han decidido utilizar software libre en diferentes procesos. Esto es una prueba más de la irrelevancia del proyecto propuesto, pues todas estas entidades han podido contratar software libre sin necesidad de una ley que las obligue a hacerlo. Lo ilógico, lo inconveniente, lo inconstitucional, sería obligarlas mediante una norma legal a contratar exclusivamente software libre, cuando hay tantas razones que nos hacen dudar de la procedencia de tal exclusividad.

Para “incentivar el uso del software libre” no se requiere crear un monopolio de oferta como el que, en el fondo, propone el proyecto, ni restringir la oferta —y hasta la enseñanza— del software propietario como si se tratara de algo dañino y perjudicial. Por el contrario, lo que deben hacer quienes están convencidos de las bondades del software libre —que las tiene— es seguir acumulando y divulgando razones para que otras entidades —estatales o privadas— contemplen la posibilidad de su uso, sin necesidad de imponerlo por ley.

Por supuesto, compartimos los propósitos de transparencia y de participación ciudadana que invoca la exposición de motivos, pero estos bien pueden cumplirse mediante el impulso de la importante Agenda de Conectividad que viene implementando el Estado colombiano, mediante programas de transparencia y comunicación como “Gobierno en Línea”, o a través del proyecto de ley de TIC’s, presentado por el Ministerio de Comunicaciones, que hoy cursa en el Congreso.

La tecnología y la ciencia están revolucionando al mundo, configurando lo que acertadamente la exposición de motivos llama la “sociedad de la información”. Es claro igualmente, como lo señalan diversos estudios, entre otros de Naciones Unidas, que la apropiación de estas tecnologías y la inserción de los países en desarrollo en las corrientes modernas de conocimiento son esenciales para contribuir a cerrar la brecha entre países ricos y en desarrollo. En este sentido, es fundamental para el desarrollo productivo y el bienestar de los colombianos que el Estado tenga una política pública encaminada a favorecer el desarrollo de la industria de la tecnología y los servicios asociados a ella.

La pregunta central entonces es si el proyecto en discusión sirve ese propósito. La respuesta claramente es no.

El proyecto de ley está basado en dos presupuestos fundamentalmente errados. Por una parte, supone que, contrario a lo que la misma exposición de motivos pretende defender, cerrando las fronteras del conocimiento al 95% de la tecnología actual (representada en programas bajo licencia) el país va a acceder a los descubrimientos más recientes. Segundo, el proyecto de ley pretende montar un modelo de desarrollo para la industria de la tecnología, cerrando la posibilidad a ese sector de desarrollarse vía la generación de riqueza y de empleo con la venta de programas propietario que incentivan y recompensan al creador y al innovador.

De estos dos errores fundamentales se desprende una propuesta de política inadecuada que busca cerrar el sistema de contratación pública a la competencia, excluyendo a las empresas de software que operan sobre esquemas diferentes al del software libre.

La exposición de motivos también señala que el software libre sería una herramienta importante para garantizar **el derecho de los ciudadanos a la información**. Es necesario subrayar que los problemas de acceso a la información del Estado en Colombia no radican en el tipo de software utilizado sino en una muy limitada capacidad instalada de equipos y de comunicaciones. El problema no es que el ciudadano no tiene plata para comprar software sino que no tiene plata para comprar computador y que el acceso a Internet sigue siendo extremadamente limitado en el conjunto del territorio nacional.

Por ello, con razón el Estado y el sector privado se han concentrado en la necesidad de masificar el acceso a los computadores y a la Red con programas como la agenda de conectividad, el plan Profe, la RedP en Bogotá o el programa de acceso a Internet de las EPM.

Finalmente, es necesario subrayar que hoy en día existen programas gratuitos que permiten la visualización de documentos elaborados en cualquier programa, por lo cual es claro que para facilitar el acceso del ciudadano a los documentos públicos no se requiere que el Estado utilice exclusivamente software libre.

En concepto del Ministerio de Comunicaciones el proyecto objeto de estudio viola entre otros, el derecho a la igualdad, el derecho a la libre competencia económica, el artículo 336 de la C. P., el derecho al trabajo, etc.

#### Sobre el derecho a la igualdad

El proyecto de ley, al prohibir que las entidades del Estado y las empresas donde el Estado posea mayoría accionaria contraten el licenciamiento de software con proveedores comerciales, está estableciendo una discriminación en contra de tales proveedores, que no está justificada en criterio de razonabilidad y proporcionalidad, al punto que no pasaría el test de razonabilidad que utiliza la honorable Corte Constitucional en caso de presuntas vulneraciones a este derecho. Ha dicho la alta Corporación:

*“En el caso concreto del principio de igualdad, el concepto de proporcionalidad significa, por tanto, que un trato desigual no vulnera ese principio sólo si se demuestra que es (1) adecuado para el logro de un fin constitucionalmente válido; (2) necesario, es decir, que no existe un medio menos oneroso, en términos del sacrificio de otros principios constitucionales, para alcanzar el fin; y (3) proporcionado, esto es, que el trato desigual no sacrifica valores y principios (dentro de los cuales se encuentra el principio de igualdad) que tengan un mayor peso que el principio que se quiere satisfacer mediante dicho trato”.*

En efecto, si el fin perseguido consiste en incorporar al país en la sociedad del conocimiento mediante la apropiación de tecnologías y la inserción de los países en desarrollo en las corrientes modernas de conocimiento, como elementos esenciales para contribuir a cerrar la brecha entre países ricos y en desarrollo, el trato desigual establecido en el proyecto no puede considerarse adecuado para el logro del mismo, en tanto, si casi un 100% de la tecnología actual está representada en programas otorgados bajo licencia comercial, no será bloqueando el acceso a dicha tecnología como la sociedad va a acceder a los últimos adelantos tecnológicos y del conocimiento. En ese sentido, al no pasar siquiera la primera pregunta del test, no sería necesario continuar con el mismo.

No obstante se abordará el segundo paso, únicamente a efectos de demostrar su absoluta violación a la Carta Política. En este punto, cabe decir que dicho trato desigual no es necesario para alcanzar el fin perseguido, pues existen múltiples formas menos gravosas de lograrlo, como podrían ser por ejemplo los programas de agenda de conectividad, Compartel, Computadores para Educar y muchos de ese estilo que adelanta el Gobierno Nacional y que han permitido cerrar la brecha digital.

Finalmente, el trato desigual de la norma no es proporcional, pues sacrifica valores y principios que tienen un mayor peso que el principio que se quiere satisfacer mediante dicho trato, como son el derecho a la igualdad, el derecho al trabajo, la libre competencia económica, la prestación de los servicios públicos, los principios que rigen la función administrativa, la protección del patrimonio público, el derecho a la propiedad privada, etc., que también resultan vulnerados, como se explicará adelante.

De otra parte, quien desarrolla programas de software, tiene la titularidad de los derechos de autor sobre la misma, es decir, es su propietario intelectual. El proyecto, sin lugar a dudas, implica un desestímulo a la creación y desarrollo de software, pues es claro que la remuneración por el licenciamiento constituye un incentivo importante para su promoción. Si ello es así, no existe una justificación razonable para que el Estado desestime la generación de propiedad intelectual en relación con proveedores de software, y no en relación con otros tipos de propiedad intelectual. La honorable Corte Constitucional ha dicho al respecto:

*“Como se dijo, la protección constitucional a los derechos emanados de la propiedad intelectual se concreta en los términos y formalidades que establezca la ley, según precisa referencia del artículo 61 de la Carta.*

*Pero, desde luego, como resulta de nutrida jurisprudencia de esta Corte, el hecho de que el legislador haya sido autorizado por la Constitución para establecer las reglas relativas a la protección de los derechos integrantes de la propiedad, no lo habilita para contrariar postulados de rango constitucional, como el de la igualdad, que, como lo ha venido enseñando la Corte, exige del Estado y de las autoridades dar el mismo trato y aplicar las mismas normas a quienes se encuentran en iguales circunstancias, y trato divergente y normas diversas, adaptadas a su situación, a quienes se ubican en hipótesis distintas”.*

#### **Sobre el derecho a la libre competencia económica**

El constituyente de 1991 consideró que la libre competencia económica, como derecho de todos, era el mejor camino para lograr un crecimiento y desarrollo económico adecuado a efectos de mejorar la calidad de vida de los colombianos. Es así como la Corte Constitucional ha dicho:

*“La libre competencia, desde el punto de vista subjetivo, se consagra como derecho individual que entraña tanto facultades como obligaciones. En una perspectiva objetiva, la libre competencia adquiere el carácter de pauta o regla de juego superior con arreglo a la cual deben actuar los sujetos económicos y que, en todo momento, ha de ser celosamente preservada por los poderes públicos, cuya primera misión institucional es la de mantener y propiciar la existencia de mercados libres. La Constitución asume que la libre competencia económica promueve de la mejor manera los intereses de los consumidores y el funcionamiento eficiente de los diferentes mercados.*

(...)

*La conservación de un sano clima agonal entre las fuerzas económicas que participan en el mercado, redundará en enormes beneficios para el consumidor que podrá escoger entre diversas cantidades y calidades de productos, y gozar de mejores precios y de las últimas innovaciones. Por su parte, los empresarios, si los mercados son abiertos y transparentes, se ponen a cubierto de conductas abusivas y encontrarán siempre un incentivo permanente para aumentar su eficiencia. La competencia, como estado perpetuo de rivalidad entre quienes pretenden ganar el favor de los compradores en términos de precios y calidad, al mediatizarse a través de las instituciones del mercado, ofrece a la Constitución económica la oportunidad de apoyarse en ellas con miras a propugnar la eficiencia de la economía y el bienestar de los consumidores.*

*El objeto tutelado por la Constitución es el proceso mismo de competencia, con independencia de los competidores, sean estos grandes o pequeños. De ahí la importancia de que el análisis de las medidas legales tome en consideración las condiciones y el contexto reales que en un momento dado se dan en cada uno de los mercados, si en verdad ellas se proponen, como debe serlo, obrar sobre sus fallas estructurales o dinámicas a fin de restablecer o instaurar un margen adecuado de elasticidad y desconcentración.*

(...)

*Corresponde a la ley no solamente delimitar el alcance de la libertad económica, sino, además, disponer que el poder público impida que se obstruya o se restrinja y se evite o controle cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. Entre los distintos modelos de organización del mercado, la Constitución ha optado por uno que privilegia la libre competencia, para lo cual se reserva a la ley, vale decir, al Gobierno democrático, la función de velar por que se configuren las condiciones que lo hacen posible”.*

Como puede verse, el proyecto impide que los proveedores de software comercial concurren al mercado para ofrecer bienes y servicios al Estado, lo cual resulta paradójico teniendo en cuenta que, en virtud de lo dispuesto en la Carta, es el Estado mismo quien debe velar por que se configuren las condiciones que hagan posible la libre competencia.

Un análisis del proyecto en el contexto de la Doctrina Constitucional citada, permite señalar que el Estado no pretende mantener ni propiciar la existencia de mercados libres, ni conservar un sano clima entre las fuerzas económicas que participan en el mercado, ni toma en consideración las condiciones y el contexto reales que en este momento se están dando en el mercado del software en Colombia como una oportunidad de desarrollo y generación de empleo.

#### **Sobre el artículo 336 de la Constitución Política**

El proyecto de ley, al señalar que el Estado o las empresas en la que tenga mayoría accionaria sólo podrán usar software libre, está creando un monopolio en el suministro de software en favor de los proveedores de este tipo, frente a un gran consumidor como es el Estado y sus empresas. Por tanto, si a quienes concurren al mercado a proveer software comercial al Estado, se les va a privar de una actividad lícita, puede haber lugar a que este se vea obligado a indemnizar a quienes serán privados de esa actividad económica, lo cual sería absolutamente perjudicial para el país, máxime cuando no existen las razones que justifiquen tal medida.

#### **Sobre el derecho al trabajo**

El artículo 4° del proyecto, genera como consecuencia práctica, el que muchas personas que se dedican al desarrollo y provisión de software bajo licenciamiento comercial o trabajan para empresas que se dedican a tal actividad, se vean privadas de hacerlo, al no poder acceder a un consumidor como el Estado, sin que exista una justificación razonable para ello. En consecuencia, se presenta una violación al artículo 25 de la Constitución, pues el Estado no sólo no respeta el derecho al trabajo, sino que no le estaría brindando la protección debida.

#### **6. Conclusiones**

– Con fundamento en lo anteriormente expuesto, el proyecto en estudio es viable con una modificación al artículo 4° del proyecto que constituye la columna vertebral de esta iniciativa, así:

**“Aplicación del software libre.** Todas las instituciones del Estado y las empresas donde el Estado posea mayoría accionaria **podrán** emplear Software Libre en sus sistemas de información”.

De esta manera, no se vulneraría ninguno de los derechos constitucionales analizados en la parte motiva de esta ponencia, como

tampoco se estaría estableciendo un monopolio en perjuicio de quienes promueven otra clase de software.

– Una segunda opción nos lleva a pensar que siendo el artículo 4º modificado como se anota, y siendo este la médula del proyecto, los demás artículos no tendrían razón de ser, pues no contemplando dicho artículo esa fuerza obligante, no se estaría introduciendo novedad alguna en el campo de los sistemas de información de las entidades del Estado. Por las razones expuestas presentamos la siguiente

### 7. Proposición

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a los honorables Representantes integrantes de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, archivar el Proyecto de ley número 083 de 2002 Cámara, *por medio de la cual se incentiva el uso del software libre como mecanismo para fomentar el respeto a los derechos constitucionales de los ciudadanos e incentivar el desarrollo tecnológico de la Nación.*

Atentamente,

*Plinio Edilberto Olano Becerra,*

Representante a la Cámara por Bogotá, D. C.

*Rocío Arias Hoyos,*

Representante a la Cámara por Antioquia.

\* \* \*

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

#### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 084 DE 2002 CAMARA

*por la cual se modifica parcialmente la Ley número 509 de 1999*

*y se dictan otras disposiciones.*

Señores

HONORABLES REPRESENTANTES

Comisión Séptima

Procedo a rendir informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley, *por la cual se modifica parcialmente la Ley número 509 de 1999 y se dictan otras disposiciones*, de autoría del honorable Representante Buenaventura León León.

#### Pretensión del proyecto

El proyecto de la referencia pretende como propósito esencial facilitar al núcleo familiar de las 79.435 madres comunitarias del país (fuente: ICBF, mayo 2003) el disfrute de los beneficios de la Seguridad Social en Salud dentro del régimen contributivo. Iniciativa esta que busca equidad y justicia social en tratándose de quienes (las Madres Comunitarias) indiscutiblemente desarrollan un trabajo solidario y voluntario en la formación de la niñez de las poblaciones pobres y vulnerables, especialmente en las áreas rurales.

La exposición de motivos del proyecto resalta ciertos vacíos en la legislación vigente en materia de Seguridad Social para con las Madres Comunitarias (Ley 509 de 1999), que en cuestión de igualdad ante la ley resulta legítimo subsanarse estas deficiencias. En respuesta a esta situación el proyecto procura que:

“1. Las Madres Comunitarias se afilien con el grupo familiar al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud a través de la entidad promotora de salud que escojan. De esta manera se atiende una de sus necesidades más sentidas, cual es la de dar protección a toda su familia.

2. La cotización por la afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud, se hará por un monto equivalente a un 8% del ingreso efectivo que las Madres reciban a título de bonificación por parte del ICBF...

3. Las prestaciones económicas originadas en la enfermedad general de una Madre Comunitaria afiliada como cotizante se reconocerá sobre el total del ingreso base de cotización y a partir del primer día de incapacidad. De esta manera se garantiza que los exigüos ingresos de

las Madres Comunitarias no se vean disminuidos cuando se presente una enfermedad general”. En conclusión el autor del proyecto manifiesta que con este “se logra el justo equilibrio entre el esfuerzo que hace una Madre Comunitaria a favor de la familia y sociedad y la retribución que el Estado les ofrece”.

Analizado el proyecto vemos que responde a la sentida urgencia de brindar igualdad de oportunidades en los Servicios de Salud y Seguridad Social a las Madres Comunitarias. Tal aspiración se fundamenta en los artículos 48 y 49 de la Constitución Política de Colombia. Según el artículo 48 del precepto constitucional la Seguridad Social es un derecho fundamental e irrenunciable y de carácter obligatorio. Es compromiso del Estado garantizar la Seguridad Social a todos los colombianos. El artículo 49 establece que la atención de la salud es un servicio público a cargo del Estado, garantizando a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Pero la realidad hoy en día es otra. Después de diez años de promulgada la Ley 100 de 1993, el núcleo familiar de las Madres Comunitarias, que hoy en día es de aproximadamente 148.165 personas, con un promedio de 2.5 personas por familia (fuente: ICBF, mayo 2003) no ha logrado el acceso pleno de los beneficios de la seguridad social en salud dentro del Régimen Contributivo.

En otro aspecto, el pensional, el proyecto busca que los aportes al régimen general de pensiones de las Madres Comunitarias sean subsidiadas en el 100% siempre que haya cumplido por lo menos un (1) año de servicios como tales, iniciativa justa en la medida en que beneficia a un grupo de población carente de recursos suficientes para acceder al sistema pensional, en virtud que en la actualidad según el artículo sexto de la Ley 509 de 1999, el monto del subsidio es igual al 80% del total de la cotización.

### Proposición

Por las razones expuestas, de manera cordial sugiero a los honorables Representantes de la Comisión Séptima de Cámara, se proceda a darle primer debate al Proyecto de ley número 084 de 2002 Cámara, *por la cual se modifica parcialmente la Ley número 509 de 1999 y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

*Manuel Enríquez Rosero,*

Representante a la Cámara por Nariño

Ponente.

\* \* \*

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

#### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 094 DE 2002 CAMARA

*por la cual se modifica la Ley 21 de 1982*

*y se dictan otras disposiciones.*

Honorable Presidente

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO

Comisión Séptima de Cámara.

Cordial saludo

Siguiendo instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes me permito presentar ante los honorables miembros la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 094 de 2002 Cámara, *por la cual se modifica la Ley 21 de 1982 y se dictan otras disposiciones.*

En un Estado social de derecho se establece que para alcanzar el desarrollo integral del país, el Estado, como rector del mismo, debe fortalecer la soberanía y el régimen democrático, a través del fomento al crecimiento económico, el empleo y la justa distribución del ingreso y la riqueza generada.

Uno de los instrumentos que le permiten ejercer esta función, es el diseño y ejecución de la Ley General de Presupuesto, que anualmente

es revisada para su aprobación por el Congreso. El Presupuesto es el instrumento más ordenado y explícito del que dispone el Gobierno para orientar el tipo de desarrollo que desea para el pueblo, y por ello ayuda a comprender con toda claridad el tipo de compromisos que está dispuesto a asumir, pues en él se establecen las prioridades del gasto público.

En este esquema los funcionarios del Poder Ejecutivo etiquetan en primer lugar como "no programable" del volumen de recursos disponibles, la enorme masa de recursos necesarios para el pago del servicio de las deudas financieras, y hacen después del saldo sobrante la distribución de gastos para las dependencias, programas y políticas públicas. Esto ha propiciado la falta de reconocimiento y atención adecuada de los rezagos sociales, impidiendo con ello que el Estado colombiano cumpla con su función redistributiva.

Las iniciativas en materia presupuestal que ha presentado el Ejecutivo mantienen en su diseño la reducción del gasto público, y de un presupuesto equilibrado a partir de una política monetaria restrictiva, que implica mantener controladas las variables macroeconómicas, para satisfacer las condiciones del acuerdo con el Fondo Monetario. Quedan así incólumes "errores del pasado" como el de la debilidad en la educación rural y el desfinanciamiento de las escuelas y los institutos técnicos agropecuarios, como lo plantea el artículo segundo del presente proyecto.

En estas circunstancias es indispensable recuperar el nivel de inversión pública y un presupuesto más equitativo, que parta del reconocimiento de los rezagos acumulados como deuda social, y les otorgue la misma y esmerada atención que se ha dispensado al tratamiento de las deudas financieras. Para ello, es necesario determinar en primer lugar el gasto anual y plurianual requerido para dar satisfacción a esas prioridades nacionales, lo que significa asumir como compromiso de Estado el cumplimiento puntual de los mandatos constitucionales, y a partir de ellas determinar las posibles fuentes de ingreso, donde podría comenzarse a considerar la corrección de "errores del pasado" como proponer el pago doble del subsidio familiar, en el mes de enero, para los trabajadores de ingresos medios y bajos con el propósito de ayudar a sus economías familiares, como lo plantea el artículo primero del proyecto.

#### **Análisis del artículo primero sobre la cancelación doble del subsidio familiar y sus efectos**

Para iniciar, es preciso anotar que los ingresos de las Cajas de Compensación Familiar provienen de un impuesto de 4% sobre la nómina pagada por los empresarios. El objeto de las Cajas de Compensación es pagar al trabajador beneficiario un subsidio monetario mensual por hijo o persona discapacitada a cargo y subsidios en especie y servicios, tales como útiles escolares, recreación, educación, salud, capacitación, etc.

Las empresas deciden a cuál caja de compensación afilian a sus trabajadores y le pagan a dicha caja el 4% del valor de la nómina. Además del subsidio monetario las cajas tienen obligatoriamente que destinar recursos a subsidios de vivienda de interés social, salud, educación, atención a los niños menores de seis años y apoyo a la jornada escolar complementaria. Además de estos programas obligatorios las cajas están autorizadas para dedicar el resto de los recursos a mercadeo, nutrición, servicios de bibliotecas, recreación, educación, capacitación, crédito de fomento para industrias familiares y salud de sus afiliados, etc. Los recursos que las cajas dedican a estos otros programas los denominan "subsidios en especie y en servicios".

Para efectos del pago del subsidio monetario las cajas distinguen entre afiliados beneficiarios y afiliados no beneficiarios. Los beneficiarios son los afiliados que tienen derecho al subsidio familiar en dinero por ganar hasta cuatro salarios mínimos legales y tener personas a cargo que cumplan con los requisitos para acceder al

subsidio monetario. Dicho subsidio es fijado por persona a cargo del trabajador. Para el promedio de las cajas 53% de los afiliados son beneficiarios.

El subsidio monetario es pagado a cada trabajador por cada persona a cargo y no es un monto fijo. Anualmente las cajas destinan aproximadamente \$450.000 millones al año lo que representa mensualmente unos \$37.500 millones. Se plantea entonces un problema adicional: ¿Cómo realizar un pago doble, en enero, con el mismo monto de aportes? La solución resulta sencilla pero impopular, recortando el monto de los restantes pagos en el año, o recortando otros servicios para evitar el desequilibrio financiero en el sistema.

En efecto, las cajas inicialmente recaudan los aportes del 4% de la nómina y descuentan unos gastos autorizados por ley y sobre el saldo destinan, como mínimo, 55% al pago del subsidio monetario. Ese valor lo distribuyen entre todos los beneficiarios, lo que determina la cuota a pagar a cada uno.

En primer lugar descuentan un porcentaje de los recaudos para administración. Sin embargo, vale la pena aclarar que además de esta proporción que descuentan para gastos generales de administración en varios de los programas descuentan además para la administración específica del programa.

Luego están autorizadas para descontar hasta 3% para reserva legal y hasta 1% para transferencia a la Superintendencia de Subsidio Familiar. En tercer lugar descuentan los recursos que deben destinar al Fondo de Vivienda de Interés Social, Fovis, y a salud. Luego, del saldo que queda, deben destinar, como mínimo, 55% para el pago del subsidio monetario. Las cajas más pequeñas y que poseen poca infraestructura recreacional tratan de competir con las cajas más grandes pagando un subsidio monetario más alto por beneficiario para atraer afiliados y, por lo tanto, destinan más de 55% al subsidio monetario. Así pues, se introducen unos factores de desestabilización al entorno financiero que perturbarían la oferta de sus servicios integrales.

Por las razones anteriormente expuestas, considero prudente suprimir el artículo primero que dice:

Artículo 1°. Adiciónese el artículo 5° de la Ley 21 de 1982 un parágrafo del siguiente tenor:

*Parágrafo.* el subsidio familiar pagadero a los trabajadores de medianos y menores ingresos se cancelará mensualmente, salvo el mes de enero de cada año, el cual se cancelará doble.

#### **Análisis del segundo artículo relacionado con la viabilidad de la educación agropecuaria**

El mercado laboral en el sector agropecuario plantea el reto de la formación técnica profesional, en lo referido a la formación de hombres y mujeres que pueden satisfacer las exigencias que existen y desempeñarse con éxito en el mercado laboral. Cumplir con este reto, obliga a los centros de formación profesional a conocer el mercado laboral y las competencias requeridas por los empleadores o para desempeñarse con éxito en el autoempleo, como pequeño empresario. Las escuelas e institutos técnicos agropecuarios deben contar con recursos financieros específicos para caracterizar en términos generales el mercado laboral en el sector agropecuario colombiano, tanto en la producción primaria como en la periferia del sector donde se encuentran las empresas de servicio que se dedican a la comercialización, o que forman la agroindustria.

A juicio de los expertos, los estudiantes de las escuelas e institutos técnicos agropecuarios demandan de estas ciertos servicios y modelos más avanzados de preparación. Existe el reto de responder a las demandas emergentes de la sociedad, la producción de alimentos, generación de empleos y divisas, para que el país pueda desarrollarse y proteger el ambiente.

Hoy reconocemos que nuestra sociedad, ya no sólo demanda alimentos, sino también la elaboración de materias primas. La agroindustria empieza a ser el fondo focal del sector agropecuario. No es la materia prima que podemos o no utilizar para agregar valor, sino los procesos de transformación que demandan insumos con cierta calidad, con cierta frecuencia y con ciertas cantidades.

En Colombia, la gente no le da importancia a la cantidad de alimentos, sino a la calidad y a la variedad de éstos, advirtiéndose que la sociedad moderna demanda cada vez agroempresarios, no solamente obreros rasos. Queremos personas con una orientación hacia el mercado, al mismo tiempo que tengan una orientación hacia el campo. Si no entienden cómo funciona el mercado, si no entienden cómo funciona una orientación moderna, si no pueden protagonizar o, por lo menos, participar en cambios organizativos y en sistemas eficientes (los nuevos técnicos agropecuarios), no son útiles para las empresas modernas.

Es decir, así como los ejes de calidad y equidad se constituyen actualmente en un desafío permanente para los responsables del diseño de las políticas educativas en general, constituyen un doble desafío cuando se considera el caso específico de la población rural colombiana que posee requerimientos específicos a los que el sistema educativo debe dar respuesta.

Frente a ello los servicios educativos en el sector agropecuario requieren formas alternativas de organización, preparación específica de los docentes, proyectos curriculares adecuados, etc.; es decir, requieren de la inversión, revisión y adecuación de una serie de componentes y dispositivos de la gestión educativa que permitan la construcción de respuestas adecuadas a las demandas actuales de la población rural en materia educativa.

Es por ello de capital importancia que el Congreso reconozca el tamaño de las necesidades sociales en educación, salud, cultura, pensiones, vivienda, salario y empleo, y que estas tengan prioridad sobre la deuda financiera. Ni la ciudadanía ni los representantes populares pueden estar al margen de estas decisiones que les afectan directamente.

Por lo anterior someto ante los honorables miembros de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes la siguiente proposición:

Dese primer debate para aprobar el Proyecto de ley número 094 de 2002 Cámara, *por la cual se modifica la Ley 21 de 1982 y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,

*Miguel Durán Gelvis,*

Representante por el departamento del Cesar.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES

#### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 094 DE 2002 CAMARA

(octubre de 2002)

*por la cual se modifica la Ley 21 de 1982*

*y se dictan otras disposiciones.*

Suprímase. Artículo 1°. Adiciónese el artículo 5° de la Ley 21 de 1982 un parágrafo del siguiente tenor:

*Parágrafo.* El subsidio familiar pagadero a los trabajadores de medianos y menores ingresos se cancelará mensualmente, salvo el mes de enero de cada año, el cual se cancelará doble.

Artículo 2°. El artículo 11 de la Ley 21 de 1982 quedará así:

*Artículo 11.* Los aportes hechos por la Nación, los departamentos, distritos y municipios, tendrán la siguiente destinación:

1. El cuatro por ciento (4%) para proveer el subsidio familiar.
2. El medio por ciento (0.5%) para el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), destinados a programas específicos de formación

profesional acelerada durante la prestación del servicio militar obligatorio.

3. El medio por ciento (0.5%) para la Escuela de Administración Pública (ESAP).

4. El 0.60% para las Escuelas Industriales e Institutos Técnicos Nacionales, Departamentales, Distritos o Municipales.

5. El 0.40% para los Institutos Técnicos Agropecuarios Nacionales, Departamentales, Distritos o Municipales.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

\* \* \*

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

#### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 114 DE 2002 CAMARA

*por medio de la cual se establece el Sorteo Extraordinario del Eje Cafetero a partir del año 2004.*

CAMARA DE REPRESENTANTES

COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 27 de mayo de 2003

En la fecha se recibió en esta Secretaría la ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 114 de 2002 Cámara, *por medio de la cual se establece el sorteo extraordinario del Eje Cafetero a partir del año 2004*, y pasa a la Secretaría General de la Cámara para su respectiva publicación.

El Secretario General,

*Adán Enrique Ramírez Duarte.*

Bogotá, D. C., 27 de mayo de 2003

Doctor

CESAR AUGUSTO MEJIA URREA

Presidente Comisión Tercera

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Señor Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo dispensado por la Mesa Directiva de esta célula Legislativa, rindo informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 114 de 2002 Cámara, *por medio de la cual se establece el Sorteo Extraordinario del Eje Cafetero a partir del año 2004.*

**Origen del proyecto de ley.** El honorable Representante a la Cámara por la Circunscripción electoral del departamento del Quindío doctor **Ricardo Arias Mora**, preocupado por conseguir recursos financieros con destino a la red hospitalaria de la región, presentó a consideración del Congreso de la República el precitado proyecto de ley, cuyo estudio corresponde a la Comisión Tercera Constitucional Permanente.

**Objetivo del proyecto.** Busca establecer de manera permanente la posibilidad de percibir ingresos con destino a la red hospitalaria de 1° nivel de la región.

#### Inconstitucionalidad del proyecto

Analizado su texto, su marco legal y la exposición de motivos, se infiere:

1. El inciso 3° del artículo 336 de la Constitución Política de Colombia señala: "La organización, administración, control y

explotación de los monopolios rentísticos estarán sometidos a un régimen propio, fijado por la ley de iniciativa gubernamental". Entendiendo de esta forma que la atribución en la iniciativa es aplicable a este proyecto de ley, razón esta por la que resulta inconstitucional tan loable iniciativa parlamentaria.

2. El artículo 142 de la Ley 5ª de 1992 –Reglamento Interno del Congreso– establece que solo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno las leyes allí enunciadas dentro de las cuales se encuentran la organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos que estarán sometidos a un régimen propio.

De las anteriores consideraciones normativas se debe entender que el precitado proyecto de ley por tratar temas específicos del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar, contraviene disposiciones de orden constitucional y legal, por cuanto modifica aspectos del régimen legal del monopolio, por consiguiente resulta inconstitucional, debiendo este proyecto someterse, para su expedición, a los lineamientos que estipula el artículo 336 de la Constitución Política, es decir, que dicho proyecto debe tener origen en el Gobierno Nacional.

En este orden de ideas, se considera que el proyecto de ley vulnera el artículo 336 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, que prescribe que son de iniciativa del Gobierno las normas que reglamenten el régimen del monopolio de los juegos de suerte y azar.

#### Inconveniencia

Revisada la exposición de motivos, se encuentra que el referido proyecto de ley persigue un fin loable como es la generación y el direccionamiento de recursos a los hospitales de primer nivel del departamento del Quindío.

No obstante lo anterior, se encuentra que de realizarse los sorteos en los términos señalados en el Decreto 350 de 1999, tal como lo dispone la precitada iniciativa parlamentaria en su artículo 2º, esto conlleva implícitamente a la modificación de la Ley 643 de 2001, la cual fijó el régimen propio del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar y que actualmente se encuentra en proceso de implementación.

Por otra parte, la industria del juego de la lotería tradicional, está enfrentando una grave crisis institucional, comercial y financiera, la cual se puede observar en la congestión de calendarios de sorteos, en la contracción del mercado con la consiguiente disminución de las ventas, en el deterioro de los indicadores de liquidez y en la insolvencia financiera de los operadores.

Así mismo con la expedición de la Ley 643 de 2001 las operadoras entraron en una etapa de transición que hasta la fecha no ha sido completamente superada y en tal situación no existe certeza de que el aumento de sorteos genere más recursos para el sector salud.

#### Proposición:

Con fundamento en las precedentes consideraciones propongo a los honorables Representantes disponer el archivo del Proyecto de ley número 114 de 2002 Cámara, *por medio de la cual se establece el Sorteo Extraordinario del Eje Cafetero a partir del año 2004.*

De los honorables Representantes

Oscar Darío Pérez Pineda,  
Representante Ponente.

\* \* \*

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

#### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 152 DE 2002 CAMARA

*por la cual la Nación se asocia al centésimo octogésimo aniversario de la fundación del Colegio de Boyacá y se precisa la naturaleza jurídica de dicha institución.*

Bogotá, D. C., mayo 14 de 2003

Doctor

JORGE JULIAN SILVA MECHE

Presidente

Comisión Cuarta

Honorable Cámara de Representantes

E. S. D.

En aras de que sea sometida a consideración de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes y, en cumplimiento de la honrosa designación que me hiciere, con todo respeto, me permito rendir ponencia para primer debate al proyecto de ley antes aludido en los siguientes términos:

#### 1. Antecedentes

La iniciativa objeto del presente informe es de autoría de los honorables Representantes Jorge Hernando Pedraza, Zamir Silva Amín, Luis Guillermo Jiménez T., Hernando Torres Barrera, Marco Tulio Leguizamón, Miguel Roa Vanegas, y de los Senadores Ciro Ramírez Pinzón, Héctor Helí Rojas, Raúl Rueda Maldonado y Gustavo Sosa Pacheco, quienes en ejercicio de las funciones consagradas en la Constitución Política se han permitido presentar autoría legal en defensa de la escolaridad académica conforme a la reseña histórica de la creación del Colegio de Boyacá siendo el primer Colegio Público del orden nacional, mismo que ha contribuido a la formación de líderes que se han destacado en diferentes campos sociales, culturales, deportivos, científicos, etc.

Entre los grandes líderes que han aportado crecimiento a nuestra patria, se destacan los hoy ex presidentes y ex alumnos del plantel como el doctor Mariano Ospina Rodríguez, el General Santos Gutiérrez, el doctor Clímaco Calderón Reyes, el General Rafael Reyes Reyes y el General Gustavo Rojas Pinilla; a esta lista se le suma que quince (15) Ministros de Estado y treinta (30) Gobernadores de Boyacá han pisado las aulas de este recinto de la educación nacional.

Con la Expedición de la Ley 715 de 2001, artículo 9º parágrafo 3º, este Recinto de la Educación se encuentra hoy amenazado, porque el mismo reza:

(...) "**los establecimientos públicos educativos del orden nacional que funcionan con recursos del presupuesto nacional, serán traspasados con los recursos a las respectivas entidades territoriales, conservando su autonomía administrativa**" (...), esta amenaza se traduce en que el Colegio de Boyacá perderá su identidad, toda vez que como se lee en la historia el mismo fue fundado por un prócer de la Patria.

Como enunciación histórica es de señalar que en 1972, fue reorganizado como establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente adscrito al Ministerio de Educación Nacional; y desde su fundación a la fecha ha determinado de manera estudiosa y prueba resultados inmejorables para la República.

Esta reorganización le ha permitido al Colegio de Boyacá contribuir a la formación de líderes que se han destacado en el ámbito científico, político, cultural y social, tanto a nivel nacional como local. Actualmente este Establecimiento Público tiene la mayor cobertura en la ciudad de Tunja y en el presente año cuenta con siete secciones que albergan a 4.523 estudiantes y 123 grupo de nivel preescolar, Básica Primaria y Secundaria, Media y Bachillerato Nocturno atendidos por 192 docentes.

Toda vez que según lo dispuesto, los recursos provenientes del sector territorial no garantizarían el financiamiento académico del Colegio de Boyacá.

Además de lo anterior, y gracias a su reorganización como establecimiento público del orden nacional, ha podido realizar una

amplia y significativa inversión en la construcción de nuevas secciones y aulas especializadas, áreas y escenarios deportivos, remodelación y reconstrucción de los edificios e inversión en dotación de equipos y material didáctico. Todo gracias a la estabilidad de la cual han gozado sus rectores pues siendo éstos agentes directos del Presidente de la República, han estado alejados de los movimientos políticos, lo que en muchas ocasiones ha permitido que, incluso sucediéndose cambios en la dirección del Estado, los rectores son ratificados por el nuevo mandatario de los colombianos, permitiendo una continuidad en las políticas y en el trámite y ejecución de los proyectos trazados.

Hoy, a raíz de la expedición de la Ley 715 de diciembre 21 de 2001, la preocupación y zozobra viene remando en el espíritu de los establecimientos sociales, políticos y culturales del departamento de Boyacá, ya que se discute la viabilidad, de que el Colegio de Boyacá pudiera ser traspasado a la órbita de la Administración Municipal, lo que de llegar a suceder, como es apenas previsible, significaría la desaparición de este glorioso claustro que a través de ciento ochenta (180) años de vida educativa, ha llenado de gloria no solo las páginas históricas del departamento sino de la Nación entera, pues a sus aulas han estado vinculados ilustres próceres y hombres de la vida nacional, desde su fundador, el General Francisco de Paula Santander, el Libertador Simón Bolívar quien aprobó la reglamentación de la Universidad de Boyacá; el Presidente José Ignacio de Márquez, quien propuso y dio la organización de la Universidad y fue su primer rector, el señor Santos Acosta y Sergio Camargo, quienes también fueron rectores. Los Presidentes ex alumnos doctor Mariano Ospina Rodríguez, el doctor Clímaco Calderón Reyes, el General Rafael Reyes y el General Gustavo Rojas Pinilla, hasta quince (15) Ministros de Estado y Treinta (30) Gobernadores de Boyacá que han sido ex alumnos de este claustro nacional.

Lo anterior se constituye en mérito excepcional, que amerita una consideración y orientación especial para el Colegio de Boyacá que tantas contribuciones ha dado al país. El hecho de llegar a traspasar el Colegio de Boyacá a la órbita municipal desvirtuaría su naturaleza administrativa y jurídica, con graves implicaciones de orden económico, ya que si bien es cierto conservaría su autonomía administrativa, quedaría por definir la compatibilidad entre el Rector, quien es nombrado por el Gobierno Central, en virtud del mandato de la Ley 2ª de 1972, la conformación del Consejo Directivo estatuido por la misma ley y su adscripción a una Secretaría del orden municipal, como lo sería la Secretaría de orden local, como la Secretaría de Educación de la ciudad de Tunja, con implicaciones de inestabilidad y permanentes cambios que conllevan las necesidades a que, casi ordinariamente, se ven abocados los burgomaestres para obtener respaldo de los Concejos Municipales a sus proyectos de acuerdo.

Todas las anteriores situaciones aunadas a la voluntad que le asiste, tanto al Ejecutivo como al Legislativo de fomentar y dar continuidad calificada a la Educación con parámetros de eficiencia que exige la Carta de 1991, conlleva a la necesidad de que como acto de conmemoración del centésimo octogésimo aniversario de su fundación, la Nación se asocie a tan meritoria efemérides clarificando y precisando la situación y naturaleza jurídica del histórico claustro, ratificando su organización como establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Educación Nacional, en la forma y dentro de los parámetros fijados por la Ley 2ª de 1972.

## 2. Contenido del proyecto

El proyecto tiene los siguientes objetivos:

Artículo 1º. Al cumplirse en el presente año el centésimo octogésimo aniversario de la fundación del Colegio de Boyacá, la Nación se asocia

a esta celebración y resalta su valor histórico como Institución Pionera de la Educación en Colombia.

Artículo 2º. El Colegio de Boyacá continuará funcionando como establecimiento público del orden nacional con personería jurídica, autonomía y patrimonio independiente adscrito al Ministerio de Educación Nacional en los términos y dentro de la organización fijada por la Ley 2ª de 1972.

Artículo 3º. Como obras y acciones recordatorias de estas efemérides la Nación realizará las siguientes:

a) Elevará a la Categoría de programa permanente el bachillerato musical que en la actualidad ofrece el Colegio a través del convenio con el Instituto de Cultura de Boyacá;

b) Dotará de modernos y adecuados equipos a la emisora del Colegio y dispondrá lo necesario para convertir dicha estación radial en un medio de comunicación cultural de cubrimiento departamental;

c) Dotará las salas de informática de la Institución y las conectará a las redes educativas del país;

d) Adecuará y ampliará las instalaciones físicas, laboratorios y equipos para garantizar el buen funcionamiento del Plantel.

Artículo 4º. El Departamento Nacional de Planeación y los Ministerios de Hacienda y Educación realizarán los trámites necesarios para garantizar las asignaciones presupuestales correspondientes.

Artículo 5º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

## 3. Importancia del proyecto

Exaltar la labor educativa de la institución durante estos ciento ochenta (180) años, prestando un servicio a la comunidad boyacense.

A través del presupuesto que tiene asignado el Establecimiento Educativo del Orden Nacional, se pretende elevar la categoría del Bachillerato musical, dotar de adecuados y modernos equipos a la emisora del colegio, para con ello lograr que sea una Estación Radial Cultural de cubrimiento departamental; y de igual forma adecuar y ampliar las instalaciones físicas, laboratorios y equipos para mejorar el nivel educativo del plantel.

## 4. Proposición

Por lo anterior, me permito proponer a los honorables Representantes de la Comisión Cuarta, dar primer debate al Proyecto de ley número 152 de 2002 Cámara, *por la cual la Nación se asocia al centésimo octogésimo aniversario de la fundación del Colegio de Boyacá y se precisa la naturaleza jurídica de dicha institución.*

Atentamente,

*Octavio Benjumea Acosta,*  
Honorable Representante a la Cámara  
Departamento del Amazonas.

\* \* \*

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 155 DE 2002 CAMARA

*por medio de la cual se oficializa la política de desarrollo nacional de la educación física, se institucionaliza el programa para su desarrollo en las entidades educativas y formativas oficiales y privadas de los departamentos y municipios en el país y se fortalece e implementan los programas centros de educación física y centros de iniciación y formación deportiva, además se modifica la Ley 181 de 1995 (por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física), la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación) y la Ley 715 de 2001, y se dictan disposiciones*

Bogotá, D. C., 23 de mayo de 2003

Doctor

ALEXANDER LOPEZ MAYA

Presidente Comisión Sexta

Cámara de Representantes

E. S. D.

Apreciado señor Presidente:

De acuerdo con el encargo impartido por su despacho y dentro del término de ley, presentamos por su conducto a la Comisión Sexta Constitucional de la Cámara de Representantes el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 155 de 2002 Cámara, *por medio de la cual se oficializa la política de desarrollo nacional de la educación física, se institucionaliza el programa para su desarrollo en las entidades educativas y formativas oficiales y privadas de los departamentos y municipios en el país y se fortalece e implementan los programas centros de educación física y centros de iniciación y formación deportiva, además se modifica la Ley 181 de 1995 (por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física), la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación) y la Ley 715 de 2001, y se dictan disposiciones.*

El presente proyecto de ley tiene por objeto fundamental contribuir al fortalecimiento de la práctica de la Educación Física en todo el país, a través de la creación de los Centros de Educación Física y Centros de Iniciación y Formación Deportiva.

La citada iniciativa plantea en su articulado en primer lugar la institucionalización en todo el territorio nacional del programa para el desarrollo de la educación física en todas las entidades educativas y formativas oficiales y privadas de todos los departamentos y municipios del país. Así mismo se busca a través del referido Proyecto el fortalecimiento e implementación de los programas centros de educación física y centros de iniciación y formación deportiva; además pretende modificar la Ley 181 de 1995, *por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física*, Ley 115 de 1994, *Ley General de Educación* y Ley 715 de 2001.

En consideración de las anteriores normas jurídicas es claro precisar que en el texto definitivo del Proyecto de Plan de Desarrollo para el período 2003-2006 "hacia un Estado comunitario" establece muy claramente en su artículo 97: **Educación Física y Centros de Formación Deportiva**. El Gobierno Nacional institucionalizará el programa para el desarrollo de la educación física y fortalecerá e implementará los programas de centros de educación física y centros de iniciación y formación deportiva... lo anterior en desarrollo de la sección siete del citado Plan correspondiente al sector de Educación Nacional.

Quizás uno de los antecedentes más importantes que se tienen sobre la materia se remonta a la Cumbre Mundial sobre Educación Física realizada en Berlín en noviembre de 1999, en la cual se plantea la necesidad de que en todos los países del mundo se cumpla la legislación existente sobre Educación Física y llama la atención a todos los Gobiernos, sobre los beneficios que lleva implícita la práctica de esta disciplina bien orientada, por su estrecha relación con la salud individual y colectiva como indicadores de la calidad de vida y productividad, **ya que a mayor actividad física de la población, menor costo en salud.**

La adecuada institucionalización e implementación de una política nacional en esta materia, tanto dentro del sistema educativo formal y no formal, servirá como base principal para establecer un proceso de desarrollo deportivo eficaz a partir de la niñez, que nos permita hacia el futuro no sólo la obtención de mejores resultados

deportivos, sino también la formación de hábitos saludables para un gran porcentaje de la población. Ya que en nuestro país el umbral de enfermedades crónicas y degenerativas está bajando, significa ello que cada vez hay personas más jóvenes que ya padecen patologías de viejos que a mediano plazo son incapacitantes disminuyendo consecuentemente su tiempo de vida útil y capacidad productiva. Un reciente estudio del Ministerio de la Protección Social comprueba que la mayor causa "normal" de enfermedad y muerte, tiene que ver con la cultura de vida, es decir con el manejo de los hábitos relacionados con los factores de riesgo que llevan a enfermedades cardio y cerebrovasculares. Y es quizás el factor de más alta incidencia el sedentarismo, toda vez que la gran mayoría de los colombianos no hacemos ejercicio con regularidad, o eventualmente muy poca actividad deportiva y unos escasos tienen una rutina anual de práctica deportiva. La inactividad es la base para cultivar otros hábitos inadecuados como: El tabaquismo, colesterol, obesidad, alto riesgo de hipertensión y diabetes, además de una pésima nutrición.

Según investigaciones recientes, **en el país hay unos 5 millones de hipertensos, que por asistencia médica y tratamientos tienen un costo anual de unos dos billones de pesos.** Hay cerca de **un millón y medio de diabéticos que demandan más de un billón de pesos anuales por tratamientos, exámenes y asistencia médica.** Otras disfunciones como: **colesterol, nutrición, obesidad y enfermedades causadas por el tabaquismo, exigen un presupuesto anual de unos dos billones de pesos.** En resumen para un pequeño grupo de trastornos crónicos deben apropiarse más de 5 billones de pesos al año para combatir los males debidos a un mal estilo de vida de la gente que tienen su origen en el sedentarismo y los malos hábitos y la deficiente cultura en salud. De ahí que tener una forma de vida saludable, cuya columna vertebral sea la actividad física moderada y frecuente con un programa anual de práctica deportiva recreativa que optimice la salud de las personas, ha sido el éxito de países desarrollados como Australia y Canadá, demostrando en cifras concretas de la economía anual con una gran rentabilidad de la salud y la productividad, situación que en nuestro país aún no se ha podido conseguir, por falta de una verdadera cultura del deporte, y políticas serias y comprometidas con el mismo.

En términos de economía implementar en el país un gran programa de deporte como inversión social tendría unos efectos directos en la promoción de la salud de los colombianos y el ejercicio físico se convertiría en la principal herramienta de prevención del siglo XXI. Si tenemos en cuenta que el deporte promueve mejores hábitos de vida, demostrado totalmente en otros países, retomando a nuestra escala el modelo canadiense o australiano, de esos 5 billones que nos "gastamos" en enfermedades crónicas prevenibles y por malos hábitos, podríamos ahorrarnos siquiera un 6% (unos 300 mil millones de pesos). Que bien podrían destinarse a otros aspectos importantes de la salud pública nacional. Por ello el deporte es apenas un medio, ya que al aplicarlo con racionalidad es el eje para fomentar una forma de vida saludable con excelentes costumbres que permitan sostener una buena salud física y mental. Premisa fundamental expuesta en su momento por el gran filósofo Platón que decía: "Los resultados de una buena educación física no solo se limitan al cuerpo, sino también pueden modificar el alma misma" ratificado posteriormente por el Premio Nobel Sherrington, que sentenciaba "el músculo es cuna de la mente".

En consecuencia se hace absolutamente prioritario y de imperiosa necesidad propender la masificación y motivación de dicha práctica deportiva, pero a partir de gentes absolutamente comprometidas y de las instituciones propias del ramo, que respalden y lideren un gran proceso de desarrollo con el crecimiento y bienestar de la

comunidad. Allí es donde se requiere el compromiso de los sectores de poder y especialmente del estamento político y legislativo demostrando que la actividad física, el deporte y la recreación son una prioridad para satisfacer necesidades vitales de las personas y contribuir al progreso de la sociedad.

La Ley 181 de 1995 en el título 3°, establece responsabilidades para la orientación y control del desarrollo de esta área entre el sector educativo y deportivo, sin que hasta el momento se cumpla a satisfacción esta necesaria alianza, lo que no ha contribuido a lograr en la mayoría de los municipios y departamentos del país un funcionamiento y una financiación adecuada de los programas relacionados con la educación física escolar y extraescolar, impidiendo mejorar la calidad de la educación.

Es hora que el Estado tome cartas en el asunto y en lugar de limitar la participación o dedicación de los profesores de educación física asignados para la coordinación de los centros de educación física municipales existentes (por la aplicación de las cargas laborales de la Ley 715 de 2001), se debe reglamentar la enseñanza de esta materia por personal idóneo o capacitado en el área específica, el fortalecimiento para la capacitación de los profesores y el normal funcionamiento de los centros de educación física y los de iniciación y formación deportiva con coordinadores, descargados en sus horas de clase semanales, para garantizar la correcta atención y cofinanciación de estos programas.

Con base en lo anteriormente expuesto, solicito a la Comisión Sexta Constitucional de la honorable Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 155 de 2002 Cámara, *por medio de la cual se oficializa la política de desarrollo nacional de la educación física, se institucionaliza el programa para su desarrollo en las entidades educativas y formativas oficiales y privadas de los departamentos y municipios en el país y se fortalece e implementan los programas centros de educación física y centros de iniciación y formación deportiva*, además se modifica la Ley 181 de 1995 (*por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física*), la Ley 115 de 1994 (*ley general de educación*) y la Ley 715 de 2001, *y se dictan disposiciones*.

Cordialmente,

José Gerardo Piamba Castro,  
Representante a la Cámara  
Departamento del Cauca.  
Dagoberto Escobar Ayala,  
Representante a la Cámara  
Departamento Valle del Cauca.

#### TEXTO

#### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 155 DE 2002

*por medio de la cual se oficializa la política de desarrollo nacional de la educación física, se institucionaliza el programa para su desarrollo en las entidades educativas y formativas oficiales y privadas de los departamentos y municipios en el país y se fortalece e implementan los programas centros de educación física y centros de iniciación y formación deportiva, además se modifica la Ley 181 de 1995 (por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física), la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación) y la Ley 715 de 2001, y se dictan disposiciones*

Artículo 1°. Institucionalícese en todo el territorio nacional el programa para el desarrollo de la Educación Física en las instituciones educativas y *formativas* oficiales y privadas de nivel básico y medio conforme a las disposiciones contempladas en la presente ley.

Artículo 2°. Toda Institución educativa de formación básica y media del país deberá incluir en su proyecto educativo, Plan Educativo Institucional, PEI, además del plan integral del área de la Educación Física, Recreación y Deporte, las acciones o proyectos pedagógicos complementarios del área. Dichos proyectos comprenderán todos los niveles con que cuenta la institución y propenderán la integración institución escuela-comunidad.

Artículo 3°. Para dar cumplimiento a lo anterior y sin perjuicio de la autonomía conferida por el artículo 77 de la Ley 115 de 1994, cada institución educativa de formación básica y media organizará la asignación académica de tal forma que contemple un docente al servicio del área (licenciado, tecnólogo o practicante en Educación Física de Último año).

Parágrafo. Aquellas instituciones educativas de nivel básico y medio que no dispongan del recurso humano calificado en el área de Educación Física, podrán realizar acuerdos o alianzas con instituciones de Educación Superior para que estas se conviertan en Centros de Práctica de los estudiantes en los programas de Educación Física y tecnología en áreas afines.

Artículo 4°. Las respectivas Secretarías de Educación de los entes territoriales departamentales, conjuntamente con los entes deportivos del mismo orden, y las instituciones de Educación Superior que ofrezcan programas en esta área, implementarán y cofinanciarán proyectos de formación y actualización, tendientes al mejoramiento de la calidad en la prestación del servicio del área de la Educación Física, Recreación y Deporte.

Artículo 5°. Para propender al desarrollo de la Educación Física en la comunidad, partiendo de la base de la población infantil escolar como extraescolar, se adoptarán y fortalecerán los Centros de Educación Física en los núcleos de desarrollo educativo, como programas incorporados al Plan Educativo Institucional, PEI, y los Centros de Iniciación y formación Deportiva, adscritos a los entes deportivos municipales.

Parágrafo 1°. El programa Centros de Educación Física constituye una estrategia pedagógica-metodológica, tendiente a la orientación y asesoría a directivos y docentes con miras a la cualificación del servicio del área en las instituciones educativas urbanas y rurales de cada municipio.

Parágrafo 2°. El programa de Centros de Iniciación y Formación Deportiva, es de carácter extracurricular y complementa la formación física y deportiva de la población infantil, contribuyendo a su desarrollo motriz, en las distintas etapas del crecimiento (Iniciación – formación y especialización).

Artículo 6°. Para la coordinación de los Centros de Educación Física, las Secretarías de Educación respectivas y las administraciones municipales deben comisionar a profesores de tiempo completo (licenciados en educación física) previo cumplimiento de los requisitos para ejercer el cargo. La coordinación de los Centros de Iniciación y Formación Deportiva será asignada a un profesional del área financiado con los recursos que el municipio reciba de la Ley 715 de 2001.

Artículo 7°. La financiación de los programas establecidos en la presente ley, se hará con recursos de la Nación provenientes de la Ley 715 de 2001; los recursos de los departamentos y de los municipios, tal como lo dispone la Ley 181 de 1995 en su artículo 14 (Ley del Deporte).

Artículo 8°. Los Centros de Educación Física como los Centros de Iniciación y formación Deportiva, serán Centros de Práctica de los Estudiantes de los programas de Educación Física y Tecnología en áreas afines de las universidades públicas que tengan estos programas legalmente establecidos, para lo cual se establecerán

convenios y alianzas estratégicas entre las Secretarías de Educación, los entes deportivos territoriales y las universidades respectivas.

Artículo 9°. El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley en los términos de la Constitución Política.

Artículo 10. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las que le sean contrarias.

Cordialmente,

*José Gerardo Piamba Castro,*  
Representante a la Cámara  
Departamento del Cauca.  
*Dagoberto Escobar Ayala,*  
Representante a la Cámara  
Departamento Valle del Cauca.

\* \* \*

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

#### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 157 DE 2002 CAMARA

##### En Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes

*por medio de la cual se institucionaliza el Festival Internacional del Currulao y se dictan otras disposiciones para el fomento y fortalecimiento de la cultura afrocolombiana.*

Bogotá, D. C., mayo 19 de 2003

Doctor:

JORGE JULIAN SILVA MECHE

Presidente Comisión Cuarta Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Respetado señor Presidente,

Cumpliendo con el deber de ley, y ante la honrosa disposición de la Mesa Directiva de ser ponente en el proyecto en referencia, expongo a ustedes la misma:

#### Autoría del proyecto

El Proyecto de ley número 157 de 2002 Cámara, *por medio de la cual se institucionaliza el Festival Internacional del Currulao y se dictan otras disposiciones para el fomento y fortalecimiento de la cultura afrocolombiana*, es de la autoría del honorable Representante Wellington Ortiz Palacio; cuya curul proviene de la circunscripción especial de negritudes, y que con el presente pugna de forma loable por los intereses de tan importante y representativo sector de la población colombiana.

#### Antecedentes y justificación

En épocas remotas bajo el dominio español, siendo el año 1510, la raza negra proveniente del continente africano desembarca en nuestro país y con ellos toda una rica variedad cultural y una pujanza propia de una raza fuerte, que durante siglos ayuda en la construcción de nuestra Nación. Dicho proceso de inserción en un continente nuevo y el consecuente cambio generacional, sacrificaron en mucho toda esta identidad y riqueza.

Para evitar lo anterior, a principios de la década de los 80 un grupo de personas que por su profundo conocimiento de la cultura afrocolombiana en la Costa Pacífica nariñense reciben el nombre de culturólogos y folklorólogos, decidieron organizar a la gran mayoría de grupos folklóricos de ese sector.

Esta gran fiesta de rescate y preservación cultural la denominan Festival Internacional del Currulao, aplaudible iniciativa que se ve cristalizada el día 5 de diciembre de 1987. A él asistieron en calidad de participantes 50 grupos folklóricos nacionales e internacionales, 15 invitados especiales entre personalidades del orden Nacional y

delegados de las organizaciones de comunidades negras en todo el país. De igual forma participaron delegaciones culturales de Ecuador, Perú, Panamá, Cuba, Haití, Brasil, Venezuela, Honduras y algunos países africanos, así mismo participaron delegaciones de distintas universidades públicas y privadas.

El arraigo e identidad del festival en la comunidad participante, ha permitido la unión de los diferentes sectores sociales del municipio de Tumaco en defensa de la actividad que rememora sus ancestros y los une entorno a la camaradería y pasado que los identifica. El apoyo decidido de la administración municipal, la empresa privada y comerciantes del pueblo no ha sido suficiente para superar las dificultades económicas, consecuencia de la precaria situación que atraviesan los municipios colombianos, en especial los del Pacífico colombiano.

La conservación y apoyo al Festival Internacional del Currulao, no es solo la puesta en marcha de lo que por ordenamiento constitucional y legal en materia de diversidad cultural se ordena. Es también un impulso a la economía local de la región y municipio sede; los aproximadamente 100.000 turistas que en sus 8 años al amparo de este han llegado a Tumaco en épocas decembrinas, han creado una economía de subsistencia que en algo alivia las dificultades de una población olvidada en medio de sus necesidades más sentidas.

Además de las consideraciones antes expuestas, constituyen razones importantes para justificar la importancia de la presente ley, entre otras:

1. La consolidación de espacios que generen esparcimiento y convivencia, que sanamente redunden en sentimientos y deseos de paz.
2. La dinamización del turismo nacional y extranjero, que consecuentemente repercute en beneficios económicos para la región y el país, espacio propicio para esparcir fuera de nuestro entorno nacional nuestra cultura y los valores propios y autóctonos.
3. El fortalecimiento de la identidad cultural nacional teniendo como sustento el respeto a las bases propias del país, sin distinción alguno de sexo, raza, religión, lengua u opinión política.

#### Análisis del proyecto de ley

El artículo 1° dilucida la intención del autor al pretender incorporar el Festival Internacional de Currulao dentro de las actividades propias del Ministerio de la Cultura, como evento de carácter nacional.

El Segundo autoriza al Gobierno Nacional para hacer las apropiaciones presupuestales destinadas a la construcción y adecuación de escuelas folklóricas y al Ministerio nombrado para incorporar en su presupuesto lo necesario para la sostenibilidad del mismo.

El artículo 3° da la posibilidad de incluir los cambios necesarios en estructura, cronograma y programación con el fin de que el Ministerio encargado de su sostenibilidad pueda llevar a fin, de manera acertada el objetivo del presente.

El cuarto permite a Min-Cultura gestionar la vinculación de otros sectores ya sea de carácter público o privado para que en lo económico fortalezcan el festival.

#### Sustento constitucional y legal

Constituyen argumentos sólidos dentro del marco constitucional y legal, los a continuación expuestos, que permiten crear el suficiente espacio para su aprobación como desarrollo legal de lo que por mandato significa el derecho a la cultura y su protección y difusión:

• Artículo 2° Constitución Nacional, son fines esenciales del Estado, *“Facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.*

- Artículo 7º Constitución Nacional, “*el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana*”.
- Artículo 8º Constitución Nacional, que señala “*es una obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación*”.
- Inciso segundo artículo 52 Constitución Nacional, “*el deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social*”.
- Artículo 70 Constitución Nacional, “*el Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de identidad cultural*”. “*La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación*”.
- Artículo 72 Constitución Nacional, “*el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado*”.
- Finalmente, el artículo 47 de la Ley 70 de 1993, dispone que: “*El Estado adoptará medidas para garantizarle a las comunidades negras de que trata esta ley el derecho a desarrollarse económica y socialmente atendiendo a los elementos de su cultura autónoma*”.

### Proposición

En los términos anteriores, rendimos ponencia favorable al Proyecto de ley número 157 de 2002 Cámara, por medio de la cual se Institucionaliza el Festival Internacional del Currulao y se dictan otras disposiciones para el fomento y fortalecimiento de la Cultura Afrocolombiana. Sin modificación alguna a su articulado.

Ermínsul Sinisterra Santana,  
Representante a la Cámara  
Departamento del Amazonas.

\*\*\*

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

**AL PROYECTO DE LEY NUMERO 217 DE 2003 CAMARA**  
*por la cual se dictan normas para el ejercicio de la terapia ocupacional en Colombia, y se establece el Código de Ética profesional y el régimen disciplinario correspondiente.*

Honorable Presidente.

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO

Comisión Séptima de Cámara.

Cordial saludo

Siguiendo instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes me permito presentar ante los honorables miembros la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 217 de 2003 Cámara, por la cual se dictan normas para el ejercicio de la terapia ocupacional en Colombia, y se establece el Código de Ética profesional y el régimen disciplinario correspondiente.

#### Fundamento de los códigos de ética profesional en Colombia

Tomando el vocablo en el sentido estricto, llamamos profesión a una actividad ejercida por el ser humano, caracterizada por tres cosas: Un gran volumen de conocimientos especializados que se adquieren generalmente en una Universidad, un entrenamiento práctico en aplicar dichos conocimientos, y el reconocimiento de responsabilidades ante la sociedad y el medio ambiente, ante los usuarios de los servicios profesionales y ante otros miembros del gremio correspondiente.

Otra definición, establece la profesión como la actividad personal ejercida de una manera estable y honrada al servicio de los demás y en beneficio propio, a impulsos de la propia vocación, y con la dignidad

que corresponde a la persona humana. Aunque esta definición se puede aplicar a cualquier oficio, el campo semántico al que pertenece el término limita su uso a las carreras universitarias.

Por otra parte, a partir de su significado original de “costumbre”, la palabra griega *ethos*, de la que se deriva el término “ética”, así como la palabra latina “*mor, moris*” con el mismo significado y que da origen al término “moral”, han evolucionado en las lenguas modernas hacia el significado más concreto de “comportamiento” o “conducta” en referencia especial a lo “bueno” y lo “malo”, de forma que la filosofía moral, filosofía del buen comportamiento humano, es la base de lo que llamamos ética y del derecho natural. La primera estudia las operaciones humanas en sí mismas, en tanto que el segundo tiene por objeto el estudio de las relaciones morales que median entre las diversas personas.

Una frase célebre la enmarca “la acción que no revela la luz de la razón, es ciega; la razón, sin acción, es estéril. Si los códigos de ética profesional tienden a ser conjuntos de reglas establecidas por las asociaciones o agremiaciones para normar las acciones de las personas que ejercen una profesión, es válido preguntarse cuál es la luz de la razón que los ilumina o, lo que es lo mismo, cuál es el sistema filosófico que les da origen y sustento.

De acuerdo con todo lo anterior, la ética profesional es una rama de la filosofía moral, encaminada a establecer las normas que deben regir el comportamiento de las personas que practican una profesión, dentro del propio ejercicio de la misma; observándose:

- Actividad personal ejercida de manera estable y honrada al servicio de los demás y en beneficio propio, a impulsos de la propia vocación, y con la dignidad que corresponde a la persona humana.
- Establece que los códigos de ética profesionales son una derivación práctica de algún sistema filosófico axiológico, en donde valores tales como: honradez, justicia, igualdad, salud, seguridad, bienestar público y respeto a la naturaleza son la base de los actuales códigos.
- Se puede decir que todos ellos están basados en una ética deontológica, principios, normas y reglas.

En cuanto a la declaración de principios y valores.

- Algunos son universales y permanentes.
- Otros se adecuan a la cultura y al contexto social.
- Deben ser conocidos por todos los profesionistas afiliados a la asociación que acuerda el código y transmitidos vía educación a los futuros profesionistas.
- Deben ser congruentes con los valores propuestos.
- Deben referirse a la propia persona del profesionista, a la sociedad, a quien contrate sus servicios, a sus colegas y subordinados, a la naturaleza que nos rodea y a nuestro mundo.
- Los códigos que se acuerden deben ser periódicamente revisados y actualizados no tanto porque el bien que se persiga cambie (valores universales y permanentes), sino por lo que la forma de buscar ese bien, vaya modificándose o evolucionando en el tiempo.

**Fundamentación para los códigos de ética en Colombia. La actividad ejercitada por una persona caracterizada por:**

1. Gran volumen de conocimientos especializados adquiridos típicamente en una universidad.
2. Entrenamiento práctico en aplicar dichos conocimientos.
3. Reconocimiento de responsabilidades ante la sociedad y el medio ambiente, ante los usuarios de los servicios profesionales y ante otros colegas.

#### Conceptos sobre profesión de Terapia Ocupacional

En las disposiciones generales del proyecto de ley se encuentra que el objetivo principal de la Terapia Ocupacional es la recuperación de

aquellas personas que sufren trastornos físicos o psíquicos ocasionados por distintas enfermedades y traumatismos. Es una profesión que exige gran responsabilidad y empatía puesto que interviene en incapacidades físicas, psíquicas o sociales, tanto en edad adulta como infantil.

Es una profesión de la salud que previene, mantiene y restaura el estado físico, mental y social del individuo que ha sufrido alguna disfunción. Se utiliza actividades con propósito para ayudar al individuo a adaptarse y funcionar efectivamente en su entorno físico y social. Promueve la máxima independencia en todas las áreas de ejecución, esto es, en las actividades de la vida diaria, trabajo y tiempo libre. Todo esto requiere de una serie de cualidades personales deseables:

- Calor humano hacia las personas de todas edades.
- Interés en trabajar con personas con alguna incapacidad.
- Buenas relaciones personales.
- Responsable.
- Entusiasta.
- Posee buena salud mental y física.
- Creativo.
- Flexible.

La Terapia Ocupacional es una de las carreras con más futuro laboral colombiano ya que su **campo de actuación es muy amplio:**

- Centros de rehabilitación: Adultos, niños.
- Hospitales y servicios sociosanitarios: Pediátricos, psiquiátricos, geriátricos, traumatología, etc.
- Centros de Educación Especial.
- Centros de atención a personas drogodependientes, marginados, etc.
- Centros ocupacionales.
- Centros de Atención Temprana.
- Mutuas de accidentes de trabajo.
- Ortopedias.
- Programas de atención domiciliaria.
- Instituciones penitenciarias.

#### **Cánones fundamentales del código de ética para la terapia ocupacional**

El Terapeuta ocupacional en el cumplimiento de sus deberes profesionales deberá tener como lo más importante la seguridad, la salud y el bienestar público en el desempeño de sus deberes profesionales, realizar servicios solamente en las áreas de su competencia, emitir declaraciones públicas únicamente de manera objetiva y verdadera, entre otras. En estos cánones se basan las reglas de práctica de la actividad profesional y en mucho las obligaciones profesionales establecida por el mismo código.

El Código de Ética Profesional para el ejercicio de la terapia ocupacional es, sin lugar a dudas, un código detallado y ordenado, que se presente en el texto del proyecto de ley con ciento siete artículos, sin ningún pliego de modificaciones en su articulado y dividido en las siguientes secciones:

1. Disposiciones generales.
  - a) Definición y declaración de principios.
2. Práctica profesional.
  - a) La competencia profesional;
  - b) Relaciones del terapeuta ocupacional con los pacientes y otros usuarios de sus servicios;
  - c) Relaciones del terapeuta ocupacional con sus colegas y otros profesionales;

d) Relaciones del terapeuta ocupacional con las instituciones, la sociedad y el Estado;

e) Informes y registros de terapia ocupacional y el secreto profesional;

f) Publicidad profesional y la propiedad intelectual;

3. Asociación gremial y régimen disciplinario;

a) Asociación Colombiana de Terapia Ocupacional;

b) Consejo Nacional de Terapia Ocupacional;

c) Proceso disciplinario ético profesional;

d) Sanciones.

**Las obligaciones profesionales pueden compilarse en los siguientes aspectos:**

1. Guiarse en todas sus relaciones profesionales por los más altos estándares de integridad.

2. En todo momento luchar por servir al interés público.

3. Evitar toda conducta o práctica que pudiere desacreditar la profesión o engañar al público.

4. No dejarse influenciar por conflictos de interés en el desempeño de sus deberes profesionales.

5. No dañar la reputación profesional y las perspectivas prácticas o de empleo de otros.

6. Aceptar responsabilidad por sus actividades profesionales.

Según lo arriba expuesto, resulta de mucha importancia que el Congreso reconozca que esta profesión de la salud previene, mantiene y restaura el estado físico, mental y social de los individuos que han sufrido alguna disfunción y que desarrollan múltiples actividades con propósito de ayudar a los colombianos a adaptarse y funcionar efectivamente en sus entornos físicos y sociales. Por tanto, someto ante los honorables miembros de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes la siguiente proposición: "Dese primer debate para aprobar el Proyecto de ley número 217 de 2003 Cámara, *por la cual se dictan normas para el ejercicio de la terapia ocupacional en Colombia, y se establece el código de ética profesional y el régimen disciplinario correspondiente.*"

Atentamente.

*Miguel Durán Gelvis.*

Representante a la Cámara por el departamento del Cesar.

\* \* \*

#### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE**

#### **AL PROYECTO DE LEY NUMERO 222 DE 2003 CAMARA**

*por la cual se obliga la afiliación al Sistema General de Seguro Social a los vendedores ambulantes y su núcleo familiar.*

Bogotá, D. C., mayo 26 de 2003.

Doctor:

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO

Presidente

Comisión Séptima honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 222 de 2003 Cámara, *por la cual se obliga la afiliación al Sistema General de Seguro Social a los vendedores ambulantes y su núcleo familiar.*

Autora: honorable Representante *Doris Patricia Niño Pérez.*

Cordial saludo:

En atención a la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes presentamos a su consideración y por su digno conducto a los miembros

de la plenaria, el informe de ponencia negativa, para el primer debate al Proyecto de ley número 222 de 2003 Cámara. Autora: honorable Representante *Doris Patricia Niño Pérez*, para su correspondiente trámite.

Atentamente,

*Germán Aguirre Muñoz, Héctor Arango Angel,*  
Honorable Representantes a la Cámara.

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

#### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 222 DE 2003 CAMARA

*por la cual se obliga la afiliación al Sistema General de Seguro Social a los vendedores ambulantes y su núcleo familiar.*

Doctor:

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO

Presidente

Comisión Séptima honorable Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

Señor Presidente y honorables Representantes:

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes, nos ha correspondido rendir ponencia para el primer debate al Proyecto de ley número 222 de 2003 Cámara, *por la cual se obliga la afiliación al Sistema General de Seguro Social a los vendedores ambulantes y su núcleo familiar*. Autora: honorable Representante *Doris Patricia Niño Pérez*, la cual hacemos en la forma y términos que a continuación les expresamos:

#### Fundamentos constitucionales:

Los fundamentos constitucionales surgen de lo estipulado en los artículos 48, 150-19, 313, 334 de nuestra Constitución Política.

#### Fundamentos legales

La Ley 100 de 1993 creó el Sistema de Seguridad Social Integral.

#### Contenido

Contiene tres artículos en los que se pretende vincular a los vendedores ambulantes al régimen subsidiado de salud.

#### Consideraciones

Los suscritos ponentes consideramos que el referido proyecto debe ser archivado por considerar que ya existe en la Ley 100 de 1993 un régimen subsidiado, debidamente reglamentado, y además existe un sistema de afiliación de personas independientes. Tal como pretende el proyecto de ley favorecer un grupo de personas simplemente por ser vendedores ambulantes sería violatorio del principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la C. N., principio que si bien admite algunas excepciones no compartimos que sea una de ellas ser vendedores ambulantes ya que la encuesta de Sisbén requiere un estudio individual de las condiciones de vida.

Igualmente, consideramos que al asignarle facultades a la Superintendencia Nacional de Salud, se está modificando la estructura del Estado y por ello este proyecto requiere el aval del Gobierno Nacional.

#### Proposición

Honorable Representantes fundamentado en lo hasta aquí dicho emitimos ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 222 de 2003 Cámara, *por la cual se obliga la afiliación al Sistema General de Seguro Social a los vendedores ambulantes y su núcleo familiar*, y consecuentemente solicitamos sea archivado.

Bogotá, D. C., 26 de mayo de 2003.

De los honorables Representantes,

*Germán Aguirre Muñoz, Héctor Arango Angel,*  
Honorable Representantes a la Cámara.

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

#### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 031 DE 2002 SENADO, 230 DE 2003 CAMARA

*por medio de la cual se aprueba el Tratado sobre Cooperación Judicial Mutua entre el Gobierno de la República de El Salvador y el Gobierno de la República de Colombia*, suscrito en Cartagena de Indias, a los diez (10) días del mes de junio de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Bogotá, D. C., mayo 19 de 2003

Doctor

JAIME DARIO ESPELETA HERRERA

Presidente Comisión Segunda Constitucional

Cámara de Representantes

Edificio Nuevo del Congreso

Señor Presidente y honorables Representantes:

Cumpliendo con la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de esta Comisión Segunda Constitucional Permanente, de manera atenta rendimos ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 031 de 2002 Senado, 230 de 2003 Cámara, *por medio de la cual se aprueba el Tratado sobre Cooperación Judicial Mutua entre el Gobierno de la República de El Salvador y el Gobierno de la República de Colombia*, suscrito en Cartagena de Indias, a los diez (10) días del mes de junio de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

El Gobierno Nacional, a través de la señora Viceministra de Relaciones Exteriores, encargada de las funciones del Despacho del Ministro de Relaciones Exteriores, ha puesto a consideración del honorable Congreso de la República, el Tratado antes citado, por considerar de vital importancia contar con verdaderos instrumentos internacionales que constituyan fundamento legal para regir tales relaciones, y que constituyan base suficiente para proceder a sancionar a aquellas personas que transgredan el derecho, pilar de la justicia entre los pueblos.

Con el propósito antes mencionado se han efectuado varias acciones y procedimientos, con distintos países, especialmente de la Región Latinoamericana, con el fin de unificar criterios y lograr la obtención de un mecanismo internacional amplio, que constituya pilar de programas y proyectos orientados hacia la cooperación en las diversas áreas del Derecho, es decir, en materia penal, laboral, civil, económica, etc.

#### Objeto del tratado

Se contrae a crear un verdadero sistema en el cual no se excluya ninguna forma de asistencia judicial, generar un amplio panorama para que los Estados parte tengan la oportunidad de brindarse la más amplia cooperación en todos aquellos aspectos judiciales y legales que se susciten en sus relaciones.

Igualmente, con el tratado propuesto se abre la posibilidad de auspiciar bilateralmente programas de cooperación técnica tendiente a la modernización de la administración de justicia de los dos (2) países, campo este tan importante como el económico, político o financiero entre los Estados y, es así como la Comunidad Internacional ha reconocido la trascendencia que conlleva el mantener estrechos vínculos que fortalezcan los Sistemas Judiciales, para así hacerle frente a las políticas terroristas y al crimen organizado.

#### Proposición final

De acuerdo con las anteriores consideraciones, de manera atenta proponemos a los honorables Representantes de la Comisión Segunda:

Dese primer debate al Proyecto de ley número 031 de 2002 Senado, 230 de 2003 Cámara, *por medio de la cual se aprueba el Tratado sobre Cooperación Judicial Mutua entre el Gobierno de la República de El Salvador y el Gobierno de la República de Colombia*, suscrito en

Cartagena de Indias, a los diez (10) días del mes de junio de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

De los honorables Representantes,

*Julio E. Gallardo Archbold,*  
Representante a la Cámara

Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Ponente Coordinador Primer Debate.

*Fabio Arango Torres,*  
Representante a la Cámara  
Departamento del Vaupés  
Ponente Primer Debate.

### TEXTO

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 031 DE 2002 SENADO, 230 DE 2003 CAMARA

por medio de la cual se aprueba el Tratado sobre Cooperación Judicial Mutua entre el Gobierno de la República de El Salvador y el Gobierno de la República de Colombia, suscrito en Cartagena de Indias, a los diez (10) días del mes de junio de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase el Tratado sobre Cooperación Judicial Mutua entre el Gobierno de la República de El Salvador y el Gobierno de la República de Colombia, suscrito en Cartagena de Indias, a los diez (10) días del mes de junio de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el Tratado sobre Cooperación Judicial Mutua entre el Gobierno de la República de El Salvador y el Gobierno de la República de Colombia, suscrito en Cartagena de Indias, a los diez (10) días del mes de junio de mil novecientos noventa y cuatro (1994), que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

De ustedes,

*Julio E. Gallardo Archbold,*  
Representante a la Cámara

Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Ponente Coordinador Primer Debate.

*Fabio Arango Torres,*  
Representante a la Cámara  
Departamento del Vaupés  
Ponente Primer Debate

\* \* \*

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

#### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 247 DE 2003 CAMARA

por la cual se establece el Sistema Nacional de Precios del Mercado Lácteo y se dictan otras disposiciones.

Honorables Representantes:

De conformidad con la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes y cumpliendo con el reglamento del honorable Congreso de la República en lo pertinente con el trámite que deben cumplir los proyectos de ley,

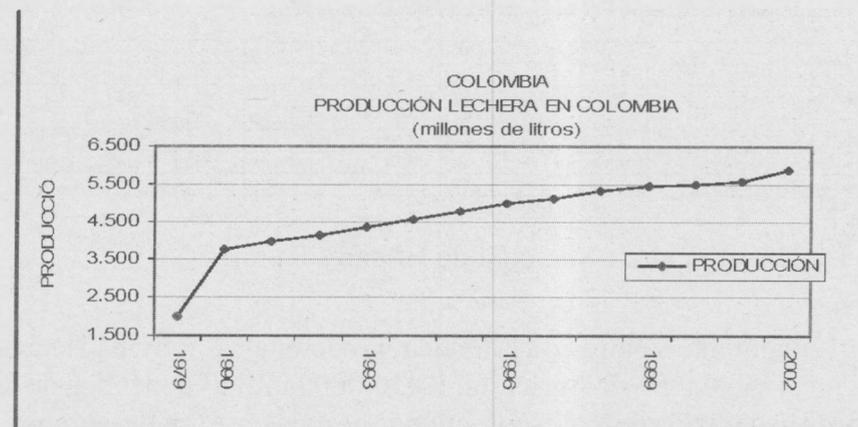
atentamente presentamos a vuestra consideración la ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 247 de 2003 Cámara, por la cual se establece el Sistema Nacional de Precios del Mercado Lácteo y se dictan otras disposiciones.

Por consiguiente, nos permitimos hacer el respectivo análisis del tema materia de la presente ponencia, en los siguientes términos:

a) De los objetivos y propósitos. Lo primero será destacar las bondades del proyecto que pretende regular una materia tan necesitada en nuestra legislación como apoyo al campo, a la producción agropecuaria nacional y a la protección y generación de empleo digno;

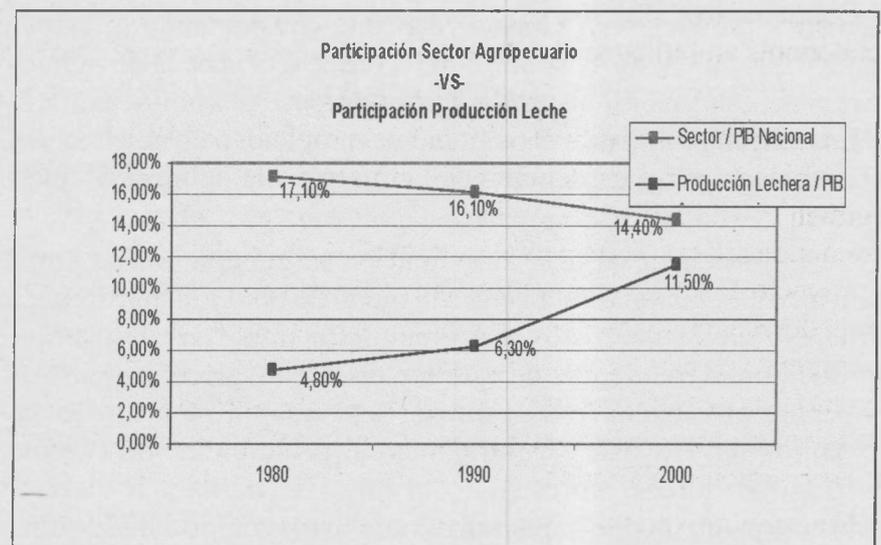
b) Síntesis y consideraciones importantes.

Es destacable, como lo indica la exposición de motivos, el desempeño de la producción láctea en nuestro país, de ser un país deficitario en la producción de leche líquida, actualmente somos un país con un nivel de auto abastecimiento cercano al 98,5%.



Fuente : Fedegán – FNG.

La producción nacional de leche fresca ha presentado en la última mitad del siglo un aumento rápido y sostenido. Según la Federación Nacional de Ganaderos, Fedegán, pasó de 728 millones de litros en 1950 a 2.000 millones en 1979 y 5.857 millones en 2002.



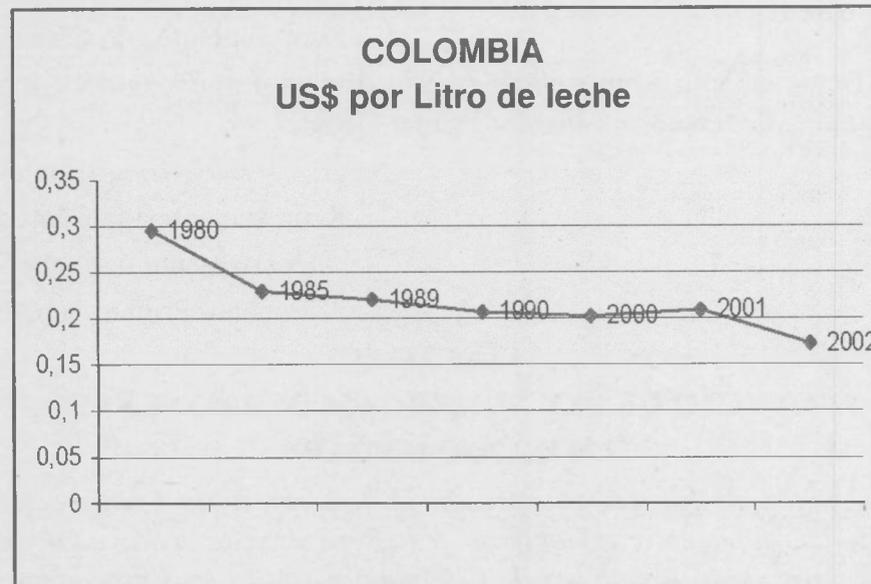
Fuente: DNP.

Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP) la participación del sector agropecuario dentro del PIB nacionales 1980 era del 17,1%, en 1990 del 16,1% y 14,4% en el 2000, cifras que evidencian el deterioro de la producción agropecuaria nacional. Por el contrario, la participación de la producción lechera dentro del PIB sectorial (agropecuario) demuestra la importancia de esta actividad, en 1980 era del 4,8%, en 1990 del 6,3% y en el 2000 del 11,5%.

Así pues, es evidente que la producción de leche fresca en Colombia constituye una actividad fundamental para la dinámica y recuperación de la actividad agropecuaria nacional y para la generación de empleo digno en el sector.

Según el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, la flexibilidad en términos de sistemas de producción permite a la producción de leche fresca adecuarse a todos los ambientes agroecológicos existentes en el país y la convierte en una alternativa importante para las regiones afectadas en su producción agrícola, como sabemos, en la última década, cerca de un millón de hectáreas de cultivos transitorios han desaparecido de los suelos de nuestro país. La desprotección, la constante disminución del presupuesto asignado al sector y las políticas agropecuarias erradas han dejado desempleo, miseria y pobreza a los habitantes de la Colombia Rural. Según el DANE, a septiembre de 2002, la población rural desocupada era de 700.000 personas, cifra abismalmente lejana a la de noviembre de 1988 de 238.000 personas.

litro de leche con la tasa representativa del mercado en el período de tiempo comprendido entre 1980-2002, encontramos que los productores en el primer año en mención recibían US\$0,295 y en 2000, US\$0,172 por cada litro de leche.



Colombia										
Indicadores de empleo										
Empleo rural										
Población rural total, en edad de trabajar, activa, inactiva, ocupada y desocupada (miles de personas)										
	Nov-88	Sep-92	Sep-93	Sep-94	Sep-95	Sep-96	Sep-97	Sep-98	Sep-99	Sep-00
Población rural total	13.050	13.720	13.878	14.038	14.205	15.026	12.247	15.214	15.356	15.613
Población en edad de trabajar	9.563	10.282	10.420	10.589	10.733	11.174	11.403	11.323	11.622	11.540
Población activa	5.183	5.629	5.603	5.759	5.867	6.086	6.182	6.403	6.578	6.782
Población inactiva	4.380	4.653	4.817	4.830	4.866	5.088	5.221	4.920	5.044	4.759
Población ocupada	4.946	5.383	5.356	5.439	5.552	5.698	5.786	5.914	5.858	6.079
Población desocupada	286	246	247	320	316	388	397	489	719	703

DANE - Encuesta Nacional de Hogares Rurales

DANE - Encuesta Nacional de Hogares Rurales

Actualmente, contrario a la tendencia nacional, la actividad lechera, según el Ministerio de Agricultura, 450.000 familias dependen de esta para la generación de ingresos y, aunque no existen cifras desagregadas, según Fedegán la actividad ganadera (carne y leche) genera 1.400.000 empleos.

Como lo indica la exposición de motivos: "La producción de leche es una actividad importante para el país y la sociedad rural en términos económicos y sociales. En efecto, el eslabón primario tanto en los sistemas de lechería especializada como en el denominado doble propósito, es alto generador de empleo e ingresos para pequeños y medianos productores. Aspecto relevante considerando la crisis de empleo que ha vivido el campo como consecuencia de la disminución en el área de cultivos transitorios y las consecuencias políticas que esto tiene en términos de creación de ambientes propicios para la delincuencia y la violencia y del incremento de la miseria y la pobreza en nuestro campo".

La importancia de esta actividad en la generación de empleo radica en la relación directa entre la mano de obra y su participación en la estructura de costos. En efecto, sin importar el sistema de producción la incidencia de este factor es considerablemente alta. En lecherías especializadas, intensivas en capital e insumos, caso de Antioquia, Boyacá y Cundinamarca (principalmente la Sabana de Bogotá), puede representar del 40 al 55%. Para lecherías de doble propósito la participación es mucho mayor, pudiendo situarse por encima del 70%.

Cabe destacar que, según el ICA, el sistema de lechería especializada aporta el 52% de la producción y el de doble propósito el 48% restante.

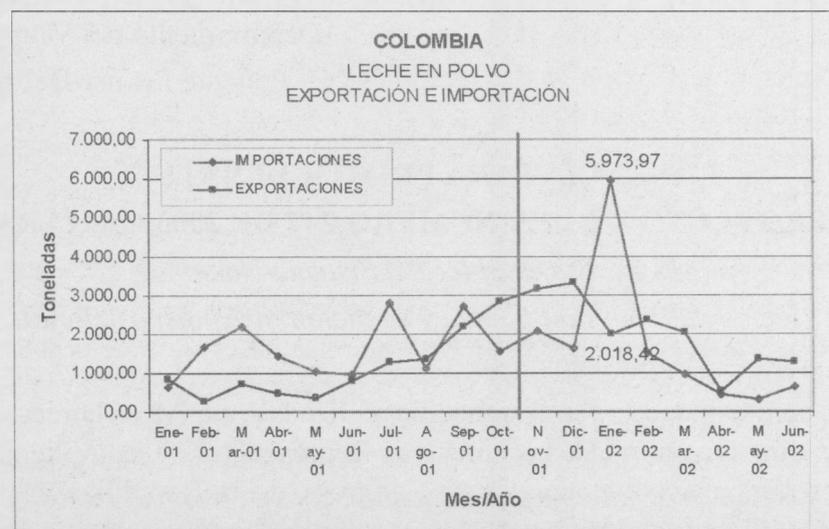
El consumo *per cápita* de leche en Colombia ha venido en alza en las últimas décadas, lo que ha permitido, como mencionamos, altos índices de crecimiento de la producción nacional. Para 1950, DNP, estableció un consumo *per cápita* de 57 litros año. CEGA calculó, para 1984, un consumo de 100 litros año. Fedegán registró para 1993, 1997 y 2000 un consumo *per cápita* de 117, 127 y 130 litros año respectivamente.

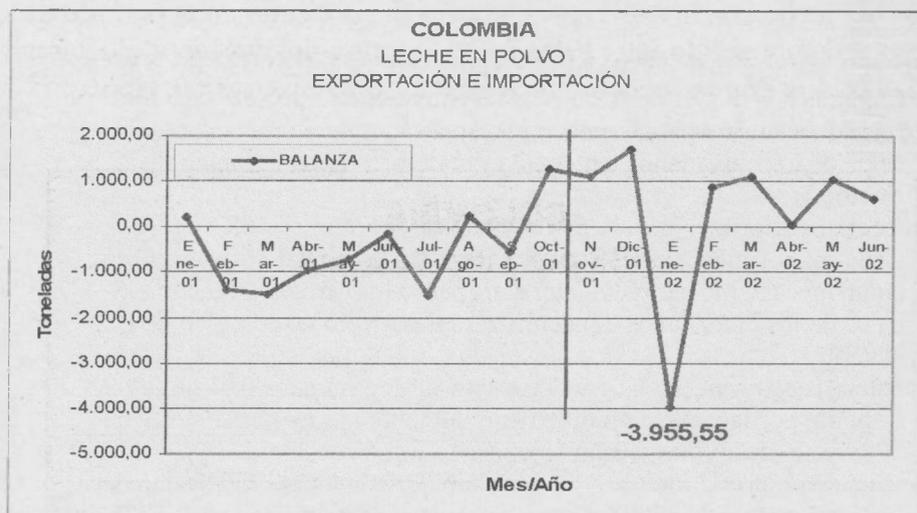
No obstante este sostenido incremento en el consumo nacional de leche, los ingresos de los productores por litro de leche puesto en el mercado ha decrecido considerablemente. Comparando el precio del

Respondiendo con lo anterior los productores han realizado esfuerzos continuos para el mejoramiento productivo en la ganadería de leche, a través del mejoramiento genético, de la nutrición, de la profesionalización en el manejo de fincas, la introducción del ordeño mecánico, la fertilización de pastos, la renovación de praderas y la suplementación alimentaria, entre otros.

Pero a pesar del incremento sostenido del consumo, este está por debajo de las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, que lo establece en 170 litros año *per cápita*. Lo anterior evidencia un alto potencial de desarrollo para la actividad lechera nacional, aún más, comparándolo con el consumo *per cápita* de países desarrollados como EEUU, Nueva Zelanda y la mayor parte de Europa, cuyo consumo supera los 200 litros año. Como veremos adelante, la penetración de mercados externos es una estrategia fundamental del sector. Nuestro consumo *per cápita* es superior al promedio de los países de la región como el de Perú, Venezuela, Ecuador y México, condición que mejora enormemente las perspectivas para el sector.

Claro está que estas consideraciones también son atractivas para la distribución y comercialización de leche y derivados lácteos no producidos, precisamente, en Colombia. A lo cual ayudan las súbitas y dramáticas caídas en el precio internacional de leche en polvo que han ocasionado un incremento notable en las importaciones en perjuicio de la producción nacional, ampliamente recordadas en los meses finales del 2002.





En el tema del precio, como lo expone el autor en su exposición de motivos, el precio interno de la leche, como en la mayoría de países del mundo no se ha definido por mercado libre de oferta y demanda, sino que ha estado sujeto a intervenciones del Estado. En Colombia desde el año 1989 hasta mediados de 1999 a través de una resolución (427 de 1987) se estableció el mecanismo 70/30, mediante el cual los industriales pagaban a los productores un precio mínimo por la leche cruda en planta, equivalente al 70% del precio de venta pasteurizada al consumidor. Con intención de avanzar en la modernización y la competitividad de la cadena láctea en julio de 1999, se suscribió el Acuerdo Sectorial de Competitividad de la Cadena Productiva Láctea.

El acuerdo contiene siete estrategias y las acciones orientadas a fortalecer competitivamente al conjunto de la Cadena:

1. Desarrollo del mercado interno.
2. Penetración de mercados externos.
3. Precios, calidad y funcionamiento de mercados.
4. Focalización regional del desarrollo lechero.
5. Modernización productiva de la cadena láctea.
6. Desarrollo social en zonas productoras, y
7. Desarrollo sostenible en la cadena láctea.

Como vemos, la fijación de precios fue reconocida como un pilar fundamental en el desarrollo de la cadena láctea, por supuesto, vital para el productor.

Según el Ministerio de Agricultura el Sistema de Precios, Calidad y Funcionamiento de Mercados Lácteos, se desarrolló a fin de darle transparencia a la formación de precios y a las relaciones comerciales entre los diferentes agentes.

Evidentemente, el mercado interno ha presentado graves inconvenientes durante estos últimos años, convergiendo desequilibrios cambiarios, caída en el precio internacional (cerca de US\$1.000 por tonelada), trabas a exportaciones, pero sobre todo, ha sido continuamente afectado por el incumplimiento del Sistema de Precios contemplado en el Acuerdo de Competitividad.

En comunicación del Ministerio de Agricultura, fechada el 24 de septiembre de 2002, respondiendo al cuestionario que con ocasión de la aprobación número 056 en sesión plenaria de la Cámara de Representantes, la mencionada cartera afirma: "Yo creo que la industria formal razonablemente ha cumplido sus compromisos. Sin embargo, estamos tramitando ante el Congreso de la República un proyecto de ley que reconoce la existencia de las organizaciones de cadena y les asigna funciones de órganos consultivos del Gobierno, pero también exige que los acuerdos comerciales que se realicen en su interior tengan toda la seriedad y compromiso. Además, considero que la Superintendencia de Industria y Comercio debe retomar su función de vigilar y hacer cumplir los compromisos de precios, sin que ello afecte

al consumidor, por lo que también en el proyecto de ley se incluyó un artículo al respecto".

Finalmente, el Ministerio de Agricultura, con intención de corregir los constantes incumplimientos al Sistema de Precios, con la Resolución 0051 de 2003, resolvió indicar explícitamente los precios mínimos de referencia cuota y excedente, el porcentaje de incremento de estos y la responsabilidad de la Superintendencia de Industria y Comercio de vigilar el cumplimiento de los precios. La justificación para la expedición de la resolución fue la corrección de fallas en el funcionamiento del mercado ocasionadas por la falta de acuerdo entre los agentes de la cadena en cuanto al incremento del líquido. Por supuesto en detrimento de los productores. Decisión elogiada por nuestra Corporación pero no suficiente para ofrecer al acuerdo la obligatoriedad requerida;

c) Conclusión. De los pronunciamientos anteriores se evidencian tres aspectos fundamentales. El primero, la realidad del incremento sostenido en la producción nacional de leche, del consumo y las grandes posibilidades de desarrollo para esta actividad. El segundo, tiene que ver con la importancia de la transparencia en la fijación de precios. Finalmente, se demuestra la imposibilidad de hacer cumplir los compromisos realizados en virtud del Acuerdo en mención, por la aparente no obligatoriedad del mismo y la incapacidad en su vigilancia.

De lo anterior, queremos puntualizar, ante todo, que es importante para el país, para la producción nacional y para la generación de empleo digno ofrecer al sector lácteo mecanismos efectivos para su desarrollo y progreso. Segundo, que la consecución de este objetivo no puede tratarse de una creencia razonable del cumplimiento del Acuerdo y mucho menos vigilarse sin una responsabilidad explícita en una entidad de vigilancia y control. Razones por las cuales consideramos oportuno el Proyecto de ley número 247 de 2003 Cámara, por la cual se establece el Sistema Nacional de Precios del Mercado Lácteo y se dictan otras disposiciones, con el cual se brindará seguridad, estabilidad y apoyo a la producción nacional que de por sí, afronta retos importantes con la globalización, la distorsión de los precios internacionales y los conocidos subsidios de los países desarrollados a su producción agropecuaria.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE**  
**AL PROYECTO DE LEY NUMERO 247 DE 2003 CAMARA**  
*por la cual se establece el Sistema Nacional*  
*de Precios del Mercado Lácteo y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Créase el Sistema Nacional de Precios de la leche el cual se basará en cuotas y excedentes de producción cuyos parámetros son: una cantidad cuota de producción que corresponde al promedio diario de litros de leche producidos durante los seis meses de menor producción del año anterior y una cantidad excedente de producción, que son los litros de leche producidos por un ganadero, por encima de la cantidad cuota de producción.

Artículo 2°. Los precios mínimos de referencia cuota y excedente de la leche se incrementarán en el primer día del mes de enero de cada año en igual porcentaje al alcanzado en el subgrupo leche y derivados del Índice de Precios al Consumidor anunciado por el Gobierno Nacional para el año inmediatamente anterior.

Artículo 3°. Para aplicar, por primera vez, el Índice de Precios al Consumidor se tomará como base el precio mínimo de referencia establecido en la Resolución 00051 de 2003 expedida por el Ministerio de Agricultura.

Artículo 4°. El precio mínimo de referencia excedente se aplicará a los volúmenes de leche que superen la cantidad cuota de producción.

Artículo 5°. Habrá bonificaciones obligatorias por calidad e higiene y estas se liquidarán conforme con lo que sobre la materia determine el Ministerio de Agricultura. Así mismo, el Ministerio de Agricultura reglamentará anualmente los ajustes a las bonificaciones obligatorias que considere estratégicas para elevar la competitividad del sector.

Artículo 6°. Podrán realizarse bonificaciones voluntarias siempre que estas no afecten la obligatoriedad del artículo quinto (5°) de la presente ley.

Artículo 7°. Si una industria decidiera no recibir más leche a un productor, deberá avisar a este último su decisión de suspender la recepción del líquido en un plazo no inferior de noventa (90) días. Condición que será vigilada y, en caso de incumplirse, sancionada, por la Superintendencia de Industria y comercio.

Artículo 8°. La Superintendencia de Industria y Comercio, dentro de sus competencias, ejercerá la vigilancia del Sistema Nacional de Precios, del Mercado Lácteo en Colombia, con sujeción a las disposiciones contenidas en esta ley. Así mismo, vigilará las condiciones de competencia en el mercado nacional, a fin de sancionar prácticas abusivas de posición dominante por parte de los agentes de la cadena láctea. También, vigilará y sancionará a aquellos agentes de la cadena láctea que violen lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 9°. *Vigencia* La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**Proposición**

Por las consideraciones anteriores, proponemos a los miembros de la Comisión Quinta de la honorable Cámara de Representantes, aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 247 de 2003 Cámara, por la cual se establece el Sistema Nacional de Precios del Mercado Lácteo y se dictan otras disposiciones.

El Ponente,

*Armando Amaya Alvarez.*

El Cooponente,

*Alfredo Cuello Baute.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 228-Jueves 29 de mayo de 2003

CAMARA DE REPRESENTANTES

**PONENCIAS**

Ponencia y Pliego de modificaciones para primer debate al Proyecto de ley número 066 de 2002 Cámara, por la cual se establecen los parámetros de evaluación de la encuesta del Sisbén y se amplía la cobertura en la prestación de servicios de salud a los estratos 1,2 y 3.	1
Ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 83 de 2002 Cámara, por medio de la cual se incentiva el uso de "Software Libre" como mecanismo para fomentar el respeto a los derechos constitucionales de los ciudadanos e incentivar el desarrollo tecnológico de la Nación.	2

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 083 de 2002 Cámara, por medio de la cual se incentiva el uso de software libre como mecanismo para fomentar el respeto a los derechos constitucionales de los ciudadanos e incentivar el desarrollo tecnológico de la Nación.	5
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 083 de 2002 Cámara, por medio de la cual se incentiva el uso del software libre como mecanismo para fomentar el respeto a los derechos constitucionales de los ciudadanos e incentivar el desarrollo tecnológico de la Nación.	6
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 084 de 2002 Cámara, por la cual se modifica parcialmente la Ley número 509 de 1999 y se dictan otras disposiciones.	10
Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 094 de 2002 Cámara, por la cual se modifica la Ley 21 de 1982 y se dictan otras disposiciones.	10
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 114 de 2002 Cámara, por medio de la cual se establece el Sorteo Extraordinario del Eje Cafetero a partir del año 2004.	12
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 152 de 2002 Cámara, por la cual la Nación se asocia al centésimo octogésimo aniversario de la fundación del Colegio de Boyacá y se precisa la naturaleza jurídica de dicha institución.	13
Ponencia para primer debate y Texto al Proyecto de ley número 155 de 2002 Cámara, por medio de la cual se oficializa la política de desarrollo nacional de la educación física, se institucionaliza el programa para su desarrollo en las entidades educativas y formativas oficiales y privadas de los departamentos y municipios en el país y se fortalece e implementan los programas centros de educación física y centros de iniciación y formación deportiva, además se modifica la Ley 181 de 1995 (por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física), la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación) y la Ley 715 de 2001, y se dictan disposiciones	14
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 157 de 2002 Cámara, por medio de la cual se institucionaliza el Festival Internacional del Currulao y se dictan otras disposiciones para el fomento y fortalecimiento de la cultura afrocolombiana.	17
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 217 de 2003 Cámara, por la cual se dictan normas para el ejercicio de la terapia ocupacional en Colombia, y se establece el Código de Etica profesional y el régimen disciplinario correspondiente.	18
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 222 de 2003 Cámara, por la cual se obliga la afiliación al Sistema General de Seguro Social a los vendedores ambulantes y su núcleo familiar.	19
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 222 de 2003 Cámara, por la cual se obliga la afiliación al Sistema General de Seguro Social a los vendedores ambulantes y su núcleo familiar.	20
Ponencia para primer debate y Texto al Proyecto de ley número 031 de 2002 Senado, 230 de 2003 Cámara, por medio de la cual se aprueba el Tratado sobre Cooperación Judicial Mutua entre el Gobierno de la República de El Salvador y el Gobierno de la República de Colombia, suscrito en Cartagena de Indias, a los diez (10) días del mes de junio de mil novecientos noventa y cuatro (1994).	20
Ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 247 de 2003 Cámara, por la cual se establece el Sistema Nacional de Precios del Mercado Lácteo y se dictan otras disposiciones.	21