



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XII - N° 590

Bogotá, D. C., jueves 13 de noviembre de 2003

EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA

SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

www.camararep.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 138 DE 2003 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 715 de 2001

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Modificar el aparte 42.14 del artículo 42 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

“42.14 Definir, implantar y evaluar la política de prestación de servicios de salud. En ejercicio de esta facultad regulará la oferta pública y privada de servicios, estableciendo las normas para controlar su crecimiento sin menoscabo de los principios de solidaridad, universalidad, equidad y eficacia que fundan el derecho irrenunciable a la seguridad social en salud; diseñará los mecanismos que promuevan la organización de redes de prestación de servicios en salud, los que garanticen la calidad de tales servicios y los que aseguren a los usuarios la libre escogencia de prestadores cuando ello sea posible.

Artículo 2°. Modificar los apartes 43.2.1 y 43.2.4 del artículo 43 de la Ley 715 de 2001, los cuales quedarán así:

“43.2.1 Gestionar la prestación de los servicios de salud, de manera oportuna, eficiente y con calidad a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, que resida en su jurisdicción, mediante instituciones prestadoras de servicios de salud públicas”.

“43.2.4 Organizar, dirigir, coordinar y administrar la red de instituciones prestadoras de servicios de salud públicas en el departamento y a través de una gerencia delegada, asignar a esta la responsabilidad de operar como administradora de una bolsa común con el propósito de centralizar los recursos para las acciones de salud pública, promoción y prevención del Régimen Subsidiado y Régimen Contributivo, en búsqueda de la integralidad y unidad en la prestación de dichos servicios, enfrentando así de una manera articulada e integral las principales causas de enfermar y morir (perfil epidemiológico) de los distintos departamentos.

Artículo 3°. Modificar el inciso 4° del artículo 46 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

“La prestación de estas acciones se contratará con las instituciones prestadoras de servicios de salud pública vinculadas a la entidad territorial, mientras su capacidad técnica y operativa lo permitan”.

Artículo 4°. Modificar el artículo 51 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

“Artículo 51. Contratación de la prestación de servicios en el régimen subsidiado y de prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda. Las entidades que administran los recursos del Régimen Subsidiado de Salud contratarán y ejecutarán con las instituciones prestadoras de servicios de salud públicas del orden municipal, distrital o departamental. Ubicados en la entidad territorial sede del contrato no menos del 80% del valor de la Unidad de Pago por Capitación subsidiada efectivamente contratadas por la respectiva entidad administradora del régimen subsidiado. En el caso de existir en el municipio o distrito respectivo hospitales públicos de mediana o alta complejidad del orden territorial dicha proporción no será menor al 90% de prestación del servicio de salud. Todo lo anterior siempre y cuando la entidad territorial cuente con la oferta pública que le permita prestar los servicios a financiar con dichos porcentajes.

Las entidades que administran los recursos destinados a la prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidio a la demanda contratarán y ejecutarán el 100% con las instituciones prestadoras de servicios de salud públicas del orden departamental, municipal o distrital de la entidad territorial respectiva, siempre que la oferta pública lo permita; en el caso que la República de la respectiva entidad territorial no cuente con la oferta de los servicios, se optará por contratar preferencialmente así: En primer lugar con la Red Hospitalaria Pública del mismo departamento y en segundo lugar con los hospitales públicos ubicados en municipios de departamentos vecinos, atendiendo condiciones de funcionalidad, economía de escala, accesibilidad y oferta de servicios de la complejidad requerida.

Para efectos de racionalizar los costos se tendrá como marco de referencia las tarifas establecidas por el Ministerio de Salud.

Artículo 5°. Modificar el inciso 1° del artículo 54 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

“Artículo 54. Organización y consolidación de redes. Con sujeción a lo previsto en el artículo 43.2.4 de la presente ley, el servicio de salud a nivel territorial deberá prestarse mediante la integración de redes que permitan la articulación de las unidades prestadoras de servicios de salud, la utilización adecuada de la oferta en salud y la racionalización del costo de las atenciones en beneficio de la población, así como la optimización de la infraestructura que la soporta. Las redes públicas operarán en el nivel territorial”, sin perjuicio de la integración funcional que puede operar entre redes de entes territoriales vecinas.

Artículo 6°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase,

Dada en Bogotá, D. C., a 30 días del mes de septiembre de dos mil tres (2003).

Presentado a consideración del honorable Congreso de la República por:

Omar Yepes Alzate,

Senador de la República.

Juan Martín Hoyos Villegas,

Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Naturaleza de la Ley 715 de 2001

Por un lado, y siguiendo la preceptiva constitucional que alberga el artículo 151 de la Carta, la Ley 715 contiene disposiciones orgánicas relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales, y por el otro, anida preceptos de iniciativa gubernamental que versan sobre el Sistema General de Participaciones previsto en los artículos 356 y 357 de la Constitución. Como Quiera que no se afectan los recursos ni su distribución, ni su destinación, apenas su canalización, cabe anotar que es la infraestructura pública la que solidariamente responde a eventos excepcionales con normas como las contenidas en el Decreto 2131 del 30 de julio de 2003 por cuyo medio se enfrenta el carácter contingente de la atención en salud a la población desplazada, es dable afirmar que estas disposiciones de naturaleza orgánica pueden ser reformadas por el Congreso sin la concurrencia del ejecutivo.

2. Antecedentes Ley 715 de 2001

En desarrollo del Acto Legislativo 01 de 2001 y con el propósito de subrogar la Ley 60 de 1993, se presenta por iniciativa gubernamental el “Proyecto de ley número 120 de 2001 Senado, 135 de 2001 Cámara, y se tramita como ley orgánica, en un proceso que se resume así:

– La *Gaceta del Congreso* número 500 del 27 de septiembre de 2001 contiene el “proyecto de ley de distribución de competencias y participaciones número 120 de Senado”, el cual fue presentado al Congreso de la República por los entonces Ministros del Interior, de Hacienda y Crédito Público, y de Educación Nacional, y por el Viceministro de Salud.

– La *Gaceta del Congreso* número 600 del 23 de noviembre de 2001 contiene la “ponencia para primer debate al Proyecto de ley 120 de 2001 Senado, 135 de 2001 Cámara”, en el que se rinde ponencia conjunta favorable de parte de los ponentes de la Comisión Tercera del Senado y de la Comisión Tercera de la Cámara.

– La *Gaceta del Congreso* número 38 del 20 de febrero de 2002 contiene el “Acta número 189 de la sesión ordinaria del viernes 14 de diciembre de 2001” en la Cámara de Representantes en la que los ponentes solicitan dar segundo debate al “proyecto de ley de distribución de competencias y participaciones número 120 de Senado”.

– La *Gaceta del Congreso* número 645 del jueves 13 de diciembre de 2001 contiene la “ponencia para segundo debate al Proyecto de ley 120 de 2001 Senado, 135 de 2001 Cámara”, en el que se rinde ponencia conjunta favorable por parte de los ponentes de la Plenaria del Senado.

– La *Gaceta del Congreso* número 75 del miércoles 3 de abril de 2002 contiene el “Acta de Plenaria número 25 de la sesión ordinaria del día viernes 14 de diciembre de 2001” del Senado de la República, en la que se aprobó el informe de los ponentes para primer debate.

– La *Gaceta del Congreso* número 646 del jueves 13 de diciembre de 2001 contiene la “Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley 120 de 2001 Senado, 135 de 2001 Cámara”, en el que se rinde ponencia conjunta favorable de parte de los ponentes de la Plenaria de la Cámara de Representantes.

3. Principios orientadores de la seguridad social en salud

A la parte dogmática de nuestra Carta Política conciernen los principios filosóficos que orientan la organización estatal y las relaciones entre ciudadanos y autoridades, cuyos contenidos materiales a más de irradiar toda norma ulterior, son imprescindibles vía hermenéutica.

Habida cuenta de que a este proyecto también se integran implícitamente instituciones y procedimientos de raigambre constitucional, es preciso articular las reformas que se proponen dentro del contexto dogmático y orgánico superior.

3.1 Principio democrático

A propósito de la seguridad social en salud, enuncia la Corte Constitucional, en sentencia C-791 de 2002:

“4. La seguridad social, que incluye entre otras las actividades de promoción, protección y recuperación de la salud, constituye no solo **un servicio público obligatorio sino un derecho irrenunciable de toda persona**, que puede ser prestado directamente por el Estado o por intermedio de los particulares con sujeción a los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia, siempre bajo la dirección, coordinación y control del Estado (C. P. artículos 48, 49 y 365). Teniendo en cuenta su naturaleza de derecho prestacional, la Constitución no optó por un único modelo en esta materia sino que **confió al Legislador la tarea de configurar su diseño, por ser este el foro de discusión política y democrática por excelencia** donde deben ser analizadas reposadamente las diferentes alternativas a la luz de las condiciones económicas, los esquemas institucionales y las necesidades insatisfechas (entre otros factores), teniendo siempre como norte su realización progresiva en cuanto a calidad y cobertura se refiere.

Así, por ejemplo, la Carta no establece un sistema de salud y seguridad social estrictamente público ni prefiere uno de carácter privado, sino que deja a la ley la regulación de ese punto”. (Negrilla fuera de texto).

“Reiteradamente ha explicado la jurisprudencia que el Legislador tiene un rol primordial en materia de derechos prestacionales como la vivienda, la salud o la educación¹. Una simple lectura de los artículos 48, 49 y 365 de la Carta demuestra que corresponde a la ley determinar los elementos estructurales del sistema, tales como:

- i) Concretar los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad;
- ii) Regular el servicio;
- iii) **Autorizar o no su prestación por particulares;**
- iv) Fijar las competencias de la Nación y las entidades territoriales;
- v) Determinar el monto de los aportes, y
- vi) Señalar los componentes de la atención básica que será obligatoria y gratuita, entre otros.

3.2 Cláusula de reserva de ley

Corolario al principio democrático que radica en el Congreso la competencia para reglar la salud como derecho y como servicio, la Constitución expresamente le suma al poder político el poder *legiferante*. Así las cosas es la “Ley” el instrumento idóneo para irisar los objetivos, fines y mecanismos que conduzcan a la realización axiológica y deontológica de nuestra organización social.

Destaca la Corte que... “15. Ya fue explicado que en materia de seguridad social y de derechos prestacionales como la salud, el Congreso es el primer llamado a delimitar el contenido, alcance y procedimientos para su exigibilidad. El artículo 48 de la Constitución señala que la seguridad social se prestará “en los términos que establezca la ley”, que los particulares podrán participar en la prestación de servicios de seguridad social, “en la forma que determine la ley”, y que “la ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo”.

Igualmente, el artículo 49 dispone que la atención en salud y el saneamiento ambiental, las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, así como el monto de los aportes, serán regulados por la ley, quien también “señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria”. Por su parte, el artículo 365 de la Carta prevé que “los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley”.

Posteriormente, el máximo Tribunal de lo Constitucional en sentencia C-871/02 dilucida los límites que dan contorno a la vocación legal en materia de seguridad social en salud:

“Esta libertad de configuración del Legislador, así como la propia naturaleza de ciertos conceptos constitucionales, permiten precisar los alcances del control constitucional de las definiciones legislativas de las categorías constitucionales. En efecto, el control material de la Corte de estas definiciones legislativas busca preservar al mismo tiempo la supremacía de la Carta y la libertad política del Legislador. Por ello, el control constitucional en este campo es ante todo un control de límites, pues no

¹ Ver entre muchas otras, las Sentencias C-130 de 2002, C-616 de 2001, C-1489 de 2001, C-542 de 1998 y C-111 de 1997.

puede la Corte aceptar definiciones legales que contraríen la estructura constitucional o vulneren principios y derechos reconocidos por la Carta. Pero tampoco puede la Corte interpretar la Constitución de manera tal que desconozca el pluralismo político y la alternancia de diferentes políticas, pues la Carta es un marco de coincidencias básico, dentro del cual coexisten visiones políticas diversas”.

“Ese control de límites varía su intensidad dependiendo de la propia complejidad y desarrollo de la construcción constitucional de un determinado concepto o institución. Así, si la determinación de los elementos estructurales de un concepto es más o menos completa, esto hace más estricto el control constitucional del acto normativo que desarrolla el mencionado concepto, pues, en tales casos, el Constituyente ha limitado el ámbito de acción del legislador. Por el contrario, si la protección constitucional solamente se predica de ciertos elementos, los cuales no delimitan perfectamente la figura jurídica del caso, el Congreso tiene una amplia libertad para optar por las diversas alternativas legítimas del concepto, obviamente respetando el marco constitucional fijado. En efecto, en función del pluralismo político, la soberanía popular, el principio democrático y la cláusula general de competencia del Congreso (C. P. arts 1°, 3°, 8° y 150), se entiende que cuando la Constitución ha guardado silencio sobre un determinado punto es porque ha querido dejar un espacio abierto amplio para diferentes regulaciones y opciones de parte del Legislador. Eso significa que cuando no puede deducirse del texto constitucional una regla clara, en principio debe considerarse válida la regla establecida por el Legislador”²

3.3 Principio de responsabilidad:

En suma, es el Estado el finalmente llamado a responder por la prestación de los servicios de salud, puesto que su correlato es nada más y nada menos que un derecho asistencial, conexo a un derecho fundamental. No puede arribarse a la conclusión de que la presencia de particulares en el esquema de mercado garantice la cobertura, la calidad y la eficiencia, toda vez que la competencia se entiende en términos igualdad de ingreso, de oportunidad y de límites. En el sistema de seguridad social en salud se advierten dos dinámicas no necesariamente excluyentes, pero sí diversas. La dinámica pública que obedece a pautas de rentabilidad social, en un contexto de justicia distributiva, y la dinámica empresarial que opera por rentabilidad económica en un ámbito de justicia retributiva. Cabe entonces diseñar estrategias para que la concurrencia de figuras públicas y privadas se asegure en términos diferenciales según los fines, el origen de los recursos, la oferta y la demanda localizadas, etc. Este fin resulta satisfecho con la planeación, pues la asignación competencias es la que focaliza las instituciones o personas llamadas a responder, ilustra el punto la sentencia C-331/03:

“De este modo resulta que, para la atención de una responsabilidad estatal en el campo de la salud, no contradice los principios de la seguridad social y en particular el de la eficiencia, que la ley disponga que un porcentaje de los recursos del régimen subsidiado deba contratarse con IPS públicas; cuando estas estén en capacidad de prestar el servicio en las condiciones de cantidad y calidad requeridas. Debe tenerse en cuenta que a tenor de lo dispuesto en los artículos 48 y 365 de la Constitución, para el desarrollo de sus responsabilidades en el ámbito del servicio público de salud, el Estado puede optar por hacerlo directamente o a través de particulares y que si decide asumir directamente, a través de entidades públicas, la prestación del servicio, no se está reservando una actividad, o excluyendo de la misma a los particulares, sino disponiendo la manera como va a cumplir una obligación a su cargo y el destino de los recursos públicos disponibles para el efecto”.

3.4 Libertad económica y libre iniciativa privada; los principios de la solidaridad, eficiencia y universalidad

La dignidad y solidaridad son los pilares que señalan la racionalidad de la moral kantiana que inspira nuestro Estado Social de Derecho. La moral utilitaria, propia del estado liberal, es morigerada al ubicar el hombre como valor fundante y constitutivo del orden jurídico.

Sin duda los gobiernos se expresan en tendencias ideológicas que aguzan unos sentidos más que otros. Es cierto que desde la expedición de la Carta de 1991 tanto la intervención estatal como el imperio de la ley se han replegado para dejar a la sociedad una mayor libertad de autodeterminación y de real satisfacción de sus necesidades, pero también lo es que tales liberalidades solo adquieren sentido en tanto garantizan la dignidad humana y promueven las acciones solidarias. Entre las muy diversas formas que cobra la libertad, la económica es solo una pieza del engranaje social. Así, de una parte “*el contenido de la libertad económica consagrada en la Carta*

no es el que se proclamaba dentro del Estado liberal clásico, sino que es una libertad sujeta a los fines del Estado Social de Derecho y al servicio de la persona humana, y de la otra, “la libre iniciativa privada hace referencia a la utilización del patrimonio por parte de su titular, quien puede disponer de él según su preferencia y costo de oportunidad, en busca de una mayor satisfacción o rentabilidad, finalidad que resultará ajustada al ordenamiento siempre que se trate de actividades lícitas”. (C-1073-02).

Allende los propósitos y mecanismos que guían la libertad económica, la titularidad de los recursos públicos es social y ellos han de aplicarse preferentemente a la consecución de los fines esenciales del Estado, o sea, con criterios muy diversos a los que rigen el uso y destinación de los peculios privados.

Hasta hoy la ley ha resguardado la congruencia y la proporcionalidad entre las dinámicas que sesgan el tema de la seguridad social en salud y sin ambages ha resistido las constantes réplicas que se le han enrostrado so capa de una injusta predilección hacia las instituciones públicas, pues la mediación de la doctrina constitucional ha dejado en claro los límites de la discrecionalidad del legislador.

Como quiera que con esta iniciativa solo se busca fortalecer los servicios de salud que se nutren con recursos públicos, bien puede aprovecharse la experiencia, la unidad de gestión y planeación que ofrecen las instituciones públicas; para recobrar la gobernabilidad y una mayor eficiencia en el gasto público, sin fustigar lo relacionado con el régimen contributivo cuyos recursos provienen de trabajadores y patronos, pues este bien puede permanecer librado a las líneas generales del mercado como garantía de la libre empresa y para darle opciones a quienes soportan este segmento del sistema.

A guisa de apretada síntesis, es dable colacionar lo que de manera inconcusa expresa la Corte Constitucional en la Sentencia C-974 de 2002.

“En numerosas oportunidades la Corte ha abordado el estudio del sistema colombiano de seguridad social en salud, para concluir **que el legislador**, dentro del propósito de garantizar, tanto la universalidad en la cobertura, como la calidad en los servicios, diseñó un sistema mixto en el que concurren el Estado y los particulares.

“Ese esquema en todo caso, debe responder a los principios constitucionales que informan la seguridad social y el servicio de salud en su condición de servicios públicos inherentes a la finalidad social del Estado. Así la participación, tanto de entidades estatales como de particulares, en la prestación del servicio está supeditada a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, consagrados en los artículos 48 y 49 de la Constitución y para cuya efectividad corresponden al Estado las competencias de organización, dirección, reglamentación, coordinación y control previstas en las mismas disposiciones.

...“Debe tenerse en cuenta, a este efecto, que la racionalidad de la inversión pública es distinta de la privada. En la asignación pública de recursos prima la consideración del rendimiento social. El Estado concurre a la prestación de los servicios que requiera la colectividad, incluso si los mismos no son rentables en términos financieros. Por ello la base de la inversión pública es la planeación pública, que identifica necesidades sociales y fuentes de recursos, así como las prioridades en la atención de las primeras y en la destinación de los segundos”.

“La inversión privada, por su parte, se basa en la sostenibilidad de la inversión financiera, la cual debe generar un margen para el empresario que compense el costo de oportunidad de los recursos. En este caso la asignación de recursos obedece a consideraciones en torno a la demanda de bienes y servicios, la disponibilidad de recursos para ofrecer una respuesta a esa demanda y el costo de los mismos, y la perspectiva de una ganancia financiera para el empresario. Esa racionalidad de la inversión privada puede ponerse al servicio de los intereses generales, no solo por las ventajas implícitas en la satisfacción de necesidades, generación de empleo y en general de actividad económica que pueden originarse en la iniciativa privada, sino en virtud de las explícitas medidas que en determinados sectores, como el de la salud, se adopten por el Estado para conciliar el interés privado y el sistema de libre empresa con las necesidades públicas, mediante instrumentos de regulación, vigilancia y control”.

“El sistema de seguridad social en salud desarrollado por el legislador trata de armonizar esos disímiles modelos de asignación de recursos, con el

² Sentencia C-081 de 1996, Fundamento 4.

propósito de asegurar para los objetivos superiores del Estado en materia de salud el aprovechamiento de las ventajas que a cada uno de ellos presenta, al tiempo que se compensan recíprocamente en sus respectivas debilidades”.

4. Normas a reformar, modificaciones y fundamentos

4.1 “Artículo 42. *Competencias en salud por parte de la Nación.* Corresponde a la Nación la dirección del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud en el territorio nacional, de acuerdo con la diversidad regional y el ejercicio de las siguientes competencias, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones: (...).

“42.14 Definir, implantar y evaluar la política de prestación de servicios de salud. En ejercicio de esta facultad regulará la oferta pública y privada de servicios, estableciendo las normas para controlar su crecimiento, mecanismos para la libre elección de prestadores por parte de los usuarios y la garantía de la calidad, así como la promoción de la organización de redes de prestación de servicios de salud, entre otros”.

Esta norma, que forma parte del Capítulo I de las *Competencias de la Nación en el Sector Salud*, opta por una explicitación de los principios orientadores de la seguridad social en salud como derecho y como servicio público, toda vez que la Ley 715 ha sido hostigada por el presunto quebranto que entrañan algunas medidas protectoras de los promotores y prestadores públicos en contra de la libre iniciativa privada. Como lo prevé el artículo 153 de la Ley 100 de 1993, se reitera que la regla de la libre escogencia por parte de los usuarios se subordina a las posibilidades físicas y técnicas, y que a ella anteceden las reglas de calidad e integralidad.

Se propone entonces el siguiente texto:

“42.14 Definir, implantar y evaluar la política de prestación de servicios de salud. En ejercicio de esta facultad regulará la oferta pública y privada de servicios, estableciendo las normas para controlar su crecimiento sin menoscabo de los principios de solidaridad, universalidad, equidad y eficacia que fundan el derecho irrenunciable a la seguridad social en salud, diseñará los mecanismos que promuevan la organización de redes de prestación de servicios en salud, los que garanticen la calidad de tales servicios y los que aseguren a los usuarios la libre escogencia de prestadores cuando ello sea posible.

4.2 “Artículo 43. *Competencias de los departamentos en salud.* Sin perjuicio de las competencias establecidas en otras disposiciones legales, corresponde a los departamentos, dirigir, coordinar y vigilar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el territorio de su jurisdicción, atendiendo las disposiciones nacionales sobre la materia. Para tal efecto, se le asignan las siguientes funciones: (...)

“43.2. De prestación de servicios de salud (...)

“43.2.1. Gestionar la prestación de los servicios de salud, de manera oportuna, eficiente y con calidad a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, que resida en su jurisdicción, mediante instituciones prestadoras de servicios de salud públicas o privadas”.

“43.2.4 Organizar, dirigir, coordinar y administrar la red de instituciones prestadoras de servicios de salud públicas en el departamento”.

Con apoyo en las consideraciones generales y en ejercicio del poder legiferante que emana del Congreso como *vox populi*, se relieván los criterios de solidaridad, servicio público, origen y destino de los recursos por sobre los que fundan nuestra economía de mercado, pues de emblemático propósito resulta el interés público frente al interés negocial. Por ello en el artículo 2º de la presente iniciativa se proponen fórmulas protectoras de la infraestructura pública como bastión social, de cuya propiedad es titular el pueblo y cuyos beneficiarios se encuentran en el segmento más frágil y vulnerable de la población.

“43.2.1 Gestionar la prestación de los servicios de salud, de manera oportuna, eficiente y con calidad a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, que resida en su jurisdicción, mediante instituciones prestadoras de servicios de salud públicas”.

“43.2.4 Organizar, dirigir, coordinar y administrar la red de instituciones prestadoras de servicios de salud públicas en el departamento y, a través de una gerencia delegada, asignar a esta la responsabilidad de operar como bolsa común para la centralización de la oferta y demanda de servicios.

4.3 “Artículo 46. *Competencias en salud pública.* La gestión en salud pública es función esencial del Estado y para tal fin la Nación y las entidades territoriales concurrirán en su ejecución en los términos señalados en la presente ley. Las entidades territoriales tendrán a su cargo la ejecución de las

acciones de salud pública en la promoción y prevención dirigidas a la población de su jurisdicción”.

“Los distritos y municipios asumirán las acciones de promoción y prevención, que incluyen aquellas que a la fecha de entrar en vigencia la presente ley, hacían parte del Plan Obligatorio de Salud Subsidiado. Para tal fin, los recursos que financiaban estas acciones, se descontarán de la Unidad de Pago por Capitación del Régimen Subsidiado, en la proporción que defina el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, a fin de financiar estas acciones. Exceptúase de lo anterior, a las Administradoras del Régimen Subsidiado Indígenas y a las Entidades Promotoras de Salud Indígenas”.

“Los municipios y distritos deberán elaborar e incorporar al Plan de Atención Básica las acciones señaladas en el presente artículo, el cual deberá ser elaborado con la participación de la comunidad y bajo la dirección del Consejo Territorial de Seguridad Social en Salud. A partir del año 2003, sin la existencia de este plan estos recursos se girarán directamente al departamento para su administración. Igual ocurrirá cuando la evaluación de la ejecución del plan no sea satisfactoria”.

“La prestación de estas acciones se contratará prioritariamente con las instituciones prestadoras de servicios de salud públicas vinculadas a la entidad territorial, de acuerdo con su capacidad técnica y operativa”.

“El Ministerio de Salud evaluará le ejecución de las disposiciones de este artículo tres años después de su vigencia y en ese plazo presentará un informe al Congreso y propondrá las modificaciones que se consideren necesarias”.

Si bien el inciso 4º del artículo 46 otorga prioridad a las IPS públicas para ser contratadas en la realización de las acciones en salud pública, merced a una laxa reglamentación y a una aplicación desintegrada, estas se han desligado de su naturaleza gratuita, comunitaria y colectiva y se han desligado de los criterios de coordinación, continuidad, responsabilidad y planeación mudando de un plexo a un fárrago. Todo esto ha confluído en una ineficiente aplicación de los recursos que se traduce en un decrecimiento en los indicadores de Salud Pública.

Coligada a las otras reformas propuestas, se busca retornarle la gobernabilidad a los frentes del sistema que fluyen sujetos a la dinámica de prevalencia del interés general de servicio a la comunidad y de promoción de la igualdad real: Régimen subsidiado, servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda y salud pública.

En el artículo 3º del proyecto se propone modificar el inciso 4º del artículo 46 y matizar la redistribución de las opciones contractuales para las IPS públicas, ya no en términos de mera priorización sino de real preferencia, a saber:

“La prestación de estas acciones se contratará con las instituciones prestadoras de servicios de salud pública vinculadas a la entidad territorial, mientras su capacidad técnica y operativa lo permitan”.

4.4 “Artículo 51. *Contratación de la prestación de servicios en el régimen subsidiado.* Las entidades que administren los recursos del Régimen Subsidiado de Salud contratarán y ejecutarán con las instituciones prestadoras de servicios de salud públicas del orden municipal o distrital de la entidad territorial sede del contrato no menos del 40% del valor de la Unidad de Pago por Capitación subsidiada efectivamente contratadas por la respectiva entidad administradora del régimen subsidiado. En el caso de existir en el municipio o distrito respectivo hospitales públicos de mediana o alta complejidad del orden territorial dicha proporción no será menor al 50%. Todo lo anterior siempre y cuando la entidad territorial cuente con la oferta pública que le permita prestar los servicios a financiar con dichos porcentajes.

“Para efectos de racionalizar los costos se tendrá como marco de referencia las tarifas establecidas por el Ministerio de Salud”.

Esta disposición ha salido incólume del escrutinio efectuado por la Corte Constitucional en Sentencias C-915/02, C-1073/02 y C-331/03, pese a que se le ha endosado una supuesta inequidad para con los particulares que cabalga sobre las ventajas que se otorgan a las entidades públicas.

El cambio que se plantea fortalece más esa prelación, no solo porque el cuerpo legislativo es material y políticamente competente en esa materia, sino porque nada más razonable y proporcional para enfrentar el crítico y desequilibrado panorama nacional, que privilegiar la rentabilidad social ante la rentabilidad económica, pues la salud es ante todo un derecho y un servicio público, las entidades públicas de salud son patrimonio colectivo, y públicos son los recursos que provienen del régimen subsidiado y los

destinados a la atención de personas pobres que están por fuera de aquel (antes vinculados).

Documenta este particular, el concepto de la Academia Nacional de Medicina inserto en la parte considerativa de la Sentencia de la Corte Constitucional C-331 de 2002.

(...) “Informa que según estadísticas en el SGSSS demuestran que los hospitales públicos acogen prácticamente a todos los usuarios del régimen subsidiado y a los vinculados.

“Destaca que dadas las condiciones de dificultad en las que se encuentran las entidades públicas frente a las privadas y la trascendencia y magnitud de las funciones que se les han encomendado, el Gobierno Nacional y los estudiosos del tema han sostenido la imperiosa necesidad de mantenerlas en el máximo posible de actividad.

“Dice que en este espíritu se enmarca el artículo 51 de la Ley 715 de 2001 que ‘busca ofrecer a las instituciones asistenciales públicas una seguridad mínima, y lo hace solamente con los recursos del régimen subsidiado, aquellos que por definición no deben utilizarse de manera que produzcan ganancia para particulares –porque salen de las arcas oficiales, es decir, de todos los colombianos solidariamente unidos para atender a los menos favorecidos– sino emplearse en su destinación específica, la salud de todos los colombianos. (...)’”.

Se propone la siguiente fórmula:

“Artículo 51. Contratación de la prestación de servicios en el régimen subsidiado y de prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierta con subsidios a la demanda. Las entidades que administran los recursos del Régimen Subsidiado de Salud contratarán y ejecutarán con las instituciones prestadoras de servicios de salud públicas del orden municipal o distrital de la entidad territorial sede del contrato no menos del 80% del valor de la Unidad de Pago por Capitación subsidiada efectivamente contratadas por la respectiva entidad administradora del régimen subsidiado. En el caso de existir en el municipio o distrito respectivo hospitales, públicos de mediana o alta complejidad del orden territorial dicha proporción no será menor al 90% de prestación del servicio de salud. Todo lo anterior siempre y cuando la entidad territorial cuente con la oferta pública que le permita prestar los servicios a financiar con dichos porcentajes. Las entidades que administran los recursos destinados a la prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda contratarán y ejecutarán el 100% con las instituciones prestadoras de servicios de salud públicas del orden departamental, municipal o distrital de la entidad territorial respectiva, siempre que la oferta pública lo permita.

Para efectos de racionalizar los costos se tendrá como marco de referencia las tarifas establecidas por el Ministerio de Salud.

4.5 “Artículo 54. *Organización y consolidación de redes.* El servicio de salud a nivel territorial deberá prestarse mediante la integración de redes que permitan la articulación de las unidades prestadoras de servicios de salud, la utilización adecuada de la oferta en salud y la racionalización del costo de las atenciones en beneficio de la población, así como la optimización de la infraestructura que la soporta.

“La red de servicios de salud se organizará por grados de complejidad relacionados entre sí mediante un sistema de referencia y contrarreferencia que provea las normas técnicas y administrativas con el fin de prestar al usuario servicios de salud acordes con sus necesidades, atendiendo los requerimientos de eficiencia y oportunidad de acuerdo con la reglamentación que para tales efectos expida el Ministerio de Salud.

“Parágrafo 1°. Para garantizar la efectiva organización y operación de los servicios de salud a través de redes, los planes de inversión de las instituciones prestadoras de salud públicas deberán privilegiar la integración de los servicios. Para el conjunto de servicios e instalaciones que el Ministerio de Salud defina como de control especial de oferta, las instituciones prestadoras de salud, (sean) públicas o (privadas)*, requerirán la aprobación de sus proyectos de inversión por el Ministerio de Salud. *-Inex C-974/02.

“Parágrafo 2*. Defínase un plazo de cuatro (4) años después de la vigencia de la presente ley para la evaluación de la vulnerabilidad sísmica de las instituciones prestadoras de servicios de salud. Una vez culminada la evaluación cada entidad contará con cuatro (4) años para ejecutar las acciones de intervención o reforzamiento estructural que se requieran de acuerdo con las normas que regulan la materia.

“Parágrafo 3°. El Gobierno Nacional podrá otorgar préstamos condonables a las entidades territoriales con el fin de adelantar el programa de organización y modernización de redes, los cuales serán considerados como gastos de inversión del sector. Estos créditos no computarán dentro de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la Ley 358 de 1997, mientras la entidad que los reciba cumpla con los requisitos que el Gobierno Nacional establezca para su condonación. Para estos efectos, las rentas de la participación para salud podrán ser pignoradas a la Nación”.

En las Sentencias C-915/02 y 331/03 la Corte Constitucional sienta las bases sobre las cuales se erige la discrecionalidad del Congreso para respaldar, a través de la ley, el escenario público de la salud:

“Al respecto la Corte encuentra, de una parte, que resulta plausible la finalidad de la norma acusada en cuanto la ley puede determinar cómo se ha de prestar el servicio de seguridad social, toda vez que como ya se expresó: la Carta no se inclina por un sistema excluyente de prestación del mismo y asegurar para la sociedad que los agentes públicos que actúen directamente lo hagan en condiciones de igualdad, en cuanto a calidad y eficacia; de otra parte, habida cuenta del origen de los recursos económicos destinados al régimen subsidiado, bien puede la ley establecer reglas tendientes a proteger la red pública hospitalaria sin que se afecten los principios propios del Sistema de Seguridad Social en Salud ni el ejercicio de una actividad que ha sido diseñada legalmente para que se ejercite y realice en concurrencia por organismos públicos y privados.

Esta postura es acorde con la expresada por el Ministerio Público inserta en la Sentencia C-1073-02.

“Por consiguiente, afirma que corresponde al legislador determinar el ámbito de libertad de las empresas privadas vinculadas al sector, las cuales deben coordinar con el sector público la prestación del servicio a fin de racionalizar recursos, siendo el objetivo de la norma garantizar la óptima utilización de la infraestructura pública en salud y asegurar a estos entes un flujo de recursos que hagan posible su funcionamiento, lo cual no riñe con la naturaleza de los recursos del régimen subsidiado que manejan las ARS pues la medida pretende orientar la oferta privada hacia los aspectos deficitarios de la oferta pública, de tal manera que una y otra se complementen en lo posible, evitando una duplicidad innecesaria en ciertos servicios”.

“Sostiene el Procurador que el régimen de concurrencia en la prestación de servicios de salud, no excluye la posibilidad de dar tratamientos preferenciales a las entidades públicas cuando ello responda a la protección del interés general y a garantizar la viabilidad del sistema estructurado en redes”.

“Por otra parte, infiere que si el artículo 48 superior dispone que la ley puede establecer si la seguridad social es prestada por entidades públicas o privadas, bien puede entonces, ‘determinar el porcentaje de contratación con entes oficiales o particulares para la prestación del mencionado servicio público’.

Inconveniencias de orden práctico han erosionado los principios de integralidad y progresividad, toda vez que la efímera aparición de actores privados en el escenario del mercado de concurrencia tiende a desquiciar el sistema por afectarse la continuidad en la prestación de servicios en salud, la coordinación entre los segmentos de prevención y promoción con los de curación y rehabilitación, y en especial por la imposibilidad de hacer efectiva la responsabilidad de sus agentes frente a los usuarios y frente al Estado. La red pública opera en torno a criterios de planeación, coordinación y control y ha mostrado que, pese a las desventajas que atrae una concentración creciente del manejo de la salud en unas pocas entidades privadas, es competitiva por experiencia, capacidad y cobertura.

Se plantea entonces un artículo 54 de la Ley 715 de 2001 con el siguiente tenor:

“Artículo 54. Organización y consolidación de redes. Con sujeción a lo previsto en el artículo 43.2.4 de la presente ley, el servicio de salud a nivel territorial deberá prestarse mediante la integración de redes que permitan la articulación de las unidades prestadoras del servicio de salud, la utilización adecuada de la oferta en salud y la racionalización del costo de las atenciones en beneficio de la población, así como la optimización de la infraestructura que la soporta. Las redes públicas operarán en el nivel territorial”.

Presentado a consideración del honorable Congreso de la República por:

Omar Yepes Alzate,
Senador de la República.
Juan Martín Hoyos Villegas,
Representante a la Cámara.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL
(Artículo 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 10 del mes de noviembre del año 2003 se radicó en este despacho el proyecto de ley número 138, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador Omar Yepes y por el honorable Representante Juan Martín Hoyos.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 10 de noviembre de 2003.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 138 de 2003 Senado, *por medio de la cual se modifica la Ley 715 de 2001*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que

fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 10 de noviembre de 2003.

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Germán Vargas Lleras.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 15 DE 2003 SENADO

por la cual se promueve la confianza inversionista en Colombia.

Señor

Presidente

HONORABLES SENADORES

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Ciudad.

He sido honrado con la tarea de presentar ponencia para primer debate sobre el Proyecto de ley número 15 de 2003 Senado, *por la cual se promueve la confianza inversionista en Colombia*.

Analizado in extenso el proyecto, determinados sus objetivos y alcances, su conveniencia para la economía, sus limitaciones y proyecciones, es de importancia primordial destacar el papel trascendental de la inversión extranjera y nacional en el crecimiento económico y el desarrollo social colombiano, íntimamente vinculada al proceso de globalización de los mercados, particularmente del mercado financiero.

I. Antecedentes de la globalización

Teóricamente, la concentración de capital es la resultante natural de una economía de mercado. Las unidades económicas más consolidadas y eficientes realizan en el mercado un excedente que es fuente de mayor acumulación capitalista y, al mismo tiempo, origen de la desaparición de los productores más atrasados. Dicha ampliación de capital genera nuevos ciclos productivos caracterizados por sólidos respaldos financieros, producciones a escala acrecentada y tecnología de punta que aceleran los procesos de concentración, el dominio de los mercados y su control monopólico, iniciando una tasa de ganancia extraordinaria, germen que renueva e incrementa el capital.

Los monopolios transnacionales despliegan sobre las economías locales, regionales y nacionales un plan de expansión que, finalmente, fortalece a poderosos grupos económicos que afianzan su carácter corporativo: Bancos, aseguradoras, comercializadoras, transportadoras, finanzas, telecomunicaciones, informática, etc., configurando un sistema de mercado “globalizado”. Logrado tal nivel de concentración de capitales y poder político por las corporaciones transcontinentales, muy poco resta por hacer a las economías nacionales. ¡O aceptan los baremos de los dueños de la economía mundial, o resisten sus embates que se traducen en desempleo, miseria, hambre y retraso!

Las corporaciones saben que su condición de existencia depende de apoderarse primero de los mercados antes que cualquier competidor y, para ello, se valen de la ciencia y la tecnología —convertidas hoy en su propiedad privada, donde inventos y descubrimientos se han desplazado de las universidades a los laboratorios de los gigantes industriales y financieros

bajo la modalidad de patentes y derechos de autor— conformando el binomio que les posibilita someter al mercado mundial: capital y tecnología, cuyo objetivo inmediato es la conquista y control hegemónico de los mercados mundiales y su meta, por excelencia, el aumento de su tasa de ganancia.

II. Sobre la globalización

Parecería que el mecanismo de las inversiones extranjeras asegurara la maximización de las economías nacionales y las utilidades de las corporaciones transnacionales, en tanto que estas robustecen mundialmente su control sobre las finanzas, la producción y la comercialización, apoderándose de todos los rincones posibles de mercado. Para el capital todos son compradores potenciales y es indispensable crear condiciones para integrarlos a su propia esfera. Para conseguirlo se ideó la Globalización.

Pero la realidad es diferente. El siglo presente está signado por el miedo, **la inseguridad, la desconfianza**, señales patentes de la invasión a la psiquis humana por los mercados, concretamente del financiero, enseñándonos que la sociedad es una coproducción psicológica e histórico-social de un mundo donde funciona la “civilización” actual, colmada de falsas ilusiones y frivolidades. El totalitarismo impide pensar en algo diferente del mercado y pretende liquidar a quienes piensen en opciones alternativas, pues el sistema económico planetario se caracteriza por **la ausencia de controles y regulaciones**, por la colonización de la psiquis por el dinero y la estructura de precios, dando lugar a la globalización —fundadora de la clausura política y cultural— erigida en el transcurso de años a través del poder mediático y principalmente del embrutecimiento televisivo.

Antes de la globalización las reglas estaban controladas por los Estados nacionales y eran más o menos perceptibles para los ciudadanos. Pero el mundo digital no respeta las fronteras estatales. La economía ha roto el marco impuesto por el Estado y ha encontrado salidas a su poder. El mercado global emplea su medio más eficaz y maximiza el dominio de las multinacionales: **¡las inversiones!** “El medio coercitivo no es la invasión amenazadora, sino la amenazadora no-invasión de los inversores o su amenazador abandono. Sólo hay una cosa peor que ser arrollado por las multinacionales: no ser arrollado por ellas” (Beck Ulrich, El Poder de la Impotencia).

Esta nueva forma de dominio a la posibilidad de invertir en otros países de manera más rentable, es decir, dejando de invertir, es la base de su poder, la ratio para imponer a los demás su voluntad. El capital es un poder móvil, independiente del lugar donde se encuentre y, en consecuencia, de aplicación global. Renato Ruggerio, director general de la OMC, presagiaba en 1997: “Estamos escribiendo los estatutos de una economía global y única”, esto es, orientando las reformas políticas a escala mundial por los cauces de los objetivos económicos: Baja inflación, presupuestos equilibrados, desmantelamiento de barreras comerciales y de los controles de divisas, máxima libertad para el capital, mínima regulación del mercado de trabajo, Estado de bienestar con capacidad de adaptación que instigue a los ciudadanos

al trabajo, etc., objetivos de la reforma neoliberal que opera a nivel planetario e intrínsecamente postula que **la sujeción económica es “apolítica”**, debido a que la adaptación a los mercados financieros de la globalización constituye el compás interno de la política reinante.

El FMI, el Banco Mundial, la OMC, las transcontinentales financieras, etc., se transforman en “semiestados” que asumen decisiones “semipolíticas” en temas políticos neurálgicos, como la tecnología genética, relegando a los gobiernos nacionales al papel de simples espectadores y deviniendo en auténticos poderes de decisión y ejecución. Si una institución nacional restringe el ámbito de acción de una multinacional, esta buscará otro lugar dónde operar. El quiz ya no es si algo se puede hacer o no, sino dónde realizarlo.

Los agentes de la economía mundial toman decisiones políticas sin tener una legitimación político – democrática, vacío que se convierte en una fuente de poder para los movimientos sociales contradictores de la globalización y que estructura una paradoja entre **poder y legitimación**: Los consorcios internacionales disponen de gran poder y escasa legitimación, mientras que los movimientos sociales tienen reducido poder y alta legitimación, haciéndonos cuestionar ¿si el acelerado ritmo de la interconexión económica mundial apresurará la caída de la legitimación de los nuevos amos del planeta!

La mezquina legitimación hace extremadamente frágiles a los mercados mundiales ya que los grandes consorcios también están sometidos a relaciones de dependencia y, cuanto más emancipados estén de las instituciones estatales y de las masas sufragantes, más subordinados se harán de los consumidores, los clientes y los mercados. **La credibilidad** se convierte en capital decisivo por cuanto los mercados mundiales están fundados en **la confianza** de la opinión pública y de los consumidores. La endeblez de la confianza en los mercados de consumo globales exhibe la debilidad de la legitimación de los conglomerados de acción global. ¡Este es su talón de Aquiles! Las redes que conforman los movimientos sociales antiglobalización quieren hacer conciencia ante la opinión universal de la contradicción existente entre la **maximización del poder económico orbital y la minimización de legitimidad del poder económico mundial**. En síntesis, Consorcios vs. Movimientos Sociales, dos grandes bloques que se enfrentan irreconciliablemente a nivel internacional.

En el mediano plazo puede vislumbrarse una “coalición” entre supuestos perdedores (sindicatos, ambientalistas, demócratas, humanistas, etc.) y ganadores (consorcios, mercados financieros, FMI, BM, OMC, etc.) de la globalización, tendente a la reinención de la vida política en el espacio internacional, porque ambas partes tendrán que reconocer unos Sistemas de Regulación Supranacionales.

III. Implicaciones de la globalización

El capitalismo que analizamos es desenfrenado y está provisto de una codicia ilimitada que se ha apoderado de la conducción global de la sociedad, creando un dominio a través de la economía de mercado que resquebraja todas las solidaridades humanas y da paso a la globalización convertida en un boom para el 15% de la población mundial y en un desastre para el resto que asiste como observador de **un sistema que subordina la supremacía de la sociedad al poder financiero**.

Fue Friedrich Hayek, economista austriaco, quien en su texto “Camino de la Servidumbre” hizo un ataque frontal sobre cualquier interferencia a los mecanismos del mercado denunciándolos “como una amenaza a la libertad no solamente económica sino también política”. Afirmó que se requiere un capitalismo libre de reglas donde la desigualdad es un valor positivo del que precisan las sociedades para progresar, falso axioma que estimularon hasta el extremo M. Thatcher y R. Reagan, líderes de la revolución neoliberal quienes preconizaron que el mercado resuelve de manera óptima los asuntos económicos y político– sociales; acabar el Estado es la clave para construir la civilización liberal en la que el sistema de precios actuando libremente, sin regulaciones, lleva directamente a la democracia, al crecimiento económico y a la desaparición de la desigualdad y la pobreza.

Esta ideología convirtió las leyes económicas en leyes naturales y diseño políticas estándar de aplicación universal: lucha contra la inflación, disminución del déficit presupuestario, equilibrio macroeconómico, niveles impositivos acordes con el crecimiento, privatización de los servicios públicos y de la seguridad social, apocamiento del Estado de bienestar, abolición del salario mínimo “gran obstáculo” para la generación de empleo, apertura total de los mercados financieros a la libre circulación de

capitales, bienes y servicios, supresión de los monopolios públicos y escasa intervención de los privados, etc.

Tales políticas se globalizaron “dando lugar a uno de los mayores crecimientos del capitalismo de centro, hasta cuando estallaron las **crisis financieras y de confianza**, haciendo caer en cuenta a muchos que el sueño americano estaba levantado sobre un mar de mentiras y de corrupción” (Estefanía Joaquín, La Enfermedad Moral del Capitalismo). El mercado no solo intercambia bienes y capitales sino que ha penetrado en todas las capas de nuestra existencia generando grietas profundas en la globalización: **¡la economía es global, la política no!** Si la política se globaliza, la democracia queda al desnudo como una federación de ricos a nivel mundial por fuera de todo control ciudadano. Las multinacionales rinden cuentas a sus accionistas mostrando la enorme distancia entre su ilegítimo poder real y el escaso poder legítimo de los movimientos antiglobalización. Stiglitz, Premio Nobel de economía y exdirector del FMI, lo acusa de “causar desempleo, analfabetismo y hambre” y sostiene que “el argumento de que no hay más que una alternativa para el manejo económico es básicamente falaz” (El Descontento con la Globalización).

Un activo Estado interventor, dotado de una infraestructura institucional, legal y regulatoria es esencial para la conducción de la economía de mercado. Como creación humana, la institución del mercado exige la mediación social. La política debe otorgarle a la economía su lugar estableciendo los medios, los fines y su entrelazamiento complejo: ¿es erróneo plantear soluciones fáciles a problemas complicados, obviando lo más específico de lo humano, la política!

En la economía globalizada las reglas de juego las fijan el capital financiero y el poder mediático a través de una disciplina totalitaria y asimétrica. La globalización contemporánea tiene características especiales distintivas que crean un mundo en el que las relaciones humanas son intensas, rapidísimas y ejercen fuerte impacto sobre la vida económica, social, política, jurídica, ambiental, cultural, etc., proponiendo dificultades que saltan a la vista:

1. Los procesos de globalización y regionalización crean redes de poder yuxtapuestas que superan los límites territoriales y añaden tensión a un orden mundial diseñado bajo el principio Westfaliano de dominio soberano exclusivo sobre un territorio limitado.

2. El poder político efectivo no pertenece hoy a los gobiernos nacionales sino que se comparte y negocia entre las diversas fuerzas y organismos públicos y privados, en los planos nacional, regional e internacional. La idea de pueblo autónomo ya no se puede situar dentro de los límites exclusivos del Estado nacional. Hoy existe una mezcla de “suertes nacionales” que, como elocuentemente expresó Kant, “estamos inevitablemente juntos”, y las fuerzas transnacionales atraviesan los límites de las comunidades nacionales y cuestiones como quién debería rendir cuentas y ante quién no están resueltas.

3. Cinco vacíos normativos y políticos debilitan a las instituciones políticas nacionales e internacionales:

a) *Desfase jurisdiccional*: discrepancias entre un mundo globalizado o regionalizado y las unidades nacionales separadas que establecen la política, dando lugar al problema de las externalidades y a la cuestión de quién es responsable de las mismas;

b) *Desfase de participación*: no existe un sistema internacional para dar voz a muchos actores globales, estatales y no estatales;

c) *Desfase de incentivos*. en ausencia de una entidad supranacional que regule el suministro y el uso de bienes públicos globales, muchos Estados no encontrarán soluciones colectivas duraderas a los problemas transnacionales más urgentes.

d) *Desfase moral e indiferencia pasiva*. El 46% de la población mundial vive con menos de 2 dólares diarios, mientras que el 15% de la misma disfruta del 80% de sus rentas; el gasto anual de la ONU alcanza 1.250 millones de dólares al tiempo que en EE.UU. las compras en confitería ascienden a US\$27 mil millones, en bebidas alcohólicas a US\$70 mil millones y en automóviles a US\$550 mil millones;

e) La administración es una actividad de niveles múltiples embrolladamente institucionalizada y espacialmente dispersa. La representación, la lealtad y la identidad se mantienen arraigadas en las tradicionales comunidades étnicas, regionales y nacionales.

Precisa el mundo transformar el **Unilateralismo** conducido por un exclusivo club de ejecutivos –típicamente secreto y excluyente– a un

Multilateralismo socialmente respaldado y cosmopolita, basado en los siguientes fundamentos:

- i) Reconocer la interconexión de las comunidades políticas en diversos ámbitos (económico, social, medioambiental, etc.);
- ii) Comprender que las “suertes colectivas” se superponen y requieren normas y soluciones comunes en los ámbitos local, nacional, regional y mundial;
- iii) Necesidad de adoptar decisiones eficaces y responsables a nivel transcontinental, y
- iv) Transformar y ampliar el actual sistema de gobierno de escalas y capas múltiples, pasando de lo local a lo regional y planetario, de forma que se adopten los principios de transparencia, responsabilidad y democracia.

¡La globalización al margen del cosmopolitismo devendrá en un rotundo fracaso!

IV. Conclusión

La época contemporánea se caracteriza por la globalización predominante. Su dicotomía esencial radica en el poder económico y financiero efectivo ostentado por los conglomerados transnacionales que no encarnan suficiente legitimación, de un lado, y los movimientos sociales antiglobalizadores revestidos de auténtica legitimidad y limitado poder real, por el otro.

La pobre legitimación de los consorcios es la base quebradiza sobre la cual se erigen los mercados mundiales, despojados por clientes y consumidores de la necesaria confianza y credibilidad, manifiesta en la explosión de las crisis financieras. Las multinacionales imponen los baremos en los que se fundamenta la economía planetaria a través del capital financiero y de la influencia de los medios de comunicación masiva.

La política está en mora de desplazar a la economía y de asignarle el lugar que le corresponde en el contexto social y transcontinental. Hoy, el poder auténtico se distribuye y pacta entre vectores privados y públicos en los espacios local, regional y mundial. La primacía de la sociedad no puede someterse al poder omnímodo de los mercados financieros. El Unilateralismo del G7 y sus socios tiene que transmutarse en Multilateralismo con legítimo respaldo social cosmopolita.

Los consorcios transcontinentales y los movimientos sociales se avendrán, más temprano que tarde, a sistemas de regulación supranacionales. Tal es el marco político y económico-social en el que se debatirá y expedirá la “ley de confianza inversionista en Colombia”.

V. Observaciones al proyecto de ley

La importancia del proyecto sometido a la consideración del Congreso y su incidencia sobre el estímulo a la inversión productiva, al crecimiento económico y desarrollo social, en los trágicos momentos que vive el país, nos obliga decididamente a buscar mecanismos jurídicos e instrumentos económicos apropiados a fin de atraer y vincular capitales que puedan rendir utilidades dentro de condiciones de estabilidad normativa, apoyadas en una ley que garantice y salvaguarde los intereses de los inversionistas, sin menoscabo de las ventajas que puedan obtener los diferentes sectores de la producción nacional en términos de crecimiento, generación de empleo y óptima utilización de los recursos disponibles, con la meta de superar nuestro estado de atraso y alcanzar índices elevados de calidad de vida para la mayoría de la población.

La actividad de los inversionistas solo puede fructificar en ambientes donde impere la estabilidad jurídica, la seguridad y confiabilidad legal e institucional, es decir en entornos que conserven formalidades de equilibrio que impidan cambios abruptos y, a consecuencia de ello, no alteren sustancialmente las reglas sobre las cuales se establecieron o pactaron las inversiones, pues tales modificaciones redundan en contra de la credulidad depositada en las autoridades nacionales y, al mismo tiempo, ahuyenta a potenciales inversores por los perjuicios que podría acarrearles.

Estricto sensu, la estabilidad alude a la firmeza que ofrecen las decisiones adoptadas por las autoridades económicas para estimular y **brindar seguridades y confianza** a los inversionistas, conducta diametralmente opuesta a cualquier manifestación de incertidumbre e inseguridad; al mantenimiento de los factores normativos y las reglas legales que dieron origen a una relación contractual, sin que sufran variaciones repentinas que puedan aminorar el aval jurídico que protege y garantiza a las inversiones.

En esencia el proyecto pretende generar confianza entre los inversionistas nacionales y extranjeros, mediante la expedición de una normativa que les asegure que la legislación que les sirvió de incentivo para desarrollar planes

de inversión de naturaleza productiva no será cambiada, reformando las bases jurídicas que los motivaron a realizarlas; y ante la eventualidad de que suceda lo anterior, el Gobierno Nacional se obliga a indemnizar los perjuicios que tal reemplazo legislativo causare, hasta por una cuantía igual al desembolso realmente efectuado.

Como quiera que la **estabilidad jurídica** constituye la condición sine qua non para responder a la certidumbre depositada por los inversores en las autoridades económicas y en los organismos centralizados y descentralizados del orden nacional, es procedente proponer una modificación al título del proyecto que refleja con exactitud el contenido del mismo, pues no se trata simplemente de “promover la confianza inversionista en Colombia” sino de consagrar estímulos y asegurar condiciones de permanencia y durabilidad jurídica a los desembolsos que realicen los inversionistas dentro del respeto al marco jurídico que les sirvió de basamento a su decisión. En consecuencia el proyecto se titulará: Ley de Estabilidad Jurídica para los Inversionistas en Colombia.

Si bien la estabilidad jurídica no se garantiza con respecto a la totalidad de un código, estatuto o ley, no es menos cierto que ofrece seguridad de permanencia legal en cuanto a artículos específicos de leyes, decretos o actos administrativos –de carácter general–, incisos, ordinales, numerales, literales y párrafos concretos, sobre los cuales fincaron sus expectativas y decisiones los inversionistas. Sería conveniente ampliar dicho marco hasta abarcar un capítulo de un código, ley o decreto, cuando en casos excepcionales y habida cuenta la magnitud de la inversión y que las conveniencias nacionales así lo ameriten, siempre que el desembolso se realice dentro de un plazo máximo de tres (3) años, previo estudio y decisión afirmativa de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, el del ramo correspondiente y la entidad centralizada o descentralizada del orden nacional.

El proyecto de ley establece el monto mínimo para las inversiones nuevas en \$50 mil millones, aproximadamente US\$16.5 millones. Tanto el monto como la modalidad de inversión crean obstáculos innecesarios a los inversionistas que es indispensable eliminar. Las legislaciones proinversión en Ecuador, Panamá y Perú, exigen cuantías de US\$500 mil, US\$2 millones y US\$5 millones, respectivamente, tratándose de libre inversión en cualquier sector productivo, sumatoria de la que resultaría una inversión ponderada equivalente a US\$2.5 millones. Para las inversiones en proyectos extractivos, hidrocarburos, grandes obras de infraestructura, etc., se exigen montos no inferiores a US\$10 millones.

Colombia no puede darse el lujo de rechazar propuestas que no alcancen los US\$16.5 millones en circunstancias adversas a la inversión y de desempleo galopante. Un tope mínimo de US\$5 millones, \$15 mil millones aproximadamente, para destinarlos a inversiones libres en cualquier sector de la producción es muy atractivo tanto para los colombianos como para los extranjeros y, antes que alejarlos de las actividades productivas, promete acercarlos por lo moderado del desembolso. De igual manera, puede establecerse un límite no inferior a los US\$10 millones para inversiones en los sectores del petróleo, la minería e importantes obras de infraestructura.

Es craso error convocar a los inversionistas si los desembolsos que han de producirse tienen estrictamente el carácter de nuevos. Se trata de un límite con consecuencias económicas y sociales funestas. Es imprescindible que el ámbito de aplicación de las inversiones cobije también a las **ya existentes**, pues estas se encuentran en plena productividad, están rindiendo utilidades y generando empleo, contribuyendo directamente al crecimiento económico y desarrollo social, tienen planes de expansión inmediata, etc., razones válidas y suficientes para incluirlas en el proyecto. Es preciso otorgar a las **inversiones de “refuerzo”** idénticas ventajas que las concedidas a las inversiones nuevas. Estas inversiones de “refuerzo” deben contemplarse obligatoriamente, sin la menor duda, en la ley que promueve y estimula la confianza de los inversionistas en nuestro país.

Circunscribir el campo de aplicación de la ley de estabilidad jurídica de los contratos de inversión a la cuantía y modalidad propuestas en el proyecto, implica caer en posiciones excluyentes que atentan contra potenciales erogaciones productivas, van en contravía de las necesidades nacionales, constituyen un desafuero contra la generación de fuentes de trabajo y dan al traste con la economía nacional. De lo expuesto se concluye categórica e imperativamente que el umbral mínimo para las **antiguas y nuevas inversiones** debe ser de US\$5 millones, modesto capital que, bien empleado, puede coadyuvar vigorosamente a vencer la presente crisis económica, social y política colombiana.

La modificación de las normas amparadas por la suscripción de contratos que promueven la confianza de los inversionistas lleva a la indemnización de estos por parte del Estado, siempre que tal cambio los lesione y ocasione daños ciertos o menoscabo patrimonial. La indemnización se hará sobre la base de un estimativo anticipado, contenido en las cláusulas contractuales y, principalmente, en consideración al desembolso efectivo realizado por los empresarios. Tal garantía no puede menos que generar seguridad a los dueños del capital y, al mismo tiempo, permite al Estado calcular con antelación las sumas que le corresponderá pagar en la eventualidad de una enmienda de las disposiciones protegidas.

La extensa probabilidad de elección normativa concedida a los inversionistas se relaciona directamente con sus intereses específicos en cada sector de la producción, pero está delimitada por requisitos de forma, como las firmas de los ministros y del representante legal de la entidad contratante del orden centralizado y descentralizado nacional; y de fondo, tales como los plazos de la inversión y la duración del contrato, la transcripción de las normas objeto de amparo y la cuantificación aproximada de los daños sufridos por las modificaciones legales. Dichas exigencias tienen la finalidad de armonizar principios como los de la estabilidad normativa, la conservación de la facultad legislativa, la atomización del Estado de Derecho, la prevención de situaciones de inequidad, el bloqueo de posibilidades diferentes al pago de la indemnización a cargo del Estado y la intervención de los tribunales de arbitramento.

Pretender que la estabilidad jurídica de las normas favorecidas contractualmente deja “intactas” la potestad legislativa del Congreso y las facultades reglamentarias del Ejecutivo y de las Comisiones Reguladoras es una aseveración relativamente cierta o, para ser más exactos, una verdad a medias. La capacidad legislativa de las instituciones referidas no queda incólume, sufre restricciones que se ven compensadas por los innegables beneficios que obtienen el aparato productivo y la sociedad en general, pudiendo aseverarse que son sustancialmente mayores las utilidades logradas que los impedimentos tolerados temporalmente, causa que justifica suficientemente la expedición de la ley que nos ocupa.

El aseguramiento de la estabilidad de los preceptos que determinan la inversión, abrevia significativamente los riesgos que corre la misma. El riesgo es inherente a toda inversión y su reducción minimiza los costos pagados por los empresarios e incrementa la propensión de estos a efectuar nuevos desembolsos productivos; de contera, en espacios competitivos, la atenuación de la inseguridad puede expresarse en el descenso de los precios de los bienes y servicios expuestos al consumo.

En lo referente a la cláusula compromisoria prevista para dirimir las controversias surgidas durante la existencia del contrato, se establece la intervención de tribunales de arbitramento, nacionales o internacionales, a cuyas decisiones se someterán las partes que conforman la relación contractual. En tal eventualidad las aludidas corporaciones zanjarán dichos conflictos rigiéndose por las leyes colombianas. Si no se pierde de vista la composición, forma de integración y designación de los susodichos tribunales –generalmente, personas jurídicas de derecho privado investidas de atribuciones para administrar justicia–, huelga decir que estos **no representan ninguna garantía de defensa para los intereses estatales**. Las disputas jurídicas deberían resolverse fundamentalmente por las autoridades judiciales colombianas y, excepcionalmente, por los tribunales de arbitramento que, sin sombra de duda, se caracterizan por la diligencia y prontitud con la que solucionan los casos encomendados a su consideración. Es menester insistir en que la legislación colombiana es la **única aplicable** para la resolución de todas las controversias jurídicas estudiadas por los árbitros, vale decir que tiene un carácter exclusivo y excluyente.

El artículo 70 (inciso 1º) de la Ley 80/93 preceptúa: “De la cláusula compromisoria. En los contratos estatales podrá incluirse la cláusula compromisoria a fin de someter a la decisión de árbitros las distintas diferencias que puedan surgir por razón de la celebración del contrato y su ejecución, desarrollo, terminación o liquidación”.

El artículo 4º de la Ley 315/96 (modificatorio del último inciso del artículo 70 de la Ley 80/93) establece: “En los contratos con personas extranjeras, como también en aquellos con personal nacional, y en los que se prevea financiamiento a largo plazo y sistemas de pago del mismo mediante la explotación del objeto construido u operación de bienes para la celebración (sic) de un servicio público, **podrá pactarse** que las diferencias surgidas del contrato sean sometidas a la decisión de un Tribunal de Arbitramento Internacional”.

(Glosa: Para evitar confusiones en la lectura e interpretación del artículo 4º, antes transcrito, debe leerse Prestación en lugar de Celebración).

Las dos disposiciones reproducidas aluden a que en los contratos estatales con personas extranjeras y nacionales **podrá incluirse o pactarse** la cláusula compromisoria, con la finalidad de someter a un tribunal de arbitramento las diferencias surgidas entre las partes a consecuencia de la celebración de un contrato. La conjugación “**podrá**” derivada del infinito “poder” tiene una denotación facultativa, es decir, **potestativa o discrecional**. Las partes de la relación contractual pueden, si lo desean por su propia voluntad, convenir por mutuo acuerdo la resolución de sus conflictos mediante la intervención de un tribunal que definirá en derecho, es decir, conforme a la ley, las controversias sometidas a su estudio y, sus laudos (decisiones) son de obligatorio cumplimiento.

Debe observarse, cuidadosamente, que los tribunales de arbitramento **no tienen carácter obligatorio** y, por tal razón, debe tenerse como medios alternativos de resolución jurídica de los conflictos. Se infiere de lo expuesto que la justicia ordinaria y la ley colombiana prevalecen sobre los tribunales de arbitramento y la legislación extranjera, pero estos constituyen instrumentos discrecionales que las partes, autorizadas legalmente, pueden convenir para zanjar sus diferendos. Así lo ha expresado la Corte Constitucional, entre otras, en las Sentencias C-347/97 y C-1038/02.

El monto de la prima destinada al “Fondo de Confianza Inversionista”, contemplada en el inciso segundo del artículo 10 en el proyecto, debe pactarse sobre una cuantía mínima equivalente al uno por ciento (1%) de la inversión total o, en su defecto, por una suma superior estipulada libremente entre las partes contratantes. El porcentaje mínimo no debe dejarse al arbitrio de las partes puesto que podría originar situaciones de desigualdad en relación con otros contratos de estabilidad jurídica. En correspondencia con el nuevo título propuesto al proyecto, el nombre del Fondo debe ser Fondo de Estabilidad Jurídica.

El Departamento Nacional de Planeación es la entidad encargada de efectuar el registro mediante el cual se garantiza al inversor que gozará de estabilidad jurídica durante el tiempo de ejecución del contrato y, en caso de alteración normativa que le cause perjuicios reales, será indemnizado conforme a la presente ley.

El proyecto de ley de estabilidad jurídica para los inversionistas en Colombia, o contratos de confianza, instituye un dispositivo idóneo para atraer, consolidar e incrementar los desembolsos de capital colombiano y extranjero en los sectores productivos de la economía que, por una parte, acrecienta la seguridad y certidumbre de los empresarios y, por otra, disminuye los riesgos cotidianos de su ocupación, traduciéndose lo anterior en una posibilidad auténtica y efectiva para la generación de nuevas fuentes de trabajo e ingresos, de riqueza, desarrollo económico y progreso social.

Con base en el análisis antecedente y en las observaciones expuestas, propongo el siguiente pliego de modificaciones al proyecto sub exámine.

VI. Pliego de modificaciones

Título (nuevo). Por la cual se **Instaura la Ley de Estabilidad Jurídica para los Inversionistas en Colombia**.

Artículo 1º (modificado). De los contratos de **estabilidad jurídica**. Se establecen los contratos de **estabilidad jurídica** con la finalidad de promover inversiones nuevas y de **reforzar las existentes** en el territorio nacional.

Mediante estos contratos las entidades y organismos estatales mencionados en esta ley garantizarán a los inversionistas nacionales y extranjeros que los suscriban que si las normas específicas amparadas en ellos se modifican durante su término de duración causándoles un perjuicio cierto, serán indemnizados conforme a la presente ley.

Artículo 2º (modificado). Entidades centrales y descentralizadas del orden nacional. Podrán ser parte en estos contratos los organismos y entidades de los sectores central y descentralizado **por servicios que integran la rama ejecutiva del poder público** en el orden nacional, los organismos estatales sujetos a regímenes especiales contemplados en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998 y las Comisiones de regulación, cuando hayan expedido la disposición o el acto administrativo del cual se pretende la protección de estabilidad.

Artículo 3º (modificado). Inversionistas nacionales y extranjeros. Podrán ser parte en los contratos de estabilidad jurídica los inversionistas nacionales y extranjeros que realicen inversiones nuevas **o refuercen las existentes** en

el territorio nacional, por un monto igual o superior a **cinco millones de dólares (US\$5.000.000)**. Dicha cuantía podrá actualizarse anualmente, **mediante decreto expedido por el Gobierno Nacional**.

Parágrafo. (nuevo). **La cuantía anterior no aplicará para los contratos que garanticen la estabilidad de los artículos 18 y 40 de la Ley 788 de 2002.**

Artículo 4° (modificado). Normas objeto de los contratos de **estabilidad jurídica**. En los contratos de **estabilidad jurídica** deberá indicarse de manera **expresa y taxativa** la norma determinante de la inversión, cuya eventual modificación cause detrimento al inversionista.

Podrán ser objeto de los contratos de estabilidad jurídica los artículos, incisos, ordinales, **numerales**, literales y párrafos específicos de leyes, decretos o actos administrativos de carácter general, del orden nacional, concretamente determinados.

Artículo 5° (modificado). Requisitos esenciales de los contratos de **estabilidad jurídica**. Los contratos de estabilidad jurídica deberán cumplir con la totalidad de los siguientes requisitos:

a) Los contratos deberán suscribirse por el representante legal de la entidad u organismo estatal del orden nacional, precisados en el artículo 2° de la presente ley. Además, deberán firmarse por el Ministro de Hacienda y Crédito Público y por el Ministro del ramo. Dichas firmas no podrán delegarse;

b) En los contratos se establecerá expresamente la obligación del inversionista de realizar una inversión nueva **o una de refuerzo** conforme al artículo 3° de la presente ley, de señalar el plazo máximo para efectuar el desembolso e indicar el término de duración del contrato;

c) En las cláusulas contractuales deberán transcribirse los artículos, incisos, ordinales, **numerales**, literales y párrafos sobre los cuales se garantizará la estabilidad y se expondrán las razones por las que tales normas impelen la decisión de invertir;

d) Los contratos de estabilidad jurídica deberán contener una estimación anticipada de los daños que podrían causarse al inversionista por la eventual modificación de un artículo, inciso, ordinal, **numeral**, literal o párrafo **cobijado por el amparo de estabilidad** o, en su defecto, definir una fórmula para calcular los perjuicios que se originen.

Artículo 6° (modificado). Indemnización. Cuando las normas pactadas y **protegidas en los contratos con garantía de estabilidad** fueren modificadas y causaren un daño cierto al inversor – contratista, este será indemnizado por la Nación en una **cuantía equivalente a la estimada en las cláusulas contractuales**, conforme al literal d) del artículo 5° de la presente ley.

Por ninguna causa el monto de la indemnización podrá exceder a la cuantía de la inversión efectivamente realizada, al momento en que sobrevino el cambio normativo. No habrá lugar al reconocimiento de perjuicios adicionales al pago de la indemnización.

Parágrafo. El inversionista indemnizado por causa de la modificación normativa **se obliga** a no interponer acciones ante tribunales nacionales o internacionales, contra las entidades y organismos previstos en esta ley. **Carecerán de causa jurídica válida los procesos que se instauren contraviniendo lo dispuesto anteriormente.**

Artículo 7° (modificado). Duración de los contratos de **estabilidad jurídica**. Los contratos de estabilidad jurídica tendrán una duración no inferior a tres (3) años ni superior a diez (10) años.

Artículo 8° (modificado). Cláusula compromisoria. Los contratos de estabilidad jurídica incluirán una cláusula compromisoria que obligue a las partes a dirimir sus controversias mediante la intervención de un tribunal de arbitramento, nacional o internacional, regido **exclusiva y excluyentemente** por las leyes colombianas.

Artículo 9° (modificado). Estabilidad macroeconómica. Los contratos de **estabilidad jurídica** no podrán suscribirse sin el concepto previo y favorable de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con la finalidad de preservar la estabilidad macroeconómica y la solvencia fiscal de la Nación.

Artículo 10 (modificado). **Fondo de Estabilidad Jurídica**. Se crea el **Fondo de Estabilidad Jurídica**, manejado como una cuenta del Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales y sujeto a su mismo régimen presupuestal.

En los contratos de **estabilidad jurídica la cuantía mínima de la prima pactada** con destino al referido Fondo **será equivalente al uno por ciento**

(1%) del valor de la inversión total o, en su defecto, una suma superior convenida libremente entre las partes contratantes.

Artículo 11 (modificado). Registro. Los contratos de **estabilidad jurídica** celebrados por las entidades y organismos estatales del orden nacional, deberán registrarse ante el Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 12 (sin modificación). Facultad reglamentaria. El Gobierno Nacional reglamentará de manera general las condiciones y requisitos para la celebración y seguimiento de los contratos y el otorgamiento de los beneficios consagrados en la presente ley.

Artículo 13 (modificado). **Descuentos por modificación de beneficios**. En caso de que los beneficios tributarios establecidos en los artículos 18 y 40 de la Ley 788 de 2002 sean reducidos o modificados en detrimento del contribuyente antes del vencimiento de los términos en ellos previstos, los contribuyentes tendrán derecho a descontar del impuesto a que haya lugar el valor que hubieren pagado o debieren pagar en el respectivo año fiscal con ocasión de dichas modificaciones.

Artículo 14 (nuevo). **Reconocimiento del descuento**. El derecho previsto en el artículo anterior se reconocerá mediante Resolución motivada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Gobierno Nacional reglamentará de manera general las condiciones y requisitos para el reconocimiento del derecho previsto en el artículo anterior.

Artículo 15 (nuevo). Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

VII. Tabla comparativa

Proyecto original	Pliego de modificaciones
<p>Proyecto de ley 15 de 2003 Senado <i>Por la cual se promueve la confianza inversionista en Colombia</i></p> <p>Artículo 1°. De los contratos de confianza inversionista. Establécense los contratos de confianza inversionista destinados a promover inversiones nuevas en el territorio nacional.</p> <p>Mediante estos contratos las entidades y organismos estatales enumerados en esta ley, garantizarán a los inversionistas nacionales y extranjeros que suscriban el respectivo contrato que, si las normas específicas previstas en dichos contratos son modificadas durante el tiempo de duración de los mismos, causando un daño cierto a los contratistas, estos serán indemnizados de conformidad con la presente ley.</p> <p>Artículo 2°. Entidades centrales y descentralizadas del orden nacional. Las entidades del sector central y descentralizado del orden nacional y los organismos estatales estarán sujetos a régimen especial que pueden ser parte de estos contratos, son aquellos definidos en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998 y las Comisiones Nacionales de Regulación, de quienes haya emanado la respectiva norma o acto administrativo del cual se pretende estabilidad.</p> <p>Artículo 3°. Inversionistas nacionales y extranjeros. Los inversionistas nacionales y extranjeros que pueden ser parte en los contratos de confianza inversionista son aquellos que efectúen inversiones nuevas en el territorio nacional en un monto superior o igual a cincuenta mil millones de pesos (\$50.000.000.000.) moneda legal colombiana. Este monto</p>	<p>Título (nuevo). Por la cual se Instaura la Ley de Estabilidad Jurídica para los Inversionistas en Colombia.</p> <p>Artículo 1° (Modificado). De los contratos de estabilidad jurídica. Se establecen los contratos de estabilidad jurídica con la finalidad de promover inversiones nuevas y de reforzar las existentes en el territorio nacional.</p> <p>Mediante estos contratos las entidades y organismos estatales mencionados en esta ley garantizarán a los inversionistas nacionales y extranjeros que los suscriban que si las normas específicas amparadas en ellos se modifican durante su término de duración causándoles un perjuicio cierto, serán indemnizados conforme a la presente ley.</p> <p>Artículo 2° (modificado). Entidades centrales y descentralizadas del orden nacional. Podrán ser parte en estos contratos los organismos y entidades de los sectores central y descentralizado por servicios que integran la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, los organismos estatales sujetos a regímenes especiales contemplados en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998 y las Comisiones de regulación, cuando hayan expedido la disposición o el acto administrativo del cual se pretende la protección de estabilidad.</p> <p>Artículo 3° (Modificado). Inversionistas nacionales y extranjeros. Podrán ser parte en los contratos de estabilidad jurídica los inversionistas nacionales y extranjeros que realicen inversiones nuevas o refuercen las existentes en el territorio nacional, por un monto igual o superior a cinco millones de dólares (US\$ 5.000.000). Dicha cuantía podrá actuali-</p>

Proyecto original	Pliego de modificaciones	Proyecto original	Pliego de modificaciones
<p>será actualizado anualmente según el Índice de Precios al Consumidor (IPC).</p> <p>Artículo 4°. Normas que pueden ser objeto de los contratos de confianza inversionista. En los contratos de confianza inversionista deberá indicarse de manera clara y precisa la norma determinante de la inversión, cuya eventual modificación cause detrimento al inversionista.</p> <p>Podrán ser objeto de los contratos de confianza inversionista, los incisos, ordinales, literales, párrafos o artículos específicos de leyes, decretos o actos administrativos de carácter general, del orden nacional, claramente identificados.</p> <p>Artículo 5°. Requisitos esenciales de los contratos de confianza inversionista. Los contratos de confianza inversionista tendrán los siguientes requisitos que deberán ser cumplidos en su totalidad:</p> <p>a) Los contratos deben ser firmados por el representante legal de la entidad u organismo estatal nacional, determinado en el artículo 2° de la presente ley. Además, deben ser firmados por el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Ministro del ramo. La firma de los contratos no podrá ser delegada;</p> <p>b) En los contratos se deberá establecer expresamente el compromiso por parte del inversionista de realizar una inversión nueva de conformidad con el artículo 3° de la presente ley, el plazo máximo que tiene el inversionista para realizar dicha inversión y el término de duración del contrato;</p> <p>c) Dentro del contrato deben transcribirse las normas objeto del mismo, indicando expresamente los incisos, ordinales, literales, párrafos o artículos sobre los cuales se garantizará su estabilidad, y las razones por las cuales la estabilidad de dicha norma determina la decisión de inversión;</p> <p>d) Respecto de cada inciso, ordinal, literal, párrafo o artículo, cuya estabilidad se pretenda, se deberá efectuar una estimación anticipada de los daños que se puedan llegar a causar al inversionista por su eventual modificación, o se establecerá la fórmula para calcular los posibles daños.</p> <p>Artículo 6°. Indemnización. Si las normas pactadas en el contrato son modificadas causando un daño cierto al inversionista contratista, la Nación indemnizará al contratista por el valor de los daños estimados en el mismo contrato, de acuerdo con el ordinal d) del artículo 5° de la presente ley.</p> <p>El monto de la indemnización en ningún caso podrá exceder el monto total de la inversión efectivamente realizada a la fecha en que se produjo el</p>	<p>zarse anualmente, mediante decreto expedido por el Gobierno Nacional.</p> <p>Parágrafo. La cuantía anterior no aplicará para los contratos que garanticen la estabilidad de los artículos 18 y 40 de la Ley 788 de 2002.</p> <p>Artículo 4° (Modificado). Normas objeto de los contratos de estabilidad jurídica. En los contratos de estabilidad jurídica deberá indicarse de manera expresa y taxativa la norma determinante de la inversión, cuya eventual modificación cause detrimento al inversionista.</p> <p>Podrán ser objeto de los contratos de estabilidad jurídica los artículos, incisos, ordinales, numerales, literales y párrafos específicos de leyes, decretos o actos administrativos de carácter general, del orden nacional, concretamente determinados.</p> <p>Artículo 5° (Modificado). Requisitos esenciales de los contratos de estabilidad jurídica. Los contratos de estabilidad jurídica deberán cumplir con la totalidad de los siguientes requisitos:</p> <p>a) Los contratos deberán suscribirse por el representante legal de la entidad u organismo estatal del orden nacional, precisados en el artículo 2° de la presente ley. Además, deberán firmarse por el Ministro de Hacienda y Crédito Público y por el Ministro del ramo. Dichas firmas no podrán delegarse;</p> <p>b) En los contratos se establecerá expresamente la obligación del inversionista de realizar una inversión nueva o una de refuerzo conforme al artículo 3° de la presente ley, de señalar el plazo máximo para efectuar el desembolso e indicar el término de duración del contrato;</p> <p>c) En las cláusulas contractuales deberán transcribirse los artículos, incisos, ordinales, numerales, literales y párrafos sobre los cuales se garantizará la estabilidad y se expondrán las razones por las que tales normas impelen la decisión de invertir;</p> <p>d) Los contratos de estabilidad jurídica deberán contener una estimación anticipada de los daños que podrían causarse al inversionista por la eventual modificación de un artículo, inciso, ordinal, numeral, literal o párrafo cobijado por el amparo de estabilidad o, en su defecto, definir una fórmula para calcular los perjuicios que se originen.</p> <p>Artículo 6° (Modificado). Indemnización. Cuando las normas pactadas y protegidas en los contratos con garantía de estabilidad fueren modificadas y causaren un daño cierto al inversor - contratista, este será indemnizado por la Nación en una cuantía equivalente a la estimada en las cláusulas contractuales, conforme al literal d) del artículo 5° de la presente ley.</p> <p>Por ninguna causa el monto de la indemnización podrá exceder a la cuantía de la inversión efectivamente realizada, al momento en que sobrevino el cambio</p>	<p>cambio normativo. No habrá lugar al reconocimiento de perjuicios adicionales.</p> <p>Parágrafo. En caso de que se indemnice a un inversionista en virtud de la presente ley, el inversionista indemnizado no podrá interponer acciones ante tribunales nacionales o internacionales por causa de la misma modificación normativa en contra de las entidades previstas en esta ley. Los procesos en curso se terminarán respecto de la causa originada en la misma modificación normativa.</p> <p>Artículo 7°. Duración de los contratos de confianza inversionista. Los contratos de confianza inversionista tendrán una duración mínima de 3 años y máxima de 10 años.</p> <p>Artículo 8°. Cláusula compromisoria. En los contratos se incluirá una cláusula compromisoria mediante la cual, cualquier conflicto que surja en virtud del contrato, será sometido a un tribunal de arbitramento nacional o internacional que se regirá por la ley colombiana.</p> <p>Artículo 9°. Estabilidad macroeconómica. Los contratos de confianza inversionista no podrán suscribirse sin el concepto previo y favorable de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto de su impacto en la estabilidad macroeconómica y la solvencia fiscal de la Nación.</p> <p>Artículo 10. Fondo de Confianza Inversionista. Créase el Fondo de Confianza Inversionista, manejado como una cuenta del Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales y sujeto a su mismo régimen presupuestal.</p> <p>En los contratos de confianza inversionista se incluirá el monto de la prima destinada a este fondo, la cual será pactada libremente entre las partes.</p> <p>Artículo 11. Registro. Los contratos de confianza inversionista celebrados por entidades u organismos estatales del orden nacional, deberán ser registrados ante el Departamento Nacional de Planeación.</p> <p>Artículo 12. Facultad reglamentaria. El Gobierno Nacional reglamentará de manera general las condiciones y requisitos para la celebración y seguimiento de los contratos y el otorgamiento de los beneficios consagrados en la presente ley.</p> <p>Artículo 13. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.</p>	<p>normativo. No habrá lugar al reconocimiento de perjuicios adicionales al pago de la indemnización.</p> <p>Parágrafo. El inversionista indemnizado por causa de la modificación normativa se obliga a no interponer acciones ante tribunales nacionales o internacionales, contra las entidades y organismos previstos en esta ley. Carecerán de causa jurídica válida los procesos que se instauren contraviniendo lo dispuesto anteriormente.</p> <p>Artículo 7° (Modificado). Duración de los contratos de estabilidad jurídica. Los contratos de estabilidad jurídica tendrán una duración no inferior a tres (3) años ni superior a diez (10) años.</p> <p>Artículo 8° (Modificado). Cláusula compromisoria. Los contratos de estabilidad jurídica incluirán una cláusula compromisoria que obligue a las partes a dirimir sus controversias mediante la intervención de un tribunal de arbitramento, nacional o internacional, regido exclusiva y excluyentemente por las leyes colombianas.</p> <p>Artículo 9° (Modificado). Estabilidad macroeconómica. Los contratos de estabilidad jurídica no podrán suscribirse sin el concepto previo y favorable de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con la finalidad de preservar la estabilidad macroeconómica y la solvencia fiscal de la Nación.</p> <p>Artículo 10 (modificado). Fondo de Estabilidad Jurídica. Se crea el Fondo de Estabilidad Jurídica, manejado como una cuenta del Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales y sujeto a su mismo régimen presupuestal.</p> <p>En los contratos de estabilidad jurídica la cuantía mínima de la prima pactada con destino al referido Fondo será equivalente al uno por ciento (1%) del valor de la inversión total o, en su defecto, una suma superior convenida libremente entre las partes contratantes.</p> <p>Artículo 11 (modificado). Registro. Los contratos de estabilidad jurídica celebrados por las entidades y organismos estatales del orden nacional, deberán registrarse ante el Departamento Nacional de Planeación.</p> <p>Artículo 12 (Sin modificación). Facultad reglamentaria. El Gobierno Nacional reglamentará de manera general las condiciones y requisitos para la celebración y seguimiento de los contratos y el otorgamiento de los beneficios consagrados en la presente ley.</p> <p>Artículo 13. (Modificado). Descuentos por modificación de beneficios. En caso de que los beneficios tributarios establecidos en los artículos 18 y 40 de la Ley 788 de 2002 sean reducidos o modificados en detrimento del contribuyente antes del vencimiento de los términos en ellos previstos, los contribu-</p>

Proyecto original	Pliego de modificaciones
	<p>yentes tendrán derecho a descontar del impuesto a que haya lugar el valor que hubieren pagado o debieren pagar en el respectivo año fiscal con ocasión de dichas modificaciones.</p> <p>Artículo 14. (Nuevo) Reconocimiento del descuento. El derecho previsto en el artículo anterior se reconocerá mediante Resolución motivada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El Gobierno Nacional reglamentará de manera general las condiciones y requisitos para el reconocimiento del derecho previsto en el artículo anterior.</p> <p>Artículo 15 (nuevo). Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.</p>

El pliego de modificaciones incluye los temas materia de análisis y divergencia con respecto al proyecto original. Sin embargo, conserva su esencia. Se mejoró la redacción, a fin de evitar interpretaciones ambiguas al momento de aplicarlo.

VIII. Texto definitivo

PROYECTO DE LEY 15 DE 2003 SENADO

por la cual se insta la Ley de Estabilidad Jurídica para los Inversionistas en Colombia.

Artículo 1º *De los contratos de estabilidad jurídica.* Se establecen los contratos de estabilidad jurídica con la finalidad de promover inversiones nuevas y de reforzar las existentes en el territorio nacional.

Mediante estos contratos las entidades y organismos estatales mencionados en esta ley garantizarán a los inversionistas nacionales y extranjeros que los suscriban que si las normas específicas amparadas en ellos se modifican durante su término de duración causándoles un perjuicio cierto, serán indemnizados conforme a la presente ley.

Artículo 2º. *Entidades centrales y descentralizadas del orden nacional.* Podrán ser parte en estos contratos los organismos y entidades de los sectores central y descentralizado por servicios que integran la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional, los organismos estatales sujetos a regímenes especiales contemplados en el artículo 38 de la ley 489 de 1998 y las Comisiones de regulación, cuando hayan expedido la disposición o el acto administrativo del cual se pretende la protección de estabilidad.

Artículo 3º. *Inversionistas nacionales y extranjeros.* Podrán ser parte en los contratos de estabilidad jurídica los inversionistas nacionales y extranjeros que realicen inversiones nuevas o refuercen las existentes en el territorio nacional, por un monto igual o superior a cinco millones de dólares (US\$5.000.000). Dicha cuantía podrá actualizarse anualmente, mediante decreto expedido por el Gobierno Nacional.

Parágrafo. La cuantía anterior no aplicará para los contratos que garanticen la estabilidad de los artículos 18 y 40 de la Ley 788 de 2002.

Artículo 4º. *Normas objeto de los contratos de estabilidad jurídica.* En los contratos de estabilidad jurídica deberá indicarse de manera expresa y taxativa la norma determinante de la inversión, cuya eventual modificación cause detrimento al inversionista.

Podrán ser objeto de los contratos de estabilidad jurídica los artículos, incisos, ordinales, numerales, literales y párrafos específicos de leyes, decretos o actos administrativos de carácter general, del orden nacional, concretamente determinados.

Artículo 5º. *Requisitos esenciales de los contratos de estabilidad jurídica.* Los contratos de estabilidad jurídica deberán cumplir con la totalidad de los siguientes requisitos:

a) Los contratos deberán suscribirse por el representante legal de la entidad u organismo estatal del orden nacional, precisados en el artículo 2º de la presente ley. Además, deberán firmarse por el Ministro de Hacienda y Crédito Público y por el Ministro del ramo. Dichas firmas no podrán delegarse;

b) En los contratos se establecerá expresamente la obligación del inversionista de realizar una inversión nueva o una de refuerzo conforme al

artículo 3º de la presente ley, de señalar el plazo máximo para efectuar el desembolso e indicar el término de duración del contrato;

c) En las cláusulas contractuales deberán transcribirse los artículos, incisos, ordinales, numerales, literales y párrafos sobre los cuales se garantizará la estabilidad y se expondrán las razones por las que tales normas impelen la decisión de invertir;

d) Los contratos de estabilidad jurídica deberán contener una estimación anticipada de los daños que podrían causarse al inversionista por la eventual modificación de un artículo, inciso, ordinal, numeral, literal o párrafo cobijado por el amparo de estabilidad o, en su defecto, definir una fórmula para calcular los perjuicios que se originen.

Artículo 6º. *Indemnización.* Cuando las normas pactadas y protegidas en los contratos con garantía de estabilidad fueren modificadas y causaren un daño cierto al inversor - contratista, este será indemnizado por la Nación en una cuantía equivalente a la estimada en las cláusulas contractuales, conforme al literal d) del artículo 5º de la presente ley.

Por ninguna causa el monto de la indemnización podrá exceder a la cuantía de la inversión efectivamente realizada, al momento en que sobrevino el cambio normativo. No habrá lugar al reconocimiento de perjuicios adicionales al pago de la indemnización.

Parágrafo. El inversionista indemnizado por causa de la modificación normativa se obliga a no interponer acciones ante tribunales nacionales o internacionales, contra las entidades y organismos previstos en esta ley. Carecerán de causa jurídica válida los procesos que se instauren contraviniendo lo dispuesto anteriormente.

Artículo 7º. *Duración de los contratos de estabilidad jurídica.* Los contratos de estabilidad jurídica tendrán una duración no inferior a tres (3) años ni superior a diez (10) años.

Artículo 8º. *Cláusula compromisoria.* Los contratos de estabilidad jurídica incluirán una cláusula compromisoria que obligue a las partes a dirimir sus controversias mediante la intervención de un tribunal de arbitramento, nacional o internacional, regido exclusiva y excluyentemente por las leyes colombianas.

Artículo 9º. *Estabilidad macroeconómica.* Los contratos de estabilidad jurídica no podrán suscribirse sin el concepto previo y favorable de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con la finalidad de preservar la estabilidad macroeconómica y la solvencia fiscal de la nación.

Artículo 10. *Fondo de Estabilidad Jurídica.* Se crea el Fondo de Estabilidad Jurídica, manejado como una cuenta del Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales y sujeto a su mismo régimen presupuestal.

En los contratos de estabilidad jurídica la cuantía mínima de la prima pactada con destino al referido Fondo será equivalente al uno por ciento (1%) del valor de la inversión total o, en su defecto, una suma superior convenida libremente entre las partes contratantes.

Artículo 11. *Registro.* Los contratos de estabilidad jurídica celebrados por las entidades y organismos estatales del orden nacional, deberán registrarse ante el Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 12. *Facultad reglamentaria.* El Gobierno Nacional reglamentará de manera general las condiciones y requisitos para la celebración y seguimiento de los contratos y el otorgamiento de los beneficios consagrados en la presente ley.

Artículo 13. *Descuentos por modificación de beneficios.* En caso de que los beneficios tributarios establecidos en los artículos 18 y 40 de la Ley 788 de 2002 sean reducidos o modificados en detrimento del contribuyente antes del vencimiento de los términos en ellos previstos, los contribuyentes tendrán derecho a descontar del impuesto a que haya lugar el valor que hubieren pagado o debieren pagar en el respectivo año fiscal con ocasión de dichas modificaciones.

Artículo 14. *Reconocimiento del Descuento.* El derecho previsto en el artículo anterior se reconocerá mediante Resolución motivada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Gobierno Nacional reglamentará de manera general las condiciones y requisitos para el reconocimiento del derecho previsto en el artículo anterior.

Artículo 15. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

Cumplido el encargo para el que fui comisionado, propongo a los miembros de la Comisión Tercera: Debatir la ponencia para el proyecto de

ley “Por la cual se Instaura la Ley de Estabilidad Jurídica para los Inversionistas en Colombia”.

Honorables Senadores, su comisión

J. Aurelio Iragorri Hormaza,
Senador Ponente.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 121 DE 2003 SENADO, 120 DE 2002 CAMARA**

*por medio de la cual se declara patrimonio cultural de la Nación,
la Casa del Maestro Alejandro Obregón en la ciudad de Cartagena.*

Honorables Senadores:

Por designación de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, me ha correspondido rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley 121 de 2003 Senado, 120 de 2002 Cámara, *por medio de la cual se declara patrimonio cultural de la Nación, la Casa del Maestro Alejandro Obregón en la ciudad de Cartagena*, iniciativa de origen Parlamentario, presentada a consideración del Congreso de Colombia por el honorable Representante *Jairo Martínez Fernández*.

La presente iniciativa inició su trámite legislativo en la Cámara de Representantes, ahora se encuentra en esta Célula Legislativa con el fin de cumplir los debates finales con el propósito de convertirse en Ley de la República.

**Antecedentes legislativos y alcance y contenido
del proyecto de ley**

El Proyecto de ley 121 de 2003 Senado, 120 de 2002 Cámara, *por medio de la cual se declara patrimonio cultural de la Nación, la Casa del Maestro Alejandro Obregón en la ciudad de Cartagena*, consta de tres artículos, refiriéndose el primero de ellos a la declaración del Patrimonio Cultural de la Nación de la casa del Maestro Alejandro Obregón, en la ciudad de Cartagena, el segundo trata sobre la autorización al Gobierno Nacional para incorporar en el Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones requeridas para la compra del inmueble materia de declaración patrimonial y cultural de la Nación y el tercero, contempla la sanción de la ley.

De acuerdo con lo establecido en la Ley 397 de 1997 o Ley General de la Cultura en el Título II artículo 4to, la cual define el concepto de Patrimonio Cultural de la Nación como: “El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, audiovisual, filmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular”. También podrán ser declarados bienes de interés cultural, previo concepto del Ministerio de Cultura, aquellos bienes que hayan sido objeto de reconocimiento especial expreso por las entidades territoriales”.

Así pues que la casa del Maestro Alejandro Obregón constituye un verdadero patrimonio para el país donde el Maestro plasmó su estilo expresionista y nos enseñó a valorar nuestras costumbres, genealogía y ecosistema inspirado en sus obras tales como las Iguanas, Jaguares, en la Flora del Caribe, la Nieve de los Andes y la violencia Colombiana, donde se le otorgó el Premio Nacional de 1962.

Se caracterizó igualmente el pintor Alejandro Obregón por plasmar cóndores en sus lienzos desde el año de 1957, manglares barracudas, ícaros, paisajes para ángeles y las vírgenes de la anunciación.

En tal virtud, la casa del Maestro Alejandro Obregón de la ciudad de Cartagena, reúne los requisitos para ser declarada patrimonio cultural y educativo de la Nación.

Sostiene La Corte Constitucional en Sentencia C-1205/01 lo siguiente: “El Congreso de la República si tiene iniciativa para la declaratoria de patrimonios culturales, ya que la Carta Política otorga al Congreso la cláusula general de competencia de iniciativa legislativa, como un desarrollo del principio democrático. Por lo tanto en aras de defender el carácter democrático y participativo que inspira la Constitución, solo es de recibo aceptar que la iniciativa legislativa en una materia corresponde al gobierno cuando de manera clara y expresa así lo ha señalado la Constitución.

Como el proyecto de ley en estudio implica gasto publico, la Corte también se ha pronunciado varias veces sobre el tema, tomando como referencia la Sentencia C-490/94 se ha expresado de la siguiente manera: “El principio general predicable del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no puede ser otro que el de la libertad. Según el artículo 154 de la Constitución Nacional que plantea que: “las leyes pueden tener origen en cualquiera de sus Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 146, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

La constitución en el artículo mencionado, reserva a la iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e) del numeral 19 del artículo 150, así como aquellas que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Analizando en forma detallada después las excepciones se puede afirmar que ninguna de estas se traduce en prohibición general para que el Congreso pueda por su propia iniciativa dictar leyes que tengan la virtualidad de generar gasto publico, lo cual de otra parte, solo será efectivo cuando y en la medida en que se incorpore la respectiva partida en la ley de presupuesto.

La Sentencia C-1205 de 2001 de la Honorable Corte Constitucional, sobre las diferentes competencias de las Ramas del Poder Público en cuanto tiene que ver con la iniciativa legislativa ha aclarado: “ Cierto es que el ordenamiento superior señala una serie de reglas específicas acerca de las competencias orgánicas que se distribuyen entre las distintas Ramas del Poder Público en materia de elaboración, discusión y aprobación del presupuesto –artículos 345 y siguientes de la Carta Política–, no obstante, tales disposiciones no restringen el campo de acción que en materia de iniciativa legislativa se le reconoce a los miembros del Congreso, pues los preceptos contenidos en el artículo 154 superior en los que se establecen ciertas limitaciones en esta materia deben interpretarse de manera restrictiva, de tal forma que se asegure la efectividad del principio democrático y se permita que sea a través de los miembros del Senado y Cámara de Representantes, que se tomen decisiones que surjan del debate político, entre ellas, sin duda, la declaración como monumentos nacionales de lugares que son símbolos precisamente del patrimonio cultural, científico y social del país”.

Como algunos consideran que la competencia del Congreso en materia de gasto público, es absolutamente restrictiva, citando la sentencia de la Corte Constitucional C-1205 de 2001 podemos observar: “Esta Corporación ha señalado de manera reiterada que en materia de gasto público, la Constitución Política introdujo un cambio trascendental frente a la Carta anterior”.

En efecto, en otra oportunidad en la que la Corte Constitucional conoció de unas objeciones presidenciales a un proyecto de ley en que se creaba gasto público afirmó: “La distinción entre presupuesto y leyes que decretan gasto público, quedó, pues, establecida en la Constitución Política de 1991. Lo anterior resulta relevante si se tiene en consideración que el artículo 154 superior, referente a la iniciativa legislativa, no estableció excepciones a favor del gobierno para la presentación de proyectos de ley en lo que se decreta gasto público como inversiones públicas, salvo que se trate de alguno de los eventos contemplados en los numerales 3, 9 y 11 del artículo 150 que ordena la participación en rentas nacionales o transferencia de las mismas o que se autorice aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales, entre otros. Por tal motivo debe reconocerse, entonces que a partir de la vigencia de la Carta Política, los congresistas readquirieron la iniciativa para presentar proyectos de ley que decreten gasto público.

En consecuencia, corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.

Con lo anterior se concluye, que el presente proyecto, contiene todos los requisitos exigidos para convertirse en ley de la República. Dese primer debate al Proyecto de ley número 121 de 2003 Senado, 120 de 2002 Cámara, *por medio de la cual se declara patrimonio cultural de la Nación, la Casa del Maestro Alejandro Obregón en la ciudad de Cartagena.*

Vuestra Comisión,

Emiliano Morillo Palma,
Senador de la República.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 129 DE 2003 SENADO, 151 DE 2003 CAMARA**

por la cual se modifica el literal j) del artículo 27 y el artículo 28 de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 11 de noviembre de 2003

Doctor

MIGUEL ALFONSO DE LA ESPRIELLA

Presidente Comisión Quinta Senado

E.S.D.

Respetado Señor Presidente:

Procedemos a rendir informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 129 de 2003 Senado, *por la cual se modifica el literal j) del artículo 27 y el artículo 28 de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones.*

Metodológicamente la ponencia se divide así:

1. Del Proyecto de ley 195 de 2003 Senado que reforma la Ley 99 de 1993.
2. Estructura del nuevo articulado propuesto.
3. Del título de las autoridades ambientales.

1. Del Proyecto de ley 195 de 2003 que modifica la Ley 99 de 1993

El Gobierno Nacional puso a consideración del Congreso de la República y en particular de la Comisión V del Senado de la República el Proyecto de ley número 195 de 2003, que reforma parcialmente la Ley 99 de 1993, considerando en su Exposición de Motivos las siguientes justificaciones:

En desarrollo del artículo 150-7 de la Constitución Política, la Ley del Medio Ambiente—Ley 99 de 1993—organizó el Sistema Nacional Ambiental, SINA, generando un modelo institucional ambiental para el país. Creando o transformando entidades coordinadas y dirigidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

El Sistema Nacional Ambiental, SINA, es un conjunto de actores sociales, instituciones, políticas y medios de interacción. Ese Sistema y las formas de interacción son el objeto de análisis de esta exposición de motivos. El Desarrollo Sostenible desafía los comportamientos de los actores económicos, sociales y políticos del SINA mismo. Al juzgar por las estadísticas provenientes de los países más desarrollados del mundo, el Desarrollo Sostenible allí está lejos de alcanzarse.

En Colombia los problemas de sostenibilidad de una región no pueden ser atribuidos al comportamiento de un solo actor, sin incurrir en análisis simples y desmedidos que no concuerdan con la realidad de las cosas. El territorio es de por sí complejo: Espacio biogeográfico ocupado por comunidades humanas, fauna, y flora. Allí operan sistemas naturales, sistemas culturales y sistemas económicos, bajo un mar de restricciones, algunas de carácter biofísico, otras de naturaleza política (por ejemplo la gobernabilidad y el orden público) y otras más de naturaleza cultural, tecnológica y financiera.

Una verdadera gestión ambiental orientada al Desarrollo Sostenible debe estar fundamentada en el “Principio de Gestión Integrada” o Principio de Unidad de Gestión, conforme al cual los recursos del sistema de planificación ambiental deben ser manejados como un fondo único de recursos para ser distribuidos o asignados según las prioridades ambientales del territorio. Esto en razón a que el ambiente está presente de forma regional y global, con interacciones ambientales intermunicipales resultantes del flujo de energía y materia a través de los ecosistemas y territorios.

El Principio de Unidad de gestión para el acertado manejo del ambiente es el fundamento de la estructura administrativa ambiental de España y Estados Unidos, irradiando luego a los países suramericanos y centroamericanos, donde las decisiones quedan centralizadas en una cabeza para evitar la dispersión y duplicidad de acciones. A manera de ejemplo, en un país eminentemente federal como Estados Unidos de América el manejo ambiental no está asignado a los Estados, sino que se preserva en una entidad del orden nacional como lo es la EPA.

La Ley 99 de 1993, designó a este Ministerio como ente rector y coordinador del Sistema Nacional Ambiental, SINA y como el organismo del más alto nivel encargándolo de establecer las políticas que habrían de seguir los integrantes del SINA. Por su parte, las Corporaciones Autónomas Regionales se definieron como las responsables de ejecutar la política ambiental, administrando sosteniblemente los recursos naturales y el medio

ambiente en sus jurisdicciones. Además, en desarrollo del artículo 150-7 de la Constitución Política, se les dotó de la característica especialísima de ser autónomas para que pudieran actuar como autoridades ambientales, con independencia de cualquier presión que afectara el buen manejo e inversión que en materia de medio ambiente hicieran dichas entidades.

El Gobierno Nacional, consciente de tales logros planteó en el proyecto de ley enunciado, la necesidad de fortalecer el Sistema Nacional Ambiental asegurando el cumplimiento cabal de sus funciones, buscando que las decisiones que las autoridades ambientales adopten correspondan al propósito de proteger los ecosistemas y asegurar el desarrollo sostenible de las regiones, con sujeción rigurosa a los principios de transparencia y eficacia de toda institución pública, planteando la obligatoriedad de corregir las debilidades y afrontar de manera acertada las necesidades del Sistema, para que la gestión ambiental del Estado se oriente inequívocamente a una búsqueda de equilibrio entre el desarrollo social, económico y ambiental, para ello se modifican de manera fundamental los órganos administrativos y de dirección de dichos entes, estableciendo una serie de requerimientos en cuanto al nombramiento de los señores directores de las Corporaciones Autónomas Regionales, requerimientos y contenidos que fueron plenamente concertados con estas entidades en el desarrollo de proceso de discusión del Proyecto de ley 195 de 2003 en la Comisión Quinta del Senado de la República, hoy con ponencia favorable para segundo debate en el Senado de la República.

2. Estructura del nuevo articulado propuesto en el Proyecto de ley 195 de 2003

El Proyecto de ley 195 de 2003 puesto a consideración mediante ponencia favorable a la honorable Comisión Quinta del Senado de la República, contiene en grandes términos los siguientes ítems:

Título I

De las Autoridades Ambientales

Capítulo I

De las clases, funciones, delegación y naturaleza jurídica de las Autoridades Ambientales

Capítulo II

De las Corporaciones

Capítulo III

De las Autoridades Ambientales Urbanas

Capítulo IV

Disposiciones comunes

Título II

De los organismos adscritos o vinculados al Sistema Nacional Ambiental

Título III

De los recursos económicos y financieros para la gestión ambiental

Título IV

De los Consejos Regionales Ambientales y de Cuencas Hidrográficas

Título V

Disposiciones finales

Este desarrollo sistémico de la nueva normatividad garantiza la congruencia de la misma frente a todos los contenidos en materia legislativa propuestos. El hacer desarrollos legislativos particularizados pone en eminente riesgo dicha congruencia pero lo más grave pone en dificultades la plena concertación realizada para el proyecto de ley 195 de 2003.

3. De las autoridades ambientales

De conformidad con el artículo 25 de la Ley 99 de 1993, la Asamblea Corporativa, ha venido siendo el principal órgano de dirección de la Corporación. La misma está integrada por todos los representantes legales de las entidades territoriales de su jurisdicción y cumple las siguientes funciones:

- a) Elegir los representantes de los alcaldes y del sector privado en el Consejo Directivo de la Corporación;
- b) Designar el revisor fiscal o auditor interno de la corporación;
- c) Conocer y aprobar el informe de gestión de la administración;

- d) Conocer y aprobar las cuentas de resultados de cada período anual;
- e) Adoptar los estatutos de la corporación y las reformas que se introduzcan y someterlos a la aprobación del Ministerio del Medio Ambiente;
- f) Las demás que le fijen los reglamentos.

Es claro que con las funciones otorgadas se pretendía que la Asamblea Corporativa cumpliera dos grandes misiones, a saber:

1. Órgano eficaz de gobierno, y
2. Instrumento democrático de control de gestión.

Una mirada global sobre el conjunto de las diferentes Asambleas de las Corporaciones Autónomas Regionales existentes, muestran que ninguna de las dos misiones se ha cumplido cabalmente. Al contrario, el papel de tales Asambleas se ha reducido al ejercicio de elección de los representantes de los alcaldes y de los gremios al Consejo Directivo de la Corporación y con muy contadas excepciones, ha ejercido su papel como órgano principal de gobierno de la autoridad ambiental, lo cual desvirtúa el carácter que el legislador le entregó en 1993.

Tales funciones de gestión y de resultados, las han asumido y las pueden asumir en mejores condiciones, otros órganos o entidades, como se expondrá más adelante. Adicionalmente ha sido permanente la queja sobre el ejercicio de influencias negativas para la gestión de la Corporación a partir de la figura de la Asamblea Corporativa.

La experiencia ha demostrado que la figura de Asamblea es más acorde con el ánimo empresarial, societario, solidario o gremial. Tienen su razón de ser en sociedades mercantiles o asociativas, a raíz de la naturaleza y fines de las mismas. Está integrada por accionistas, socios capitalistas, asociados o afiliados que tienen entre otras las funciones de estudiar y aprobar las reformas de los estatutos, hacer las elecciones que corresponda, considerar los informes de los administradores o representantes legales.

La otra gran misión de la Asamblea Corporativa, a saber, la de ejercer como instrumento democrático de control de gestión, tampoco ha podido ser cumplida en su justa dimensión. Y no es para menos, pues esa tarea debe ser asumida por todos los actores de la sociedad, que en cada jurisdicción, son la expresión regional del SINA.

Por lo anterior, en el proyecto se establecen las Audiencias Públicas Ambientales Regionales, como escenarios para la rendición de cuentas de los directores de las autoridades ambientales de que trata la presente norma. En dichas audiencias, —que deberán ser convocadas a través de los medios masivos de comunicación regional y cuyos mecanismos de funcionamiento serán reglamentados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,—la dirección de la autoridad ambiental presentará anualmente el avance del Plan de Gestión Ambiental Regional y Plan de acción Cuatrianual, así como el estado actual de los recursos naturales de su jurisdicción. La intención es la de ganar apropiación por parte de la sociedad de sus instituciones ambientales y asegurar la socialización del desempeño de los servidores públicos del sector ambiental, como garantía de transparencia en la gestión.

Con estos argumentos y con el ánimo de optimizar las instancias decisorias de las Corporaciones Autónomas Regionales, es pertinente hacer una reforma integral como la contenida en el Proyecto de ley 195 de 2003, que le permite a las Corporaciones contar con dos órganos de dirección y administración (Director General y Consejo Directivo) con los que operaba antes de la entrada en vigencia de la Ley 99 de 1993 y no una reforma particularizada como lo plantea el presente proyecto de ley objeto de la presente ponencia negativa.

Coherentemente con los planteamientos anteriores en el proyecto de ley 195 de 2003 Senado se plantea:

1. Los mismos alcaldes elegirían sus representantes al Consejo Directivo, según las disposiciones que para tal efecto establezca el Gobierno Nacional.
2. El sector privado, elegiría a sus representantes ante el Consejo Directivo. Lo anterior con el fin de asegurar que dichos delegados representen cabalmente a su sector, lo que garantiza sentido de pertenencia, responsabilidad y calidad en los aportes y ante todo, legitimidad de la institución ambiental y de las decisiones que se adopten.
3. Se posibilita la participación de la Unidad Especial de Parques Nacionales en los Consejos Directivos de las Autoridades Ambientales, con el fin de articular y coordinar las acciones que desarrolla la Unidad y la Corporación, optimizando labores que a veces parecen aisladas e incoherentes, no obedeciendo a una política clara de conservación, participando con voz pero sin voto dentro de los Consejos Directivos.

Y es que en efecto, el Sistema de Parques Nacionales Nacionales, que tiene jurisdicción sobre el 9% del territorio Nacional, a pesar de los esfuerzos realizados hasta ahora, presenta una baja coordinación con las Autoridades Ambientales y las entidades territoriales, debido en gran parte al carácter centralizado de la UAESPNN, lo cual dificulta una gestión administrativa eficiente. Hecho que se pretende corregir con la actual propuesta.

4. Reconociendo la imperiosa necesidad de aunar y optimizar esfuerzos aún en momentos de crisis fiscal, se plantea la posibilidad de articular más consistentemente a los institutos de investigación del SINA con las Autoridades Ambientales, de manera tal que ciertas investigaciones puedan orientarse de acuerdo con las necesidades y desafíos ambientales de las respectivas regiones. De igual forma, la incorporación de los institutos de investigación posibilitará que estos coadyuven como entes de apoyo técnico y científico a las investigaciones que adelante la respectiva Autoridad Ambiental.

5. La presencia de las universidades públicas y privadas en los consejos directivos. Se pretende ligar la academia a las responsabilidades ambientales de la región, de tal manera que los tres aspectos básicos que son responsabilidad de la educación superior (formación, investigación y extensión), tengan en lo ambiental una articulación real.

Con la recomposición del Consejo Directivo que plantea la presente reforma, se corrige parte del fraccionamiento de la gestión ambiental, que se ha visto reflejada en la dificultad del SINA para agregar los avances alcanzados en los ámbitos regional y nacional, a la sociedad y al país, con una visión integral del cumplimiento de sus funciones y competencias legales.

Este fraccionamiento se ve igualmente reflejado en el sistema de planificación ambiental, el cual se caracteriza por contar con excesivos planes de diferentes temporalidades, con responsables y ámbitos de acción diferenciados, superpuestos en ocasiones, o lo que es peor aún, completamente desconectados aún cuando se atiende un objetivo común.

Es por ello que hasta el momento la tendencia del SINA ha sido la de centrarse en las fases de formulación y ejecución, descuidando el diseño e implementación de mecanismos de seguimiento y evaluación, asunto que debe corregirse en el menor tiempo posible.

Las funciones del Consejo Directivo también se modifican, incorporando más y mejores instrumentos de gobierno como son los de remover al Director General de la Corporación y resolver las recusaciones presentadas contra el mismo, así como los impedimentos de este en los casos de que trata el artículo 30 del Código Contencioso Administrativo.

A continuación transcribimos el articulado propuesto y concertado en el proyecto de ley 195 de 2003 para segundo debate:

CAPITULO II

De las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible

Artículo 8°. *De los órganos de dirección y administración de las corporaciones.* Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible tendrán dos (2) órganos de dirección y administración a saber:

- a) El Consejo Directivo, y
- b) El Director General.

Artículo 9°. *Del Consejo Directivo de las corporaciones.* Es el órgano de administración de la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible y estará conformado por:

- a) Un gobernador o su delegado en representación del(los) departamento(s), sobre cuyo territorio ejerza jurisdicción la Corporación. El Gobernador o su delegado presidirá el Consejo Directivo.
- b) Un representante del Presidente de la República;
- c) El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o su delegado;
- d) Dos (2) alcaldes cuando la Corporación tenga jurisdicción en un solo departamento, o un (1) alcalde por departamento, cuando la Corporación tenga jurisdicción en más de un departamento. Los alcaldes serán elegidos por ellos mismos para períodos de un (1) año;
- e) Dos (2) representantes de los gremios que demuestren que poseen afiliados que desarrollan actividades en el área de competencia de la respectiva Corporación. Al menos uno de tales representantes elegidos por los gremios, deberá ser seleccionado por su condición de mayor participante en las transferencias o tasas que son parte de las rentas de la respectiva

Corporación; En el evento de ausencia de aportantes, por su condición de mayor inversionista en obras de reconocido beneficio ambiental en el área de jurisdicción de la autoridad ambiental;

f) Un (1) representante de las comunidades indígenas tradicionalmente asentadas en el territorio de jurisdicción de la Corporación, elegido por ellas mismas;

g) Un (1) representante de las comunidades negras tradicionalmente asentadas en el territorio de jurisdicción de la Corporación, elegido por ellas mismas, teniendo en cuenta las disposiciones de la Ley 70 de 1993;

h) Un (1) representante de las entidades sin ánimo de lucro, que tengan su domicilio y desarrollen sus actividades en el área de jurisdicción de la Corporación, y cuyo objeto sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido por ellas mismas;

i) Un (1) representante de las universidades existentes en el área de jurisdicción de la Corporación, elegido por ellas mismas;

j) El Director General de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales o su delegado, cuando existan Parques Nacionales Naturales en el área de su competencia.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional reglamentará los requisitos y el procedimiento de elección de los representantes ante los Consejos Directivos con excepción a los que se refieren los literales a), b), c), d) y j), respetando los periodos de los actuales miembros que estén en ejercicio, en tanto el Gobierno Nacional reglamente la elección de los miembros referidos en los literales e), f), g), h) e i), en cuyo caso una vez se dicte esa reglamentación se procederá a la elección en los términos de la misma para el periodo que reste. Adicionalmente establecerá los mecanismos para la rendición de cuentas de dichos representantes ante los sectores que representan.

Parágrafo 2°. El período de los miembros del Consejo Directivo de que tratan los literales e), f), g), h) e i), será de cuatro años, contados a partir de 2004.

Parágrafo 3°. Cuando la Corporación tenga jurisdicción sobre varios departamentos, cada Gobernador tendrá derecho a participar en el Consejo Directivo por un periodo igual y el orden de participación se establecerá en la forma que ellos lo determinen.

Parágrafo 4°. En el caso de la CDA, Corpoamazonia y Corporinoquia, por cada departamento se elegirá un Alcalde que tendrá derecho a participar en el Consejo Directivo.

Parágrafo 5°. El Director General de la Corporación hará la convocatoria para la elección de los representantes al Consejo Directivo, de que tratan los literales d), e), f), g) h) e i), en la forma en que lo establezcan los estatutos.

Parágrafo 6°. Se prohíbe que participen en el Consejo Directivo los Alcaldes que no hayan hecho el traslado del porcentaje o sobre tasa ambiental del impuesto predial, el pago de las tasas retributivas, compensatorias y por uso del agua que por ley le corresponden a la Corporación o que no hayan cumplido con las obligaciones contenidas en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993.

Parágrafo 7°. Cuando en el área de jurisdicción de una Corporación que sea de Desarrollo Sostenible, existan comunidades indígenas y no existan comunidades negras o viceversa, las comunidades indígenas o negras tendrán derecho a elegir un representante más.

Artículo 10. *De las funciones del consejo directivo de las corporaciones.* Son funciones del Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible:

a) Adoptar los estatutos y las reformas que se introduzcan y someterlos a la aprobación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial;

b) Aprobar la estructura interna para lo cual podrá crear, suprimir y/o fusionar dependencias, aprobar la planta de personal y asignarles responsabilidades conforme a la ley;

c) Aprobar la participación en la constitución y organización de sociedades o asociaciones y fundaciones o el ingreso a las ya existentes;

d) Dictar normas adicionales a las legalmente establecidas, sobre el estatuto de contratación de la entidad;

e) Aprobar la contratación de créditos internos y externos;

f) Ejecutar un permanente control sobre el endeudamiento interno y externo;

g) Aprobar la incorporación o sustracción de áreas de que trata el numeral 18 del artículo 2° de la presente ley;

h) Autorizar la delegación de funciones de la entidad;

i) Aprobar el Plan de Gestión Regional, el Plan de Acción Cuatrienal, el presupuesto anual de inversiones y ejercer control sobre la ejecución presupuestal;

j) Aprobar los estados financieros;

k) Conocer y aprobar las cuentas de resultado de cada período anual;

l) Elegir y remover al Director General;

m) Resolver las recusaciones presentadas contra el Director General y los impedimentos de este en los casos de que trata el artículo 30 del Código Contencioso Administrativo.

n) Presentar en la Audiencia Pública Ambiental Regional el Plan de Gestión Ambiental Regional;

o) Velar por el cumplimiento de las decisiones del Consejo Regional Ambiental y de Cuencas Hidrográficas a que hace referencia el título IV de la presente ley.

Parágrafo. Las corporaciones autónomas regionales desarrollarán un modelo de estructura interna y de planta de personal que sea aplicable a las condiciones propias y a las necesidades de cada región en el plazo de un (1) año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto establezca el Gobierno Nacional.

Artículo 11. *Inhabilidades e incompatibilidades y prohibiciones de los miembros del consejo directivo.* Además de lo establecido en el Decreto-ley 128 de 1976 son inhabilidades para ser elegido o designado miembro del Consejo Directivo las siguientes:

a) Haber celebrado por sí o por interpuesta persona durante el año inmediatamente anterior a la elección o designación, contrato de cualquier naturaleza con la Corporación;

b) Haber instaurado proceso judicial, disciplinario o fiscal, por sí o por interpuesta persona contra la Corporación;

c) Haber sido sancionado por la respectiva Corporación por violación de la normatividad ambiental, durante los tres últimos años anteriores a la elección o designación.

Además de las incompatibilidades establecidas en el Decreto-ley 128 de 1976, los miembros del Consejo Directivo no podrán celebrar, por sí ni por interpuesta persona contratos de ninguna naturaleza con la Corporación, salvo disposición legal en contrario.

Así mismo los miembros de que tratan los literales d), e), f), g), h) e i) del artículo 9° de la presente Ley no podrán aceptar o desempeñar cargo público ni vincularse como trabajador oficial o contratista de la Corporación, so pena de perder su calidad de miembro del Consejo Directivo.

Quienes se hayan desempeñado como miembros del Consejo Directivo no podrán ser elegidos al cargo de Director General de la Corporación respectiva dentro del año siguiente a aquel en que ejercieron dicha función.

Artículo 12. *Del Director General.* El Director General será el representante legal de la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible y su primera autoridad ejecutiva. Será designado por el Consejo Directivo para un período institucional de cuatro (4) años y su elección se hará dentro de los dos primeros meses de iniciación del periodo institucional de las autoridades territoriales; su posesión será a partir del primero de marzo siguiente y solo podrá ser reelegible por una sola vez.

Para ser nombrado director general de una corporación, se deberán cumplir los siguientes requisitos:

a) Título profesional universitario;

b) Título de formación avanzada o de posgrado, o tres (3) años de experiencia profesional;

c) Experiencia profesional de cuatro (4) años adicionales a los requisitos establecidos en el literal anterior en actividades relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables;

d) Tarjeta profesional en los casos reglamentados por la ley.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional reglamentará el procedimiento y demás requisitos que se deberá seguir para la elección por parte del Consejo Directivo del Director General de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Parágrafo 2°. La inobservancia de alguno o de algunos de los requisitos en el proceso de elección del Director General por parte del Consejo Directivo constituirá falta grave.

Artículo 13. *Funciones del Director General.* Son funciones del Director General las señaladas en las leyes, en los reglamentos y en los estatutos respectivos. En particular le corresponde:

1. Dirigir, planear, coordinar y controlar las actividades de la entidad y ejercer su representación legal.

2. Cumplir y hacer cumplir las decisiones y acuerdos del Consejo Directivo.

3. Presentar para aprobación del Consejo Directivo la incorporación y sustracción de áreas de que trata el numeral 18 del artículo 2 de la presente Ley.

4. Presentar para aprobación del Consejo Directivo la estructura interna y la planta de personal de la Corporación.

5. Presentar para aprobación del Consejo Directivo el plan de Gestión Ambiental Regional, el Plan de acción Cuatrienal y el Presupuesto Anual de Inversiones.

6. Presentar al Consejo Directivo los proyectos de Estatutos de la Corporación, las reformas que se pretendan introducir a los mismos, así como el proyecto de reglamento interno.

7. Convocar anualmente la Audiencia Pública Ambiental Regional en los términos que para el efecto establezca el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

8. Ordenar los gastos, dictar los actos, realizar las operaciones y celebrar los contratos y convenios que se requieran para el normal funcionamiento de la entidad.

9. Constituir mandatarios o apoderados que representen a la Corporación en asuntos judiciales y demás de carácter litigioso.

10. Delegar en funcionarios de la entidad el ejercicio de algunas funciones, previa autorización del Consejo Directivo.

11. Nombrar y remover el personal de la Corporación.

12. Administrar y velar por la adecuada utilización de los bienes y fondos que constituyen el patrimonio de la Corporación.

13. Presentar para aprobación semestral del Consejo Directivo, el informe general sobre el estado de la gestión de la Corporación y de los Recursos Naturales Renovables de su jurisdicción.

14. Rendir informes al Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en la forma que este lo determine, sobre el estado de ejecución de las funciones que corresponden a la Corporación y los informes generales y periódicos o particulares que solicite, sobre las actividades desarrolladas y la situación general de la entidad.

15. Presentar al Consejo Directivo los informes que le sean solicitados sobre la ejecución de los planes y programas de la Corporación, así como sobre su situación financiera.

16. Presentar anualmente para aprobación del Consejo Directivo los estados financieros de cada período.

17. Divulgar a la comunidad los Planes e informes de resultados de la gestión de la Corporación.

18. Las demás que los estatutos le señalen y que no sean contrarias a la Ley.

Artículo 14. *Inhabilidades para ser elegido Director.* No podrá ser elegido Director General de una Corporación:

a) Quien durante el año anterior a la elección, haya intervenido en la celebración de contratos con la respectiva Corporación, en interés propio o en el de terceros, o haya celebrado por sí o por interpuesta persona, contrato de cualquier naturaleza con dicha entidad;

b) Quien haya sido miembro del consejo directivo de la corporación, directamente, como representante o delegado en el año inmediatamente anterior;

c) Quien haya sido condenado a pena privativa de la libertad dentro de los diez (10) años anteriores a la elección, excepto por delitos políticos o culposos, siempre que no haya sido condenado por delitos contra el patrimonio del Estado;

d) Quien haya sido suspendido, por autoridad competente, del ejercicio de su profesión o haya sido excluido de esta.

Artículo 15. *Causales de retiro y destitución del Director General.* Serán causales de retiro del director general, las siguientes:

a) La renuncia regularmente aceptada;

b) La supresión del cargo de conformidad con la ley;

c) El obtener el derecho a pensión de jubilación o invalidez;

d) El llegar a la edad de retiro forzoso;

e) El vencimiento del período para el cual fue nombrado cuando no haya sido reelegido.

Serán causales de destitución del director general las siguientes:

a) El abandono del cargo;

b) La orden o decisión judicial o disciplinaria;

c) El incumplimiento del plan de acción cuatrienal cuando así lo establezca el Consejo Directivo por mayoría de las dos terceras partes de sus miembros;

d) Cuando se dé cualquiera de las causales de inhabilidad, incompatibilidad o violación a las prohibiciones establecidas en la ley.

9. **Proposición final con la que termina el informe de ponencia**

Por los argumentos planteados a lo largo de este informe, los ponentes abajo firmantes solicitamos a las honorables Comisiones Quintas de Senado y Cámara del Congreso de la República, archivar en primer debate el Proyecto de ley número 129 de 2003 Senado, 151 de 2003 Cámara, *por el cual se modifica el literal j) del artículo 27 y el artículo 28 de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones.*

De los Senadores y Representantes

Senadores

Julio Alberto Manzur Abdalá, Coordinador Ponente; *Carlos Arturo Clavijo Vargas*, *Mauricio Jaramillo Martínez*, Senadores Ponentes;

Representantes

Antonio Valencia Duque, *Jaime Durán Barrera*, Coordinadores Ponentes; *Jorge Carmelo Pérez*, *Edmundo Maya Ponce*, *Edgar Eulises Torres*, Ponentes.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 211 DE 2003 CAMARA Y 244 DE 2003 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 756 de 2002.

Bogotá, D. C., octubre 30 de 2003

Doctor

MIGUEL DE LA ESPRIELLA

Presidente Comisión Quinta

Senado de la República

Ciudad

Señor Presidente y honorables Senadores:

Por designación del señor Presidente de la Comisión Quinta Constitucional Permanente, cumpla con el encargo de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley 211 de 2003, Cámara y 244 de 2003 Senado, *por medio de la cual se modifica la Ley 756 de 2002*, cuyos autores son el honorable Representante Armando Amaya Álvarez y el Senador Juan Fernando Cristo.

1. Objeto del Proyecto de ley 211 de 2003 Cámara y 244 de 2003 Senado

Este proyecto de ley tiene por objeto modificar el artículo 3° de la Ley 756 de 2002, en el sentido de incluir al departamento de Norte de Santander en la asignación de recursos del Fondo Nacional de Regalías, destinados a la promoción y fomento de la pequeña y mediana minería del carbón, sobre la cofinanciación de proyectos para la rectificación de la infraestructura vial que se presenten y que de acuerdo con la citada ley serán del cero punto tres (0.3 %) durante los próximos cinco años.

2. Análisis del proyecto de ley

2.1 El carbón como actividad minera en Norte de Santander

La región cuenta con 16 municipios en los cuales se ha desarrollado la actividad minera, pero el 85 % de la producción es aportada por los municipios de Cúcuta, Zulia, Sardinata y Bochalema. Las reservas geológicas de carbón en el departamento de Norte de Santander superan las 300 millones de toneladas y se encuentran distribuidas en un 75% en las áreas carboníferas del Catatumbo y Zulia Sur (Chinácota) y el 25% restante, en Salazar, Pamplona, Pamplonita, Tasajero y Chitagá.

La minería en Norte de Santander genera alrededor de 4.000 empleos directos y 10.000 indirectos. De acuerdo con las cifras reportadas cerca del 5.3% del total de la población del departamento depende de esta actividad. El Carbón aporta el 66% del total de las exportaciones de Norte de Santander.

En el departamento hay 260 minas de las cuales el 92% son de pequeña minería que arrojan una producción anual de 1.000.000 de toneladas, el 80% para exportación y el 20% para el consumo interno en Termotasajero y Chircales.

Pese a este gran potencial y al incremento que se ha registrado durante los últimos años no ha podido desarrollarse plenamente y permitir un mejor aprovechamiento del recurso y tenemos como el 62% de las minas carece de energía eléctrica y solo el 11% tiene energía eléctrica trifásica, lo que limita la utilización de todo tipo de equipos. El 84% de las minas continúan utilizando lámparas de carburo.

2.2 El mercado del Carbón en el departamento de Norte de Santander

En los años 80 la comercialización del Carbón desde Norte de Santander llegaba a distintos países de Europa, Brasil, Perú, Países del Caribe y Estados Unidos. Hoy en día este mercado al exterior se ha reducido significativamente, no solo por registrarse una oferta excesiva sino porque no podemos ocultar grandes deficiencias en el proceso mismo de la exportación, a saber:

- Las vías de acceso a los centros de despacho del carbón están constituidas por carretables terciarios, que con gran cantidad de lluvia paralizan el transporte de carbón que se realizan con volquetas de 10 toneladas. Los productores de la Costa Atlántica evacuan su carbón en trenes de gran capacidad y en donde no los hay, arriban a la mina tractomulas de 35 y 40 toneladas de peso neto.

- La distancia de las minas a los puertos de embarque son de 450 km (en los dos países, debido a que los puertos de despacho están en otro país) recorrido hecho entres modalidades de transporte automotor de 5, 10 y 35 toneladas.

- Los pasos fronterizos existentes son una limitante para la industria y por puertos colombianos es imposible exportar por el alto costo del flete.

En este momento solo existe un mercado directo con Estados Unidos, quien a pesar de producir al año más de mil millones de toneladas de carbón (es el segundo productor mundial después de China) importa cerca de 9 millones de toneladas de carbón para las plantas térmicas de la Costa Este. Las normas ambientales en Estados Unidos le exige hacer uso de un carbón con bajo contenido en azufre (menos del 0.70%), en ese país abunda el carbón con azufre, así que debe mezclarlo. La contaminación es penalizada.

El departamento de Norte de Santander cuenta con una excelente calidad en sus carbones, con una humedad del 3.25%, cenizas de 9,62%, material volátil 34.35%, azufre (0.98)% y poder calórico de 13.194%, que lo posesionan como uno de los mejores del mundo y excelente para mezclas.

2.3 Modificación al artículo 3° de la Ley 756 de 2002

Esta Ley 756 de 2002, cuyo espíritu es el de modificar la Ley 141 de 1994, que expidió normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial, y específicamente en relación con el tema de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, llamó la atención de los autores en el sentido de que se excluyó al departamento de Norte de Santander de los beneficios a los que podría acceder para la promoción de la minería que contempla la Constitución Nacional en su artículo 361. Por esta razón a través del proyecto de ley en estudio solicitan se modifique el artículo 3° de la Ley 756 de 2002, que dice:

Artículo 3°. El párrafo 4° del artículo 1° de la Ley 141 de 1994 quedará así:

“Párrafo 4°. El ciento por ciento (100%) de los recursos destinados a la promoción de la minería deberán aplicarse en los términos del artículo 62 de la Ley 141 de 1994. De estos, el treinta por ciento (30%) serán ejecutados por el Instituto de Investigaciones e Información Geocientíficas, Minero-Ambiental y Nuclear, Ingeominas, fundamentalmente al levantamiento de la cartografía geológico-básica de la totalidad del territorio nacional en escala 1:100.000 (escala uno en cien mil). El setenta por ciento (70%) restante por la Empresa Nacional Minera, Minercol Ltda., o quien

haga sus veces, la cual lo distribuirá de acuerdo con las prioridades del Gobierno Nacional y las necesidades de desarrollo de los tres (3) subsectores mineros, a saber: Metales y piedras preciosas, minerales y materiales industriales y minerales energéticos.

“De los recursos anuales administrados por la Empresa Nacional Minera, o quien haga sus veces, el cuarenta por ciento (40%) se destinarán a la ejecución de los proyectos mineros especiales y comunitarios y aquellos contemplados en el artículo 62 de la Ley 141 de 1994. Las entidades territoriales podrán ser ejecutoras de proyectos para la promoción de la minería, siempre y cuando estén aprobados por la autoridad minera, así: Si se desarrollan dentro de la jurisdicción de un municipio, serán ejecutados por este; si abarcaren el territorio de más de un municipio, su ejecución estará a cargo del respectivo departamento.

Los entes territoriales podrán adelantar los proyectos y programar la promoción de la minería directamente, mediante convenios con otros organismos públicos o por medio de contratistas particulares.

Durante los próximos cinco (5) años, contados a partir de la sanción de esta ley, hasta con el cero punto tres por ciento (0.3%) de la asignación de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, destinados a la promoción y fomento de la pequeña y mediana minería del carbón, se cofinanciarán proyectos para la rectificación de la infraestructura vial en el área de influencia carbonífera de los departamentos de Boyacá, Cundinamarca y Antioquia”.

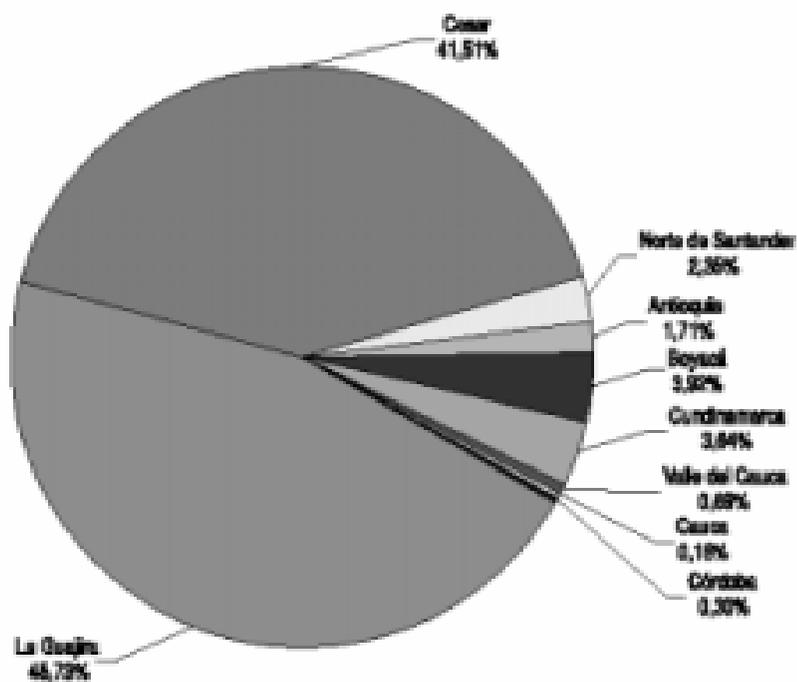
El proyecto de ley simplemente modifica el último inciso del párrafo 1°, en el sentido de incluir al departamento de Norte de Santander junto a Boyacá, Cundinamarca y Antioquia, sustentado en la producción que tiene el mineral en este departamento y que se registra como el cuarto a nivel nacional.

3. Consideraciones al proyecto de ley

El proyecto de ley que se me ha entregado para estudio tiene a mi manera de ver una gran justificación y es que de acuerdo con las cifras que ha entregado el Ministerio de Minas en su informe al Congreso 2002-2003, registra a Norte de Santander como el cuarto departamento productor de Carbón en el país, así:

Zona	Proyectos	1999	2000	2001	2002			2003 (pr) 1er Trim.
					Termos	Ministerio	Total	
La Guajira								
Rio Norte		15.000	17.000	18.000	19.000	0	15.000	4.200
Carbónes Colombianos del Caribe		1.000	800	800	800	0	800	800
Carbónes del Caribe (I)		3.000	1.200	2.000	3.000	1.000	1.000	200
Carbónes del Caribe - Regional					900	0	900	300
Total La Guajira		19.000	19.000	22.000	25.000	0	19.000	4.200
Cesar								
La Loma - Drummond		9.000	7.000	9.000	12.000	0	12.000	3.000
Carbónes		1.000	800	800	800	0	800	800
Carbónes del Caribe		1.400	1.000	2.000	1.800	0	1.700	500
Consorcio Minero Unido		700	800	700	700	0	700	200
Carbónes Centro		7	0	100	0	0	0	0
Prodeco					04	0	04	0
Mineras		0	0	0	0	0	0	0
Poncarbón		0	0	0	10	0	10	0
Servicio		0	0	0	50	0	50	0
Total Cesar		12.507	9.794	12.600	18.300	0	18.410	4.000
Córdoba								
La Guajira		00	00	0	110	0	110	45
Total Córdoba		00	00	0	110	0	110	45
Interior del País								
Antioquia		700	610	700	640	0	670	100
Boyacá		1.200	1.000	1.200	1.200	0	1.200	300
Cundinamarca		1.000	800	800	800	0	800	200
Norte de Santander		900	700	700	800	0	800	200
Valle del Cauca (S)		400	300	300	300	0	300	00
Cauca			00	00	00	0	00	15
Total Interior		4.000	3.410	4.000	4.740	0.000	4.000	1.200
Total Nacional		33.707	32.794	36.600	43.440	0.000	39.000	11.000

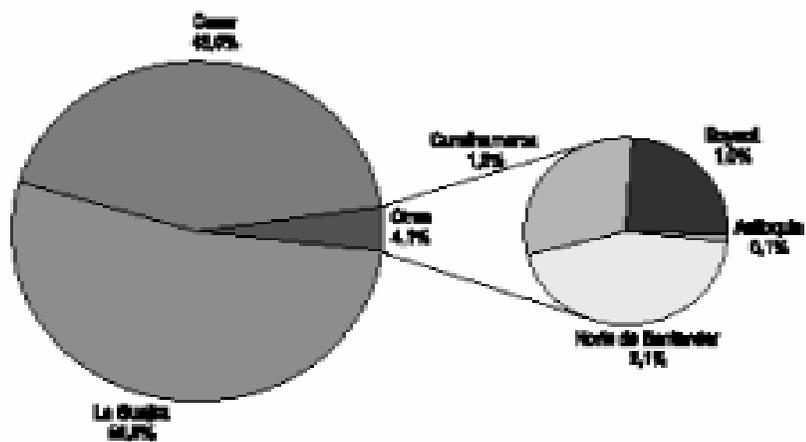
Producción Nacional de Carbón por Zonas 2002



Exportaciones Nacionales de Carbón por Zonas y Proyectos 1998 - 2003
Miles de Toneladas

Zona	Proyecto	1998	1999	2000	2001	2002			2002 (en %)
						Termino	Indefinido	Total	
La Guajira									
	Zona Norte	10.000	11.000	12.000	13.000	14.000	0,0	14.000	4,3%
	Carbones Colombianos del Desarrollo	-	-	-	-	200,0	0,0	200,0	0,6%
El Cesar									
	Carbones del Cesar (I) - La Comunal	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	0,0	1.000	3,0%
	Carbones del Cesar - Corporal	-	-	-	-	800,0	0,0	800,0	2,4%
Total La Guajira									
		10.000	11.000	12.000	13.000	14.800	0	14.800	4,9%
Cesar									
	La Lanza - Diamante	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	0,0	6.000	1,8%
	Carbones	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	0,0	1.000	3,0%
	Carbones del Caribe	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	0,0	1.000	3,0%
	Carbones Nuevo Unido	500	500	500	500	500	0,0	500	1,5%
Distribución									
	Carbones	-	-	-	80	70,0	0,0	70,0	0,2%
Total Cesar									
		8.500	8.500	8.500	8.580	8.700	0,0	8.700	2,5%
Interior del País									
	Antioquia	-	-	-	80	20,0	0,0	20,0	0,1%
	Boyacá	100	100	100	100	100,0	0,0	100,0	0,3%
	Cundinamarca	100	100	100	100	100,0	0,0	100,0	0,3%
	Norte de Santander	100	100	100	100	100,0	0,0	100,0	0,3%
Total Interior									
		300	300	300	380	700,0	0,0	700,0	2,0%
Total									
		10.300	11.300	12.300	13.380	15.500	0,0	15.500	4,9%

Participación Regional de las Exportaciones de Carbón - 2002



Fuente: Minercol Ltda.
(*) - Para 1998 corresponde a las exportaciones de Glencore-Probeco
(**) - Información preliminar en revisión, 2003 primer trimestre
Elaboración: Upane - Subdirección de Información Minero-Energética

En este orden de ideas debe reconocerse su esfuerzo y brindársele la oportunidad de acceder a la asignación de estos recursos para la promoción y fomento de la pequeña y mediana minería.

Con estos recursos podrán los carboneros de Norte de Santander mantener los carretables en condiciones de transitabilidad necesarias para el transporte de su producción, mejorar la infraestructura de las vías terciarias de las zonas mineras del departamento, no solamente contemplando los proyectos

de rectificaciones sino los de mejoramiento y adecuación, indispensables para cargar el carbón de las minas con una capacidad de 35 a 40 toneladas.

Podrían igualmente seguir trabajando en duplicar las exportaciones, teniendo en cuenta las necesidades exteriores que como ya vimos requieren la calidad del carbón que se encuentra en este departamento.

La asignación de estos recursos permitiría que los mineros sigan innovando en los métodos de explotación y diagnóstico del sector, generando con ello una mayor productividad y una mayor competitividad en los mercados internacionales.

No podemos olvidar que Norte de Santander es un departamento que en los últimos años ha sufrido la inclemencia del orden público y la violencia desenfrenada, generando obviamente graves problemas en su estructura socioeconómica, con altísimos niveles de delincuencia, pobreza, desempleo y desplazamiento. A pesar de esto, la actividad minera ha sido una solución de vida, de trabajo para sus habitantes, una opción que si contara con estímulos como los recursos del Fondo Nacional de Regalías para la promoción de la minería, le permitiría acceder a una mejor condición de vida al sector carbonífero nortesantandereano.

4. Proposición

En atención a las consideraciones antes expuestas, propongo a los honorables Senadores de la Comisión Quinta del Senado de la República, votar positivamente el Proyecto de ley 211 de 2003 Cámara y 244 de 2003 Senado, cuyos autores son el Representante Armando Amaya y el Senador Juan Fernando Cristo.

Atentamente,

Juan Gómez Martínez,
Senador de la República.

TEXTO AL PROYECTO DE LEY 211 DE 2003 CAMARA Y 244 DE 2003 SENADO

por la cual se modifica la Ley 756 de 2002.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 3º de la Ley 756 de 2002 quedará así:

“Artículo 3º. El parágrafo 4º del artículo 1º de la Ley 141 de 1994 quedará así:

Parágrafo 4º. El ciento por ciento (100%) de los recursos destinados a la promoción de la minería deberán aplicarse en los términos del artículo 62 de la Ley 141 de 1994. De estos, el treinta por ciento (30%) serán ejecutados por el Instituto de Investigaciones e Información Geocientíficas, Minero-Ambiental y Nuclear, Ingeominas, fundamentalmente al levantamiento de la cartografía geológico-básica de la totalidad del territorio nacional en escala 1:100.000 (escala uno en cien mil) el setenta por ciento (70%) restante por la Empresa Nacional Minera, Minercol Ltda., o quien haga sus veces, la cual lo distribuirá de acuerdo con las prioridades del Gobierno Nacional y las necesidades de desarrollo de los tres (3) subsectores mineros, a saber: Metales y piedras preciosas, minerales y materiales industriales y minerales energéticos.

De los recursos anuales administrados por la Empresa Nacional Minera, o quien haga sus veces, el cuarenta por ciento (40%) se destinarán a la ejecución de los proyectos mineros especiales y comunitarios y aquellos contemplados en el artículo 62 de la Ley 141 de 1994. Las entidades territoriales podrán ser ejecutoras de proyectos para la promoción de la minería, siempre y cuando estén aprobados por la autoridad minera, así: Si se desarrollan dentro de la jurisdicción de un municipio, serán ejecutados por este; si abarcaren el territorio demás de un municipio, su ejecución estará a cargo del respectivo departamento.

Los entes territoriales podrán adelantar los proyectos y programar la promoción de la minería directamente, mediante convenios con otros organismos públicos o por medio de contratistas particulares.

Durante los próximos cinco (5) años, contados a partir de la sanción de esta ley, hasta con el cero punto tres por ciento (0.3%) de la asignación de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, destinados a la promoción y fomento de la pequeña y mediana minería del carbón, se cofinanciarán proyectos para la rectificación, mejoramiento y adecuación de la infraestructura vial en el área de influencia carbonífera de los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Antioquia y Norte de Santander.

Artículo 2º. Vigencia. Esta ley rige a partir de su publicación en el **Diario Oficial**.

Juan Gómez Martínez,

Honorable Senador de la República.

* * *

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 68 DE 2003 SENADO**

*por la cual se dictan normas tutelando el derecho al trabajo
y la igualdad de las personas mayores de treinta años.*

Bogotá, D. C., octubre de 2003

Señores

Mesa Directiva Comisión Séptima

Honorable Senado de la República

Referencia. Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 68 de 2003 Senado, por la cual se dictan normas tutelando el derecho al trabajo y la igualdad de las personas mayores de treinta años.

En cumplimiento de la honrosa designación que nos hiciera el Presidente de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima doctor *Alfonso Angarita Baracaldo*, presentamos ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 68 de 2003 Senado, *por la cual se dictan normas tutelando el derecho al trabajo y la igualdad de las personas mayores de treinta años.*

I. Antecedentes

El proyecto es de origen congresual. Es autoría del honorable Senador *Rafael Orlando Santiesteban Millán*, contenido en siete (7) artículos y su respectiva exposición de motivos. radicado el 13 de agosto de 2003 ante la Secretaría General del honorable Senado de la República y remitido, en la misma fecha, a la Comisión Séptima del honorable Senado de la República y a publicación en la **Gaceta del Congreso**.

El objetivo del proyecto es que el Estado garantice el derecho al trabajo, mediante protección especial, a los ciudadanos mayores de treinta (30) años.

Para el efecto, prohíbe a las empresas privadas y públicas exigir un rango de edad determinado a aquellos ciudadanos aspirantes a ocupar cualquier tipo de cargo, como aquella decisión que defina la aprobación de la aspiración laboral.

Consecuencialmente, dispone que los requisitos se refieran a condiciones de méritos o calidades de tipo profesional, personal o salud física o mental, ordenando a los empleadores las modificaciones pertinentes en los respectivos reglamentos de trabajo.

Finalmente, determina la aplicación de unas sanciones pecuniarias y su destinación a la divulgación y promoción de los derechos de los trabajadores.

Justifica el autor la importancia de la pretensión contenida en el proyecto de ley de la referencia, en la insoslayable realidad de que, por motivo de edad, a ciudadanos mayores de treinta (30) años, se les está discriminado en sus aspiraciones laborales, en cuanto las empresas fijan límites máximos para su incorporación a ciudadanos menores de treinta años, además del lleno de otros requisitos que no son cuestionados por el proyecto.

Considera el autor que, la situación descrita, viola normas constitucionales, entre otras, el **artículo 13** (“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.”); el **artículo 25** (“El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.”); el **artículo 54** (“Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud”).

Señala el autor que medidas como las que el proyecto pretende controlar, conducen a desdeñar la experiencia y la inversión que el Estado y los particulares realizan en la formación de mano de obra, más aún si esta es calificada. Así mismo, resalta los problemas que genera en la familia, por lo que se afectan otros derechos constitucionales como los contemplados para la protección de la familia, la mujer, la tercera edad y la niñez.

II. Ponencia para primer debate Senado

El proyecto de la referencia, al que nos corresponde rendir ponencia para segundo debate ante la plenaria del honorable Senado de la República, constituye una iniciativa loable, en cuanto pretende hacer respetar el derecho al trabajo, en forma incondicional y sin restricción alguna.

Para los colombianos no es misterio alguno que las empresas privadas e, incluso el Estado, mediante reglamentaciones propias han venido estableciendo restricciones en materia de edad como requisito para acceder a un trabajo y, como tal, propiciarse ingresos para su vida personal y familiar.

Situación por demás observable de una rápida lectura de los avisos clasificados de periódicos como *El Tiempo*, además de la continua queja de las personas que al aspirar a un puesto de trabajo se encuentra con restricciones de edad para su acceso.

1. Afectación del derecho al trabajo y conexos

Efectuar restricciones por edad para el acceso al trabajo, es una determinación arbitraria que atenta contra el derecho al trabajo y es una obligación constitucional del Estado su protección.

Al respecto, señala la Corte Constitucional que, según reiteradas Sentencias, el trabajo adopta una triple naturaleza constitucional, es decir como “... un valor fundante de nuestro

régimen democrático y del Estado Social de Derecho, un derecho fundamental de desarrollo legal estatutario y una obligación social”. Desde esta perspectiva el trabajo es objeto de una especial salvaguarda por parte del Estado, no solo en razón a esa particular naturaleza, sino porque además realiza la primacía de otros principios igualmente protegidos, como el respecto a la dignidad humana y a los derechos fundamentales de las personas que, como trabajadores en una concepción amplia, adelantan una actividad tendente a desarrollar su potencial laboral físico o mental, en aras de la provisión de los medios necesarios para su subsistencia y sostenimiento familiar” (Sentencia T-394/99).

(Subrayo fuera del texto original).

2. Restricciones a la libertad de empresa. De otra parte, los empresarios, en aras de la libertad de empresa, no pueden aludir que para el desempeño de una condición laboral están autorizados para establecer en sus propios reglamentos los requisitos que a bien tengan sin que ello se pueda considerar una ilegalidad.

En la Sentencia T-394 de 1999, respecto de la solución de Tutela interpuesta por conductor de taxi al que le conculcan el derecho al trabajo por restricción de edad (mayor de 50 años) por estar así determinado en el estatuto de una cooperativa, la Corte Constitucional manifiesta:

“En el campo de esa actividad económica es necesario el señalamiento por los empresarios de sus propios estatutos sociales y reglamentos internos para gobernarse en el seno de su empresa, los cuales por ser de obligatorio cumplimiento, en virtud del pacto que se celebra para su expedición, no excluyen el acatamiento a los principios, derechos y valores constitucionales (...) por lo tanto, es vital que el señalamiento de las condiciones y normas empresariales internas reguladoras de la actividad social empresarial, si bien en desarrollo de la libertad de asociación están regidas en principio por una amplia autonomía configurativa de los asociados, no están excluidas de una adecuada razonabilidad constitucional, en los distintos aspectos que las mismas involucran, como ocurre frente a la posible afectación de los derechos fundamentales de las personas vinculadas a dicha actividad de empresa, como consecuencia del alcance de sus estipulaciones”. (S T-394/99) (Subrayo fuera del texto original).

“Si bien a las autoridades públicas les está vedado introducirse en determinados espacios de las relaciones privadas –intimidad personal o familiar (C. P. art. 15)–, en materia laboral, la injerencia estatal es mayor y se justifica en la medida en que el trabajo es uno de los valores esenciales del Estado Social de derecho (C. P. art. 1º). En consecuencia, no todas las determinaciones que se adopten en el seno de una empresa son constitucionalmente admisibles. (S T 579/95).

Así, al enfrentarse el derecho al trabajo frente a restricciones como la señalada en el Proyecto de Ley de la referencia, precisa la Corte en la sentencia (S T 394/99) que de allí “...se deduce un conflicto entre el ejercicio de esa libertad de empresa, en el aspecto referido, y la efectividad del derecho al trabajo, de cuyo ejercicio resultan además otros derechos de igual rango, como son: **el derecho a escoger profesión y oficio** (C. P., art. 26), el cual se puede ver lesionado en el evento de no poder ejercerlo en

condiciones de libertad e igualdad, dentro de los parámetros de la Constitución y de otros íntimamente ligados a él, como **el derecho al libre desarrollo de la personalidad** (C. P., art. 16) pues toda persona tiene la plena libertad de dedicar sus esfuerzos a la actividad productiva que considere más ajustada a sus intereses y a sus necesidades y **el derecho a la igualdad** (C.P., art. 13)...”.

Como resalta la Corte en la Sentencia T-606/92:

“...el contenido de este derecho se concreta entonces en el respeto a las condiciones de igualdad para acceder a un puesto de trabajo, siempre que se cumplan los requisitos de capacitación que exige cada tarea en particular. Así mismo, dichos requisitos deben ser fijados de tal manera que obedezcan a criterios estrictos de equivalencia entre el interés protegido y las limitaciones fijadas, pues una excesiva, innecesaria o irrazonable reglamentación violaría el contenido esencial del derecho”.

“De manera pues que, cualquier regulación que produzca restricciones a los derechos de las personas reconocidos y protegidos en el ordenamiento jurídico, debe provenir del ejercicio mismo de la actividad legislativa, por la implicación que ella tiene en el desarrollo de la persona humana y dado el alcance de su contenido y la aplicación generalizada del mismo...” (S T-394/99).

3. Restricciones en el sector público. En igual sentido se pronunció la Corte Constitucional refiriéndose al Estado, válido para la empresa privada, cuando declaró la “...inexequibilidad del literal b) del artículo 17 del Decreto-ley 010 de 1992 “Orgánico del Servicio Exterior y de la Carrera Diplomática Consular”, por vulnerar el principio de igualdad de las personas, al consagrar discriminaciones no razonables para efectos del ingreso a cierta edad a la carrera diplomática y consular (mayores de 30 años), **desconociendo así mismo el derecho político de ingresar a la administración pública, el derecho al trabajo, el derecho a la libertad de escoger profesión u oficio y al libre desarrollo de la personalidad** (C. P., arts. 13, 16, 25, 26, 40-7 y 53):

“(...) En efecto, lo único que poseen las personas menores de treinta (30) años de edad respecto de las demás es juventud y mayor esperanza de vida, que para el efecto es irrelevante y no justifica la discriminación.

(...)

Además una de las categorías de la población colombiana que amerita un particular reconocimiento laboral del Estado es la franja comprendida entre los años de juventud y la tercera edad, normalmente denominada “edad adulta”, para que se garantice su intervención en la vida económica, política y cultural de la Nación.

Incluso entre los 30 y los 64 años de edad las mujeres y los hombres atraviesan su época laboral más fecunda, dada su preparación académica y la experiencia que se ha adquirido a través de los años.

El Estado no puede pues menospreciar el valor que otorga la experiencia en la formación de una persona, ya que ella logra que las decisiones tomadas sean las más prudentes y no las que obedezcan al impulso de la juventud”. (Sentencia C-071 de 1993, M. P. Dr. Alejandro Martínez Caballero).

Al respecto y, en conclusión, la edad (factor físico) no puede ni debe ser un motivo de restricción para acceder al trabajo, al igual que **“por razones de sexo, raza, origen nacional**

o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica” y de conformidad con el artículo 53 de nuestra Constitución Política **“...la ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”.**

III. Modificaciones aprobadas al articulado en primer debate

Los argumentos de constitucionalidad y conveniencia esgrimidos tanto por el autor como por los Ponentes, fue acogido unánimemente por la Comisión y, de tal forma, aprobada la proposición con que terminó la ponencia, de dar primer debate al proyecto de la referencia.

Discutido el articulado, se le introdujeron las siguientes modificaciones:

1. En primer lugar, se modificó el título del proyecto proveniente de la honorable Cámara de Representantes, cuyo texto decía **“por la cual se dictan normas tutelando el derecho al trabajo y a la igualdad de las personas en razón de su edad”**, por otro texto, el cual fue aprobado por unanimidad, quedando así: **“por la cual se dictan normas sobre el derecho al trabajo en condiciones de igualdad en razón de la edad”**,

2. Se corrigió la numeración del articulado, en cuanto en la Ponencia, algunos artículos estaban numerados y otros no. Así, el Proyecto queda en definitiva con seis (6) artículos.

3. El artículo 1º, quedó aprobado sin modificaciones al texto propuesto en la ponencia:

Artículo 1º. **Objetivo. La presente ley tiene por objeto la protección especial por parte del Estado de los derechos que tienen los ciudadanos a ser tratados en condiciones de igualdad, sin que puedan ser discriminados en razón de su edad para acceder al trabajo.**

4. El inciso 1º del artículo 2º fue aprobado sin modificaciones al texto propuesto en la ponencia.

De su parte, el inciso segundo de dicho artículo fue modificado, excluyendo, al final, la frase **“o salud física o mental”**.

Excluyendo la frase **“o salud física o mental”** y efectuándose el respectivo arreglo de redacción, el artículo 2º quedó de la siguiente manera:

Artículo 2º. **Prohibición. Ninguna persona natural o jurídica, de derecho público o privado, podrá exigir a los aspirantes a ocupar un cargo o ejercer un trabajo, cumplir con un rango de edad determinado para ser tenido en cuenta en la decisión que defina la aprobación de su aspiración laboral.**

Los requisitos para acceder a un cargo que se encuentre vacante o a ejercer un trabajo deberán referirse a méritos o calidades de experiencia, profesión u ocupación.

5. El artículo numerado 4) en la ponencia, numerado 3) en el texto definitivo aprobado en Primer Debate, presenta una modificación de redacción, en la frase inicial que expresa **“Una vez en vigencia la presente ley”**, por **“A partir de la vigencia de la presente ley”**.

El texto propuesto en la Ponencia, señalaba:

Artículo 4º. **Razones de equidad.** Una vez en vigencia la presente ley, los reglamentos que contemplen restricciones de edad para acceder a una carga o empleo o un trabajo deberán ser modificados...”.

Con la modificación propuesta y aprobada, quedó así:

Artículo 3º. **Razones de equidad. A partir de la vigencia de la presente Ley, los reglamentos que contemplen restricciones de edad para acceder a una carga o empleo o un trabajo deberán ser modificados, con el propósito de eliminar esta o cualquier otra limitante que no garantice condiciones de equidad, razones que deberán ser promovidas entre todos los trabajadores. De igual forma, las convocatorias públicas o privadas no podrán contemplar limitantes de edad, sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión u opinión política o filosófica.**

6. El artículo numerado 4 en el texto definitivo aprobado en primer debate en la Comisión, no presenta modificación frente al correspondiente en la ponencia:

Artículo 4º. **Sanciones. Corresponde al Ministerio de Protección Social ejercer la vigilancia y sancionar a quienes violen las presentes disposiciones, con multas sucesivas equivalentes a cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes, a través de la jurisdicción laboral y mediante procesos sumarios, con las garantías de ley.**

7. El artículo numerado 5 en el texto definitivo aprobado en primer debate en la Comisión, presenta modificaciones frente al correspondiente en la ponencia.

En efecto, el artículo de la Ponencia dispone:

Artículo. **Destinación de multas.** Las multas que la autoridad imponga, serán con destino a campañas de divulgación de los derechos de los trabajadores.

El artículo aprobado en primer debate en la Comisión, le corresponde el número 5 y se propuso especificar el destino de las multas, por lo cual se dispuso que las multas impuestas se destinen específicamente al Fondo Especial de Protección Social, para el mismo fin previsto en la Ponencia. Con esa modificación, el artículo quedó aprobado con el siguiente texto:

Artículo 5º. **Destinación de multas. Las multas que la autoridad imponga, serán fuentes de recursos del Fondo Especial de Protección Social, de que trata el Decreto 205 de 2003, con destinación a campañas de divulgación de los derechos de los trabajadores.**

IV. Posición del Ministerio de la Protección Social frente al proyecto de la referencia

Mediante oficio de fecha 3 de octubre de 2003, con posterioridad a su aprobación en primer debate, el Ministro de la Protección Social se dirige a la Secretaría de la Comisión Séptima, presentando sus argumentos sobre el proyecto referido, reconoce su constitucionalidad y finaliza dicho oficio con la solicitud de que "...antes de continuar con el trámite de expedición de la iniciativa objeto de estudio, se incluyan las observaciones sugeridas por este Ministerio al texto del proyecto...", las que enunciamos a continuación:

1. Dice el Ministro que en el título "... se señala que mediante este proyecto de ley, se dictan normas tutelando el derecho al trabajo, cuando es el artículo 25 de la Constitución Política el que lo protege expresamente..."

Comentario. Esta objeción fue considerada en el Primer Debate y debidamente corregida.

2. Cuestiona el Ministro que "la parte final del artículo 4° del proyecto (...) se sale de su contexto general, al hacer referencia a discriminación por razón de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión u opinión política o filosófica, por lo que se sugiere limitarlo exclusivamente a la edad".

Comentario. Los ponentes consideran procedente la observación del Ministro y en el Pliego de Modificaciones para segundo debate, eliminan el inciso referido, por lo que el texto del artículo quedará así:

"Artículo 3°. Razones de equidad. "A partir de la vigencia de la presente Ley, los reglamentos que contemplen restricciones de edad para acceder a un cargo o empleo o un trabajo deberán ser modificados, con el propósito de eliminar esta o cualquier otra limitante que no garantice condiciones de equidad, razones que deberán ser promovidas entre todos los trabajadores".

3. Respecto de las sanciones, expresa el Ministro "...que siendo el Ministerio de la Protección Social el organismo que las impone, para efecto de su cobro debe aplicarse lo establecido en el artículo 112 de la Ley 6ª de 1992, según la cual, corresponde al Ministerio hacer efectivos los créditos exigibles a su favor o a favor de la Nación, a través de la jurisdicción coactiva y no ante la jurisdicción laboral como lo propone el proyecto".

Comentario. Los ponentes consideran válida la solicitud del Ministerio y, en consecuencia se modifica el artículo el cual quedará así:

Artículo 4°. Sanciones. Corresponde al Ministerio de Protección Social ejercer la vigilancia y sancionar a quienes violen las presentes disposiciones, con multas sucesivas equivalentes a cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes, a través de la jurisdicción coactiva en los términos del artículo 112 de la Ley 6ª de 1992.

4. Refiriéndose al mismo tema de las sanciones, expresa el Ministro que "...no definir las actividades a las cuales serán destinados los recursos (...) hacen que la propuesta contenida en este artículo sea totalmente inconveniente".

Comentario. Respecto de esta observación, durante el debate, la Comisión así lo tuvo en cuenta, modificando el artículo, el cual quedó de la siguiente manera:

Artículo 5°. Destinación de multas. Las multas que la autoridad imponga, serán fuentes de recursos del Fondo Especial de Protección Social, de que trata el Decreto 205 de 2003, con destinación a campañas de divulgación de los derechos de los trabajadores.

Por lo expuesto anteriormente, me permito presentar la siguiente

Proposición

Con las supresiones y adiciones aprobadas en primer debate en la Comisión Séptima del honorable Senado de la República y las solicitudes modificatorias hechas, dese Segundo debate al Proyecto de ley número 68 de 2003 Senado, *por la cual se dictan normas sobre el derecho al trabajo en condiciones de igualdad en razón de la edad*, según consta en el Pliego de Modificaciones que se anexa.

Antonio Peñalosa Núñez, Jesús León Puello Chamié,
Honorable Senadores de la República.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a once (11) días del mes de noviembre del año dos mil tres (2003)

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

El Presidente,

Alfonso Angarita Baracaldo.

El Secretario,

Germán Arroyo Mora.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 238 DE 2003 SENADO

El texto del proyecto con las modificaciones propuestas y aprobadas en el primer debate en la Comisión Séptima del honorable Senado de la República, y propuesto para el segundo debate ante el honorable Senado de la República, quedaría así:

PROYECTO DE LEY NUMERO 68 DE 2003 SENADO

por la cual se dictan normas sobre el derecho al trabajo en condiciones de igualdad en razón de la edad.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objetivo* La presente ley tiene por objeto la protección especial por parte del Estado de los derechos que tienen los ciudadanos a ser tratados en condiciones de igualdad, sin que puedan ser discriminados en razón de su edad para acceder al trabajo.

Artículo 2°. *Prohibición.* Ninguna persona natural o jurídica, de derecho público o privado, podrá exigir a los aspirantes a ocupar un cargo o ejercer un trabajo, cumplir con un rango de edad determinado para ser tenido en cuenta en la decisión que defina la aprobación de su aspiración laboral.

Los requisitos para acceder a un cargo que se encuentre vacante o a ejercer un trabajo deberán referirse a méritos o calidades de experiencia, profesión u ocupación.

Artículo 3°. *Razones de equidad.* A partir de la vigencia de la presente ley, los reglamentos que contemplen restricciones de edad para acceder a un cargo o empleo o un trabajo deberán ser modificados, con el propósito de eliminar esta o cualquier otra limitante que no garantice condiciones de equidad, razones que deberán ser promovidas entre todos los trabajadores.

Artículo 4°. *Sanciones.* Corresponde al Ministerio de la Protección Social ejercer la vigilancia y sancionar, a través de la jurisdicción coactiva en los términos del artículo 112 de la Ley 6ª de 1992, a quienes violen las presentes disposiciones, con multas sucesivas equivalentes a cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 5°. *Destinación de multas.* Las multas que la autoridad imponga, serán fuentes de recursos del Fondo Especial de la Protección Social, de que trata el Decreto 205 de 2003, con destinación a campañas de divulgación de los derechos de los trabajadores.

Artículo 6°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

Antonio Peñalosa Núñez, Jesús León Puello Chamié,

Honorable Senadores de la República.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a once (11) días del mes de noviembre del año dos mil tres (2003)

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

El Presidente,

Alfonso Angarita Baracaldo.

El Secretario,

Germán Arroyo Mora.

TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 68 DE 2003 SENADO

Aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, en sesión del día martes veintitrés (23) de septiembre de 2003, por la cual se dictan normas sobre el derecho al trabajo en condiciones de igualdad en razón de la edad.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objetivo.* La presente ley tiene por objeto la protección especial por parte del Estado de los derechos que tienen los ciudadanos a ser tratados en condiciones de igualdad, sin que puedan ser discriminados en razón de su edad para acceder al trabajo.

Artículo 2°. *Prohibición.* Ninguna persona natural o jurídica, de derecho público o privado, podrá exigir a los aspirantes a ocupar un cargo o ejercer un trabajo, cumplir con un rango de edad determinado para ser tenido en cuenta en la decisión que defina la aprobación de su aspiración laboral.

Los requisitos para acceder a un cargo que se encuentre vacante o a ejercer un trabajo deberán referirse a méritos o calidades de experiencia, profesión u ocupación.

Artículo 3°. *Razones de equidad.* A partir de la vigencia de la presente ley, los reglamentos que contemplen restricciones de edad para acceder a un cargo o empleo o un trabajo deberán ser modificados, con el propósito de eliminar esta o cualquier otra limitante que no garantice condiciones de equidad, razones que deberán ser promovidas entre todos los trabajadores. De igual forma, las convocatorias públicas o privadas no podrán contemplar limitantes de edad sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión u opinión política o filosófica

Artículo 4°. *Sanciones.* Corresponde al Ministerio de la Protección Social ejercer la vigilancia y sancionar a quienes violen las presentes disposiciones, con multas sucesivas equivalentes a cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes, a través de la jurisdicción laboral y mediante procesos sumarios, con las garantías de ley.

Artículo 5°. *Destinación de multas.* Las multas que la autoridad imponga, serán fuentes de recursos del Fondo Especial de Protección Social, de que trata el Decreto 205 de 2003, con destinación a campañas de divulgación de los derechos de los trabajadores.

Artículo 6°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., 10 de octubre de 2003. Proyecto de ley número 068 de 2003 Senado, por la cual se dictan normas sobre el derecho al trabajo en condiciones de igualdad en razón de la edad. En sesión ordinaria de esta Célula Congresual llevada a cabo el pasado martes veintitrés (23) de septiembre de 2003, se inició con la lectura de la ponencia para primer debate, la consideración del proyecto de ley presentado al Congreso de la República, por el honorable Senador *Rafael Santiesteban Millán*. Abierto el debate, se procedió a la lectura de la proposición con que termina el informe de ponencia para primer debate, la cual fue aprobado por unanimidad. Acto seguido somete a consideración de la Comisión el articulado del proyecto, que contiene el pliego de modificaciones, siendo aprobados por unanimidad los artículos 1°, 4° y 6°, y los artículos 2°, 3° y 5° con las modificaciones propuestas por los Senadores Luis Carlos Avellaneda Tarazona y Jorge Castro Pacheco, mediante proposiciones sustitutivas que reposan en Secretaría.

Puesto en consideración el título del proyecto, es aprobado con la modificación propuesta por el Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona, quedando de la siguiente manera: *por la cual se dictan normas sobre el derecho al trabajo en condiciones de igualdad en razón de la edad.* Preguntada la Comisión si deseaba que el proyecto tuviera segundo debate, esta respondió afirmativamente. Siendo designados ponentes para segundo debate los honorables Senadores Antonio Peñalosa Núñez y Jesús León Puello Chamié.

Término reglamentario. La relación completa del primer debate se halla consignada en el Acta número 8 del veintitrés (23) de septiembre de 2003.

El Presidente,

Alfonso Angarita Baracaldo.

El Vicepresidente,

Jesús Antonio Bernal Amorochó.

El Secretario,

Germán Arroyo Mora.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los catorce (14) días del mes de octubre del años dos mil tres (2003) se ordenó su publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

El Presidente,

Alfonso Angarita Baracaldo.

El Secretario,

Germán Arroyo Mora.

TEXTOS DEFINITIVOS

TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 21 DE 2003 SENADO, 82 DE 2003 CAMARA

Aprobado en sesión plenaria del Senado de la República el día 11 de noviembre de 2003, por medio de la cual se dictan nuevas normas para regular el retiro del personal de oficiales y suboficiales de la Policía y se modifica en lo pertinente a este asunto, el Decreto-ley 1791 de 2000.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Retiro.* El retiro del personal de oficiales y suboficiales de la Policía Nacional, es la situación por la cual este personal, sin perder el grado, cesa en la obligación de prestar servicio.

El retiro de los oficiales se efectuará a través de decreto expedido por el Gobierno Nacional. El ejercicio de esta facultad, podrá ser delegada en el Ministro de Defensa Nacional hasta el grado de Teniente Coronel.

El retiro de los suboficiales se efectuará a través de la resolución expedida por el Director General de la Policía Nacional.

Después de oír a la Junta Asesora del Ministerio de Defensa para la Policía Nacional y haber obtenido suficiente ilustración, el Gobierno podrá proceder al retiro de los Oficiales, excepto cuando se trate de Oficiales Generales y en los demás grados, en los casos de destitución, incapacidad absoluta y permanente, gran invalidez, cuando no supere la escala de medición del decreto de evaluación del desempeño y en caso de muerte.

Artículo 2°. *Causales de retiro.* Además de las causales contempladas en el Decreto-ley 1791 de 2000, el retiro para los oficiales y los suboficiales de la Policía Nacional, procederá en los siguientes eventos:

1. Por llamamiento a calificar servicios.
2. Por voluntad del Gobierno Nacional en el caso de los oficiales, o del Director General de la Policía Nacional, en el caso de los Suboficiales.
3. Por incapacidad Académica.

Artículo 3°. *Retiro por llamamiento a calificar servicios.* El personal de oficiales y suboficiales de la Policía Nacional, podrá ser retirado por llamamiento a calificar servicios, sólo cuando cumpla los requisitos para hacerse acreedor a la asignación de retiro.

Artículo 4°. *Retiro por voluntad del Gobierno Nacional en el caso de oficiales o del Director General en el caso de suboficiales, nivel ejecutivo y agentes.* Por razones del servicio y por disposición de los Directores de Escuela, Directores de la Dirección General de los Comandantes de Policía Metropolitana y de Departamento, se podrá disponer el retiro de Oficiales, Suboficiales, Nivel Ejecutivo y Agentes en cualquier tiempo de servicio. Acto Administrativo que requiere ser confirmado por el Gobierno Nacional; para el caso de los Oficiales o del Director General para los demás casos. En toda circunstancia se requiere concepto de la Junta respectiva.

Artículo 5°. *Retiro por incapacidad académica.* El retiro por incapacidad académica de los oficiales y los suboficiales, se producirá en los siguientes eventos:

1. Cuando pierda por segunda vez el concurso para el ascenso al grado de Teniente Coronel.

2. Cuando pierda el curso de capacitación para ascenso.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su publicación, modifica el Decreto-ley 1791 de 2000 y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, presento el texto definitivo aprobado en sesión plenaria del día 11 de noviembre de 2003 del Proyecto de ley número 21 de 2003

Senado, 83 de 2002 Cámara, *por medio de la cual se dictan nuevas formas para regular el retiro del personal de oficiales y suboficiales de la Policía Nacional y se modifica en lo pertinente a este asunto, el Decreto-ley 1791 de 2000*, para que continúe su trámite legal y reglamentario en la honorable Cámara de Representantes.

Cordialmente,

Enrique Gómez Hurtado,
Honorable Senador de la República

INFORMES COMISION ACCIDENTAL

INFORME ESTUDIO DE COMISION ACCIDENTAL AL PROYECTO DE LEY NUMERO 012 DE 2003 CAMARA, 052 DE 2003 SENADO

por la cual se definen las zonas no interconectadas.

En Bogotá, D. C., a los once días del mes de noviembre de 2003 y dando cumplimiento a la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes y el Senado de la República, y de conformidad con lo estipulado en los artículos 186 de la Ley 5ª de 1992, y 161 Constitucional, nos permitimos solicitarles a las plenarias de Cámara y Senado, acoger como texto definitivo del Proyecto de ley número 012 de 2003 Cámara, 052 de 2003 Senado, *por la cual se definen las zonas no interconectadas*, el aprobado en sesión plenaria de la Cámara de representantes el día 30 de septiembre de 2003. Para lo anterior nos permitimos transcribir el articulado definitivo:

PROYECTO DE LEY NUMERO 012 DE 2003 CAMARA,
052 DE 2003 SENADO

por la cual se definen las zonas no interconectadas.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Para todos los efectos relacionados con la prestación del servicio público de energía eléctrica se entiende por zonas no interconectadas

a los municipios, corregimientos, localidades y caseríos no conectados al Sistema Interconectado Nacional, SIN.

Parágrafo 1°. Las áreas geográficas que puedan interconectarse a este sistema en condiciones ambientales, económicas y financieras viables y sostenibles, se excluirán de las Zonas No Interconectadas, cuando empiecen a recibir el Servicio de Energía Eléctrica del SIN, una vez se surtan los trámites correspondientes y se cumplan los términos establecidos en la regulación vigente establecida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG.

Parágrafo 2°. Para efectos de la inversión de los recursos del Fondo de Apoyo a las Zonas no Interconectadas, Fazni, se dará prioridad a las regiones de la Orinoquia, Amazonia y casta Pacífica.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, especialmente el parágrafo 2° del artículo 105 de la Ley 788 del 27 de diciembre de 2002.

Cordialmente,

María Teresa Uribe Bent, Alfredo Cuello Baute,
Representantes a la Cámara.

Juan Gómez Martínez, Jaime Bravo Motta,
Senadores de la República.

CONTENIDO

Gaceta número 590 - Jueves 13 de noviembre de 2003

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 138 de 2003 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 715 de 2001	1
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 15 de 2003 Senado, por la cual se promueve la confianza inversionista en Colombia	6
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 121 de 2003 Senado, 120 de 2002 Cámara, por medio de la cual se declara patrimonio cultural de la Nación, la Casa del Maestro Alejandro Obregón en la ciudad de Cartagena	13
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 129 de 2003 Senado, 151 de 2003 Cámara, por la cual se modifica el literal j) del artículo 27 y el artículo 28 de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones	14

	Págs.
Ponencia para primer debate y Texto al Proyecto de ley número 211 de 2003 Cámara y 244 de 2003 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 756 de 2002	17
Ponencia para segundo debate, Pliego de modificaciones 238 y Texto definitivo al Proyecto de ley número 68 de 2003 Senado, por la cual se dictan normas tutelando el derecho al trabajo y la igualdad de las personas mayores de treinta años	20
TEXTOS DEFINITIVOS	
Texto definitivo al Proyecto de ley número 21 de 2003 Senado, 82 de 2003 Cámara, aprobado en sesión plenaria del Senado de la República el día 11 de noviembre de 2003, por medio de la cual se dictan nuevas normas para regular el retiro del personal de oficiales y suboficiales de la Policía y se modifica en lo pertinente a este asunto, el Decreto-ley 1791 de 2000	23
INFORMES COMISION ACCIDENTAL	
Informe estudio de Comisión Accidental al Proyecto de ley número 012 de 2003 Cámara, 052 de 2003 Senado, por la cual se definen las zonas no interconectadas	24