



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIII - Nº 266

Bogotá, D. C., viernes 11 de junio de 2004

EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
A LOS PROYECTOS DE LEY NUMEROS 092 DE 2003,
135 DE 2003 CAMARA ACUMULADOS**

por la cual se establece el marco regulatorio de la actividad postal en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 1º de junio de 2004

Doctor

MIGUEL ANGEL RANGEL S.

Presidente Comisión Sexta Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate de los Proyectos de ley números 092 de 2003, 135 de 2003 y 235 de 2004 acumulados Cámara.

Señor Presidente:

En cumplimiento del encargo asignado por usted de rendir informe de ponencia en primer debate del proyecto de ley por la cual se establece el marco regulatorio de la actividad postal en Colombia y se dictan otras disposiciones”, acumulados, nos permitimos presentar el informe de ponencia a consideración de la honorable Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, en los siguientes términos:

Antecedentes

En la exposición de motivos presentada en los proyectos acumulados para el estudio, se encuentran similitudes en el propósito de dar cumplimiento a los fines esenciales en cuanto a la garantía de la prestación del servicio postal como un servicio esencial público eficaz, que esté plenamente vigilado y que cumpla con el modelo institucional requerido constitucionalmente a las empresas de servicios públicos en el Estado colombiano.

Convenimos en la importancia de intentar enfocar en un solo proyecto los fines y propósitos de las iniciativas de ley presentadas por los autores de los mismos; enfatizando en la garantía de regular de manera definitiva el funcionamiento y el control del servicio postal y garantizar la prestación del servicio postal universal.

Se ilustra en la exposición que desde la promulgación de la Ley 142 de 1913, el Estado colombiano ha tenido el monopolio de la titularidad de los servicios postales. La Ley 76 de 1914, además dispuso que la prestación de los servicios postales debía ser exclusiva del Gobierno Nacional. Las condiciones en las cuales debían ser prestados los servicios postales por parte del Estado fueron objeto de normas reglamentarias posteriores como el Decreto 1418 de 1945 y el Decreto 75 de 1984.

Dicho monopolio, más adelante fue atribuido al Ministerio de Comunicaciones por medio del Decreto-ley 1635 de 1963, expedido en virtud de las facultades extraordinarias concedidas mediante la Ley 21 de 1963, creándose como establecimiento público la Administración Postal Nacional, Adpostal, a quien se le encargó la prestación de los servicios postales como entidad descentralizada de orden nacional.

El Decreto 2124 de 1992 transformó Adpostal de establecimiento público a empresa industrial y comercial del Estado, sometiéndolo en consecuencia a un régimen de igualdad jurídica con otros operadores de los servicios postales. Como consecuencia de esta transformación, además, Adpostal fue puesta en la necesidad de obtener ingresos suficientes para cubrir los costos de su operación, a pesar de lo cual no se introdujo ningún cambio en la legislación que le permitiera compensar el costo social que implica la prestación del servicio del correo, ni se estableció un mecanismo para cubrir el pasivo pensional que devenía de cuando esta era establecimiento público.

A pesar de la situación desfavorable en que se dejó a Adpostal en su nivel financiero, la empresa ha sido capaz de cubrir no solamente sus costos operacionales, sino también aquellos relacionados con las obligaciones pensionales que el Estado dejó de asumir desde el mismo momento en que ordenó su transformación. Además que viene soportando las pensiones de aquellos funcionarios beneficiarios del régimen de transición que estableció la Ley 100 de 1993, en su artículo 36, inciso 2º.

De conformidad con fallos de la honorable Corte Constitucional y conceptos emitidos por la Contraloría General de la República en el tema postal, se ha llegado a la imperiosa necesidad de emitir una ley que permita la regulación definitiva, el control y la vigilancia de este servicio público.

Por lo anterior nos hemos empeñado en la elaboración de un texto de proyecto que garantice una prestación del servicio Postal Universal, en la necesidad de establecer para este los ingresos necesarios fortaleciendo el Fondo de Comunicaciones de manera que se establezca una viabilidad

económica para esta obligación del Estado, igualmente se establece el régimen de contraprestaciones que deben pagar los operadores buscando asegurar los recursos para financiar la prestación del servicio universal; avalando la universalidad del servicio a través de la regulación de las tarifas del servicio reservado (básico), y la obligación de los operadores de comunicar su precios a los entes de control y la separación clara de las funciones de planeación, regulación y control, así como las funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

En el texto de esta ponencia señalamos el ámbito de aplicación del proyecto de ley, la titularidad, clasificación y reglamentación en lo concerniente a la prestación del servicio por parte de los operadores, régimen tarifario, la regulación y control de la libre competencia, el régimen de los usuarios, disposiciones generales y algunas transitorias que permiten al Gobierno Nacional establecer soluciones permanentes a la situación administrativa y pensional de la Administración Postal Nacional.

ORGANIZACION INDUSTRIAL DEL SECTOR POSTAL

A las importantes razones que se desprenden de los antecedentes expuestos anteriormente, los autores agregan para sustentar la propuesta plasmar un riguroso estudio de la Contraloría General de la República, referente al tema postal en Colombia y sobre todo la situación del operador oficial, frente a los demás operadores del sector.

Algunos estudios mencionan, al igual que la Contraloría General de la República, que el nuevo entorno económico obliga a la prestación de un servicio postal más seguro, rápido y de mayor valor agregado para el cliente. Los servicios de correo enfrentan una fuerte competencia frente a los servicios sustitutos provenientes de las nuevas tecnologías de la información como Internet, de tal suerte que su fortaleza se redireccionará hacia un proceso productivo de comercio electrónico, como por ejemplo el envío de paquetes por servicios de entrega rápida.

La actual organización del sector industrial ha venido generando un problema en la prestación del servicio universal de correo y por ende, en la política social en cuanto afecta la viabilidad financiera del Estado para cumplir con dicha obligación. La entidad ha estado desarrollando operaciones en los servicios postales de mensajería especializada en un ambiente de competencia sin equidad, lo que se ha reflejado en la pérdida de participación dentro del mercado en más de 80%, afectando sus utilidades.

Se observa entonces que los servicios de Adpostal no se circunscriben a la prestación del servicio básico nacional, sino que presenta una gran diversidad en su portafolio, sin que se hayan dado reales soluciones a su crisis como empresa, así como la calidad del servicio, y los graves problemas operativos y de corrupción.

Además de los problemas relacionados con la prestación del servicio existe una alta diferenciación de las tarifas de los servicios postales, dependiendo del tipo de usuario y de la ubicación del destino, generando una discriminación en el detrimento de los usuarios en zonas apartadas y de altos costos. Es así como el 39% del volumen de los envíos postales se facturan a tarifas inferiores al promedio internacional, en beneficio de los grandes usuarios del servicio postal, mientras que en el correo normal las tarifas son comparativamente más altas que el promedio mundial.

Concluyendo, en aras de fortalecer la industria postal en nuestro país, no debe sacrificarse la existencia del operador oficial de correo en beneficio de los particulares, sin garantizar la prestación del servicio social que la justifica, ni darle ventajas a este en detrimento de aquellos, pues la ley debe conservar el espíritu de libre competencia e igualdad de condiciones.

Finalmente, buscando el desarrollo normal y eficiente del mercado postal colombiano, buscando un equilibrio justo entre el operador privado y el operador oficial, y en atención a las consideraciones anteriormente expuestas, de la manera más respetuosa solicitamos a la honorable Comisión Sexta de la Cámara de Representantes la siguiente

Proposición

Darles el primer debate a los Proyectos de ley números 092 de 2003, 135 de 2003 Cámara acumulados, *por la cual se establece el marco regulatorio de la actividad postal en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,

Marino Paz Ospina, Jhon Jairo Velásquez Cárdenas, Plinio Edilberto Olano Becerra, José Manuel Herrera Cely, Representantes a la Cámara, Ponentes.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE A LOS PROYECTOS DE LEY NUMEROS 092 DE 2003, 135 DE 2003 CAMARA ACUMULADOS

por la cual se establece el marco regulatorio de la actividad postal en Colombia y se dictan otras disposiciones.

CAPITULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto y ámbito de aplicación.* La presente ley determina el marco general para la formulación de las políticas públicas que regirán el sector postal, su ordenamiento General, y las potestades del Estado con relación a la implantación, regulación y control del mismo, así como el establecimiento del régimen de derechos y deberes de quienes prestan los servicios postales y de los usuarios de los mismos. Se aplica a las autoridades del sector, a quienes cursen objetos postales y a los usuarios de los servicios postales.

Quedan excluidas del ámbito de aplicación las siguientes: Actividades:

a) La conducción por particulares de envíos de correspondencia y otros objetos postales que vayan a ser entregados a un operador de servicios postales;

b) La distribución de avisos, publicidad, propaganda u otros documentos que no estén dirigidos a una persona determinada y que no circulen en sobre cerrado;

c) Los envíos de correspondencia conducidos por empresas de transporte terrestre, aéreo o marítimo, siempre que se relacionen exclusivamente con los asuntos internos de la empresa o tiendan a satisfacer sus propias necesidades;

d) La conducción de la propia correspondencia de las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, siempre que sean realizadas por ellas mismas o por sus empleados.

Artículo 2°. *Intervención del Estado en los servicios postales.* En desarrollo de lo establecido en los artículos 75, 334, 336 y 365 de la Constitución Política, el Estado intervendrá en los servicios postales para el logro de los siguientes fines:

a) Garantizar el derecho a la comunicación y la inviolabilidad de la correspondencia;

b) Asegurar la prestación eficaz y oportuna de los servicios postales;

c) Garantizar el acceso de la población al servicio postal universal;

d) Garantizar la calidad de los servicios postales y hacer efectiva la responsabilidad de los operadores cuando incurran en alguna falta en el servicio;

e) Establecer reglas que promuevan la libre y leal competencia en los servicios postales e impidan el abuso de la posición dominante;

f) Propender a que los servicios postales contribuyan al desarrollo del país y que los operadores aprovechen los desarrollos tecnológicos para garantizar la prestación eficaz de los servicios postales.

Artículo 3°. *Naturaleza y titularidad de los servicios postales.* Los servicios postales son servicios públicos cuya titularidad ejerce la Nación a través del Ministerio de Comunicaciones. La Prestación del servicio de Correo la hará directamente la Nación quien podrá delegar dicha prestación, en los términos de la Ley 489 de 1998.

La prestación de los servicios de mensajería especializada se hará previo otorgamiento de una licencia por parte del Ministerio de Comunicaciones.

Artículo 4°. *Definiciones.* Para efectos de la aplicación de la presente ley, los términos que a continuación se mencionan, tendrían el significado que para cada uno de ellos se indica:

a) **Servicios postales.** Son los servicios públicos prestados a favor de terceros, que comprenden las actividades de admisión, clasificación, transporte, distribución y entrega de objetos o envíos postales, enviados por un remitente para ser entregados en una dirección que identifica un punto geográfico determinado a un destinatario. Comprende el servicio de correo y mensajería especializada;

b) **Objetos o envíos postales.** Es todo bien material, con o sin valor comercial, susceptible de ser movilizadado por las redes físicas para ser entregado en una dirección determinada. Constituyen objetos o envíos postales de bienes denominados como cartas, tarjetas postales, impresos, cecogramas, y encomiendas hasta veinte (20) Kg;

c) **Operadores de los servicios postales.** Es toda persona jurídica que cuente con un título habilitante para la prestación de los servicios postales;

d) **Usuario destinatario.** Es la persona a la cual van dirigidos los envíos de correspondencia u otros objetos postales que sean recibidos o emitidos por los operadores de los servicios postales;

e) **Usuario remitente.** Es la persona que entrega a un operador de servicios postales un envío de correspondencia u otro objeto postal para que sea cursado hasta el lugar por él señalado;

f) **Tarifa.** Es el importe pagado por los usuarios a los operadores de servicios como contraprestación de los diferentes tipos de servicios postales. La Comisión de Regulación de Comunicaciones determinará el régimen de tarifas aplicables a los servicios postales;

g) **Redes postales.** Conjunto de medios por los cuales el operador realiza la admisión, curso y entrega de los objetos o envíos postales;

h) **Servicio de correo.** Es el servicio postal que se presta a través de la red postal oficial, en el ámbito urbano nacional e internacional;

i) **Giro postal.** Es el servicio de correo en el cual el operador emite un documento nominativo pagadero a la vista en una oficina del emisor, conteniendo una promesa de pago de una cantidad determinada de moneda de curso legal en el territorio nacional o de cualquier otra moneda si así fuere pactado entre el prestador y el remitente. En contraprestación, cobra al usuario remitente una comisión sobre el valor por transferir y puede ser prestado a escala nacional e internacional. Este servicio forma parte de los servicios de correo;

j) **Servicio Postal Universal, SPU.** Es el servicio postal que debe ser garantizado por el Estado para permitir el ejercicio del derecho a la comunicación por parte de todos los habitantes del territorio nacional, el cual debe ser prestado en condiciones de buena calidad, acceso razonable y tarifas accesibles para todos los usuarios, de acuerdo con lo que disponga el Gobierno Nacional;

k) **Servicio postal de mensajería especializada.** Es el servicio postal que se presta respecto de los envíos de correspondencia y demás objetos postales en el ámbito urbano, nacional e internacional, y cumple con las condiciones que se establecen en la presente ley;

l) **Servicios postales de transporte expreso.** Los servicios postales de transporte expreso son un tipo de servicio de mensajería especializada, que consiste en una recolección expedita, transporte y tiempo definido de entrega de documentos, material impreso, encomiendas y/u otras mercancías, con rastreo permanente de su ubicación durante la ejecución del servicio y manteniendo siempre control sobre tales artículos a través de las redes privadas de transporte global, en los términos y condiciones de un contrato de transporte celebrado con el usuario;

m) **Franquicias postales.** La franquicia postal es el beneficio establecido por la ley a favor de ciertas personas o determinada clase de envíos u objetos postales, respecto de los cuales el servicio postal universal debe ser prestado en forma gratuita por el prestador oficial de correo o quien haga sus veces;

n) **Grandes imposiciones.** Son aquellos envíos cuyo volumen sobrepasa la cantidad determinada por la Comisión de Regulación de Comunicaciones y sean impuestos por un mismo remitente;

o) **Area de precios regulada.** Es el segmento del mercado postal en el que el operador responsable del servicio postal universal, lo presta a la tarifa

fijada por la Comisión de Regulación de Comunicaciones y los demás operadores que lo prestan a una tarifa superior, también fijada por la Comisión de Regulación de Comunicaciones. Se fija inicialmente que el área de precios regulada comprenda todos aquellos envíos postales que no excedan de dos (2) kilogramos.

La Comisión de Regulación de Comunicaciones analizará cada dos años el desempeño del operador responsable del SPU y las condiciones del mercado, y de acuerdo con los resultados procederá a ajustarla.

CAPITULO II

De los Operadores de los Servicios Postales

Artículo 5°. Clasificación de los servicios postales. Los servicios postales se clasifican en las siguientes categorías:

1. El servicio de correo que incluye los giros postales y el denominado correo electrónico en los términos definidos por la Unión Postal Universal.

2. El servicio de mensajería especializada que tiene las siguientes características:

a) **Identificación del servicio.** Cada envío deberá identificarse con un número que debe encontrarse tanto en el sobre o empaque que se utilice para remitir el envío, así como el registro que para el efecto debe llevar el respectivo operador;

b) **Prueba de la entrega.** Al usuario remitente se le entregará un recibo en el cual conste la entrega de personal del envío de correspondencia u objeto postal. El recibo deberá estar firmado por el usuario destinatario o por la persona que haya recibido el envío de correspondencia u objeto postal en la dirección señalada por el usuario remitente. La prueba de recibo y de entrega deberá tener inserto el número del registro individual del envío, fecha y hora de la entrega, nombre y/o firma e identificación de quien recibe;

c) **Tarifa.** La tarifa será definida de acuerdo con los parámetros que establezca la Comisión de Regulación de Comunicaciones, la cual no podrá ser igual o inferior a la tarifa establecida para el servicio postal;

d) **Velocidad.** El servicio de mensajería especializada deberá prestarse de acuerdo con los tiempos máximos de entrega que determine la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

Artículo 6°. *Operadores de servicios de mensajería especializada.* La mensajería especializada comprende los servicios postales que se prestan respecto de envíos de correspondencia y otros objetos postales, en el ámbito urbano, nacional e internacional, cumpliendo con las siguientes condiciones mínimas esenciales:

Los operadores del servicio de mensajería especializada deberán reunir las condiciones legales, financieras y técnicas que establezca la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

En todo caso no podrán ser licenciarios:

a) Las personas cuyos socios, accionistas o administradores hayan sido condenados por la comisión de delitos contra el patrimonio económico, lavado de activos, enriquecimiento ilícito y los establecidos en la Ley 30 de 1986;

b) Las personas cuyos socios, accionistas o administradores hayan sido sujetos de la declaración de extinción de dominio de que trata la Ley 333 de 1996;

c) Las personas cuyos socios, accionistas o administradores hayan sido condenados por los delitos de que trata el artículo 43 de la Ley 222 de 1995;

d) Las personas cuyos socios, accionistas o administradores hayan sido condenados penalmente por la prestación ilícita de servicios postales;

e) Las personas cuyos socios, accionistas o administradores hayan sido condenados por los delitos de contrabando, favorecimiento de contrabando, defraudación a las rentas de aduana y favorecimiento por servidor público de que trata la Ley 383 de 1997;

f) Las personas jurídicas respecto de las cuales el Ministerio de Comunicaciones haya cancelado la licencia para el servicio de mensajería especializada. Esta inhabilidad también se aplica a las sociedades que tales personas

constituyan con posterioridad a la revocación de la licencia y se extenderá por el término de cinco (5) años contados a partir de la ejecutoria del acto que cancele la licencia.

Artículo 7°. *Operador del Servicio Postal Universal, SPU.* El operador del servicio postal universal es la Administración Postal Nacional, quien haga sus veces, o la entidad que el Gobierno Nacional determine, a través de una concesión conforme a los requisitos de ley para los servicios públicos esenciales.

El Estado garantizará como mínimo la prestación del servicio de correo para los siguientes envíos postales:

- a) Cartas y tarjetas postales hasta dos (2) Kg;
- b) Impresos hasta cinco (5) Kg;
- c) Pequeños paquetes hasta dos (2) Kg;
- d) Envíos para invidentes (cecogramas) hasta siete (7) Kg;
- e) Encomiendas postales hasta veinte (20) Kg.

La Comisión de Regulación de Comunicaciones podrá fijar los estándares mínimos de calidad del SPU, los cuales deben contemplar factores tales como facilidades de acceso, rapidez y confiabilidad, seguridad y responsabilidad de reclamaciones e información.

Artículo 8°. *Obligaciones del operador del Servicio Postal Universal.* El operador que tenga a su cargo la prestación del Servicio Postal Universal, contrae las siguientes obligaciones especiales en la prestación de dicho servicio.

- a) No podrá negarse a recibir del usuario remitente envíos comprendidos en dicho servicio;
- b) Deberá prestar el servicio postal universal, sin discriminación alguna entre los usuarios que se encuentren en condiciones análogas;
- c) No podrá interrumpir ni suspender la prestación del SPU, salvo por la ocurrencia de eventos de fuerza mayor o caso fortuito, o cuando las razones de orden público lo impidan;
- d) Deberá informar las tarifas en un medio de comunicación escrita de circulación nacional, con una periodicidad no inferior a dos (2) veces anuales;
- e) Tener a su disposición una red postal que tenga la cobertura requerida para la prestación de servicio, en los términos y plazos que para tal efecto defina la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

Artículo 9°. *Contratación con terceros.* Los operadores de los servicios postales podrán, bajo su responsabilidad, contratar con terceros las actividades de curso, transporte y entrega de envíos de correspondencia y objetos postales.

La celebración de los contratos deberá ser informada al Ministerio de Comunicaciones mediante comunicación escrita enviada dentro de los quince (15) días corrientes siguientes a la fecha del respectivo contrato. Los envíos de correspondencia u otros objetos postales que sean confiados a los terceros deberán cursar con una leyenda o rótulo impreso o adherido en el cual se identifique al respectivo operador de servicios postales.

El hecho de que los operadores de los servicios postales contraten alguna o algunas de las anteriores actividades, no los exonera de las obligaciones que tienen para con el Ministerio de Comunicaciones y los usuarios del servicio de acuerdo con las normas legales pertinentes.

Artículo 10. *Acuerdos de usos de redes postales.* Los operadores de usos de redes postales podrán celebrar acuerdos en virtud de los cuales uno de ellos curse a través de la red postal de envíos de correspondencia u otros objetos postales admitidos o recibidos por otro operador. Sin perjuicio de las estipulaciones contenidas en los acuerdos de uso de redes postales, el operador que haya admitido o recibido los envíos de correspondencia u otros objetos postales será responsable ante el Ministerio de Comunicaciones por el cumplimiento de las normas aplicables a la prestación del servicio y ante los usuarios en los casos de pérdida, expoliación o avería en los términos de la presente ley.

CAPITULO III

Régimen de financiación

Artículo 11. *Financiación del Servicio Postal Universal.* Para que el Estado garantice el cubrimiento de los costos de la prestación del SPU, se adoptan los siguientes mecanismos:

a) **Regulación de Precios.** La regulación de precios se hará por parte de la Comisión de Regulación de Comunicaciones de conformidad con la presente ley;

b) **Contraprestación a cargo de los operadores.** Los operadores de servicio postal y Mensajería especializada estarán sujetos a una contribución de solidaridad, de naturaleza parafiscal, destinada a la financiación del SPU, la regulación, el control y la vigilancia de los servicios postales, que deberá ser pagada a favor del Fondo de Comunicaciones, la cual será del diez por ciento (10%) de los ingresos brutos provenientes de la prestación de los servicios;

c) **Contraprestación a cargo de los operadores por uso de área reservada.** Todos los envíos postales iguales o inferiores a dos (2) Kg podrán ser enviados por empresas diferentes del operador oficial, a un precio mínimo de cuatro (4) veces el precio determinado para este por la CRC. Los operadores que opten por la prestación de este servicio deberán hacer aportes al Fondo de Comunicaciones con destino al correo social, equivalentes al veinte por ciento (20%) de sus ingresos brutos por este concepto.

Artículo 12. *Contribuciones especiales.* Contraprestación a cargo de los operadores de servicios internacionales: Los operadores que hagan uso de servicios internacionales pagarán una sobretasa del 5% del valor del envío, con destino al patrimonio autónomo que el gobierno nacional establezca para la Administración Postal Nacional.

Artículo 13. *Separación de cuentas.* Los operadores deberán llevar una contabilidad analítica debidamente auditada, que registre cuentas separadas de cada uno de los servicios que preste.

La Comisión de Regulación de Comunicaciones podrá verificar la exactitud y corrección de la información suministrada por el concesionario para calcular las contraprestaciones aquí impuestas.

En caso de encontrar diferencias o inexactitudes, podrá imponer multas y declarar la caducidad del contrato de concesión, sin perjuicio de adelantar las demás acciones que resulten pertinentes de conformidad con la ley.

Artículo 14. *Plazo y prórroga de las licencias.* Las licencias tendrán un término de (5) años contados a partir de la fecha de notificación del respectivo acto administrativo y podrán prorrogarse sucesivamente, sometidos a las condiciones que fije el Ministerio de Comunicaciones.

La concesión de la licencia para el servicio de mensajería especializada deberá ser autorizada previamente y por escrito por el Ministerio de Comunicaciones. El licenciatarario debe notificar al Ministerio de Comunicaciones su intención de ceder la licencia dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación, el Ministerio de Comunicaciones deberá verificar que el concesionario cumpla con los requisitos y condiciones generales y particulares establecidos por la presente ley y por las normas que expida el Ministerio de Comunicaciones para ser operador de los servicios postales y para prestar el servicio de que se trate. El hecho de que el Ministerio de Comunicaciones no se pronuncie dentro del término antes establecido, no dará lugar a la aplicación del silencio administrativo positivo.

CAPITULO IV

De la Comisión de Regulación de Comunicaciones

Artículo 15. *Comisión de Regulación de Comunicaciones.* A partir de la vigencia de la presente ley, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones se denominará Comisión de Regulación de Comunicaciones, y tendrá, además de las funciones establecidas en la Ley 142 de 1994, Decreto 1130 de 1999 y demás normas que la complementen o adicionen, las que le asigna la presente ley.

La Comisión de Regulación de Comunicaciones tendrá dentro de sus miembros al menos un experto en el tema postal con una experiencia mínima comprobada de cuatro (4) años en el sector postal.

La Comisión de Regulación de Comunicaciones obtendrá su financiación para la regulación del sector postal, de los recursos que le gire el Fondo de Comunicaciones, provenientes de los pagos efectuados por los operadores del servicio postal y de mensajería especializada y demás contribuciones parafiscales que se fijen en la presente ley, excepto lo dispuesto en el artículo 12 de la presente ley.

Artículo 16. *Funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, CRC.* La Comisión de Regulación de Comunicaciones tendrá las siguientes funciones regulatorias:

- a) Regular la prestación de los servicios postales;
- b) Promover y regular la libre competencia en la prestación de servicios postales, regular los monopolios cuando la competencia no lo haga posible mediante determinaciones de carácter general o particular pudiendo proponer reglas de comportamiento diferenciales, según la posición de las empresas en el mercado, de conformidad con la ley;
- c) Regular los aspectos técnicos y económicos relacionados con las diferentes clases de servicios postales;
- d) Determinar las condiciones técnicas de calidad de prestación del Servicio Postal Universal, contemplando como mínimo los factores de facilidades de acceso, rapidez, confiabilidad, seguridad y responsabilidad en la atención de los reclamos de los usuarios;
- e) Determinar las especificaciones técnicas de calidad, oportunidad y eficiencia que deben ser cumplidas por los operadores de los servicios postales. Las normas técnicas de calidad podrán actualizarse periódicamente según criterio de la CRC;
- f) Solicitar a los operadores de los servicios postales toda la información requerida para el cumplimiento de sus funciones;
- g) Estudiar y adoptar la regulación que sea necesaria para impedir que los operadores de servicios postales incurran en conductas contrarias a la libre competencia o que constituyan abuso de la posición dominante;
- h) Definir los criterios de eficiencia y desarrollar los indicadores y modelos para evaluar la gestión operativa, financiera, contable y administrativa de los operadores de servicios postales;
- i) Revisar y recomendar al Ministerio de Comunicaciones y al Gobierno Nacional la modificación o actualización de las condiciones de las contraprestaciones que se deben pagar por los títulos habilitantes para la prestación de los servicios postales;
- j) Establecer las condiciones y requisitos bajo los cuales los operadores de servicios postales pueden acceder al uso de las redes postales, y determinar las fórmulas de las tarifas que deben ser cobradas por el uso de dichas redes;
- k) Aprobar el reglamento operativo que deben elaborar e implantar los operadores de servicios postales para el control de contenido de paquetes o de envíos tanto para el servicio de correo como de mensajería especializada. Este reglamento no podrá desconocer la garantía constitucional de la inviolabilidad de la correspondencia y por lo tanto, deberá tener en cuenta la necesidad de la intervención de una autoridad competente cuando sea preciso abrir un envío de correspondencia u otro objeto postal en los casos establecidos en la ley;
- l) Aprobar el sistema que debe adoptar cada uno de los operadores para la atención de las reclamaciones presentadas por los usuarios y adoptar los parámetros e indicadores necesarios para la medición y evaluación del sistema;
- m) Expedir la regulación de carácter general, en cuanto al régimen de protección al usuario, parámetros de calidad de los servicios, criterios de eficiencia, indicadores de control y resultados, así como la resolución de conflictos entre operadores y comercializadores de los servicios postales;
- n) En coordinación con el Ministerio de Comunicaciones y el Ministerio de Relaciones Exteriores, ejercer la representación internacional de Colombia en el campo de los servicios postales, especialmente ante los organismos internacionales del sector;

o) Asesorar al Ministerio de Comunicaciones en todos los asuntos relacionados con los organismos internacionales especializados en servicios postales, así como con los mecanismos de integración regional y subregional y las comisiones bilaterales de vecindad;

p) Mantener directamente o por medio de las misiones diplomáticas y consulados correspondientes y en concordancia con las necesidades e intereses del Ministerio de Comunicaciones, y las políticas del Gobierno Nacional, relacionadas con las entidades que en otros Estados tengan la responsabilidad de los servicios postales;

q) Coordinar las relaciones con los organismos internacionales de servicios postales, de conformidad con los tratados y convenios internacionales;

r) Apoyar al Ministerio de Comunicaciones en el estudio y la negociación de los convenios, acuerdos y demás actores internacionales, así como hacer su seguimiento, evaluar sus resultados y velar por su cumplimiento;

s) Elaborar estudios sobre la prestación de los servicios postales, en otros países, y recomendar las aplicaciones que se consideren pertinentes para el mejoramiento de la gestión del Ministerio de Comunicaciones y el servicio postal;

t) Examinar las agendas de los organismos postales internacionales y proponer las acciones que el Ministerio de Comunicaciones deba realizar al respecto y preparar los documentos y propuestas que se requiera presentar;

u) En el ejercicio de las funciones regulatorias del sector postal, la Comisión de Regulación de Comunicaciones consultará la opinión o pedirá la participación de los operadores y de los gremios o asociaciones que los representan;

v) Propender al desarrollo tecnológico del sector;

w) Llevar y conservar el registro de operadores de servicios postales y establecer sistemas de información que permitan analizar el mercado. Señalará mediante reglamento la información que debe tener el registro de los operadores y definirá la periodicidad con que la información debe ser actualizada y complementada;

x) Ejercer respecto de los servicios postales, todas las demás facultades generales atribuidas al Ministerio de Comunicaciones por el Decreto 1130 de 1999, las normas que los adicionen o sustituyen y las demás inherentes a la naturaleza de esta dependencia que le sean delegadas por el Gobierno Nacional o por otras normas

CAPITULO V

Control y Vigilancia de los Servicios Postales

Artículo 17. *Funciones de la Superintendencia Nacional de Servicios Públicos.* La Superintendencia Nacional de Servicios Públicos en relación con los servicios postales tendrá las siguientes funciones:

1. Adelantar las investigaciones e imponer las sanciones correspondientes por la violación de alguna de las disposiciones que regulan los servicios postales o por incumplimiento de las obligaciones derivadas de los títulos habilitantes.

2. Realizar las investigaciones y demás acciones que se requieran para impedir la prestación de servicios postales cuando sean operadores sin título habilitante, sin perjuicio de las competencias que tienen la Fiscalía General de la Nación y las autoridades militares y de policía, para realizar el decomiso de los equipos y demás elementos utilizados y de la aplicación de las sanciones de orden administrativo o penal a que hubiere lugar, de conformidad con las normas legales vigentes. Los envíos de correspondencia y otros objetos postales que estén siendo cursados en el momento del decomiso de los equipos y demás elementos, serán devueltos a los usuarios remitentes.

Parágrafo: Será obligación de las autoridades nacionales inspeccionar la legalidad de los registros de los títulos habilitantes de los operadores postales.

3. Denunciar ante la Superintendencia de industria y Comercio la comisión de prácticas de competencia desleal, de prácticas restrictivas de la

competencia y de abuso de posición dominante entre operadores de servicios postales.

4. Colaborar y asistir a la Superintendencia de Industria y Comercio en las investigaciones que adelante por la comisión de prácticas desleales o restrictivas de la competencia, o que constituyan abuso de la posición dominante, e igualmente en relación con la atención de quejas y reclamos de los usuarios del servicio postal a través de la conformación de un grupo de trabajo para tal efecto.

Solicitar al Ministerio de Transporte y a la Aeronáutica Civil – Unidad Administrativa Especial, según el caso, la imposición de sanciones cuando las empresas de transporte terrestre o aéreo presten servicios postales sin el correspondiente título habilitante.

CAPITULO VI

Del régimen Tarifario de los Servicios Postales

Artículo 18. *Regímenes tarifarios de los servicios postales.* La Comisión de Regulación de Comunicaciones, en ejercicio de la facultad de intervención de las tarifas de los servicios postales, podrá aplicar cualquiera de los siguientes regímenes tarifarios:

1. **Régimen de tarifas vigiladas.** Bajo este régimen, los operadores de servicios postales podrán fijar las tarifas que cobran a los usuarios por la prestación de sus servicios, las cuales estarán sujetas a la vigilancia de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. En ejercicio de sus funciones, esta podrá exigir y revisar las fórmulas y criterios que sean empleados por los operadores de servicios postales para la fijación de tarifas, pudiendo requerir de ellos toda la información que estime pertinente para verificar que los operadores no incurran en prácticas desleales o restrictivas de la competencia o que constituyan abuso de posición dominante, o que afecten los derechos de los usuarios de los servicios postales. En caso de verificar la existencia de irregularidades, la Comisión de Regulación de Comunicaciones podrá someter al respectivo operador al régimen de control que para tal fin se establezca.

2. **Régimen de tarifa regulada.** Bajo este régimen la Comisión de Regulación de Comunicaciones podrá fijar las tarifas máximas o mínimas que los operadores de servicios postales deberán observar en desarrollo de su actividad e igualmente podrá, si lo considera necesario, establecer las fórmulas de las tarifas o parámetros tarifarios que regirán los servicios postales y fijar tarifas postales reducidas en los casos previstos en la presente ley. En virtud del régimen de libertad regulada, la CRC podrá fijar tarifas diferenciales para las distintas clases de servicios postales. Los operadores de los servicios postales que no observen las disposiciones adoptadas en aplicación del régimen de libertad regulada podrán ser sometidos por la Comisión de Regulación de Comunicaciones al régimen de control sin perjuicio de la imposición de las sanciones del caso.

3. **Régimen de tarifas controladas.** En los casos en que algún operador de servicios postales viole las disposiciones del régimen de tarifas o incurra en prácticas desleales o restrictivas de la competencia o en abuso de la posición dominante, la Comisión de Regulación de Comunicaciones podrá someterlo a un régimen de control en virtud del cual deberá aplicar obligatoriamente las tarifas que se determinen. La facultad de someter a dicho operador de los servicios postales al régimen de control según lo determine la Superintendencia de Industria y Comercio, de acuerdo con las investigaciones que adelante para tal efecto, en el caso de prácticas desleales o restrictivas de la competencia o en abuso de posición dominante, podrá derivar en la caducidad o revocatoria del título habilitante.

Parágrafo. Los licenciarios deberán publicar en todas sus oficinas de atención al público, y en lugares de notoria visibilidad para los usuarios, la lista de las tarifas y las condiciones de los servicios que prestan en tiempos de entrega.

Artículo 19. La Comisión de Regulación de Comunicaciones deberá tener en cuenta los siguientes criterios cuando señale las fórmulas que determinen las tarifas mínimas de los servicios postales:

1. La necesidad de garantizar el acceso de toda la población al servicio postal universal.

2. Las diferencias que existan entre el servicio postal universal, los servicios especiales de correo y otros servicios complementarios de una parte, y los servicios de mensajería especializada, de la otra, y particularmente la necesidad de que el servicio postal universal sea prestado en aquellas zonas del país en donde no es económicamente viable.

3. Las diferencias entre los envíos de correspondencia y otros objetos postales que pueden transportarse por las redes postales, para lo cual tendrá en cuenta criterios como el peso, el contenido del envío y el empaque.

4. La necesidad de prevenir e impedir la comisión de prácticas desleales o restrictivas de la competencia y los abusos de la posición dominante.

5. La importancia de mantener la igualdad de los usuarios de los servicios postales frente a las tarifas.

Artículo 20. *Sistemas de Pago del Operador Público Postal.* El pago de las tarifas de los servicios postales del operador público deberá hacerse mediante la estampación de portes, es decir, a través del uso de estampillas.

Parágrafo. El operador de correo es el único autorizado a emitir sellos filatélicos con carácter oficial, quedándole reservado el uso de los términos “Colombia”, y “República de Colombia” y todo aquel que identifique al Estado Nacional o al Territorio Nacional. Dichos sellos integrarán la “Colección Nacional”, tanto interna como internacionalmente. Los demás prestadores de servicios Postales solo podrán emitir objetos que no gozarán de dicho carácter y constituirán un medio de identificación y cuantificación de sus envíos, debiendo contener las mismas, solamente la denominación y logotipo del prestador de servicios postales, el peso del objeto postal y el valor del servicio involucrado.

CAPITULO VII

Del régimen de sanciones

Artículo 21. *Sanciones.* El Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios o el funcionario en quien se delegue esta función, podrá imponer las sanciones consagradas en el Decreto-ley 1900 de 1990, previo procedimiento administrativo correspondiente.

Cuando la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios cuente con prueba siquiera sumaria de la comisión de infracciones al régimen de los servicios postales, podrá ordenar mediante acto administrativo motivado la suspensión inmediata de la conducta que constituya la infracción, sin perjuicio de la posibilidad de imponer sanciones que sean del caso. Las autoridades de policía, cuando sea necesario, deberán intervenir para hacer cumplir las medidas preventivas que sean decretadas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Artículo 22. *Infracciones postales.* Sin perjuicio de las demás disposiciones de esta ley, las siguientes conductas se consideran infracciones postales de carácter administrativo y están sancionadas en la forma indicada:

1. **Infracciones gravísimas.** Son infracciones graves al régimen postal las siguientes:

a) La prestación de los servicios postales sin tener un título habilitante conferido por el Ministerio de Comunicaciones, sin perjuicio de compulsar las respectivas copias a la justicia penal;

b) La falta de aplicación de las tarifas mínimas definidas por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, para el servicio de correo o de mensajería especializada;

c) El cobro de tarifas de servicios postales por debajo de las tarifas mínimas establecidas por la Comisión de Regulación de Comunicaciones;

d) La falta de pago oportuno de las contraprestaciones debidas al Fondo de Comunicaciones por el concepto de otorgamiento y prórroga de los títulos habilitantes, y de explotación de servicios postales;

e) Negarse injustificadamente a suministrar la información que exija el Ministerio de Comunicaciones, la Comisión de Regulación de Comunicaciones o la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en ejercicio de sus facultades de inspección, vigilancia y control, u obstruir injustificadamente las visitas e inspecciones que deban practicar para el desarrollo de las mismas.

2. **Infracciones ordinarias.** Son infracciones ordinarias al régimen de los servicios postales los siguientes:

a) Las fallas debidamente probadas en la prestación de los servicios postales que causen perjuicio a los usuarios, cuando sea responsabilidad de los operadores de conformidad con la investigación que para tal efecto adelante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios;

b) El incumplimiento comprobado por parte de los operadores de servicios postales de las normas que se indican en la presente ley, relacionadas con los usuarios y de los procedimientos y disposiciones establecidos en el manual de operaciones siempre y cuando con ocasión de esta violación se haya inferido daño al usuario del servicio postal.

Parágrafo. Son responsables de las conductas antes descritas:

1. En las infracciones cometidas con ocasión de la prestación de servicios postales al amparo del respectivo título habilitante, los operadores de servicios postales.

2. En las infracciones cometidas con ocasión de la prestación de servicios postales sin el correspondiente título habilitante, a la persona natural o jurídica que realice la actividad o a quien esté en posesión de los envíos de correspondencia u otros objetos postales.

3. En los demás casos quienes incurran en las conductas definidas como infracción.

Artículo 23. *Caducidad.* La acción para investigar y sancionar la comisión de infracciones al régimen de los servicios postales señalados en la presente ley, caduca en un término de cinco (5) años contados a partir de la realización de la infracción. Para los de carácter permanente o continuado desde la realización del último acto.

La acción para el cobro de las multas caducará en el término de cinco (5) años contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que imponga la multa.

CAPITULO VIII

Sustancias y objetos prohibidos

Artículo 24. *Objetos riesgosos.* Los operadores de servicios postales deberán establecer los manuales de operación, reglas sobre la forma en que deben ser empacados, almacenados, transportados y entregados las sustancias y objetos que pueden poner en riesgo los demás envíos de correspondencia y objetos postales que sean transportados por el operador y las redes, equipos y personas que emplee en su tratamiento y curso. Las sustancias y objetos riesgosos serán definidos por la regulación que expida la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

Artículo 25. *Sustancias y objetos prohibidos.* Los operadores de los servicios postales no podrán transportar las sustancias y objetos prohibidos por las leyes, convenios y tratados internacionales suscritos por Colombia y los que señale la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

Artículo 26. *Inspección de envíos de correspondencia y objetos postales.* Los operadores de los servicios postales podrán exigir a los usuarios remitentes presentar sus envíos postales abiertos para verificar su contenido antes de que sean admitidos. Esta facultad se entenderá sin perjuicio de los controles por otros medios establecidos por las autoridades competentes o por los operadores de los servicios postales de conformidad con su manual de operaciones.

CAPITULO IX

Disposiciones finales y transitorias

Artículo 27. *Contratos para la gestión de los servicios a cargo de la Administración Postal Nacional, Adpostal.* La Administración Postal Nacional, Adpostal, como empresa industrial y comercial del Estado, estará autorizada para constituir con otros operadores de servicios postales nacionales la prestación de servicios postales o desarrollar cualquiera de las actividades comprendidas en su objeto social, con el fin de satisfacer las necesidades de los clientes.

Parágrafo. Mientras la prestación del servicio de correo universal continúa ejerciéndose por parte de Adpostal como Empresa Industrial y Comercial del Estado, no habrá lugar al pago de la concesión prevista en el artículo 27 de la presente ley. No obstante, si Adpostal hiciera uso de las modalidades de asociación previstas en el presente artículo, el Gobierno Nacional definirá si el asociado deberá pagar una contraprestación por tal efecto así como monto y forma de pago.

Artículo 28. *Franquicias postales.* A partir del primero de enero del año 2005, elimínense todas las franquicias postales establecidas hasta la fecha de promulgación de esta ley, salvo la establecida en la Ley 130 de 1994, artículo 38 de la Ley 361 de 1997 y las dispuestas por la Convención de la Unión Postal Universal, y los actos que la complementen, modifiquen, adicionen o sustituyan.

Artículo 29. Los reclamos realizados por los usuarios de los servicios postales serán de competencia exclusiva de la Comisión de Regulación de Comunicaciones y quedan derogadas las disposiciones contrarias a este precepto.

Artículo 30. Los servicios postales quedarán sujetos al régimen de libertad regulada y se aplicarán las tarifas mínimas que el Ministerio de Comunicaciones a través de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, la cual cuenta con treinta (30) días desde la fecha de publicación de esta ley en el *Diario Oficial* para expedir la respectiva regulación.

Disposiciones transitorias

Artículo transitorio 1°. A partir de la presente ley, autorízase al Gobierno Nacional para realizar las operaciones necesarias para solucionar y atender el pasivo pensional de la Administración Postal Nacional, Adpostal, de tal forma que le permita crear el patrimonio autónomo de la Administración Postal Nacional, Adpostal.

Autorízase a la Administración Postal Nacional, Adpostal, para constituir un patrimonio autónomo de naturaleza pública y de carácter irrevocable, con el propósito de servir como mecanismo de conmutación pensional y pago de las obligaciones pensionales de la empresa frente a sus trabajadores, que por virtud de la ley y las disposiciones convencionales, adquirieron el derecho de pensión o lo adquieran en el futuro.

Este patrimonio autónomo constituido en beneficio de los pensionados y servidores públicos activos de Adpostal, estará también habilitado para hacer las veces de sistema de amortización de reservas pensionales, de acuerdo con el decreto reglamentario que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Artículo transitorio 2°. Con el fin de cumplir lo dispuesto en el artículo 9° de esta ley, las personas naturales que a la fecha de promulgación de esta ley estén prestando el servicio de mensajería especializada, contarán con un plazo de tres (3) meses para constituir una sociedad a la cual deberá cederle el título habilitante previa autorización escrita del Ministerio de Comunicaciones, hasta la fecha de vencimiento de la misma. A partir de este momento deberán ajustarse a lo reglamentado por la presente ley. Como consecuencia de la expedición de la presente ley, se respetará el derecho de los operadores habilitados actuales en los términos y condiciones que se establecen en la misma.

Artículo transitorio 3°. Autorízase al Gobierno Nacional para que en el término de un (1) año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley reestructure la Administración Postal Nacional teniendo en cuenta los siguientes criterios:

1. Supresión de empleos públicos no necesarios dentro de la administración.

2. Supresión de cargos de trabajadores oficiales siempre y cuando se garantice el ejercicio eficiente de la admisión, transporte y entrega de los servicios postales.

Artículo 31. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las normas que le sean contrarias, en particular el Decreto 229 de 1995 y el Decreto 1130 de 1999.

Marino Paz Ospina, Jhon Jairo Velásquez Cárdenas, Plinio Edilberto Olano Becerra, José Manuel Herrera Cely, Representantes a la Cámara, Ponentes.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE CAMARA
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 173 DE 2003 CAMARA, 087
DE 2003 SENADO**

por la cual se regula el hallazgo de bienes por miembros de la fuerza pública.

Bogotá, D. C., mayo de 2004.

Doctor

TONY JOZAME AMAR

Presidente

Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Proyecto de ley número 173 de 2003 Cámara, 087 de 2003 Senado, *por la cual se regula el hallazgo de bienes por miembros de la fuerza pública*. (Proyecto publicado en la *Gaceta* número 436 de 2003).

Señor Presidente:

En cumplimiento del encargo que se nos hiciera para rendir ponencia de primer debate en Cámara, al proyecto de ley de la referencia, de conformidad con el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos someter a consideración el siguiente informe de ponencia.

Tal como lo afirma el honorable Senador Roberto Gerlén Echeverría en las ponencias para primer y segundo debate en el Senado, el origen de esta iniciativa nace de la situación acaecida en el Sector Miravalle, región de Coreguaje, la cual se encuentra en jurisdicción del municipio de San Vicente del Caguán, durante el desarrollo de la operación llamada “Fortaleza 02”, en el mes de abril de 2003, donde según proveído de fecha mayo 19 de 2003 expedido por el Juzgado 51 de Instrucción Penal Militar, se dispuso abrir investigación contra 146 miembros del Ejército Nacional, como posibles responsables del delito de peculado, como quiera que durante el desarrollo de la operación en mención se apropiaron de dineros encontrados en una caleta presuntamente de propiedad de las FARC.¹

Si bien dentro del trabajo que desarrollan las Fuerzas Militares se encuentran establecidas las llamadas Ordenes de Operaciones, que son un reglamento establecido dentro de la fuerza a las cuales deben ceñirse sus miembros en las diferentes actividades que desarrollan en ejercicio de sus funciones legales y constitucionales, y las mismas que se convierten en ese momento en una obligación para ellos –los miembros de la fuerza pública–, tanto que su incumplimiento genera sanciones de carácter penal y disciplinario, es realmente indispensable dar la mayor claridad al tema, que, como anotamos anteriormente, debe concentrarse en la excepción de la figura de la ocupación, donde se establece que los bienes a los que se refiere el presente proyecto de ley son de la Nación.

Estructura del proyecto

La iniciativa, presentada por los honorables Senadores *Carlos Holguín Sardi* y *Hernán Andrade Serrano*, busca dejar en claro que los miembros de la fuerza pública que “en cumplimiento o con ocasión” de las funciones públicas que ellos desarrollan, encontrasen bienes muebles e inmuebles “sin dueño”, pertenecen a la Nación, con lo cual se despejan las elaboraciones jurídicas que permitirían establecer que dichos bienes son propiedad de quienes los descubriesen en desarrollo de una actividad pública –otro es el caso de los particulares–, pues se aplicarían de manera subsidiaria para el

caso las normas referentes a la Ocupación, figura establecida dentro del Libro Segundo, Título IV del Código Civil.

Como quiera que el hecho de llegar a estos bienes proviene en el primer caso, del desarrollo de una actividad pública, se reitera, en la cual, además, se invierten recursos estatales, y en el segundo del desarrollo de un acto privado, en el cual influye el azar en la mayoría de los casos, es pertinente, como lo hace el proyecto establecer esta diferencia, la misma que tiene su sustento en el artículo 685 del Código Civil, el cual, al dar la noción sobre lo que debe entenderse por ocupación establece dos excepciones a la regla general, “por la ocupación se adquiere el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie, y cuya adquisición **no es prohibida por las leyes o por el derecho internacional**” (negrilla fuera de texto), por lo tanto se requiere entonces un trato diferencial a este hecho, que para nada contradice el precepto constitucional de igualdad, ya que la diferenciación en el tratamiento responde a unas condiciones “objetivas y razonables” en palabras de la honorable Corte Constitucional: “*Como lo ha señalado esta Corporación, la igualdad presenta varios significados dentro de los parámetros constitucionales vigentes; de esta manera, como ‘(...) valor (preámbulo) implica la imposición de un componente fundamental del ordenamiento; la igualdad en la ley y ante la ley (artículo 13 inciso 1º, desarrollado en varias normas específicas) fija un límite para la actuación promocional de los poderes públicos; y la igualdad promocional (artículo 13 incisos 2º y 3º) señala un horizonte para la actuación de los poderes públicos’.*”

De la misma forma, la igualdad constituye un derecho subjetivo, por ende reclamable, de orden relacional y genérico, es decir que su vulneración va acompañada del desconocimiento de otro derecho y se proyecta sobre todas las relaciones jurídicas, condicionando la actuación de las autoridades públicas como límite al ejercicio del poder público.

Por consiguiente, erigida la igualdad como principio constitucional, valor fundante y derecho fundamental dentro del Estado social de derecho colombiano, su evaluación debe darse desde un aspecto sustancial, de manera que la evidencia de un trato desigual constitucionalmente reprochable deberá provenir de la demostración de la existencia de un criterio diferenciador carente de objetividad y razonabilidad, a través de la aplicación de una guía metodológica denominada ‘test de igualdad’, según la cual puede indicarse que no se evidencia un trato discriminatorio cuando se compruebe que ‘(...) primero, que los hechos sean distintos; segundo, que la decisión de tratarlos de manera diferente esté fundada en un fin aceptado constitucionalmente; tercero, que la consecución de dicho fin por los medios propuestos sea posible y además adecuada. Como se ve, cada una de estas condiciones corresponde al papel que desempeñan los tres elementos – fáctico, legal o administrativo y constitucional– en la relación que se interpreta. Por eso, la primera condición pertenece al orden de lo empírico (hecho), la segunda hace parte del orden de lo válido (legalidad) y la tercera del orden de lo valorativo (constitución)’.

Según lo indicado, la identidad de las situaciones fácticas o jurídicas que se comparan constituye requisito indispensable para definir sobre un posible trato discriminatorio... ”², lo que es totalmente lógico, ya que como se estableció anteriormente las razones que llevan al hallazgo son diferentes por su origen lo que per se requiere un tratamiento particular.

Del mismo modo se dispone que los réditos que produzcan estos bienes tengan destinaciones para las víctimas del accionar de las agrupaciones al margen de la ley, tales como desplazados, víctimas de atentados terroristas y para la “tropa, unidad o comando” que haya realizado el hallazgo, esto con el fin de estimular y recompensar a quienes exponen su vida para llegar a estos lugares, pero téngase de presente que el beneficio es tanto particular como general.

De otra parte, se determina que si se tuviere “indicio” para creer que dichos bienes tienen un origen ilícito, se informe a la Fiscalía General de la Nación, para que esta entidad adelante el respectivo proceso de extinción de dominio, durante el cual se garantizan los derechos del propietario de estos bienes, si es que los hay.

¹ Para una mayor comprensión del tema, consultar la Sentencia Rad. 20033831 01 232 del 24 de noviembre de 2003, del Consejo Superior de la Judicatura Sala Disciplinaria, M.P. Doctor Guillermo Bueno Miranda, en la cual se dirimió el conflicto de competencia entre la Justicia Penal Militar y la Ordinaria, respecto de la competencia para conocer del caso en estudio.

² C-111 de 2003 M.P. Alvaro Tafur Galvis, otras referencias sobre el mismo tema, ver la C-530 de 1993 y la T-230 de 1994.

Posteriormente la norma establece la entidad que debe administrar lo que produzcan dichos bienes, en este caso el Consejo Nacional de Estupefacientes a través del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra la Delincuencia Organizada.

Finalmente establece el proyecto una sanción disciplinaria, la destitución para el (los) miembro(s) de la fuerza pública que se “apropiaren total o parcialmente, mantuviesen ocultos, o dejasen perder por negligencia o descuido los bienes hallados”, con lo cual no se agotan otras sanciones de las que pueden ser objeto los miembros de la fuerza pública.

Proposición

Por las anteriores consideraciones proponemos a la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 173 de 2003 Cámara, 087 de 2003 Senado, *por la cual se regula el hallazgo de bienes por miembros de la fuerza pública*, con las modificaciones que se proponen en el pliego adjunto.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 173 DE 2003 CAMARA, 087 DE SENADO

por la cual se regula el hallazgo de bienes por miembros de la fuerza pública.

Modifíquese el título del proyecto por el de “por la cual se regula el descubrimiento de bienes por miembros de la fuerza pública”.

Justificación: Se suprime la palabra “hallazgo”, ya que esta figura y su regulación serán de carácter subsidiario para la interpretación del espíritu de esta ley, como quiera que el proyecto se refiere al género de la Ocupación.

Artículo 1°. Los bienes muebles e inmuebles **por adhesión y/o destinación sin propietario**, encontrados por miembros de la fuerza pública en cumplimiento de funciones públicas o con ocasión de las mismas, pertenecen a la Nación.

La Nación destinará estos bienes o los recursos que quedaren de la administración o enajenación de estos bienes **en los siguientes programas y porcentajes:**

a) En la atención de la población desplazada **una participación del 40%** de estos recursos, **para lo cual se destinará un 20% a la Defensoría del Pueblo, y el 20% restante a la Red de Solidaridad Social;**

b) A las víctimas de atentados terroristas un 30%, dividido así: **Un 15% para el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y el otro 15% al Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga);**

c) Y en programas de bienestar de la tropa, unidad o comando en un 30%, **respecto a estas de acuerdo con cuál de ellas haya encontrado los bienes, para lo cual las Jefaturas de Personal (S1) o sus equivalentes a las que pertenezca la unidad de tropa que haga el descubrimiento, destinará la mitad de este porcentaje, es decir el 15%, so pena de incurrir en delito de peculado agravado, en programas de bienestar de los soldados o sus equivalentes de la unidad que haya realizado el descubrimiento, y el 15% restante en los soldados o sus equivalentes que hayan realizado la operación.**

Parágrafo. En el caso previsto en este artículo, se aplicará el proceso abreviado establecido en el artículo 422 numeral 7 del Código de Procedimiento Civil, para lo cual el Juez Competente so pena de incurrir en falta disciplinaria gravísima deberá dar estricto cumplimiento a los términos allí establecidos.

Corresponde al Comandante de la Brigada o su equivalente en las otras fuerzas, a la que se encuentre adscrita la unidad táctica o su equivalente que haya realizado el descubrimiento, hacer la respectiva denuncia del(os) bien(es) encontrado(s), adjuntando a la misma una relación detallada e inventariada de estos. Los bienes deberán ser trasladados a la Brigada respectiva, donde se tomarán las medidas de seguridad pertinentes sobre los bienes hasta que el Juez competente determine la destinación de los mismos. En ningún caso los bienes encontrados podrán permanecer de manera indefinida en las Brigadas.

El Consejo Superior de la Judicatura ejercerá Vigilancia Especial sobre estos procesos, asimismo llevará una estadística.

La Procuraduría General de la Nación velará por que los dineros asignados a cada una de las entidades descritas en este artículo se destinen en los porcentajes y programas objeto de esta ley. De cualquier anomalía que se detecte, deberá la Procuraduría General de la Nación tomar las medidas correspondientes.

Justificación: Se adiciona la expresión “por adhesión y/o destinación”, ya que el hecho de referirse simplemente a inmuebles llevaría a otra situación jurídica, el de los Bienes Baldíos o Vacantes que tienen un tratamiento especial. Se suprime la palabra “dueño” por propietario, ya que la ley, en este caso el Código Civil, se refiere al derecho de dominio o propiedad (artículo 669). Se aclara asimismo que las entidades mencionadas participarán en determinada proporción al valor del bien o de los réditos que estos produzcan, con lo cual se aclara el sentido de la disposición y se establecen las entidades receptoras de los dineros, las cuales destinarán estos recursos a los programas que benefician a cada una de las poblaciones determinadas. En el mismo sentido se aclara en la parte final que los dineros que correspondan en proporción a la fuerza pública se destinarán a programas de bienestar para la unidad que haya encontrado los bienes, lo que redundará en beneficio general, y en los soldados o sus equivalentes de las otras fuerzas que hayan realizado el respectivo descubrimiento, lo que se concreta en un beneficio particular, el cual es el reconocimiento al arduo trabajo que desarrollan los miembros de la fuerza pública.

Artículo 2°. En **todos los eventos en los que los miembros de la fuerza pública encuentren bienes a los que se refiere el artículo 1° de esta ley, y se tenga indicio de que provienen de las actividades ilícitas a las que hace mención el artículo 2°, parágrafo 2 de la Ley 793 de 2002 (Ley de Extinción de Dominio)**, se deberá **informar por parte del comandante de la respectiva unidad táctica o su equivalente en las otras fuerzas, de forma inmediata y por el medio más expedito** a la Fiscalía General de la Nación con objeto de que se inicie el correspondiente proceso judicial de extinción de dominio.

Justificación: Es preciso determinar de una manera mucho más clara quién tiene el deber de informar, mediante qué medio y en qué tiempo, así como que en todos los casos de estos descubrimientos se informe a la Fiscalía General de la Nación, con lo que se evitará que en un caso eventual se abuse de la figura, ya que al tramitarse el proceso de extinción de dominio se garantizan los derechos del titular de estos bienes si es que lo hay. Con el fin de evitar una restricción se suprime lo referente a “grupos armados ilegales”, y se habla de manera genérica de actividades ilícitas pero circunscribiéndolas a lo que establece la Ley de Extinción de Dominio.

Artículo 3°. En los casos en que los bienes descubiertos provengan de actividades ilícitas, el Consejo Nacional de Estupefacientes a través del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra la Delincuencia Organizada, destinará los recursos que generasen su administración o enajenación, **a los programas establecidos en el artículo 1° de la presente ley, en las proporciones allí fijadas.**

Justificación: Se suprime lo referente a “grupos armados ilegales” para hacerlo concordante con el artículo precedente y por las mismas razones allí expuestas; de otra parte se hace la respectiva remisión al artículo 1° en su aparte pertinente por considerar que es innecesario volver a hacer la referencia a los porcentajes de participación en los valores producto de dichos bienes.

Artículo 4°. **Será considerada falta gravísima**, sin perjuicio de las sanciones fiscales o penales a que hubiere lugar, el hecho de que miembros de la **fuerza pública** se apropiaren total o parcialmente, mantuviesen ocultos o dejasen perder por **acción u omisión**, los bienes **encontrados**.

Justificación: Para hacer concordante la sanción con el Código Disciplinario, se reitera que se incurre en esta conducta por “acción u omisión”. Se suprime la referencia a “negligencia y descuido”, ya que las dos conductas computan una sola, la cual es la culpa, pero para el caso de poder aplicar las sanciones aquí establecidas se requiere que dicha culpa sea gravísima.

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

Honorables Congresistas,

Roberto Camacho W., Coordinador de Ponentes; *Javier Ramiro Devia*, *Jorge Homero Giraldo*, *José Luis Flórez R.*, Ponentes.

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 183 DE 2003 CAMARA, 072
DE 2003 SENADO**

por la cual se reglamentan las actividades de cabildeo.

Bogotá, D. C., 15 de abril de 2004.

Honorable Representante

TONY JOZAME AMAR

Presidente Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 183 de 2003 Cámara, 072 de 2003 Senado, *por la cual se reglamentan las actividades de cabildeo.*

Honorables Representantes de la Comisión Primera Constitucional:

En atención a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera, nos permitimos rendir ponencia para primer debate del Proyecto de ley 72 de 2003 Senado, 183 2003 Cámara, *por medio de la cual se regulan las actividades de cabildeo.*

1. Aspectos preliminares

Antes de entrar en materia sobre el proyecto de ley que nos ocupa, es necesario definir en primera instancia la actividad del cabildeo.

De acuerdo con “The Concise Oxford Dictionary of Politics”, el cabildeo o “lobbying” se refiere al ejercicio de influencia en la formación e implementación de una política pública¹. También puede ser “*la opinión sobre un aspecto en particular que presenta una persona o un sector específico de la población, con el ánimo de contribuir con la convivencia, el bien común y las metas que busca un Estado. El cabildeo es una práctica por virtud de la cual los ciudadanos, al margen de las acciones públicas populares, colaboran en la orientación normativa que lleva un país, logrando así, una mejor participación y compromiso con la Nación.*”² El ejercicio de esta actividad abarca una gran variedad de actores que van desde los grupos de interés de la sociedad civil hasta las mismas relaciones entre los distintos poderes y divisiones de Estado, aunque su atención generalmente se concentra en el órgano legislativo.

Aunque hasta el momento en Colombia no se ha adoptado una normatividad que regule el ejercicio de esta actividad, el cabildeo se presenta rutinariamente en todas las instancias estatales que tienen que ver con la toma de decisiones.

Así por ejemplo, la Asociación de Familiares de Soldados y Policías Secuestrados, Asfamipaz, frecuentemente envía comunicados no solo al Congreso, sino también al señor Presidente de la República y sus ministros de Interior y de Defensa solicitando solucionar el asunto del Intercambio Humanitario; Los ministros de las diferentes carteras envían oficios a los congresistas autores y ponentes de proyectos legislativos de su interés manifestando la conveniencia o inconveniencia de los mismos; o un ciudadano común envía una queja sobre los servicios públicos al alcalde de su municipio y le pide que mejore la prestación del servicio.

En estos casos, las personas o grupos están realizando una actividad a través de la cual buscan influir en las decisiones que tomen las instituciones públicas. Pretenden, de esta forma, que los poderes públicos contemplen sus intereses en el momento de tomar decisiones.

El lobby se puede definir en sentido amplio como cualquier acción deliberada destinada a influenciar una decisión o curso de acción a favor de una parte interesada; y en sentido estricto como “toda acción deliberada y sistemática destinada a influir en las decisiones y políticas del Gobierno y/o Congreso, llevada a cabo por un grupo particular a favor de sus intereses y puntos de vista, a través de la búsqueda de contacto o comunicación directa con autoridades y funcionarios públicos. Tal acción puede ser llevada a cabo por los propios interesados o a través de terceros, los que reciben un pago, compensación o beneficio por tal labor”.³

Consideramos necesario resaltar que el cabildeo no se ejerce únicamente desde el sector privado sobre el sector público, sino que también es un ejercicio constante al interior del Estado, entre las distintas ramas del poder Público, y al respecto podemos citar a Hays: “*Grupos intergubernamentales. Una categoría conexa es la de los grupos de interés que representan a ciertas unidades del gobierno estatal y local y cabildean por sus propios intereses en el nivel nacional. Aun cuando esos grupos no tienen asignado un papel oficial en el sistema federal de los Estados Unidos que distribuye la autoridad entre los gobiernos nacional, estatales y locales, funcionan en forma muy similar a otros grupos de interés. Es decir, exponen las opiniones de sus miembros ante el Congreso y la administración, a la vez que defienden sus posiciones en los medios informativos. La Asociación de Gobernadores Nacionales (NGA por sus siglas en inglés) y la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales representan, por ejemplo, a los funcionarios estatales. En virtud de que los gobernadores de los estados tienen la responsabilidad administrativa y política directa de poner en práctica los programas de bienestar social que el gobierno federal ordena, la NGA en particular ha ejercido su influencia para ayudar a los miembros del Congreso a formular leyes de previsión social. Los intereses institucionales generales de los condados están representados por la Asociación Nacional de Condados, y los de las ciudades lo están por la Liga Nacional de Ciudades y por la Conferencia de Alcaldes de los EE.UU.*”⁴ En Colombia también es frecuente que organizaciones de este tipo se involucren en el diseño de políticas y normas que les afectan, como la Federación Colombiana de Municipios; las Asociaciones de Gobernadores, de Diputados y de Concejales.

En el sentido que se expone, habitualmente encontramos tanto en los debates en Comisiones como en las Plenarias de ambas Cámaras, que muchos de los artículos de los proyectos que se tramitan, se conciertan entre miembros del Legislativo y el Ejecutivo, unos y otros interesados en que se adopten o no determinadas leyes. De la misma manera, los congresistas de determinada región o grupo político también consiguen ejercer influencia en el diseño y ejecución de las políticas y proyectos del gobierno.

2. El Proyecto de ley número 183 de 2003 Cámara, 072 de 2003 Senado, por la cual se reglamentan las actividades de cabildeo.

Sobre el objeto del proyecto, el autor, honorable Senador Germán Vargas Lleras, sostiene en la exposición de motivos que la finalidad del presente proyecto de ley consiste en “*crear un espacio para que todos los colombianos podamos participar en la toma de decisiones que nos habrán de regir.*” De dicha exposición podemos concluir que el objetivo principal del proyecto es que la actividad de las personas que realizan lobby en Colombia sea legal, se realice de manera transparente y profesional. En el desarrollo de nuestro argumento, los ponentes expondremos las razones por las cuales el articulado del proyecto no cumple con esta premisa.

El proyecto original sufrió algunas modificaciones, introducidas por sus ponentes para primer debate en Comisión Primera del Senado, buscando que su “desarrollo práctico fuera más eficiente y funcional”⁵. Estos cambios tuvieron que ver básicamente con el registro de los cabilderos, sanciones

¹ MCLEAN, Iain (General Editor). **The Concise Oxford Dictionary of Politics**. Oxford University Press. Oxford U.K., 1996 pp. 289-290. La traducción es nuestra.

² Carta enviada por el Consejo Gremial sobre el proyecto de ley.

³ DRAGO, Mario. Presentación: El lobby y su regulación, Programa de Derecho y Economía. Universidad Diego Portales, Chile, 2003.

⁴ HAYS, Allen. El Papel de los Grupos de Interés. Documentos de la Democracia No. 9. En: <http://usinfo.state.gov/espanol/infousa/govt/files/demo09.htm>.

⁵ GACETA DEL CONGRESO, N° 488 p. 2 Septiembre 24 de 2003. Informe de Ponencia para Primer Debate.

para los infractores y la capacitación de secretarios generales para cumplir con las labores encomendadas por el proyecto:

1. Artículo 8°. El registro de los cabilderos será llevado por las Cámaras de Comercio y no por las secretarías de las entidades ante las cuales se realizan las gestiones, tal y como se proponía en el proyecto original.

2. Artículo 10. La prohibición de ejercer el cabildeo a funcionarios públicos pasó de tres (3) a un (1) año, luego de retirarse del cargo.

3. Las sanciones que establece el proyecto de ley serán impuestas por las Cámaras de Comercio, cuando antes estaban a cargo de los secretarios de los entes administrativos encargados de llevar el registro.

4. Las multas a que se hacen acreedores los reincidentes en ejercer actividades de cabildeo sin el respectivo registro, serán para todos los infractores y no solo para la firma de cabildeo o cabildero como se establecía en el proyecto original.

5. Se eliminó el artículo 21 transitorio, que establecía la capacitación, a cargo de la ESAP, para los secretarios de las entidades públicas encargados de llevar el registro, por cuanto se eliminó a estos funcionarios como los encargados de llevar tal registro.

El tema del Cabildeo se ha intentado reglamentar desde 1995, cuando el doctor Germán Vargas Lleras presentó su primer proyecto de regulación del Cabildeo. Esta es la séptima ocasión en que el Congreso de la República estudia la posibilidad de acoger dicha reglamentación. A continuación presentamos un cuadro histórico sobre los diferentes proyectos presentados hasta la fecha:

Proyecto No.	Autor	Fecha de radicación	Ponente	Estado
55/1995 Senado	Germán Vargas Ll.	Agosto 11/1995	Rodrigo Villalba	Archivado
44/ 1996 Senado	Germán Vargas Ll.	Julio 29/1996	Rodrigo Villalba	Archivado
49/1999 Senado – 219/1999 Cámara	Germán Vargas Ll.	Julio 30/1999	– Claudia Blum – Juan Martín Caicedo	Archivado
171/2001 Senado	Germán Vargas Ll.	Marzo 22/2001	José Renán Trujillo	Archivado
46/2002 Senado	Germán Vargas Ll.	Julio 27/2001	Juan Martín Caicedo	Archivado
171/2003 Senado	Ciro Ramírez	Marzo 18/2003	Germán Vargas Lleras	Archivado
72/2003 Senado – 183/2003 Cámara	Germán Vargas Ll.	Agosto 14/2003	– Ciro Ramírez (en Senado) – Carlos Arturo Piedrahíta C, Milton Rodríguez, Myriam Alicia Paredes, Joaquín José Vives, Germán Varón (en Cámara)	En trámite

3. Observaciones al proyecto

Como ponentes del proyecto recibimos, tanto de la academia como de algunas agremiaciones, una serie de consideraciones al respecto, y en razón de la importancia que este implica para la vida democrática y política del país, nos permitimos incluirlos en este informe de ponencia.

En primer lugar, la Universidad Cooperativa de Colombia, representada por el Decano de la Facultad de Derecho, doctor Dagoberto Charry, envió comunicación donde se señala lo siguiente:

1. La actividad de cabildeo no es propiamente una actividad profesional, como establece el proyecto, porque no es una profesión que exista en pénsum universitario alguno.

2. Los funcionarios públicos que menciona el proyecto de ley están al servicio de todos los ciudadanos y no hay razón alguna para que estos se nieguen a atender a cualquier ciudadano, dejando de lado el concepto de Servidores Públicos que, como tal, implica el servicio al Estado y la Comunidad en general.

3. La exigencia de anotar en el libro de registro todas las actuaciones que lleven a cabo los cabilderos, así como los honorarios, gastos y remuneraciones, es imposible en cuanto estas actividades se basan en la confidencialidad y es una actividad lícita a la cual al imponerle una serie de requisitos excesivos en la práctica lo que se está haciendo es prohibirla. Por otra parte, la exigencia de datos que forman parte del fuero íntimo de las personas

(honorarios o remuneraciones) en un registro público no es dable en las actuales condiciones de inseguridad del país.

4. Las sanciones que se establecen en el proyecto lo que hacen en la práctica, es convertir una actividad que hoy en día es legal en ilegal.

5. Por último, concluyen que el proyecto debe archivarse por cuanto “es uno de esos ejemplos de reglamentismo que ‘mata la vida’, mata una actividad, y parte de bases equivocadas como serían la mala fe del ciudadano y la tendencia a la corrupción del funcionario, razones por las cuales habría que exigir requisitos excesivos para evitar la posibilidad de una práctica indebida”.

La Federación Nacional de Comerciantes, Fenalco, en cabeza de su Presidente, doctor Guillermo Botero Nieto, manifestó:

1. El Cabildeo es una actividad que cada día se torna más importante en el devenir de las instituciones democráticas, donde está en juego el interés general y por lo tanto puede y debe ser regulada para que se haga de una manera honesta y transparente, con el fin último de evitar el tráfico de influencias y la corrupción, pero sin afectar la democracia participativa ni el principio constitucional de la participación ciudadana.

2. El proyecto de ley elimina la posibilidad de hacer política por cuanto circunscribe la posibilidad de pronunciarse sobre diferentes proyectos de ley, que son reflejo de asuntos de interés público, a quienes se encuentren inscritos como cabilderos.

3. El proyecto es antidemocrático porque elimina la posibilidad de que los electores acudan directamente a sus representantes a expresar sus opiniones sobre los asuntos que ellos conocen.

4. Es irreal por cuanto exige que se registre en un Libro toda actividad que realicen los cabilderos de todo el país.

5. El proyecto es discriminatorio porque establece un trato violatorio del principio de igualdad al establecer un régimen de inscripciones para poder acceder a los Congresistas y miembros del Ejecutivo y quienes no se encuentren inscritos no podrán manifestar libremente sus opiniones ante estos funcionarios.

6. Por otra parte, establece que el proyecto de ley debe ser tramitado como ley estatutaria por cuanto regula un mecanismo de participación ciudadana.

7. Las definiciones del proyecto de ley son confusas y no dan seguridad jurídica, empezando por la definición misma de actividad de cabildeo.

8. Concluye su comunicado expresando que debido a los profundos errores e inconveniencias, el proyecto debe ser archivado.

La Asociación Nacional de Industriales, ANDI, y el Consejo Gremial expresaron:

1. El cabildeo constituye el ejercicio del derecho político radicado en cabeza de todos los ciudadanos de un Estado. Por el cabildeo se faculta a todos los ciudadanos a participar de manera directa en el diseño, la ejecución, el monitoreo y la evaluación de los programas gubernamentales, o en el impulso de leyes o reglamentos.

2. El proyecto de ley busca, por lo tanto, regular el procedimiento para ejercer el derecho fundamental que tiene todo ciudadano a acudir ante sus representantes y debe ser tramitado como ley estatutaria según el artículo 152 de la Constitución Política que establece que este tipo de ley regulará los derechos y deberes fundamentales.

3. El proyecto hace obligatoria la actividad de cabildeo ante la Rama Ejecutiva, lo que no es consecuente con la realidad, pues la mayoría de actos administrativos expedidos por la administración, primero, no se discuten públicamente antes de su nacimiento y sus borradores no son publicados oficialmente para que se emitan opiniones sobre ellos, lo que sí sucede con el proceso legislativo. Si se insiste en cobijar a la Rama Ejecutiva con el proyecto de ley asimismo se le debe obligar al gobierno a publicar los proyectos de actos administrativos, para que se pueda ejercer la actividad de cabildeo.

4. La obligación de estar inscrito en el Registro, para poder acercarse a un congresista o a un servidor público, impedirá que el elector común no podrá

hacerlo si no está inscrito. Eso implica que un ciudadano de un municipio alejado del país, tendrá que acercarse a las Cámaras de Comercio a inscribirse, manifestar su opinión por escrito y ahí poder hablar con su representante.

5. Esta obligación atenta contra el derecho a la igualdad en la medida en que ningún particular sin la “Certificación de Inscripción” podría manifestar sus opiniones ante sus representantes. Así, mecanismos como el propuesto, van en contravía de la promoción e igualdad que por obligación debe garantizar el Estado.

6. El artículo 7º establece que se deben registrar los honorarios, viáticos, expensas y gastos. Esta obligación es excesiva y no corresponde a la naturaleza jurídica de los actos que se deben registrar ante las Cámaras de Comercio, que es la necesidad de información de terceros sobre actos o circunstancias de interés general.

7. Las sanciones que establece el Proyecto para los servidores públicos que reciban a personas que no estén inscritas en el Registro, son desproporcionadas si se comparan con la totalidad de la legislación colombiana y en relación con la falta que se comete.

8. Concluyen que teniendo en cuenta la inconstitucionalidad e inconveniencia del proyecto recomiendan el archivo del proyecto de ley.

En conclusión, tanto la Academia como los gremios resaltaron la enorme inconveniencia e inviabilidad jurídica del proyecto en los términos en que viene planteado, razón por la cual solicitaron su archivo, no sin antes manifestar que la regulación de la actividad del cabildo es necesaria para agregar transparencia a los procesos de toma de decisiones en el Estado. Sin embargo, señalan que esta reglamentación se debe ajustar a la realidad nacional y sobre todo, debe ser posible de aplicar, pues, por el exceso de trámites, no podemos caer en el error de enviar a la clandestinidad una actividad que hasta hoy se ha desarrollado de una manera más o menos visible.

4. Acerca de la regulación de Derechos Fundamentales por leyes estatutarias.

Creemos que el proyecto, al regular derechos fundamentales de los ciudadanos, debe ser tramitado como Ley Estatutaria según expresa disposición del artículo 152 Constitucional y según lo afirma la Corte Constitucional:

“Resulta indispensable tener en cuenta que la inclusión por el constituyente de las denominadas leyes estatutarias, encuentra fundamento en el propósito de otorgarles a ciertas materias una especial relevancia dentro del contexto del ordenamiento jurídico; por lo tanto, la aprobación, modificación o derogación de esas leyes se somete a un procedimiento legislativo más complejo y a la revisión previa. (...)”

Cabe destacar que el contenido material de la ley estatutaria debe ser delimitado y que esta necesidad adquiere particular importancia porque difícilmente pueden detectarse en todo el ordenamiento jurídico sectores que no acusen la influencia de estos derechos o que no correspondan, de algún modo, a un desarrollo, concreción o manifestación de ellos. Si se prohijara la tesis extrema de que la totalidad de las implicaciones o facetas propias de los derechos constitucionales fundamentales deben ser objeto de regulación por medio de ley estatutaria, se llegaría a la situación absurda de configurar un ordenamiento integrado en su mayor parte por esta clase de leyes que, al expandir en forma inconveniente su ámbito, petrificarían una enorme proporción de la normatividad, y de paso vaciarían a la ley ordinaria de su contenido, dejándole un escaso margen de operatividad, a punto tal que lo excepcional devendría en lo corriente y a la inversa”. (Corte Constitucional, Sentencia C- 113 de 1994)

No es el caso de este proyecto de ley que, al regular los procedimientos por los cuales los ciudadanos pueden ejercer derechos fundamentales al ejercicio y control político, debe ser tramitado como Ley Estatutaria, aunque el autor del proyecto, en la exposición de motivos, señale que *“nunca ha sido mi intención, con esta iniciativa desarrollar una forma de participación ciudadana, y menos de su contenido y desarrollo se puede concluir tal situación”*.

Aunque es cierto que el Proyecto no desarrolla uno de los mecanismos de Participación Ciudadana establecidos en el artículo 103 constitucional, como ya se mencionó, sí está regulando procedimientos para ejercer el derecho fundamental de todo ciudadano a la conformación, ejercicio y control del poder político, específicamente, el de acudir ante sus representantes y difundir las ideas y programas de sus partidos y agrupaciones políticas, entre otros. En ese sentido, se ha pronunciado la honorable Corte Constitucional: *“Por otra parte, la jurisprudencia, si bien ha establecido que no siempre que una ley se refiere a un derecho fundamental lo está regulando, también ha dicho que **la atribución de los alcances de un derecho determinado, la fijación de unas condiciones o la imposición de restricciones para su ejercicio, implican una labor de regulación.**”* Subrayas fuera de texto. Sentencia C –729 de 2000.

EN ATENCION A LO ENUNCIADO, LOS PONENTES CONSIDERAMOS QUE EL TRAMITE QUE DEBE DARSE A ESTE PROYECTO CORRESPONDE AL DE UNA LEY ESTATUTARIA.

5. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

Después de estudiar el Proyecto de ley número 72 de 2003 Senado, 183 de 2003 Cámara, *por la cual se reglamentan las actividades de cabildo*, los ponentes exponemos a los miembros de la Comisión Primera Constitucional los siguientes argumentos a manera de conclusión:

a) Consideraciones de orden constitucional

El proyecto de ley tal y como se encuentra redactado presenta serios vacíos y errores sustanciales que ameritan su archivo, que enumeramos a continuación:

– Desconoce que el poder público emana del Pueblo, según se establece en la Constitución, y que este lo ejerce de manera directa o a través de sus representantes, y no se puede limitar de manera arbitraria el derecho que tiene el Pueblo de acudir ante quienes representan sus intereses. Esto en la práctica circunscribiría la democracia directa, que desde el artículo primero de la Constitución se establece como Principio Fundamental de nuestro Estado, a quienes se hayan inscrito en el registro de cabilderos, esto es, a las organizaciones constituidas para tal ejercicio, impidiendo a la ciudadanía en general hacer uso de tal derecho.

– Viola el derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de nuestra Constitución Política, pues no propicia las condiciones para una igualdad efectiva al exigir un registro para acceder ante los funcionarios del Legislativo o el Ejecutivo.

– Limita el derecho a la libertad de opinión, al establecer requisitos previos para poder expresar una opinión o concepto ante las autoridades públicas.

– Parte del erróneo postulado de que los ciudadanos y los servidores públicos actúan de mala fe en toda relación que entablen, en contravía de lo establecido en el artículo 83 de la Constitución Política.

– Desconoce el contenido del artículo 123 de la Carta Política, que trata sobre el carácter del servicio que prestan los servidores públicos, que como su mismo nombre lo indica es **PUBLICO** y debe estar al servicio de la comunidad sin distinción alguna;

b) Consideraciones en cuanto a la eficacia del proyecto

En países como los Estados Unidos de América existen, desde hace ya varios años, regulaciones sobre la práctica del cabildo, lo que ha convertido a los cabilderos (lobbyistas) en agentes importantes en la toma de decisiones al interior tanto del Congreso como del Ejecutivo y que incluso ha llevado a que existan firmas de profesionales cuya actividad principal consiste en realizar cabildo ante estas dos instancias estatales.

El proyecto de ley en comento es una traducción casi literal de la legislación federal norteamericana vigente sobre el cabildo (Título 2 Capítulo 26 del Código de Estados Unidos). El sistema democrático de los Estados Unidos es diferente del colombiano; por lo tanto, sus instituciones políticas no son comparables. En los Estados Unidos la representación es indirecta, mientras que en Colombia es directa. Los ciudadanos estadounidenses eligen a unos delegados quienes a su vez son los encargados de elegir

a los Congresistas y al Presidente de la Unión. Es por esto mismo que en Colombia no podemos “copiar”, sin ningún criterio la legislación Americana sobre cabildo, allá toda la acción política de los ciudadanos se ejercita a través de organizaciones o firmas dedicadas a hacer lobby, mientras que en Colombia la relación entre los Congresistas y ciudadanos es muchísimo más estrecha y directa que en EE. UU. y los ciudadanos acuden personalmente ante sus representantes.

En ese sentido, no podemos importar al territorio nacional una regulación extranjera, y aunque sean reconocidas las bondades que tiene en su país de origen debemos examinar con sumo cuidado y detenimiento sus implicaciones jurídicas y prácticas antes de ser implementadas en nuestro país.

El proyecto adolece además de defectos que solamente pueden subsanarse con otro proyecto de ley. El texto resulta muy vago o poco preciso en lo que respecta a la definición de los conceptos. Tomando un caso, tenemos que no se determina con claridad qué actividades no constituyen “actividades de cabildo”, motivo por el cual se podría llegar a la extrema posición de interpretar como tales cualquier tipo de comunicación o contacto entre el cabildero y el funcionario al cual se dirige, por lo que nunca se sabría cuándo se está haciendo “lobby” y cuándo no. Igualmente en la práctica, es bastante difícil distinguir ese delgado límite entre lo que constituye actividades de cabildo y simples contactos en los cuales no se está haciendo lobby.

Resulta ingenuo construir figuras, normas de comportamiento y exigencias a los grupos de interés que difícilmente podrán verificarse, el ámbito de aplicación de la ley se torna ambiguo, ¿será posible regular las comunicaciones electrónicas o por teléfono, los viajes, la vida social de los funcionarios públicos objeto pasivo del cabildo? Esto resultaría de muy difícil y costosa fiscalización sin contar con que se inmiscuiría en el ámbito íntimo de las personas.

Revisando el texto del proyecto, a los ponentes nos asalta la duda de cuál será el futuro del Derecho de petición que tienen los ciudadanos ante la autoridad, que está garantizado en el artículo 23 de la Constitución Política. Muy seguramente, en los términos en que está planteado este proyecto, de aprobarse, el ciudadano tendría que inscribirse como cabildero en la respectiva Cámara de Comercio, y con su registro dirigirse a la entidad correspondiente para que, una vez cumplidos los demás requisitos, pueda radicar por fin su petición.

c) Consideraciones sobre el tipo de reglamentación que se requiere para Colombia como un país democrático participativo y pluralista.

La Constitución de 1991 establece en su artículo 1º que “*Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general*”. (Subrayado fuera del texto).

De esta manera, la participación se estableció como principio fundante del Estado y en fin esencial de su actividad, lo que implica que tiene el deber de facilitarla y promoverla en todos los ámbitos, y especialmente en los procesos de toma de decisiones que conciernen a toda la comunidad. La definición de nuestra democracia como participativa no significa la desaparición de la representación en la organización del Estado; básicamente, lo que se pretende es que la participación sea un complemento, aprovechando las virtudes del sistema representativo e incorporando las ventajas de la participación ciudadana.

Sobre este punto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-180 de 1994, manifiesta:

*“El principio de participación democrática expresa no solo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo. El concepto de democracia participativa lleva insita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. **Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional. No***

***comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisivos no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida.** Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual. La participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social”.* (Subrayado fuera del texto).

Es necesario y urgente expedir una reglamentación sobre el cabildo en Colombia, con el fin de eliminar las prácticas corruptas y hacer transparentes los procesos de formación de las políticas públicas y el ordenamiento jurídico en general. En la actualidad, aquellos que tienen mayor capacidad económica y organizativa son quienes tienen una mayor facilidad para acceder a las altas esferas del Estado, lo que genera en la práctica que sus intereses resulten finalmente mejor representados que los de los ciudadanos del común.

Por último, debe hacerse un esfuerzo de todos los estamentos de la Nación interesados en esta importante propuesta para lograr un proyecto concertado, que contemple la realidad nacional, que se ajuste a nuestra democracia participativa y pluralista, y que al momento de su discusión al seno del Congreso cuente con el apoyo de la mayoría de congresistas, para que tenga la eficacia y legitimidad necesarias de un proyecto de ley de esta magnitud.

6. Proposición

En consideración a las observaciones hechas, proponemos a los miembros de la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes, Archivar el **Proyecto de ley número 72 de 2003 Senado de 2003 Cámara, por el cual se reglamentan las actividades de cabildo**”.

Del señor Presidente,

Milton Rodríguez Sarmiento, Representante a la Cámara, Coordinador de Ponentes; *Carlos Arturo Piedrahíta C.*, *Myriam Alicia Paredes A.*, *Joaquín José Vives Pérez*, Representantes a la Cámara.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 234 DE 2004 CAMARA

por la cual se modifican los artículos 63, 65 y 66 de la Ley 142 de 1994.

Honorables Congresistas:

El proyecto de ley en estudio tiene como propósito fundamental la modificación de los artículos 63, 65 y 66 de la Ley 142 de 1994 relacionados con las funciones de los Comités de Desarrollo y Control Social (CDCS) de los servicios públicos domiciliarios, las obligaciones de las autoridades municipales respecto de la participación ciudadana y las incompatibilidades e inhabilidades de los vocales de los Comités de Desarrollo de los Servicios Públicos Domiciliarios.

• Participación de los usuarios en los servicios públicos domiciliarios

En lo concerniente al esquema de participación de los usuarios en los servicios públicos domiciliarios en Colombia, es importante señalar que el régimen actual ha dispuesto un escenario independiente y transparente con fundamento constitucional y en leyes que otorgan una serie de herramientas para que los ciudadanos se vinculen activamente al control de la gestión y resultados además del control social. El control de servicios públicos domiciliarios implica la concurrencia y participación de múltiples actores que velan por el cumplimiento eficiente de los asuntos que pertenecen a la esfera de lo público, entre las funciones de estos se pueden mencionar:

- Los usuarios pueden conformar CDCS.

- CDCS: Elegir al Vocal de Control, presentar sugerencias para el mejoramiento en la prestación de servicios públicos domiciliarios, solicitar modificación de estratificación, verificar la correcta aplicación de subsidios y colaborar con órganos de control.

- Vocal de Control: Formalizar la inscripción de CDCS, atender consultas, tramitar quejas, y ser miembros de Juntas Directivas en empresas oficiales de servicios públicos.

- Superintendencia de Servicios Públicos: Apoyar la labor de los Comités de Desarrollo y Control Social, así como la participación de la comunidad, vigilar la estratificación socioeconómica, y resolver recursos de reposición.

- Municipios: Reconocer y llevar un registro actualizado de los CDCS, además de colaborar en capacitación y asesoría de los mismos.

- Departamentos: Coordinar y promover la participación de la población en la constitución de CDCS.

- Personeros: Asesorar a los usuarios en derechos, deberes e interacción de estos con las empresas, además de vigilar el correcto desarrollo del contrato de servicios públicos.

- Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios (ESP): Reconocer los CDCS, atender consultas y dar información.

- Comités de Vigilancia Ciudadana: Ejercer control sobre proyectos de inversión que las ESP ejecuten y combatir la corrupción. (Están bajo la responsabilidad directa de los órganos de control como la Contraloría General de la República).

- Veedurías Ciudadanas: Vigilar la gestión pública de las autoridades encargadas de un programa, proyecto o servicio público.

- Defensoría del pueblo: Velar por los derechos de los consumidores y mediar entre usuarios y ESP cuando los primeros consideren violados sus derechos.

En comparación con otros países, nuestro marco regulador es aparentemente avanzado y lo que realmente se necesita es seguir evaluando la dinámica de participación que se viene presentando con el fin de actualizar dicho marco y hacerlo más atractivo de acuerdo a nuestra realidad y a las necesidades propias de ella. Lo anterior con el objetivo de que la comunidad asuma plenamente los derechos y deberes para ejercer el control social e intervenir en la gestión pública. En este sentido, además de los derechos naturales que gozan los usuarios como recibir un servicio eficiente, continuo, celebrar un contrato en igualdad de condiciones, una correcta y oportuna información relacionada con el servicio público; se tiene la posibilidad de participar en la gestión y control de la respectiva empresa prestadora del servicio público, y presentar peticiones, quejas, reclamos y recursos.

El Control Social, tal y como está descrito en la ley, está a cargo de los usuarios, quienes deberán conformar CDCS en los Distritos y Municipios. Estos comités son órganos de comunicación y negociación de diferencias entre las ESP y los consumidores. Así, mediante la participación de los suscriptores, usuarios y usuarios potenciales de los servicios públicos, se busca que estos contribuyan de manera directa en el mejoramiento del servicio a través de la formulación de planes y programas que resuelvan las deficiencias presentadas por las ESP.

- **Apoyo institucional a fin de diagnosticar y promocionar la participación de los usuarios en los servicios públicos domiciliarios**

La Contraloría General de la República realizó en 2001 y 2002 las audiencias públicas nacionales sobre servicios públicos domiciliarios para hacer un diagnóstico del sector. Asistieron 10.000 ciudadanos y se presentaron 350 ponencias y el 16% de ellas, planteaban la problemática del Control Social.

Sin embargo, uno de los programas más interesantes es el que ha implementado la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, cual es la suscripción de un convenio de cooperación. Su objetivo es aunar esfuerzos institucionales para promocionar, cualificar y asesorar a los

Comités de Desarrollo y Control Social de los servicios públicos domiciliarios en el Distrito, en el marco de lo establecido por la Ley 142 de 1994 y el Decreto Reglamentario 1429 de 1995. La capacitación es la línea de trabajo fundamental del convenio pues esta es el fundamento de un ejercicio de participación y control social organizado, argumentado y propositivo. El ciclo básico de capacitación consiste en una serie de talleres para cualificar la labor de los comités de desarrollo y control social. A la fecha se han realizado 124 talleres del ciclo básico y se han capacitado aproximadamente 1.500 ciudadanos.

- **Diagnóstico de la problemática actual en materia de participación de los usuarios en los servicios públicos domiciliarios**

Con motivo de una solicitud hecha por la Comisión Sexta del Senado y la Cámara del Congreso de la República, la Oficina de Asistencia Técnica Legislativa, OATL, elaboró un estudio de antecedentes sobre servicios públicos domiciliarios que incluye antecedentes, régimen actual y derecho comparado sobre: tarifas, subsidios, participación ciudadana, control social y organismos de control y vigilancia. Dicho estudio realizó un diagnóstico de los problemas estructurales y al tiempo formuló una serie de recomendaciones. En materia de participación ciudadana los problemas identificados y las recomendaciones a dichos problemas son los siguientes:

Problemas Estructurales:

- Los vocales de control y usuarios vienen utilizando frecuentemente mecanismos excepcionales a los provistos en la ley de servicios públicos domiciliarios para la defensa de sus derechos.

- No se ha evaluado la efectividad de los CDCS.

- Los CDCS muestran poca credibilidad frente a las ESP.

- Los CDCS no tienen el suficiente reconocimiento y esto hace que sus funciones se desvanezcan.

- Hay ausencia de recursos e inexistencia de mecanismos de financiación para los comités de desarrollo y control social y sus vocales de control.

- Se presenta baja capacidad de negociación de los consumidores finales frente a reguladores y formuladores de políticas.

- Se presenta un creciente debilitamiento de la gestión institucional para promover el control social en el sector, en lo pertinente a procesos de capacitación, formación y gestión de asesoría en la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

- Los Alcaldes y Gobernadores vienen incumplimiento sus competencias en materia de promoción de la participación ciudadana.

- Aunque el Conpes 2779 plantea un conjunto de acciones y estrategias dirigidas a coordinar los diferentes actores estatales del orden nacional responsables del tema, e igualmente, cada Ministerio, entidad del Estado y Programa Presidencial, adelanta las acciones necesarias para dar a conocer masivamente los ámbitos de participación de su competencia, no existe un órgano rector de la participación por lo tanto no hay una política pública como tal en este sentido.

- **Recomendaciones en materia de participación de los usuarios en los servicios públicos domiciliarios**

Recomendaciones sugeridas por los diagnósticos:

- Evaluar la intención de trasladar el tema de la participación ciudadana de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios al reestructurado Ministerio del Interior y de Justicia.

- Promocionar dentro de las Juntas de Acción Comunal el establecimiento de los Comités de Desarrollo y Control Social, ó también, que se constituyan las mismas Juntas de Acción Comunal como Comités de Desarrollo y Control Social.

- Revisar la posibilidad de la participación de los vocales de control dentro de la ESP tanto públicas como privadas, pues a mayor privatización menores posibilidades de participación. Ante el proceso de privatización en los servicios públicos adquiere importancia la necesidad de fortalecer los controles ejercidos por los entes reguladores.

– Revisar los escenarios de participación de la ciudadanía dentro de las juntas directivas de las empresas, ya que existe la posibilidad de una participación más activa pero desde otras instancias dentro de las mismas empresas.

– Revisar las calidades profesionales de los vocales de control en el caso de establecerse la posibilidad de la participación de estos dentro de las Comisiones de Regulación, para que su participación sea verdaderamente efectiva y represente a la ciudadanía y sus intereses.

– Garantizar la adecuada atención a demandas y sugerencias de los Comités de Desarrollo y Control Social y de los Vocales de Control, por parte de las empresas prestadoras de servicios.

– Una de las funciones más importantes de la división de servicios al consumidor es facilitar la participación del público en los procesos regulatorios. Se debe extender los beneficios de la competencia a todos los consumidores. Debe haber fiscalización participativa con tres actores en igualdad de condiciones: Los consumidores, el ente regulador y las empresas, cada uno con funciones y responsabilidades claras.

• Propuesta del Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006

El artículo 8º numeral 4, inciso 1º de la Ley 812 del 26 de junio de 2003, “por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado Comunitario” propone, en materia de participación, el fomento de programas que desarrollen la participación de los usuarios en el capital de las empresas de servicios públicos a través de fondos de capitalización social. Por este medio se le está permitiendo al usuario una participación más activa pero desde otras instancias dentro de las mismas empresas. Lo que en cierto modo recoge las recomendaciones sugeridas por los diagnósticos.

• Consideraciones del proyecto de ley

Hechas las anteriores consideraciones previas acerca de la situación real de los Comités de Desarrollo y Control Social (CDCS) vale la pena entrar a considerar si las propuestas contenidas en el Proyecto de ley 234 de 2004 Cámara, “por la cual se modifican los artículos 63, 65 y 66 de la Ley 142 de 1994.” Satisfacen las recomendaciones sugeridas en el diagnóstico hecho de la situación de los Comités de Desarrollo y Control Social. Lamentablemente, los ponentes tenemos que decir que el proyecto de ley en estudio no satisface ninguna de las recomendaciones propuestas.

Por otro lado, los ponentes elevamos consulta al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con relación al contenido general de las iniciativas incluidas en el Proyecto de ley número 234 de 2004 Cámara, *por la cual se modifican los artículos 63, 65 y 66 de la Ley 142 de 1994.* Mediante Oficio número 100-3-30520 el Ministerio concluye solicitando a la Cámara de Representantes revisar la *conveniencia* de continuar con el trámite legislativo del proyecto de ley.

Artículo 1º.

Con relación al artículo 1º del proyecto de ley, el Ministerio asegura que dicha propuesta es **inconstitucional** por que contraviene el Capítulo 5 de la Constitución Política en especial el artículo 367 por cuanto, “...*resulta evidente que todos los habitantes de la Nación contribuyen al financiamiento de las inversiones requeridas para la prestación de los servicios públicos y no puede el Estado o en su defecto las empresas prestadoras de servicios públicos, so pena de transgredir el artículo 367 de la Constitución política, asumir tal financiamiento a través del aporte de recursos para la expansión o mejoramiento de los servicios públicos como lo propone el artículo 1º del proyecto de ley.*”

La propuesta además, exalta el Ministerio, resulta **inconveniente** por cuanto “...*desincentiva que los inversionistas privados destinen recursos para construir infraestructura de servicios públicos al imponerle cargas económicas sin obtener retribución alguna a cambio.*”

Esta propuesta requiere adicionalmente una consideración de su **impacto fiscal** en las finanzas del Estado, conforme lo estipula el artículo 7º de la Ley 819 de 2003. Es decir, debe considerar el origen de los recursos para su financiación, situación que no se presenta en el proyecto de ley.

Artículo 2º.

Como quiera que el artículo 63 de la Ley 142 de 1994 se refiere a las funciones de los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, el Ministerio sugiere revisar la conveniencia de incluir el artículo propuesto como una modificación del artículo 101 y no del 63, porque el primero se refiere de modo más concreto a la estratificación.

Los ponentes, sin embargo, consideramos que el establecer de modo *imperativo* la obligación de los Comités Permanentes de Estratificación de enviar copia de sus actos, sesiones o actas de reunión a cada Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, constituye una injerencia indebida en la libre participación y además le da una mayor “*preponderancia*” a un Comité con relación a los demás.

Ahora, en virtud del principio “*sedes materie*” los ponentes consideramos que efectivamente la disposición contenida el artículo propuesto debería estar contenida en el Capítulo IV de la Ley 142 de 1994 que se refiere a la Estratificación socioeconómica.

Artículo 3º.

Esta propuesta para el Ministerio resulta **inconveniente** por cuanto “...*la iniciativa para la conformación de los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, debe provenir de los usuarios y suscriptores de los servicios públicos, pues al asignar tal función a las entidades territoriales, se estaría desincentivando el objetivo del artículo 65 de la Ley 142 de 1994, que no es otro diferente que fortalecer el control social y la participación ciudadana.*”

Los ponentes queremos resaltar que esta propuesta más que inconveniente es *inconstitucional* por cuanto al tenor del artículo 369 de la Constitución Política; son los usuarios y suscriptores de los servicios públicos y no las Secretarías de Planeación de las Entidades Territoriales los facultados por él para realizar el control social a las entidades territoriales y empresas prestadoras de servicios públicos, a través de la conformación de los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios.

La jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional ha reconocido dicha prerrogativa en cabeza de los ciudadanos al reconocer la participación ciudadana como un “*derecho-deber*”, toda vez que le concede la facultad y a la vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos, y que, persigue un incremento histórico cuantitativo y cualitativo de las oportunidades de los ciudadanos de tomar parte en los asuntos que comprometen los intereses generales.

Artículo 4º.

Con relación a este artículo el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial no formuló ningún comentario sobre el particular.

Artículo 5.

Esta iniciativa es *inconstitucional* por cuanto según la consulta incoada al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial contraviene varias disposiciones de rango superior como los son *verbigracia*:

El artículo 180 de la Constitución Política que prohíbe a los congresistas desempeñar cargo o empleo público o privado, ser miembros de juntas o consejos directivos de cualquier nivel y realizar gestiones ante entidades públicas, así como con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos.

El artículo 292 *ibidem* prohíbe a los diputados y concejales formar parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas de la respectiva entidad territorial.

Y el artículo 299 *ibidem* establece que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los diputados no podrá ser menos estricto que el señalado para los Congresistas.

• Conclusiones

Conforme lo estipula nuestra legislación, considerar un proyecto de ley donde se establezca como obligación del Estado Colombiano o en su defecto de las respectivas empresas prestadoras del servicio público, otorgar recursos necesarios para la expansión o el mejoramiento de los servicios públicos,

contraviene lo dispuesto en el artículo 367 de la Constitución Política y adicionalmente, debe considerar su impacto con relación a las finanzas del Estado. Es decir, debe considerar la población beneficiada, el costo estimado, y el origen de los recursos para su financiación, situación que no se presenta aquí.

De otra parte, la propuesta que las Secretarías de Planeación de las Entidades Territoriales se les faculte para realizar el control social a las entidades territoriales es inconstitucional, contraviene el artículo 369 de la Constitución Política. Se trata de una prerrogativa radicada exclusivamente en cabeza de los usuarios y suscriptores de los servicios públicos, así está establecido de modo formal en la Ley 142 de 1994. Por consiguiente, son los usuarios, quienes deberán conformar los Comités de Control Social CDCS en los Distritos y Municipios, además por una razón lógica; los Comités son órganos de comunicación y negociación de diferencias entre las ESP y los consumidores.

Eliminar la imposibilidad que los Concejales, diputados y Congresistas puedan ser elegidos vocales de control en los Comités de Desarrollo y Control Social contraviene los artículos 180, 292 y 299 de la Constitución.

La Oficina de Asistencia Técnica Legislativa, OATL, elaboró un estudio de antecedentes sobre servicios públicos domiciliarios que incluye antecedentes, régimen actual y derecho Comparado sobre: tarifas, subsidios, participación ciudadana, control social y organismos de control y vigilancia. Es importante resaltar que dicho estudio realiza un diagnóstico preciso en materia de participación ciudadana en materia de servicios públicos y adicionalmente formula unas recomendaciones atendiendo precisamente dicho diagnóstico. Recomendaciones que permitirían presentar un proyecto de ley mucho más acorde con las necesidades y particularidades de los usuarios de los servicios públicos especialmente en la participación de estos en los Comités de Control Social CDCS.

Se necesita seguir evaluando la dinámica de participación que se viene presentando con el fin de actualizar la normatividad y hacerlo más atractivo de acuerdo a nuestra realidad y a las necesidades propias de ella. Lo anterior con el objetivo de que la comunidad asuma plenamente los derechos y deberes para ejercer el control social e intervenir en la gestión pública. La Ley del Plan Nacional de Desarrollo ha dado un paso adelante al habilitar la participación de los usuarios en el capital de las empresas de servicios públicos a través de fondos de capitalización social.

Proposición

Archívese el Proyecto de ley número 234 de 2004 Cámara, *por la cual se modifican los artículos 63, 65 y 66 de la Ley 142 de 1994.*

Cordialmente,

María Teresa Uribe Bent, Eiber Gustavo Navarro,

Representantes a la Cámara.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 008 DE 2003 CAMARA

por medio de la cual se autoriza la afiliación del Archivo General de la Nación, la Biblioteca Nacional y el Museo Nacional a organismos internacionales y se dictan otras disposiciones.

Honorables Representantes:

El señor Presidente de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de la honorable Cámara de Representantes nos hizo el encargo de rendir ponencia para segundo debate al proyecto de ley en mención. Presentado por la señora Ministra de Cultura, doctora María Consuelo Araújo Castro.

Este proyecto es de gran conveniencia y de suma utilidad porque se autoriza al Archivo General de la Nación, a la Biblioteca Nacional y al Museo Nacional para afiliarse al Consejo Internacional de Archivos (ICA), a la Asociación de Estados Americanos para el Desarrollo de las Bibliotecas Nacionales de los Países de Iberoamérica (ABINIA) y al Consejo Internacional de Museos (ICOM), respectivamente.

Además busca el fortalecimiento institucional del sector cultura, el mejoramiento de la oferta de bienes y servicio para los colombianos, la conservación, divulgación y fomento del patrimonio histórico-cultural de la Nación e impulsa y fortalece el desarrollo de algunas de sus actividades misionales en organismos internacionales que comparten con ellas los mismos derroteros.

Hace posible la permanente actualización de conocimientos y el intercambio de procesos y tecnología con otros países que permiten al país acceder a más recursos en tiempos de apretón y austeridad. Se estrechan los lazos de solidaridad entre los estados, tal como lo promulga la Convención Constitutiva de la **Unesco**; cosas que el Estado colombiano ha venido aplicando en los diversos aspectos del quehacer cultural.

La cooperación de estos organismos con otras naciones es buscar mecanismos y acuerdos que faciliten las acciones conjuntas en aras de la salvaguarda, preservación y promoción del patrimonio cultural de los países.

El respaldo jurídico con respecto al pago de las contribuciones establecidas por los estatutos del Consejo Internacional de Archivos (ICA), la Asociación de Estados Americanos para el Desarrollo de las Bibliotecas Nacionales de los Países de Iberoamérica (ABINIA), y el Consejo Internacional de Museos (ICOM), que se imputarán al presupuesto del Archivo General de la Nación y del Ministerio de la Cultura, se encuentran plasmados en la Constitución, Leyes, Decretos y Conceptos expedidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, donde se señala los procedimientos para cualquier convenio que celebre el Estado colombiano y que implique aporte o cualquier otra erogación a organismos internacionales. Estas son: Artículo 346 de la Constitución Política vigente "...en la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior...".

En desarrollo de este mandato constitucional, las normas presupuestales establecen que el pago de cuotas a organismos internacionales con cargo al Presupuesto General de la Nación sólo puede ser autorizado por la ley.

El Concepto 109776 del 2002 expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Decreto 3200 del 27 de diciembre de 2002, "por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2003, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos".

Artículo 21. "Ningún órgano podrá contraer compromisos que impliquen el pago de cuotas a organismos internacionales con cargo al Presupuesto General de la Nación **sin que exista la ley aprobatoria** de tratados públicos o que el Presidente de la República haya autorizado su aplicación provisional en los términos del artículo 224 de la Constitución Política.

Los aportes y contribuciones de la República de Colombia a los organismos financieros internacionales se pagarán con cargo al Presupuesto General de la Nación, salvo en aquellos casos en que los aportes se contabilicen como reservas internacionales, que serán pagados de conformidad con lo previstos en la Ley 31 de 1992 o aquellas que lo modifiquen o adicionen".

Además de los conceptos jurídicos estipulados, nos permitimos transcribir el oficio enviado por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Alberto Carrasquilla Barrera, de fecha 14 de mayo de 2004, al señor Presidente de la honorable Cámara de Representantes, doctor Alonso Acosta Osio: "Este Ministerio, luego de estudiar el texto del Proyecto de ley 008 de 2003 Cámara 'por la cual se autoriza la afiliación del Archivo General de la Nación, la Biblioteca Nacional y el Museo Nacional a unos organismos internacionales y se dictan otras disposiciones', publicado en la **Gaceta** número 341 de 2003, se permite manifestar que teniendo en cuenta el Oficio número 110-318-2004 del 13 de mayo de 2004, enviado por el Ministerio de Cultura, **donde se informa que los costos que demanda el proyecto de ley antes mencionado serán financiados con ajustes internos del Archivo General de la Nación, y del Ministerio de la Cultura sin que ello genere adición de recursos a los mismos, se cumpliría a sí el artículo 7º de la Ley 810 de 2003**".

De acuerdo con las anteriores consideraciones, presentamos a la plenaria de la honorable Cámara de Representantes, la siguiente:

Proposición

Dese segundo debate al Proyecto de ley número 008 de 2003 Cámara, *por medio de la cual se autoriza la afiliación del Archivo General de la Nación, la Biblioteca Nacional y el Museo Nacional a organismos internacionales y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

Miguel Angel Rangel Sosa, Ernesto Mesa Arango, Pedro María Ramírez Ramírez,
Representantes a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES

COMISION SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACION INFORME DE PONENCIA
PARA SEGUNDO DEBATE

Bogotá, D. C., 2 de junio de 2004.

Autorizamos el presente informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 008 de 2003 Cámara, *por medio de la cual se autoriza la afiliación del Archivo General de la Nación, la Biblioteca Nacional y el Museo Nacional a organismos internacionales y se dictan otras disposiciones*, presentado por los honorables Representantes Miguel Angel Rangel Sosa, Ernesto Mesa Arango y Pedro María Ramírez Ramírez.

El Presidente,

Miguel Angel Rangel Sosa.

El Secretario,

Carlos Oyaga Quiroz.

TEXTO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 008 DE 2003 CAMARA

Aprobado en primer debate en la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, por medio de la cual se autoriza la afiliación del Archivo General de la Nación, la Biblioteca Nacional y el Museo Nacional a organismos internacionales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Autorízase al Archivo General de la Nación para afiliarse al Consejo Internacional de Archivos, (ICA); a la Biblioteca Nacional para afiliarse a la Asociación de Estados Americanos para el Desarrollo de las Bibliotecas Nacionales de los Países de Iberoamérica, (ABINIA) y al Museo Nacional para afiliarse al Consejo Internacional de Museos, (ICOM).

Parágrafo. En caso de desaparecer alguno de estos organismos no gubernamentales, las mencionadas entidades nacionales podrán afiliarse a las organizaciones internacionales que cumplan con los mismos fines y propósitos.

Artículo 2°. Autorízase al Gobierno Nacional para reconocer y pagar las contribuciones establecidas por los estatutos del Consejo Internacional de Archivos (ICA), la Asociación de Estados Americanos para el Desarrollo de las Bibliotecas Nacionales de los Países de Iberoamérica (IBINIA) y el Consejo Internacional de Museos (ICOM).

Parágrafo. Los Gastos a los que se refiere el presente artículo se imputarán al presupuesto del Archivo General de la Nación y del Ministerio de Cultura, respectivamente.

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

En los términos anteriores fue aprobado el Proyecto de ley número 008 de 2003 Cámara, *por medio de la cual se autoriza la afiliación del Archivo General de la Nación, la Biblioteca Nacional y el Museo Nacional a*

organismos internacionales y se dictan otras disposiciones, según consta en el Acta número 008 del 25 de noviembre de 2003.

El Presidente,

Musa Besaile Fayad.

El Secretario,

Carlos Oyaga Quiroz.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 096 DE 2003 CAMARA

por la cual se adiciona al artículo 16 de la Ley 163 de 1994 la implementación de tarjetones en Sistema Braille para las elecciones.

Objeto del proyecto

El proyecto tiene como propósito instaurar, tal como lo señaló la Corte Constitucional en su oportunidad¹, la obligación por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil de implementar tarjetones en sistema de lecto escritura Braille en todas las elecciones, para que los ciudadanos con limitación visual puedan ejercer su derecho al voto sin restricción alguna. Así mismo pretende establecer, de manera complementaria, la obligación por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil de diseñar una política y un programa que le permita identificar a los ciudadanos que sean usuarios del sistema que se pretende garantizar.

Contenido del proyecto

El proyecto consta de dos artículos. El artículo 1° adiciona el artículo 16 de la Ley 163 de 1994, introduciendo la opción de que los ciudadanos con limitación visual puedan ejercer el derecho al sufragio por medio de tarjetones en sistema de lecto escritura braille, sin necesidad de acompañante y que para ello la Registraduría Nacional del Estado Civil debe adoptar todas las medidas necesarias, incluyendo la necesidad de adoptar política e implementar programas que lo garanticen y lo hagan efectivo. El segundo artículo establece la vigencia de la ley.

Lo anterior nos lleva a considerar que el Proyecto de ley número 96 de 2003 es pertinente. Sin embargo, se debe considerar que en el Congreso de la República se encuentra en trámite el Proyecto de ley número 45 de 2002 Cámara, *por medio de la cual se establece un término para implantar el voto automático*, en el sentido de establecer para las autoridades electorales el deber de implantar el voto electrónico, fijándoseles un plazo límite para hacerlo y si hay omisión por parte de ellos, se acarrearían las sanciones aplicables para el caso que contempla el Régimen Disciplinario de los Servidores Públicos. La iniciativa surgió del código electoral contenido en el Decreto 2241 de 1986, pues en su artículo 58 señala que *“el Gobierno procederá a tecnificar y a sistematizar el proceso electoral especialmente en lo relacionado con la actualización de los censos, expedición de documentos de identificación, preparación y desarrollo de las elecciones, comunicación de resultados electorales, así como a facilitar la automatización del voto, procurando, para todo ello, utilizar los medios más modernos en esta materia”*, y que respecto al voto automático o electrónico hasta la fecha no ha sido implementado.

Adicionalmente, se debe considerar que el sistema de votación actual y que es de carácter manual ha sido muy cuestionado, por cuanto no es garantía de la verdadera representación democrática y genera el inconveniente de que existan dudas sobre la transparencia del sistema.

Todas estas razones, nos permiten concluir que es acertada la iniciativa, no solo porque la implementación del voto electrónico o automático es un mecanismo transparente, sino que es un medio eficaz para concretar la democracia representativa. Lo que sólo se lograra si se permite que las personas con limitaciones físicas (personas sordas, personas con limitaciones visuales), las personas analfabetas y los mayores adultos, sean debidamente informados sobre los medios implementados en pro de garantizar su derecho constitucional al voto y que por ello, el diseño del voto automático o electrónico debe garantizar la comprensión de todos los ciudadanos que de

una u otra forma presentan limitaciones, incluyendo quienes presentan limitaciones visuales.

Entonces, se propone modificar la iniciativa en el sentido de incluir el voto electrónico o automático como medio electoral y que hasta el momento en que se implemente este, es deber por parte de la Registraduría proporcionar tarjetones en lecto escritura Braille. Lo que no obsta para que con el nuevo sistema también se deba garantizar los medios necesarios para la comprensión por parte de los ciudadanos con limitación visual.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 096 DE 2003 CAMARA

por la cual se adiciona al artículo 16 de la Ley 163 de 1994 la implementación de tarjetones en Sistema Braille para las elecciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese al artículo 16 de la Ley 163 de 1994, así:

Hasta tanto no se implemente el sistema de voto electrónico o automático, los ciudadanos con limitación visual podrán ejercer el derecho al sufragio por medio de tarjetones en sistema de lecto escritura Braille, sin necesidad de acompañante.

Para ello, la Registraduría Nacional del Estado Civil, deberá implementar, en todas las elecciones, tarjetones en sistema de lecto escritura Braille y deberá hacer publicidad con el fin de que los ciudadanos con limitación visual que quieran ejercer su derecho al voto empleando dicho sistema hagan conocer su interés a la Organización Electoral en el momento de inscripción de las cédulas.

Con el fin de determinar el número de ciudadanos con limitación visual que deseen votar sin acompañante y que ejercerán su derecho al voto por el sistema de lectoescritura Braille, la Registraduría Nacional del Estado Civil, deberá realizar un censo, con la colaboración del Instituto Nacional para Ciegos (INCI) y el Departamento Administrativo de Estadística (DANE), con base en dicha información se elaborará el número de tarjetones en sistema de lecto escritura Braille necesarios para que cada ciudadano con limitación visual inscrito pueda ejercer su derecho al sufragio.

En todo caso, cuando se implemente el mencionado sistema de voto electrónico o automático, las autoridades electorales deberán garantizar el ejercicio del derecho al sufragio de manera libre a los ciudadanos con limitación visual.

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en lo anterior y por considerar favorable, necesario y ajustado con el ordenamiento jurídico vigente, rendimos ponencia positiva para segundo debate al Proyecto de ley número 096 de 2003 Cámara, *por la cual se adiciona al artículo 16 de la Ley 163 de 1994 la implementación de tarjetones en sistema Braille para las elecciones* y por tanto, solicitamos se le dé el trámite correspondiente.

Cordialmente,

*Griselda Janeth Restrepo G., Yidis Medina Padilla,
José Luis Flórez Rivera,
Representantes a la Cámara.*

TEXTO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 96 DE 2003 CAMARA

Aprobado en Comisión, por la cual se adiciona al artículo 16 de la Ley 163 de 1994 la implementación de tarjetones en sistema braille para las elecciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese al artículo 16 de la Ley 163 de 1994, así:

Hasta tanto no se implemente el sistema de voto electrónico o automático, los ciudadanos con limitación visual podrán ejercer el derecho al sufragio por medio de tarjetones en sistema de lecto escritura Braille, sin necesidad de acompañante.

Para ello, la Registraduría Nacional del Estado Civil, deberá implementar, en todas las elecciones, tarjetones en sistema de lecto escritura Braille y deberá hacer publicidad con el fin de que los ciudadanos con limitación visual que quieran ejercer su derecho al voto empleando dicho sistema hagan conocer su interés a la Organización Electoral en el momento de inscripción de las cédulas.

Con el fin de determinar el número de ciudadanos con limitación visual que deseen votar sin acompañante y que ejercerán su derecho al voto por el sistema de lecto escritura Braille, la Registraduría Nacional del Estado Civil, deberá realizar un censo, con la colaboración del Instituto Nacional Para Ciegos (INCI) y el Departamento Administrativo de Estadística (DANE), con base en dicha información se elaborarán el número de tarjetones en sistema de lecto escritura Braille necesarios para que cada ciudadano con limitación visual inscrito pueda ejercer su derecho al sufragio.

En todo caso, cuando se implemente el mencionado sistema de voto electrónico o automático, las autoridades electorales deberán garantizar el ejercicio del derecho al sufragio de manera libre a los ciudadanos con limitación visual.

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

En los anteriores términos fue aprobado el presente proyecto de ley, el día 11 de diciembre de 2003, según consta en el Acta número 28 de esa fecha.

Emiliano Rivera Bravo,

Secretario Comisión Primera Constitucional.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 119 CAMARA 2003

por medio de la cual se declaran unas zonas de interés público para la política ambiental del Estado, se ordena la recuperación de sus ejes ambientales para la reserva y protección forestal y se dictan otras disposiciones.

Doctor

Presidente Comisión Quinta Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

E. S. D.

Referencia: Ponencia para segundo debate.

Señor Presidente:

Nos ha correspondido el grato encargo de rendir ponencia para segundo debate en la plenaria de la honorable Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 119 de 2003 Cámara, *por medio de la cual se declaran unas zonas de interés público para la política ambiental del Estado, se ordena la recuperación de sus ejes ambientales para la reserva y protección forestal y se dictan otras disposiciones*, honor que aspiramos a desempeñar con acierto y especial complacencia dentro de las siguientes consideraciones:

Antecedentes del proyecto

En desarrollo de la actividad de producción legislativa, fue presentado al Congreso de la República el proyecto de ley en comento, de iniciativa del honorable Representante Jaime Cervantes Varelo, aprobado en primer debate por la Comisión Quinta Constitucional que usted preside sin modificación alguna y cuyo objeto primordial se encamina a declarar zonas de interés público las comprendidas por el cauce de los arroyos El Salao y Platanal ubicados en el municipio de Soledad, departamento del Atlántico, de manera que por este instrumento se pueda por fin rehabilitar y conservar dichas zonas. El proyecto parte de modificar el artículo 45 de la Ley 99 de

1993 en relación al porcentaje que la Corporación Autónoma del Atlántico debe reinvertir en medio ambiente y saneamiento básico en el municipio de Soledad como producto de las regalías transferidas por la Tebsa.

Descripción del proyecto

El proyecto como fue aprobado en primer debate consagra la declaratoria de interés público de las zonas que comprenden el cause de los arroyos El Salao y El Platanal en el municipio de Soledad. Se establece la reorientación de la destinación de una parte del porcentaje establecido en el numeral 3 del artículo 45 de la 99 de 1993, se reafirma la necesidad de mantener con los recursos restantes la prioridad de los programas y proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental del municipio, se establece también la administración de los recursos por parte de una fiduciaria y los artículos restantes se orientan a la obligatoriedad de adoptar medidas tendientes a la reforestación de esas zonas y a la reubicación de las familias que ocupen las riberas de los mencionados arroyos. Por último la inversión se hará sin perjuicio de las otras fuentes de financiación del orden nacional que se estén gestionando. En estos términos se aprobó en primer debate este proyecto.

Consideraciones constitucionales y legales

En el marco de la exposición de motivos del proyecto de ley que comentamos el autor de la iniciativa manifestó:

“El Constituyente de 1991 al promulgar la Carta Política que hoy rige a los colombianos planteó que la prevalencia de interés general es un principio que fundamenta el Estado Social de Derecho y tiene como finalidad el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, haciendo imperioso crear los instrumentos que den cumplimiento a los mandatos constitucionales, los cuales disponen que la protección del ambiente y los recursos naturales son asunto que corresponden en primer lugar al Estado en general (competencia prevalente. Así también el ambiente sano, es considerado como un derecho de rango constitucional y paralelamente como un asunto de interés general, precisamente porque es un concepto que supera cualquier límite político-territorial, sin descuidar que hay aspectos de su regulación en que concurren las competencias nacional, departamental, municipal y distrital.

Todos estos temas tienen gran relevancia en nuestra Constitución Política a partir de los artículos 8º, 79, 80, 95 numeral 8, 268, 277 ordinal 4º, 333, 334 y 336, lo que sin lugar a dudas refleja la preocupación del constituyente por el tema del medio ambiente.”

Argumentos constitucionales como el anterior se dieron a lo largo de la exposición de motivos, pero debido a que el Ministerio de Medio ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial ha hecho algunos reparos de tipo Constitucional se hace necesario para efectos de ayudar a que el debate del proyecto se realice con la suficiente seguridad jurídica de manera que el trámite no se objetó de retardos injustificados, precisar la constitucionalidad del articulado del proyecto de ley que hoy se pone a consideración de la plenaria de la honorable Cámara de Representantes:

Valor Jurídico de la Doctrina Constitucional

Los reparos planteados sobre la inconveniencia e inconstitucionalidad del proyecto nos obligan a recurrir a la Constitución nacional y a los instrumentos esenciales para su interpretación. Por consiguiente es menester recordar que los artículos 1º y 4º de la Carta Política definen a Colombia como un Estado Social de Derecho y a la Constitución como norma de normas, respectivamente. Estas definiciones implican en términos de la Corte una prioridad en los objetivos sociales del Estado y una jerarquía cualitativa materializada a través de la Doctrina Constitucional. Así lo reafirma la misma corte en los siguientes términos:

“(…) Ella consagra un conjunto de valores y principios materiales que irradian el resto del ordenamiento jurídico. Existe por tanto un sistema de valores y principios que implica que una norma cualquiera no debe ser analizada de manera aislada sino como haciendo parte de un ordenamiento jerárquico y armonioso (…)” (Subrayado fuera de texto).

“(…) Los principios del derecho natural y las reglas de la jurisprudencia servirán para ilustrar la Constitución en los casos dudosos. La doctrina constitucional es, a su vez, norma para interpretar las leyes. (…)”

Estas consideraciones de la Corte obligan a afirmar que al momento de interpretar una ley o hacer análisis de tipo Constitucional a un proyecto de ley, no se le puede conferir un sentido diferente. Previendo esta situación el propio ordenamiento jurídico le ha dado una importancia fundamental a la Doctrina Constitucional enunciada en las sentencias de la Corte y a la cual se le atribuye fuerza jurídica aplicable como criterio obligatorio de interpretación del derecho y unificación de la jurisprudencia evitando caos, inestabilidad e inseguridad jurídica.

Tenemos entonces que la doctrina Constitucional encarna un valor que trasciende el asunto o los asuntos que fueron objeto de estudio y que no es recomendable desconocer, razón suficiente para recurrir a este ejercicio de aplicabilidad jurisprudencial. Esa fuerza jurídica la dejo expresamente clara la Corte Constitucional en lo siguientes términos:

(…) “Así lo ha establecido la Sala Plena de la Corte Constitucional a propósito de la unificación de la jurisprudencia de la acción de tutela, cuando afirmó:

Aun cuando los efectos jurídicos emanados de la parte resolutive de un fallo de revisión solamente obligan a las partes, el valor doctrinal de los fundamentos jurídicos o consideraciones de estas sentencias trasciende el asunto revisado (…)¹.

“(…) la jurisprudencia constitucional que tiene fuerza de cosa juzgada constitucional -Art. 243 CP-, de suerte que obliga hacia el futuro para efectos de la expedición o su aplicación ulterior.(…)”

En consecuencia el proyecto que hoy sometemos a consideración de la plenaria se ha analizado suficientemente de conformidad con la Constitución Política y con las reglas de la **Doctrina Constitucional** en aras de aportar integralmente más elementos con verdadera fuerza jurídica a quienes tienen el deber constitucional de darle trámite de manera imparcial y objetiva al interior del Congreso.

Para sustentar los reparos hechos al proyecto se han citado normas como los Decretos-ley 2811 de 1974 artículo 83 y 1449 de 1977 artículo 3º los cuales no guardan relación sustancial alguna entre sus contenidos y el articulado del proyecto de ley en cuestión, puesto que en el primero de ellos se concibe dos conceptos fundamentales adoptados del derecho civil los cuales sin lugar a dudas el proyecto no está poniendo en duda, ni mucho menos al ser aplicados a las áreas objeto del proyecto se discute que sean o no bienes públicos sometidos a la prohibición de ser inalienables e imprescriptibles.

Acudir a esos conceptos para afirmar que las zonas que se declaran de interés público por el solo hecho de ser bienes públicos ya tienen la protección **oportuna y eficaz** del Estado a través del ordenamiento jurídico existente, es un argumento poco coherente con la realidad y sobredimensionar el sentido estricto de la interpretación de esos conceptos que por sí solos no han garantizado en muchos años la superación de problemática que por más de dos décadas vienen padeciendo las comunidades afectadas en el municipio de Soledad.

En el segundo contenido se entiende y patentiza la ineficacia de la norma como también la negligencia de quienes tienen la obligación Constitucional de aplicarla convirtiéndose esta circunstancia en un argumento más que justifica nuestra propuesta.

El proyecto de ley emerge precisamente para superar ese estado de inoperancia normativa al que se ha llegado hasta negar la posibilidad de importantes instrumentos a la comunidad y por ende la concreción de los fines Constitucionales del Estado. Pretende también el proyecto coadyuvar en la eficacia de la administración en el entendido de que este principio exige que las actuaciones públicas produzcan resultados concretos y oportunos sobre todo en la materia que nos ocupa, donde el Estado mediante los deberes

¹ Cfr. Corte Constitucional. Proceso N° D-043. Enero 25 de 1993.

constitucionales ambientales, garantiza el derecho colectivo al ambiente sano. No otro sentido tendría lo manifestado por la Corte Constitucional al decir:

“En efecto, la Constitución reserva al Legislador un ámbito de autonomía en la realización de los fines sociales del Estado, en el que se incluye, la capacidad de evaluar las ventajas y desventajas, prioridades y riesgos derivados de los instrumentos legales diseñados para alcanzar objetivos políticos determinados.” (C-328 de 1995).

“En suma, la existencia del Estado, se cifra en el cumplimiento de los fines que la Carta Política le ha impuesto y, en especial, de la garantía, defensa y protección de los derechos constitucionales de los ciudadanos. Desde esta perspectiva, es posible concluir que la sujeción a las finalidades antes anotadas constituye la fuente de legitimidad y el instrumento de medida y control de los poderes que detentan las autoridades públicas.”

Existencia de legislación vigente

Si bien es cierto que la Ley 99 de 1993 y sus decretos reglamentarios establecen la destinación de los recursos del artículo 45 numeral 3 de la ley en mención, también lo es que esas normas no están vedadas para ser modificadas, sustituidas o cambiadas por el legislador que en este caso solo busca precisar más su aplicación en beneficio de una comunidad. En comentario de la corte: **“(…) adecuarlas, atendiendo a las “demandas sociales”, a la convivencia pública y a las políticas que en materia legislativa el constituyente derivado dejó abierta (…)”**.

No se puede argumentar de innecesario el proyecto por la existencia de legislación vigente, en primer lugar porque el tiempo ha demostrado la escasa efectividad de las mismas y en segundo lugar se desconoce que la función legislativa merece una interpretación más amplia y flexible. En estos términos se ha pronunciado la Corte Constitucional:

“(…) 3.5 Así, si el mismo constituyente otorga al Congreso de la República, en su condición de órgano político de representación popular, el ejercicio de la función legislativa del Estado, para que por su intermedio determinen los presupuestos jurídicos que van a regular las relaciones políticas, sociales y económicas en los diferentes momentos de la vida estatal, fácil es concluir que las normas constitucionales que actúan como pilares reguladores de esa actividad pública, en razón del principio democrático y pluralista que las sustenta, merecen una interpretación amplia y flexible que facilite su adecuación jurídica a las necesidades latentes del país y, al mismo tiempo, permitan al legislador desarrollar con tino, eficacia y celeridad la actividad pública de producción legislativa, la cual debe ajustarse al trámite fijado por la Constitución para la expedición de las leyes (arts. 157 y ss), observando también las materias que deben ser desarrolladas por cada tipo y categoría de ley (C.P. arts. 150 y ss).” (C-1648 de 2000) (Subrayado fuera de texto).

Carencia del carácter especial y abstracto de toda ley

Se advierte en este argumento la descalificación del proyecto porque carece del carácter general y abstracto de toda ley, desconociéndose que existen antecedentes de leyes con especial tratamiento como la Ley 50 de 1993, *“por medio de la cual se busca la recuperación, adecuación y desarrollo de la cuenca del río Sinú, especialmente su margen izquierda, en el departamento de Córdoba”*, así como pronunciamientos de la Corte sobre el tema de la generalidad de las leyes la cual no es requisito sustancial para su constitucionalidad **ni mucho menos para señalarla de improcedente**. Así lo ha establecido la Sala Plena de la Corte Constitucional:

“Para esta Corte la generalidad de la ley es deseable pero en sí misma no es requisito de su constitucionalidad. La ley singular o ley-medida, esto es, la destinada a una persona o grupo de personas identificadas o identificables, sólo es admisible si persigue un propósito público plausible y no genera discriminación o desigualdad frente a otros miembros no incluidos en el círculo de las personas cobijadas por sus mandatos. (C-364 de 1993).

Anotado lo anterior, también es oportuno manifestar que en el proceso de construcción normativa no se puede desconocer que hay circunstancias muy particulares y distintas que afectan el bien común y por tanto en sus

determinaciones la ley que aspira a regularlos debe acogerlas reafirmando su tratamiento regulatorio especial en aras de lograr un verdadero equilibrio dentro del ordenamiento jurídico y descartar que por vía del carácter general de las leyes se ignoren esas circunstancias que determinan tratamientos distintos por parte del Estado y en este caso del legislativo. En consecuencia, además del trato privilegiado que se le ha dado en el proyecto a las zonas de los arroyos El Salao y El Platanal, el autor del proyecto también tuvo en cuenta el grado de utilidad, necesidad y proporcionalidad de la inversión, exigencias que soportan la constitucionalidad de la propuesta de ley contenida en el Proyecto 119 de 2003 Cámara.

“(…) En general, puede afirmarse que la diferencia de trato se justifica cuando persigue una finalidad constitucionalmente admisible y cuando la diferenciación resulta útil, necesaria y estrictamente proporcionada respecto de la finalidad perseguida.

En el contexto descrito, la legitimidad de un privilegio público depende de que éste pueda ser adscrito al cumplimiento o la satisfacción de alguna de las finalidades que la Carta Política le ha confiado al Estado. Adicionalmente, la específica configuración—usualmente legal—que adopte la prerrogativa pública de que se trate debe adecuarse a los postulados del principio constitucional de proporcionalidad (C.P., artículo 5°), según el cual esta deba ser útil y necesaria respecto de la finalidad que persigue y no comprometa bienes constitucionales más importantes que los que busca promocionar o proteger (…)”.

En el mismo sentido argumentó la Corte:

“(…)7. A no dudarlo, una ley de las características enunciadas, si carece de soporte que la justifique, sería inconstitucional. Pero, a la inversa, resulta ajustada a la Carta, aun con su carácter singular, la norma legal que, basada en razones inherentes al bien común, objetivamente establecidas con miras a lograr el equilibrio y la igualdad real y efectiva, adopte medidas aplicables a personas individualizadas, siempre que -considerado el alcance del acto y sus consecuencias- no implique persecución contra ellas...” (Subrayado fuera de texto) (C-094 de 1998)(…)”.

“...Como ya lo ha dicho la Corte, una norma de la ley no puede ser declarada contraria a la Constitución si a ella en sí misma—objetivamente considerada—no le es imputable la violación de principios o preceptos de la Carta Política. Así, no cabe la declaración de inconstitucionalidad por los efectos concretos que ya ha producido, o por la interpretación que los operadores jurídicos le hayan dado en la práctica, ni tampoco por razón de las desviaciones que se hayan generado en su aplicación efectiva...” (C-094 de 1998).

No existe vulneración del Régimen de Autonomía Municipal y de las Corporaciones Autónomas

El proyecto de ley esencialmente busca configurar una especie de “privilegio público” y por ende un trato prioritario a una zona totalmente descuidada por el Estado Llámese municipio o Nación **única y exclusivamente con unos recursos** que por el sistema de transferencias han debido ser invertidos eficiente y oportunamente en el Municipio de Soledad y con prioridad dada la problemática ambiental producida por los arroyos el “Salao” y el “Platanal”.

La intervención del legislador en los asuntos presupuestales de las entidades territoriales y de las corporaciones autónomas nos está proscrita en nuestro ordenamiento jurídico y por ende carece de peso jurídico la afirmación de que el proyecto de ley en comento vulnera la autonomía municipal y de las Corporaciones Autónomas Regionales. En la Sentencia 579 de 2001 la Corte se manifiesta sobre el grado de intervención legislativa en los asuntos presupuestales de las entidades territoriales y dado su “valor doctrinal” es viable su aplicación a las corporaciones autónomas. Recordemos nuevamente el pronunciamiento de la Corte en lo pertinente:

*(…) Aun cuando los efectos jurídicos emanados de la parte resolutive de un fallo de revisión solamente obligan a las partes, el valor doctrinal de los fundamentos jurídicos o consideraciones de estas sentencias trasciende el asunto revisado (…)*².

² Cfr. Corte Constitucional. Proceso N° D-043. Enero 25 de 1993.

En efecto en varias sentencias entre ellas la C-702-99, C-219-77 y sobre todo en la C-579 de 2001 el honorable Tribunal ha manifestado lo siguiente:

“...Las fuentes exógenas proceden de las transferencias o cesión de las rentas nacionales a las entidades territoriales, a sí como de los derechos de estas a participar en las regalías y compensaciones. Este tipo de fuentes admite una amplia intervención del Legislador, puesto que se trata de fuentes nacionales de financiación...”

“... En particular, la Corte ha señalado que nada obsta para que la ley intervenga en la definición de las áreas a las cuales deben destinarse los recursos nacionales transferidos o cedidos a las entidades territoriales, siempre que la destinación sea proporcionada y respete las prioridades constitucionales relativas a cada una de las distintas fuentes exógenas de financiación. Sin embargo, tal destinación debe perseguir un fin constitucionalmente importante y resultar útil, necesaria y estrictamente proporcionada, en términos de la autonomía de las entidades territoriales, para la consecución del fin perseguido”. (C-579 de 2001).

El artículo 3° del proyecto

En cuanto tenemos el propósito de sugerir un cambio en la redacción, puesto que no se le ha dado el verdadero sentido, ya que el artículo del proyecto que se cuestiona apunta hacia una interpretación con autoridad que es otra función Constitucional del legislador. El artículo 3° establece:

“Artículo 3°. Mientras dure la destinación de recursos prevista en el artículo anterior, el municipio de Soledad en coordinación con la CRA-Atlántico mantendrá con los recursos recibidos por el primero y los recibidos por la segunda por otros conceptos, el cuidado de los programas y proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental del municipio”.

Sin duda alguna los recursos de que habla el artículo se refieren básicamente al 30% restante del 1,5% que corresponden al municipio y al 2,5% de la Corporación Autónoma tal y como lo establece el numeral 3 del artículo 45, con estos recursos se seguirán manteniendo los proyectos y programas ambientales del municipio, tal y como están en la realidad. Ahora bien, resulta que las corporaciones ambientales también reciben por otros conceptos unos recursos que deben ser invertidos en los respectivos municipios que los transfieren, por ejemplo; el porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble el cual se destina a la ejecución de programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Otro ejemplo lo trae el mismo artículo 44 de la Ley 99 de 1993 en su párrafo número 2 que establece:

“Párrafo 2°. El 50% del producto correspondiente al recaudo del porcentaje o de la sobretasa del impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble, se destinará a la gestión ambiental dentro del perímetro urbano del municipio, distrito, o área metropolitana donde haya sido recaudado el impuesto, cuando la población municipal, distrital o metropolitana, dentro del área urbana, fuere superior a 1.000.000 de habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente a inversión.”

Ahora bien si tenemos en cuenta en su integridad el artículo 46 de la Ley 99 de 1993, es decir todo lo que constituye el patrimonio y rentas de la corporaciones solo hay una conclusión; esos recursos deben ser invertidos en el área de su jurisdicción en la preservación y saneamiento ambiental de conformidad con la PC. El artículo en cuestión lo que hace es reafirmar el criterio de proporcionalidad que ya está en la ley y que demanda la constitución al decir que lo demás recursos que se deben reinvertir en el municipio tendrán la prioridad de seguir manteniendo los demás proyectos y programas de saneamiento básico y mejoramiento ambiental.

¿No está el Legislador habilitado constitucional y legalmente para este propósito después de sopesar las ventajas, desventajas y efectividad de las normas que se pretenden modificar, las demandas sociales y la convivencia pública y la falta de eficiencia y celeridad de las autoridades públicas?

“En efecto, la Constitución reserva al Legislador un ámbito de autonomía en la realización de los fines sociales del Estado, en el que se incluye, la capacidad de evaluar las ventajas y desventajas, prioridades y riesgos

derivados de los instrumentos legales diseñados para alcanzar objetivos políticos determinados.”

Inflexibilidad existente

Se afirma que el proyecto genera una inflexibilidad. La realidad de las normas que se han citado en medio del debate no plantean otra figura que la de la inflexibilidad, en efecto ya existe por cuanto los porcentajes establecidos tienen una destinación definida con carácter prioritario. Así está concebido en el párrafo final del numeral 3 del artículo 45 de la Ley 99 de 1993: *“Estos recursos sólo podrán ser utilizados por el municipio en obras previstas en el plan de desarrollo municipal, con prioridad para proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental.”*

En este argumento lo que realmente se debe reconocer es que en la práctica se desconoce el condicionamiento de los recursos y se utilizan indistintamente para inversión y gastos de funcionamiento debido a la discrecionalidad que han defendido quienes han administrado esos recursos y la consecuencia directa es el aplazamiento de las prioridades ambientales de los municipios.

El proyecto no necesita iniciativa gubernamental

Se planteó el argumento más delicado desde el punto de vista del análisis jurídico afirmando que esta clase de proyectos requería para su trámite de iniciativa gubernamental por disposición del artículo 154 inciso segundo:

“...sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y c) del numeral 19 del artículo 150; las 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”, bajo este contexto no se tiene claro el carácter constitucional de la Cláusula general de Competencia del Congreso de la República hasta el punto de negar la iniciativa parlamentaria en esta clase de proyectos de ley que modifica las orientaciones generales del artículo 45 numeral 3, **que son rentas nacionales cedidas.**

Pues bien el proyecto de ley que establece una prioridad para las zonas de los arroyos El Salao y El Platanal en el municipio de Soledad, acude a unas fuentes exógenas de financiación que proceden de transferencias del sector eléctrico, las cuales no están en ninguna de las limitaciones constitucionales citadas precisamente por el carácter de la fuente de financiación. Por ello el establecimiento de una nueva orientación específica de los recursos del inciso **b** del numeral 3 del artículo 45 de la ley mencionada se justifica constitucionalmente como ya lo hemos comentado anteriormente cuando citamos apartes de la Sentencia 579 de 2001 sobre el grado de intervención legislativa en fuentes exógenas y por ende estamos actuando de conformidad con el ordenamiento jurídico, incluso el legislativo puede intervenir en las fuentes endógenas. Para ilustración de su despacho así lo dispuso la Corte:

“(...) En estos casos, podrá intervenir no solo sobre los recursos territoriales de fuente exógena, estos es, los provenientes de las arcas nacionales, sino también sobre los recursos de fuentes endógena; ello, se reitera, únicamente cuando esté de por medio la preservación de la estabilidad macroeconómica del país, y sin desconocer el núcleo esencial de la autonomía territorial, lo cual habrá de definirse, en cada caso concreto, por la proporcionalidad y razonabilidad de la intervención”. C-1112 de 2001”.

Por último y para seguir reafirmándonos en lo oportuno y conveniente del proyecto de ley en cuestión dejamos a su consideración apartes de las conclusiones a que llegó la Contraloría General de la República cuando realizó la evaluación de las transferencias del sector eléctrico a las Corporaciones Autónomas Regionales publicadas en la Colección “ANALISIS SECTORIAL Y POLITICAS PUBLICAS” Informe N° 12:

“Las Corporaciones no están cumpliendo con lo previsto en el artículo 45 de la Ley 99 de 1993, con respecto a la destinación de las transferencias del sector eléctrico, afirmación que se fundamenta en las siguientes razones:

(...) Todas las Corporaciones utilizan los recursos en forma discrecional, aun las que tienen Pomca, y ninguna registra contabilidad separada para

los recursos de transferencias del sector eléctrico, permitiéndose con ello una utilización de los mismos por fuera de lo señalado en la ley y dificultándose la labor de control sobre su inversión”

(...) No se cumple estrictamente lo relacionado con la distribución del 90% y un ¡0% en funcionamiento.

Algunas Corporaciones se hallan inmersa en situaciones potenciales de peculado, por la utilización de estos recursos por fuera de lo previsto en la ley, por lo menos hasta que no se defina, por parte del Consejo de Estado, la validez de las tesis de la discrecionalidad en el uso de estos recursos, con base en la aplicación de la Ley 344 de 1996 a las transferencias del sector eléctrico (...).”

Sustentadas las anteriores consideraciones, queremos llamar la atención de la plenaria en relación a la Constitucionalidad del proyecto por cuanto la actuación del autor de la iniciativa no ha estado por encima de los preceptos constitucionales ni invadiendo el espacio reservado a las entidades autónomas ya que de lo contrario equivaldría a desconocer la prohibición del artículo 136-1 y lo anunciado en el 123 de la Carta Política. En cuanto a la válida preocupación en relación a que se pueda generar un “caos legislativo”, acudimos a la decisiva voluntad de quienes tienen la obligación constitucional de darle aplicabilidad a la normatividad vigente en aras de lograr la eficiencia administrativa y concretar los fines constitucionales del Estado en materia ambiental. La efectividad en la aplicación oportuna y eficaz de la Constitución y la ley es precisamente el instrumento que puede cerrar las puertas a iniciativas legislativas como la que se propuso.

Modificaciones al texto

De conformidad con los anteriores argumentos podríamos seguir insistiendo en la constitucionalidad del proyecto, sin embargo, junto al autor de la iniciativa nos asiste el ánimo de conservar el espíritu del proyecto, proponiendo solo una modificación a los artículos 3° y 6°.

Proposición

Por las anteriores consideraciones presentamos ponencia favorable para segundo debate al Proyecto de ley número 119 de 2003 Cámara, *por medio de la cual se declaran unas zonas de interés público para la política ambiental del Estado, se ordena la recuperación de sus ejes ambientales para la reserva y protección forestal y se dictan otras disposiciones*, en tal sentido proponemos a la plenaria de la honorable Cámara de Representantes dar segundo debate al proyecto.

De los honorables Congresistas,

*Armando Amaya Alvarez, Manuel J. Caropresse,
Gustavo A. Lanzziano M.,
Ponentes.*

PLIEGO DE MODIFICACIONES

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 119 CAMARA 2003

por medio de la cual se declaran unas zonas de interés público para la política ambiental del estado, se ordena la recuperación de sus ejes ambientales para la reserva y protección forestal y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. Queda igual.

Artículo 2°. Queda igual.

Artículo 3°. Quedará así:

“Artículo 3°. Mientras dure la destinación de recursos previstos en el artículo anterior, el municipio de Soledad en coordinación con la CRA-Atlántico, seguirán manteniendo con el porcentaje restante del 1,5% que corresponde al municipio y el 2,5% correspondiente a la Corporación Autónoma del Atlántico el cuidado de los programas y proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental del municipio. La inversión se hará con carácter prioritario.

Artículo 4°. Queda igual.

Artículo 5°. Queda igual.

Artículo 6°. Quedará así:

“Artículo 6°. En los mismos términos establecidos en el artículo anterior, el municipio de Soledad deberá iniciar las acciones pertinentes para definir los programas de reubicación de las familias que ocupen viviendas o lotes en las riberas próximas a los cauces aludidos.”

Artículo 7°. Queda igual.

Artículo 8°. Queda igual.

De los honorables Representantes,

*Armando Amaya Alvarez, Manuel J. Caropresse M.,
Gustavo A. Lanzziano M.,
Ponentes.*

TEXTO DEFINITIVO PARA SEGUNDO DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 119 DE 2003 CAMARA

por medio de la cual se declaran unas zonas de interés público para la política ambiental del Estado, se ordena la recuperación de sus ejes ambientales para reserva y protección forestal y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Declárase de interés público las zonas comprendidas por el cauce de los arroyos el “Salao y El Platanal” en el municipio de Soledad, Atlántico, así como las áreas aledañas que conforman sus ejes ambientales.

Artículo 2°. De conformidad con el artículo anterior en los próximos diez (10) años la CRA-Atlántico destinarán hasta un setenta por ciento (70%) de las transferencias causadas por concepto de generación de energía térmica en el municipio de Soledad a la integración de los arroyos el “Salao y El Platanal” a los usos urbanos circundantes, a su adecuación hidráulica, saneamiento, canalización, tratamiento físico, arborización, espacios públicos adyacentes y a mejorar las condiciones de contaminación y respirabilidad de sus ejes ambientales.

Artículo 3°. Mientras dure la destinación de recursos previstos en el artículo anterior, el municipio de Soledad en coordinación con la CRA-Atlántico, seguirán manteniendo con el porcentaje restante del 1,5% que corresponde al municipio y el 2,5% correspondiente a la Corporación Autónoma del Atlántico el cuidado de los programas y proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental del Municipio. La inversión se hará con carácter prioritario.

Artículo 4°. Con el objeto de controlar y vigilar la correcta utilización de los recursos, estos serán administrados por una entidad fiduciaria, contratada en la forma que acuerden el municipio y la CRA-Atlántico y regida por las normas de derecho privado. En el comité fiduciario participarán representantes de ambas entidades.

Artículo 5°. La CRA-Atlántico deberá adoptar las acciones pertinentes para la reforestación de las riberas de los cauces de los arroyos objeto de la presente ley, a sí como de su protección.

Parágrafo. La adopción de estas acciones se hará en un plazo no inferior a seis (6) meses contados a partir de la presente ley.

Artículo 6°. En los mismos términos establecidos en el artículo anterior, el municipio de Soledad deberá iniciar las acciones pertinentes para definir los programas de reubicación de las familias que ocupen viviendas o lotes en las riberas próximas a los cauces aludidos.

Artículo 7°. La inversión establecida en la presente ley se hará sin perjuicio de las otras fuentes de financiación del orden nacional que se estén gestionando.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación y, deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

*Armando Amaya Alvarez, Manuel J. Caropresse,
Gustavo A. Lanzziano M.,
Ponentes.*

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE**AL PROYECTO DE LEY NUMERO 181 DE 2003 CAMARA**

por la cual se desarrollan los artículos 50 y 54 de la Ley 397 de 1997 y se crean incentivos a las donaciones y contribuciones de mecenazgo para fomentar el incremento de las colecciones para el funcionamiento y desarrollo de los museos públicos y privados.

Honorable Representante

MIGUEL ANGEL RANGEL SOSA

Presidente

Comisión Sexta Constitucional Permanente

E. S. D.

Señor presidente:

De acuerdo a lo consagrado en el Reglamento del Congreso y con la designación que me hiciera, por su digno conducto presento el informe de ponencia positiva para segundo debate, al Proyecto de ley 181 de 2003, *por la cual se desarrollan los artículos 50 y 54 de la Ley 397 de 1997 y se crean incentivos a las donaciones y contribuciones de mecenazgo para fomentar el incremento de las colecciones para el funcionamiento y desarrollo de los museos públicos y privados.*

Antecedentes

El presente proyecto de ley fue presentado a consideración del Congreso de la República por la señora Ministra de Cultura María Consuelo Araújo Castro, siendo aprobado el articulado en su totalidad tanto en la Comisión VI, como en la Plenaria del honorable Senado de la República.

Igualmente en la Comisión VI de la Cámara de Representantes fue aprobado sin modificaciones por la comisión, tal como consta en el Acta número 23 del 2 de junio del año en curso.

Objeto del proyecto de ley

El objeto esencial es superar los inconvenientes que ha generado para los museos e instituciones públicas y privadas de naturaleza semejante, el cobro de impuesto al timbre y derechos notariales a las donaciones o contribuciones que se hacen con fines altruistas a este tipo de entidades.

El espíritu de este proyecto de ley no es otro que eliminar el cobro de este impuesto a donaciones entre vivos con el único fin de facilitar la llegada de estos bienes culturales a más Colombianos, sin las excesivas cargas tributarias que hoy recaen sobre quienes tienen el gesto noble y patriótico de entregar a la Nación parte de su patrimonio.

Proposición

Por las razones anteriormente expuestas solicito a la honorable Plenaria de la Cámara aprobar en segundo debate el Proyecto de ley 181 de 2003, *por la cual se desarrollan los artículos 50 y 54 de la Ley 397 de 1997 y se crean incentivos a las donaciones y contribuciones de mecenazgo para fomentar el incremento de las colecciones para el funcionamiento y desarrollo de los museos públicos y privados.*

Cordialmente,

Carlos Enrique Soto Jaramillo,

Representante a la Cámara, departamento de Risaralda.

TEXTO PARA SEGUNDO DEBATE**AL PROYECTO DE LEY NUMERO 181 DE 2003**

por la cual se desarrollan los artículos 50 y 54 de la Ley 397 de 1997 y se reconocen incentivos a las donaciones y contribuciones de mecenazgo para fomentar el incremento de las colecciones para el funcionamiento y desarrollo de los museos públicos y privados.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Con el objeto de promover lo dispuesto por los artículos 50 y 54 de la Ley 397 de 1997, el Gobierno Nacional, Ministerio de Cultura-

Unidad Administrativa Especial Museo Nacional y las entidades públicas competentes del sector cultural del orden departamental, distrital o municipal, quedan facultadas para recibir en donación bienes muebles e inmuebles, obras de arte y colecciones de arte, con destino o fomentar el incremento de las colecciones para el funcionamiento y desarrollo de los museos públicos y privados.

Artículo 2°. Los instrumentos públicos y documentos privados, que se otorguen o acepten en el país, o que se otorguen fuera del país pero que se ejecuten en el territorio nacional, en los que se haga constar la donación de bienes muebles e inmuebles con destino a los museos públicos del orden nacional, departamental o municipal y privados del país, por parte de personas naturales o jurídicas, no causará el impuesto de timbre nacional.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,

Carlos Enrique Soto Jaramillo,

Representante a la Cámara, departamento de Risaralda.

CAMARA DE REPRESENTANTES

COMISION SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SUSTANCIACION INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

Bogotá, D. C., 3 de junio de 2004.

Autorizamos el presente informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 181 de 2003 Cámara, 120 de 2003 Senado, *por la cual se desarrollan los artículos 50 y 54 de la Ley 397 de 1997 y se reconocen incentivos a las donaciones y contribuciones de mecenazgo para fomentar el incremento de las colecciones para el funcionamiento y desarrollo de los museos públicos y privados,* presentado por el honorable Representante *Carlos Enrique Soto Jaramillo.*

El Presidente,

Miguel Angel Rangel Sosa.

El Secretario,

Carlos Oyaga Quiroz.

TEXTO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 181 DE 2003 CAMARA, 120 DE 2003 SENADO

Aprobado en primer debate en la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, por la cual se desarrollan los artículos 50 y 54 de la Ley 397 de 1997 y se reconocen incentivos a las donaciones y contribuciones de mecenazgo para fomentar el incremento de las colecciones para el funcionamiento y desarrollo de los museos públicos y privados.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Con el objeto de promover lo dispuesto por los artículos 50 y 54 de la Ley 397 de 1997, el Gobierno Nacional, Ministerio de Cultura-Unidad Administrativa Especial Museo Nacional y las entidades públicas competentes del sector cultural del orden departamental, distrital o municipal, quedan facultadas para recibir en donación bienes muebles e inmuebles, obras de arte y colecciones de arte, con destino o fomentar el incremento de las colecciones para el funcionamiento y desarrollo de los museos públicos y privados.

Artículo 2°. Los instrumentos públicos y documentos privados, que se otorguen o acepten en el país, o que se otorguen fuera del país pero que se ejecuten en el territorio nacional, en los que se haga constar la donación de bienes muebles e inmuebles con destino a los museos públicos del orden nacional, departamental o municipal y privados del país, por parte de personas naturales o jurídicas, no causará el impuesto de timbre nacional.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

En los términos anteriores fue aprobado el Proyecto de ley número 181 de 203 Cámara, 120 de 2003 Senado, *por la cual se desarrollan los artículos*

50 y 54 de la Ley 397 de 1997 y se reconocen incentivos a las donaciones y contribuciones de mecenazgo para fomentar el incremento de las colecciones para el funcionamiento y desarrollo de los museos públicos y privados, según consta en el Acta número 023 del 2 de junio de 2004.

El Presidente,

Miguel Angel Rangel Sosa.

El Secretario,

Carlos Oyaga Quiroz.

INFORMES DE COMISION ACCIDENTAL

**INFORME DE COMISION ACCIDENTAL DE CONCILIACION
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 059 DE 2002 SENADO
Y 277 DE 2003 CAMARA**

por la cual se modifica el literal c) del artículo 5° de la Ley 278 de 1996.

Bogotá, D. C., 26 de mayo de 2004

Doctores

GERMAN VARGAS LLERAS

Presidente del honorable Senado de la República

ALONSO RAFAEL ACOSTA OSIO

Presidente de la honorable Cámara de Representantes

Respetados Presidentes:

En cumplimiento de la honrosa designación que nos ha hecho las mesas directivas del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes para conciliar las diferencias entre los textos aprobados por la plenaria del honorable Senado de la República el día 28 de mayo de 2003 y por la plenaria de la honorable Cámara de Representantes el día 15 de diciembre de 2003, del Proyecto de ley número 059 de 2002 Senado, y el 277 de 2003 Cámara, *por la cual se modifica el literal c) del artículo 5° de la Ley 278 de 1996*, dentro del término señalado y de conformidad con lo establecido en el artículo 188 de la Ley 5ª de 1992 y del artículo 161 de la Constitución Política, los suscritos Senadores y Representante a la Cámara nos permitimos rendir el informe respectivo en los siguientes términos:

Comparados y estudiados los textos aprobados por las dos Cámaras hemos encontrado que las diferencias entre los textos se circunscriben al número de Representantes toda vez que el texto aprobado en la honorable Cámara de Representantes estableció que en representación de las confederaciones de sindicatos estarían tres (3) miembros con sus respectivos suplentes, en representación de los pensionados como estaba en la Ley 278, un (1) representante, y uno (1) en representación de los desempleados, para un total de cinco (5). Por su parte el texto aprobado en la plenaria del honorable Senado de la República establecía que en representación de las confederaciones sindicales estarían cinco (5) miembros con sus respectivos suplentes, dentro de los cuales tendría que estar representado uno (1) por los pensionados y uno (1) más en representación de los desempleados, para un total de seis (6).

Luego de analizar los dos textos propuestos y teniendo en cuenta que en ambas propuestas están representados, el sector sindical, los pensionados y los desempleados, quienes no tenían representación en la Ley 278, lo que dio origen a la presente iniciativa y atendiendo a que en el texto aprobado en la Cámara el número de representantes es impar, además de conservar el número de cinco (5) representantes, en igual proporción a los representantes de los gremios y del gobierno, se acoge el texto aprobado en la Cámara de Representantes, el cual es del siguiente tenor.

Artículo 1°. Modificase el literal c) del artículo 5° de la Ley 278 de 1996, por la cual se reglamenta la composición y el funcionamiento de la comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales el cual quedará así:

1. Tres (3) representantes, con sus respectivos suplentes personales, designados o removidos por las confederaciones sindicales más representativas del país, determinadas con base en el número de afiliados que cada una de estas posea al momento de la elección, según censo que en tal sentido elabore el Ministerio de la Protección Social.

2. Un (3) representante con su respectivo suplente de los pensionados que se rotarán cada cuatro años entre las dos (2) confederaciones de pensionados más representativa.

3. Un (1) representante de los desempleados que se rotará cada cuatro (4) años entre las dos (2) asociaciones de desempleados más representativa del país, determinadas con base en el número de afiliados que cada una de estas posea al momento de la elección según censo que para el efecto elabore el Ministerio de la Protección Social.

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

Piedad Córdoba Ruiz, Alfonso Angarita Baracaldo, Gustavo Sosa Pacheco, honorables Senadores; Carlos Ignacio Cuervo Valencia, honorable Representante a la Cámara.

CONTENIDO

Gaceta número 266-Viernes 11 de junio de 2004

CAMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Ponencia para primer debate y texto propuesto a los Proyectos de ley números 092 de 2003, 135 de 2003 Cámara acumulados, por la cual se establece el marco regulatorio de la actividad postal en Colombia y se dictan otras disposiciones.	1
Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 173 de 2003 Cámara, 087 de 2003 Senado, por la cual se regula el hallazgo de bienes por miembros de la fuerza pública.	8
Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 183 de 2003 Cámara, 072 de 2003 Senado, por la cual se reglamentan las actividades de cabildeo.	10
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 234 de 2004 Cámara, por la cual se modifican los artículos 63, 65 y 66 de la Ley 142 de 1994.	13
Ponencia para segundo debate y texto al Proyecto de ley número 008 de 2003 Cámara, por medio de la cual se autoriza la afiliación del Archivo General de la Nación, la Biblioteca Nacional y el Museo Nacional a organismos internacionales y se dictan otras disposiciones.	16
Ponencia para segundo debate y texto propuesto y texto al Proyecto de ley número 096 de 2003 Cámara, por la cual se adiciona al artículo 16 de la Ley 163 de 1994 la implementación de tarjetones en sistema Braille para las elecciones.	17
Ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones y texto definitivo al Proyecto de ley número 119 Cámara 2003, por medio de la cual se declaran unas zonas de interés público para la política ambiental del Estado, se ordena la recuperación de sus ejes ambientales para la reserva y protección forestal y se dictan otras disposiciones.	18
Ponencia para segundo debate y texto al Proyecto de ley número 181 de 2003 Cámara, por la cual se desarrollan los artículos 50 y 54 de la Ley 397 de 1997 y se crean incentivos a las donaciones y contribuciones de mecenazgo para fomentar el incremento de las colecciones para el funcionamiento y desarrollo de los museos públicos y privados.	23
INFORMES DE COMISION ACCIDENTAL	
Informe de Comisión Accidental de Conciliación al proyecto de ley número 059 de 2002 Senado y 277 de 2003 Cámara, por la cual se modifica el literal c) del artículo 5° de la Ley 278 de 1996.	24