



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123-9066

AÑO XIII - Nº 385

Bogotá, D. C., viernes 23 de julio 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

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 31 DE 2004 CAMARA

*por medio del cual se adicionan los artículos 310
y 328 de la Constitución Política de Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónase el artículo 310 de la Constitución Política con el siguiente texto: "El Departamento del Amazonas se constituirá como Departamento Especial y se regirá, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para otros Departamentos, por las normas que en materia administrativa y política, aduanera, tributaria, de comercio exterior, de fomento económico, y comercial, ambiental y turística establezca el legislador".

La preservación de sus recursos naturales, la protección del medio ambiente, la defensa y fortalecimiento de sus fronteras, y el resguardo de la identidad cultural indígena; serán los pilares sobre los cuales el Congreso de la República y el Gobierno Nacional cimentarán el desarrollo del departamento.

Parágrafo transitorio. Para el caso específico del Departamento del Amazonas, el Congreso de la República dispondrá de una (1) legislatura para la promulgación de las leyes que reglamenten las materias especiales de que trata la adición del artículo 310 de la Constitución Política. De no hacerlo el Gobierno Nacional, dentro del año (01) siguiente y por una sola vez expedirá mediante decretos con fuerza de ley la correspondiente reglamentación; previa consulta popular donde solo participarán los inscritos en el censo electoral departamental.

Artículo 2°. Adiciónase el artículo 328 de la Constitución Política con el siguiente texto:

La ciudad de Leticia capital del departamento del Amazonas, será organizada como Distrito Turístico, Ambiental y Etnico. La ley dictará un estatuto especial sobre su régimen fiscal y administrativo para el fomento económico y turístico; la preservación del medio ambiente y el aprovechamiento de sus recursos naturales.

Al Distrito Turístico, Ambiental y Etnico de Leticia, se le aplicará lo dispuesto en el inciso 5° del artículo 356 de la Constitución Política.

Artículo 3°. El presente acto legislativo rige a partir del momento de su aprobación.

Autores,

Ermínsul Sinisterra Santana, Octavio Benjumea Acosta, honorables Representantes; Francisco Rojas Birry, Luis Carlos Avellaneda T., honorables Senadores.

Apoyan,

Carlos Gaviria Díaz, honorable Senador; Ramiro Luna Conde, Germán Navas Talero, Sergio Diazgranados, Javier Tato Alvarez, Wellington Ortiz Ortega, Béner Zambrano Erazo, José I. Bermúdez Sánchez, Myriam Alicia Paredes, honorables Representantes; Mauricio Pimiento Barrera, honorable Senador; Alvaro Ashton Giraldo, Manuel de Jesús Berrío, Jaime Dussán Calderón, Alexander López Maya, Omar Flórez Vélez, Jorge Ramírez Urbina, Venus Albeiro Silva, María Isabel Urrutia, Jaime E. Canal Albán, Carlos Ramiro Chavarro C., Lorenzo Almendra V., Jorge Luis Caballero C., honorables Representantes; Jorge Enrique Robledo, Antonio Peñaloza N., honorables Senadores; Gustavo Petro Urrego, Wilson Borja Díaz, Jaime Darío Espeleta H., Julio E. Gallardo A., Carlos Julio González V., Clara I. Pinillos A., Luis E. Salas Moisés, Luis Guillermo Jiménez T., Griselda Janeth Restrepo, honorables Representantes; Ciro Ramírez, honorable Senador; Dixon Tapasco, honorable Representante; Gabriel Zapata Correa, Antonio Navarro Wolff, Gerardo A. Jumí Tapias, Javier Cáceres Leal, Piedad Córdoba Ruiz, Juan Manuel López, Juan Carlos Martínez S., honorables Senadores; José Gerardo Piamba, Hugo Ernesto Zárrate, Edgar Fandiño Cantillo, Oscar A. Arboleda Palacio, honorables Representantes; Samuel Moreno Rojas, honorable Senador; Armando Amaya Alvarez, José J. Vives Pérez, César Negret Mosquera, José Gonzalo Gutiérrez, Carlos A. Zuluaga Díaz, Rosmery Martínez Rosales, Omar A. Baquero Soler, Reginaldo Montes Alvarez, honorables Representantes.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El Departamento del Amazonas, erigido como tal mediante artículo 309 de la Constitución Nacional, y reglamentado al igual que las antiguas intendencias y Comisarías por el gobierno del entonces Presidente César Gaviria Trujillo mediante Decreto 2274 del 4 de

octubre de 1991, en uso de las facultades extraordinarias dadas por el Constituyente mediante artículo 39 transitorio de la misma; enfrentaba ese año un reto inmenso, acompañado de hálitos de esperanza y compromiso de su comunidad en la construcción de derroteros de progreso, igualdad, confraternidad y hermandad con su entorno regional, nacional y fronterizo.

Pero ese nuevo estatus mediante el cual la Asamblea Constituyente de 1991, pretendía extender un nuevo *Estado Social de Derecho, descentralizado, con autonomía en sus entidades territoriales, democrático, participativo y pluralista, fundado en el respeto de la dignidad humana, la solidaridad y la prevalencia del interés general*¹, a una región abandonada, sumida en sus necesidades, dependiente en su esencia del Gobierno Central, dada más a la construcción de país en el devenir diario de sus habitantes, que al impulso constructor y generador de progreso de los gobiernos nacionales y al apoyo del sector privado; al cabo de 12 años y frente a su realidad actual, entiende que necesita más que eso. Más que un estatus de ente territorial intermedio. Sus particularidades no lo semejan en nada con el resto de sus iguales en el país.

El presente acto Legislativo, pretende subsanar el equívoco histórico del Constituyente que mediante canon constitucional igualó al Amazonas con el resto de Departamentos del país y que el Legislativo y Ejecutivo han continuado en el orden Legal y fiscalista. Ese trato igualitario en toda esfera y en todo accionar del Estado Central, lejos de acercar a ese Estado pretendido por los detentadores del poder de reformar nuestra constitución al Amazonas Colombiano, sume en indiferencia a sus habitantes y crea en ellos un sentimiento de desesperanza donde el tufillo a abandono y olvido mezclados con sus necesidades más sentidas han convertido a su Estado en uno distante, ajeno y neófito en el conocimiento de un Amazonas que parece interesar a todo el mundo, menos a aquel que detenta parte de ella y que tiene en sus manos la potencial riqueza del presente y venideros siglos.

Es curioso, pero la particularidad y las características poblacionales, sociales, ambientales, económicas, territoriales y de ubicación geográfica; han convertido la legislación colombiana en inocua por momentos, indiferente a su diario vivir, algunas veces inaplicables y muchas veces culpable de su atraso, desorganización territorial y haciéndolo sentir obsoleto en su función social como ente territorial intermedio. El Amazonas siente que el Administrativo y el Legislativo bailan a un ritmo que no es el suyo y que dado su tipo no puede aprender. Siente que mientras el Ejecutivo le habla de metas fiscales, de austeridad, de rentabilidad y de generación de recursos en pesos, olvida que su riqueza radica en lo ambiental, en lo ecológico, en lo étnico, en la condición particular de ser tripartita en sus fronteras; que mientras el Legislativo le exige miles de habitantes y de recursos propios a sus Corregimientos Departamentales, para gozar de un mínimo de autonomía, de democracia participativa que es lo que su Constitución le brinda, ellos, que ni siquiera unidos cumplen con lo exigido, llevan años haciendo país y construyendo Constitución, sin el derecho de gozar de sus preceptos territoriales mínimos.

De todo lo anterior se deduce que lo que requiere el Departamento del Amazonas, es una legislación especial que aproveche sus potenciales y sea acorde con sus condiciones; que si bien es cierto, existe un principio de responsabilidad para con la Nación representada en el Gobierno Central con sus políticas en el campo económico, social, de manejo de la seguridad nacional y de lucha contra la corrupción, lineamientos básicos de la tendencia actual de los Gobiernos tanto nacionales como extranjeros y parece hacia el futuro no variar; igual que el apego a la Constitución y las leyes Nacionales. Estos principios de gobierno y reglamentarios se amalgamen dentro de la realidad propia de nuestra región y de allí se impulse un departamento próspero, responsable con sus habitantes y su entorno Nacional, y lo más importante preserve para bien de la humanidad el potencial ambiental que convierte la Amazonia en el “Pulmón del Mundo”.

Es por lo someramente expuesto y por lo a continuación escrito donde trataremos de recordar a ustedes y al pueblo colombiano lo que

muchos ya conocen de la historia del Amazonas que no hace más que hinchar de orgullo patriótico a quienes escribimos, al recordar la hazaña de nuestros antepasados por preservar este terruño colombiano, así como entristece a los mismo mirar los miles de kilómetros que hemos perdido por diferentes motivos y que no son en el presente acto objeto de reproches, sino por el contrario, busca subsanar y resguardar lo que hoy nos queda. Igual trataremos de ilustrarles en algo la realidad actual del Departamento del Amazonas en el campo económico, territorial, de fronteras y su preservación, de seguridad, étnico y de finanzas públicas. Todo esto, con un solo objetivo, convencerlos de la conveniencia del presente acto legislativo, de la conveniencia de elevar a canon Constitucional un tratamiento especial para el Amazonas, con el fin de que el Congreso desarrolle unas normas acordes con lo que necesita el Departamento que detenta para nosotros y el mundo el patrimonio más valioso que podemos preservar para nuestra heredad.

1. El Departamento del Amazonas y sus generalidades

Es el Departamento más extenso del país con una superficie de 109.665 km², y a la vez el menos poblado con un total de 78.403² habitantes, es decir su densidad poblacional es de 0,5 habitantes por kilómetro cuadrado.

Su capital Leticia (41.767 hab.)³, es el centro poblacional y urbano más importante, allí tienen asiento las instituciones de carácter público nacionales y departamentales más importantes, igual que el comercio – que aunque incipiente– abastece al resto del Departamento. Tiene otro municipio ubicado sobre la misma ribera del río Amazonas-Puerto Nariño (7.004 hab.)⁴–, el resto del departamento está fragmentado en nueve (9) divisiones territoriales, llamados “Corregimientos Departamentales”, quienes a la fecha mantienen dicha figura a pesar de la inconstitucionalidad ya declarada por la Corte Constitucional.

Es sin lugar a dudas, la reserva forestal del mundo que acompañada de su riqueza hídrica convierten a Colombia en el poseedor de una porción del territorio que atesora para nuestro planeta la “fabrica de aire puro” sobre la cual el mundo desea invertir para su preservación.

2. El Departamento del Amazonas y su historia

La información sobre el Amazonas en las primeras décadas del S. XIX es muy escasa. Lo que se sabe y en algo data la historia, es que en épocas de colonia perteneció a la Provincia de Popayán, después a Boyacá, al Caquetá de donde se desprendió en 1929 para convertirse en Comisaría; en 1931 en Intendencia; y en 1934 se determinó darle una especial importancia, ya que fue objeto de una guerra con el Perú creándose la Comisaría Especial del Amazonas; figura que subsistió hasta la Constitución de 1991, en virtud de la cual pasó a ser departamento.

La historia del Amazonas en los anaqueles de nuestras bibliotecas es mínima; y solo empieza a escribirse con el triste y trágico episodio de la Casa Arana, posteriormente registrada en Londres (26 sep. 1907) como La Peruvian Amazon Company Limited, gracias a convenio existente entre los dos países (Perú-Inglaterra). En esas escrituras se abrogaban el derecho de explotar 12.000 millas cuadradas de lo que hoy es el Amazonas Colombiano; cálculos no ciertos, ya que como consta en escritos “Julio César Arana logró que el Ministerio de Fomento Peruano le expidiera un título de propiedad sobre un inmenso lote de terreno denominado Putumayo con una superficie de 5.000.774 hectáreas cuadradas, ubicado en ambas márgenes del río Putumayo. Este hecho violaba la soberanía Colombiana...”⁵; y que la influencia del mismo “alcanza una extensión de 200.000 millas cuadradas”⁶.

Dicha Compañía (1895-1912), que tuvo su principal asiento en La Chorrera y una subsidiaria en El Encanto (hoy Corregimientos Dptales.),

¹ Inciso 2º artículo 1º. Constitución Política de Colombia.

² ESTADISTICA DANE. Proyección a 30 de junio de 2004.

³ *Ibíd.*

⁴ *Ibíd.*

⁵ HISTORIA DE LA AMAZONIA, González B. Jorge. Mineducación. Diciembre 1998. Página 110.

⁶ *Ibíd.* Página 112.

igual que centenares de campamentos de recolección y embarque diseminados en toda la extensión descrita y teniendo como fin la explotación del caucho; no solo fue el primer intento de “raponazo” al territorio Amazonense por parte del Perú en detrimento de nuestra soberanía; sino que fue sin duda alguna después de la colonización Española, el mayor genocidio cometido contra nuestros indígenas, estadísticas consultadas hablan de “unos 40.000 indígenas muertos, posiblemente más de la mitad de la población de la región”⁷.

Los vejámenes cometidos por patronos y empleados del señor Arana son escalofrantes, pero bastará uno de esos casos para ilustrarnos de la alta cuota que tuvieron que pagar nuestros antepasados para empezar a voltear los ojos del mundo y nuestra Nación a esta tierra hasta ahora olvidada ... “Un brasilero de apellido Braga, declaró ante la sociedad esclavista ... El mismo Jiménez, capturó a un Jefe Indígena llamado Tiracabuaca y a su mujer y les dijo que si en ocho días no aparecían los miembros de su tribu, los mataría ... Como no aparecieron por obvias razones, el mismo los roció con Kerosén y les prendió fuego. Ellos apenas alcanzaban a dar horrendos alaridos que retumbaban en la selva y a encomendarse a su Dios o ser superior que llamaban ‘Usianamú’”⁸.

Dicho accionar no solo se limitó al exterminio, también sustrajo de nuestros territorios mucho de nuestra cultura y expropió parte de nuestras etnias “Mirañas y Boras fueron llevados al Perú, por los capataces de Arana, en especial cuando se inició la reivindicación territorial en el interfluvio Caquetá Putumayo por parte de Colombia. La mayoría murió por enfermedades, y los sobrevivientes aún viven allá ... De los 15.000 Bora-Miraza, solo quedan hoy 1.050, de los cuales 450 viven en Colombia”⁹.

Finalmente fue el gobierno inglés –utópicamente– y ante el desdén colombiano que en 1912 ordena la liquidación obligatoria de la Empresa cauchera de los Arana. El liquidador de la misma señor Julio César Arana duró 10 años en esa tarea, posteriormente se hace elegir Senador y muere tranquilo; claro, no sin antes hacerse pagar en 1939 del Gobierno colombiano una suma de 200.000 dólares por el Predio Putumayo y sus mejoras, cancelándole 40.000 en ese tiempo y el restante en 1964 por medio de la Caja Agraria.

Pero no solo los indígenas tienen su historia, muchos colonos aportaron sus vidas en la preservación de este territorio para Colombia. El Departamento del Amazonas, tiene a su haber los dos últimos incidentes armados con un país extranjero; el combate con los peruanos en La Pedrera (1910-1911), consistente en el primer impulso de Colombia por recuperar el Amazonas en manos del Perú, allí 63 hombres al mando del General Gamboa se enfrentaron al comandante peruano Oscar Benavides al mando de 500 hombres y 4 cañoneros, tamaño batalla desigual terminó con el retiro de nuestros soldados; en 1911 se firmó un acuerdo de fin de hostilidades por los cónsules de ambos países que permitió la retirada de los soldados de La Pedrera y Puerto Córdoba.

Y nuestro último conflicto externo, Perú a pesar de haber suscrito el 24 de marzo de 1922, un tratado firmado por su Ministro de Relaciones Exteriores Alberto Salomón y nuestro Ministro Plenipotenciario en Lima Fabio Lozano Torrijos, donde se zanjaban las diferencias limítrofes (aprobado por el Congreso Colombiano mediante Ley 55 de octubre 30 de 1925). El 1º de septiembre de 1932, remozando sus deseos colonizadores, incursionó sobre la ciudad de Leticia y apresó al doctor Alfredo Villamil Fajardo, entonces intendente del Amazonas, y toma el control de la población.

Allí nace la mayor demostración de solidaridad para con lo que los colombianos identificaron como suyo, uniéndose la sociedad y sus instituciones en un solo deseo, recuperar para sí el Amazonas. Quizás la mejor síntesis de lo sucedido al interior de nuestra patria –en dicho momento– y que nos llevó a la victoria, la hace la Cámara de Comercio del Amazonas en un trabajo llamado Amazonas un Mundo para Colombia, que en su página tercera y bajo el título “*En 1932 Colombia fue solidaria con Leticia*” expresa:

“Las tres figuras nacionales que se habían disputado la Presidencia de la República en 1930, parecían destinados a llevar vidas separadas. El conflicto de Leticia de 1932 los unió en defensa de la integridad: Olaya Herrera, en uno de los mayores aciertos de su gobierno. El país realizaba la unidad de los colombianos ante una invasión extranjera, Guillermo Valencia, arropado en la gloria literaria más sólida de Colombia y de su tiempo, lideró la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, y Vásquez Cobo, tendría el Comando de la Expedición Militar...”

En Bogotá y las ciudades grandes y pequeñas del país existía a todas horas una manifestación ambulante de patriotas y las señoras depositaban sus alhajas familiares en el Banco de la República para contribuir a la Defensa Nacional. Jóvenes ‘filipichines’ como se les llamó entonces iban a la Escuela Militar...”

El país vibró emocionado como en las mejores épocas de su historia; Laureano Gómez en el Senado pronunció la frase más sonora del momento: ‘¡Paz, paz en el interior, guerra, guerra en las fronteras!’...”

El doctor Santos recomendaba al Presidente: ‘De la ruina económica y del papel moneda convaleceremos más tarde o temprano, pero una derrota o una solución mediocre, serían un golpe irremediable para el espíritu nacional. Empuja a Colombia a un esfuerzo decisivo que equivaldría a segura victoria dando a nuestros pueblos ardientes ideales patrióticos y serás acreedor a eterna gratitud Colombiana. Si de esta aventura no sacamos el alma colombiana fortalecida y orgullosa todo estará perdido’”¹⁰.

Síntesis que vislumbra lo que en su época significó para Colombia la defensa de esta parte de su territorio. Este Acto de Reforma Constitucional, pretende con las consabidas diferencias unir en torno a la preservación del Departamento del Amazonas todas las tendencias políticas e ideológicas con un solo objetivo, la anhelada y necesaria Legislación Especial que tutele para Colombia y la Humanidad su tesoro máspreciado.

3. El Departamento del Amazonas y su división territorial

Integrado por once (11) subdivisiones territoriales a su interior; cuenta con dos (2) municipios, Leticia –su capital– y Puerto Nariño, ubicados sobre orillas del río Amazonas; y nueve (9) “Corregimientos Departamentales”, La Pedrera y Puerto Santander (orillas del río Caquetá), Mirití (río Mirití), La Chorrera (río Igara-Paraná), La Victoria (río Apaporis), Tarapacá, El Encanto, Puerto Arica y Puerto Alegría (río Putumayo).

Dentro de las anteriores subdivisiones, conviven otras formas de dividir que tienen sustento legal y ellas son: los Resguardos Indígenas, los Parques Naturales, la Reserva Forestal y las sustracciones a la reserva.

Lo complicado de la pasada división territorial se da, precisamente en que a la fecha, casi el 93% de la división interna del departamento no se encuentra reglada ni constitucional, ni legalmente; es decir, el Amazonas, en cuanto a esa gran porción de su territorio que ocupan los ya inconstitucionales “Corregimientos Departamentales” se encuentra en un limbo jurídico-administrativo, y como consecuencia de la Sentencia C-141 de 2001 de la Corte Constitucional, se pone en entredicho el principio de legalidad que todo servidor público detenta en cada una de sus actuaciones y que está revestida de esa autoridad innata que significa el representar al Estado colombiano y cada una de sus instituciones en la forma en que lo prevé nuestra Constitución Política y desprendida de ella la ley y los actos administrativos.

⁷ LA CASA ARANA, Pineda, 1987. Página 37.

⁸ AMAZONIA COLOMBIANA, Britto Garrido Guillermo. Noviembre 1991. Páginas 125-126.

⁹ HISTORIA DE LA AMAZONAS, González B. Jorge. Mineducación. Diciembre 1998. Páginas 112-113.

¹⁰ AMAZONAS, UN MUNDO PARA COLOMBIA. Cámara de Comercio del Amazonas. 2002.

La mentada sentencia –que más adelante a grandes rasgos explicaremos– entra a resolver la demanda que por vicios de inconstitucionalidad cree el autor presenta el artículo 21 del Decreto 2274 de 1991 y que trata directamente sobre las figuras territoriales denominadas Corregimientos Departamentales. Teniendo como acertada solución la *inconstitucionalidad* del recordado artículo y su consecuente sustracción del ordenamiento legal y con ello el contorno de desconocimiento y abandono en el cual se encuentra hoy sumida esa gran mayoría del Departamento del Amazonas y principalmente esos compatriotas que representan una extensión de nuestra nacionalidad, de nuestra cultura y que con su lucha diaria hacen patria en lugares fronterizos –donde se encuentran ubicados la gran mayoría– y de difícil acceso.

Es importante saber, que la Corte previó el caos que dicha decisión podía traer en todos los campos de la Administración, no solo en lo interno, sino en la relación para con los demás entes territoriales y las instituciones del Estado, caos hoy minimizado pero que no nos puede sustraer de nuestra responsabilidad política de dar a todos los colombianos el bienestar mínimo de saberse nacionales mediante la extensión cierta de un territorio constitucionalmente reconocido y con ello el principio de autoridad elegida democráticamente, de legalidad, bienestar y demás beneficios de un *Estado Social de Derecho*¹¹; hoy no tan claros en esta gran porción de territorio Colombiano. Por ello le dio una Inconstitucionalidad Diferida, para que el Legislativo en “*un plazo de dos legislaturas*”¹² reglamentara lo atinente a la figura territorial atípica que nos ocupa.

En uso de dicho lapso y facultad, la entonces Representante a la Cámara por el Vaupés María Eugenia Jaramillo Hurtado, presentó el Proyecto de ley número 032 de 2001 Cámara de Representantes y 198 de 2001 Senado, “por medio de la cual se dictan normas tendientes a la transformación de los Corregimientos Departamentales”. Que finalmente fue aprobado en último debate por el Senado en el mes de junio de 2003; objetado por el ejecutivo a los pocos días (7 de julio de 2003) por inconstitucional; objeciones acordes con la ya existente jurisprudencia constitucional frente a situaciones y reglamentaciones semejantes. Lo cual no le augura futuro en la revisión que todavía cursa en la Corte Constitucional.

3.1 La Sentencia C-141 de 2001

La figura de Corregimientos Departamentales, es de origen Intendencial y Comisarial, por ende son de ubicación exclusiva en los departamentos que antes de la promulgación de la Constitución de 1991 tenían ese carácter territorial. Dichos, trascendieron su sustento constitucional, gracias al Decreto 2274 de 1991, que en su artículo 21 estableció que “*los Corregimientos de las antiguas Intendencias y Comisarias se mantendrán como divisiones departamentales*”¹³.

Este artículo del decreto citado, fue demandado en ejercicio de la acción pública de demanda de inconstitucionalidad; en la cual la parte actora, sustentó su pretensión en que dicha figura “*no les permite participar –a sus habitantes– en igualdad de condiciones en los ingresos corrientes de la Nación y de otras transferencias que reciben los habitantes de un municipio o resguardo indígena*”¹⁴; tampoco les permite “*elegir a sus mandatarios locales, pues el Corregidor Departamental es un agente del Gobernador, de su libre nombramiento y remoción*”¹⁵; y se desconoció “*que el municipio es la entidad básica del ordenamiento político-administrativo*”¹⁶.

La Corte, al resolver, no acogió en su gran mayoría lo expuesto por el accionante, pero declaró la Inconstitucionalidad diferida de dicho artículo por considerar que “*...tiene vocación permanente, ya que ese cuerpo normativo en ningún lugar establece que esos Corregimientos, en un determinado momento, serán transformados en municipios, o serán incorporados en un municipio...*”¹⁷.

“*Esta permanencia indefinida de los Corregimientos Departamentales hace, que la regulación se torne inconstitucional, ya que ... la figura solo tenía justificación constitucional como instrumento de transición ... , no solo la norma acusada no estableció un límite en*

el tiempo a la figura, sino que la Corte constata que no ha existido una estrategia deliberada destinada a incorporar, en un tiempo razonable, todas estas zonas en el régimen municipal previsto por la Carta”¹⁸. (Subrayado fuera de texto).

Termina la Corte de forma categórica aseverando que “*...la preservación de los Corregimientos Departamentales no solo contraviene la estructura territorial prevista por la Carta, sino que afecta el derecho de participación de los habitantes de estas zonas, que no pueden elegir directamente a todas sus autoridades locales. Es pues indispensable que esa situación inconstitucional no se siga prolongando en el tiempo*”¹⁹. (Subrayado y negrillas fuera de texto).

Conocido el tiempo dado por la Corte de dos legislaturas a partir del momento de su decisión, y tomada dicha definición –de legislatura– al tenor del artículo 138 de la Constitución encontramos que entre el 20 de julio de 2001 al 20 de junio de 2002, se surtió la primera; y entre el 20 de julio de 2002 a junio 20 de 2003, la segunda. Es decir, aunque suene a utopía existe una gran porción del territorio colombiano que de “Hecho” lo es, pero que el “Derecho” no ampara ni reconoce dentro de su legislación.

Y es que para darle ese reconocimiento, es necesario un régimen especial en lo territorial para el Amazonas, no es posible ni la anexión de estos a los municipios existentes en el Amazonas, porque la distancia que los separa es abismal y su gobernabilidad estaría en entredicho; tampoco y sería una irresponsabilidad la creación de nueve (9) municipios. Ya que paradójicamente estas nueve subdivisiones territoriales que en suma significan aproximadamente el 92% del departamento con sus 104.268 km² aproximadamente, de 109.665, apenas en lo poblacional tienen 25.548²⁰ habitantes, y la potencial recaudación de recursos propios, en nada se acercan a lo exigido por la ley. Por ello, la normatividad vigente en la Ley 136 de 1994 artículo 8° (modificado Ley 617/00, art. 15) que establece como pilares de exigibilidad un mínimo de catorce mil (14.000) habitantes y unos ingresos corrientes de libre destinación equivalente a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales vigentes durante un período de cuatro años; es de lejos inalcanzable y consecuentemente inaplicable para estos entes.

Todo lo expuesto nos retrotrae al propósito principal del presente; legislación especial, acorde y responsable; con las metas fiscales del país, consistente en la creación de entes territoriales viables hacia el futuro; responsables con el grupo de colonos nativos que ocupan parte de su territorio; con la preservación de sus fronteras; con la conservación y mantenimiento de su riqueza ambiental; y ante todo con esa ancestral raza indígena que necesita para sí un espacio geográfico que permita la custodia de su milenaria cultura, su forma propia de interrelacionarse entre sí y para con los demás, atesorando lo que constitucionalmente se les reconoce, “sus usos y costumbres”.

Ese espacio de concertación en lo territorial es lo que tiene que abrirse en lo Constitucional para que de forma armonizada y acorde con su realidad se dé lo necesitado por el Departamento, dando a luz el verdadero precepto legal que debe regir en estos casos, **tratar de forma desigual lo que es desigual**.

¹¹ Artículo 1°. De los principios fundamentales. Constitución Política.

¹² Sentencia C-141 de 2001. Corte Constitucional. M.P. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

¹³ Artículo 21 (Inconstitucional). Decreto 2274 del 4 de octubre de 1991.

¹⁴ Sentencia C-141 de 2001. Corte Constitucional. M.P. ALEJANDRO MARTINEZ. III La demanda.

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ Sentencia C-141 de 2001. Corte Constitucional. M.P. ALEJANDRO MARTINEZ. VI Consideraciones y fundamentos numeral 17.

¹⁸ *Ibíd.* Numeral 16.

¹⁹ *Ibíd.* Numeral 20.

²⁰ ESTADISTICA DANE. Proyección a 30 de junio de 2004.

4. El Departamento del Amazonas y lo étnico

Solo para recordar la importancia del indígena y su preeminencia en este territorio ancestralmente suyo, bastará el saber que el nombre del departamento deriva de las bellas indígenas guerreras que encontraron los españoles en sus primeras exploraciones al Amazonas.

Ya hablamos del genocidio Arana, y todo lo referente a la historia se dedicó a los mismos en memoria de su invaluable sacrificio que disminuyó en mucho su población, también lo hicieron las posteriores bonanzas donde se utilizó con fines claros de explotación su mano de obra, las enfermedades traídas por los “blancos” menguaron esa riqueza racial, innata del Departamento del Amazonas.

Pero ese despojo de vidas fue acompañado por el cultural, el proceso de evangelización fue en principio catastrófico para una cultura milenaria, la imposición de la doctrina del único Dios verdadero, interrumpió y borró mucho del conocimiento y de la cultura indígena colombiana.

Hoy la población indígena es aproximadamente el 47% de la población, distribuida en 25 etnias, entre las que encontramos los Bora, Muinane, Witoto, Okaina, Yukuna, Mirañas, Carijonas, Andoques, Matapies, Makunas, Tanimukas, Cocama, Tukano, Cubeo, Tikunas, Muruy, Inga, Siona, Yaguas, Desano, Kabiari, Letuama, Karapana, Desano y Makú con 9 lenguas o dialectos.

La anterior población, se encuentra congregada en su gran mayoría en 21 Resguardos Indígenas: “Kilómetros 6 y 11 carretera Leticia-Tarapacá, 313 hab.; Arara en Leticia, 288 Hab.; San Antonio de los Lagos y San Sebastián en Leticia, 574 hab.; Santa Sofía y el Progreso en Leticia, 301 hab.; Nazaret en Leticia, 233 hab.; Isla de Ronda en Leticia, 230 hab.; San José del Río en Leticia, 229 hab.; La Playa en Leticia, 318 hab., San Juan de Los Parentes en Leticia, 76 hab.; Puerto Triunfo en Leticia, 104 hab.; Mocagua, Macedonia, El Vergel y Zaragoza en Leticia y Puerto Nariño, 893 hab., Puerto Nariño, 3.442 hab.; Comeyafú en Pedrera, 506 hab.; Puerto Córdoba en Pedrera, 287 hab.; Nanuya de Villazul en La Chorrera, 145 hab., Yaigoje-Apaporis en Pedrera, 1.946 hab.; Predio Putumayo en El Encanto, Chorrera, Pto. Santander, Pto. Arica, Pto. Alegría, 8.002 hab.; Cothue-Putumayo en Leticia, 993 hab.; Curare-Los Ingleses en Pedrera, 211 hab.; Camaritagua en Pedrera, 88 hab.; y Mirití-Paraná en el Corregimiento del Mirití, 1.274 hab.”²¹.

Esa minoría poblacional en un entorno que solo fue suyo, nos empuja a resguardar merecidamente para sus antepasados –con alta cuota de sacrificio y sangre– territorios de invaluable valor para su cultura. Preservar sus costumbres es dejar viva una huella de la humanidad, garantizar su expresión étnica es un deber para con quienes heredaron para nosotros esta Nación.

Eso pretende nuestra legislación especial, preservar su haber milenario, sus territorios y darles para sí instrumentos legislativos que les permitan perdurar por el resto de nuestra existencia. Y es ahí, en el segundo párrafo de la adición constitucional donde convertimos el “resguardo de la identidad Indígena” en el Departamento del Amazonas, en pilar constitucional del cual no podemos apartarnos para dictar las normas tendientes a impulsar el Amazonas como zona de importancia nacional y como eje de desarrollo autosostenible.

5. El Departamento del Amazonas y sus fronteras

El Departamento del Amazonas comparte fronteras con Brasil y Perú; fronteras que confluyen en la localidad de Leticia, dando a esta una calidad tripartita, que con el paso del tiempo ha dado nacimiento, sobre todo con Tabatinga-Brasil, a una ciudad hermanada en lo económico y en lo social.

Con ambos países antes de definir los límites actuales; en el Siglo XIX en comisiones encargadas de delimitar fronteras se perdió una gran porción del territorio Amazonense heredado de la Nueva Granada. Todo por el desdén del Gobierno Central que construía y pensaba un país central y norteño.

Con Perú, rige actualmente el tratado Lozano-Salomón de 1922, ya son conocidos por todos sus atropellos contra nuestra soberanía y su

particular interés por ampliar sus fronteras en lo que al Amazonas respecta; afortunadamente estos nunca han sido acompañados por una política estatal fuerte y bien planificada y sus localidades fronterizas, al igual que las nuestras, adolecen de muchas necesidades. En la actualidad podríamos decir que sus otrora aspiraciones colonizadoras, están enterradas en su problemática interna.

Su principal ciudad es Iquitos, con la cual existe un intercambio comercial importante, amén de ser Leticia un puerto intermedio entre esta y Manaus. Además en lo comercial existe el Convenio Colombo-Peruano, que al lado del Decreto 2685 de 1999, amparan las importaciones a la ciudad de Leticia. Su importancia la define la Cámara de Comercio del Amazonas en los siguientes términos: “*El Convenio con el Perú es importante para la economía regional, porque nos garantiza cierta estabilidad ante los frecuentes cambios de políticas nacionales*”²².

Frente a lo sucedido en materia de negociación de fronteras con Perú, es importante por ilustración, el análisis hecho al convenio vigente y suscrito por las dos partes el 24 de marzo de 1922 y ratificado por nuestro Congreso el 30 de octubre de 1925 mediante Ley 55: “*El tratado, en realidad le cedía al Perú ciento cincuenta mil (150.000) kilómetros cuadrados de manera general y ánimo ligero, gran parte del territorio colombiano que había usurpado en la enorme hoyo del Putumayo, con sus afluentes y afluentes ... Todas esas ventajas que le dimos al Perú, se llevaron a cabo a título oneroso, por el desespero de buscar un acuerdo; Perú, consiguió territorios sobre los cuales jamás ejerció soberanía, siquiera en forma transitoria*”²³. Lo que significa que el Genocidio Arana, no sólo minó nuestra riqueza étnica, sino que significó la pérdida de una gran porción de nuestro Amazonas.

En lo tocante a Brasil, los tratados vigentes son Vásquez Cobo-Martines de 1907, y García Ortiz-Mangabeira en 1922, teniendo como demarcación principal con el Departamento del Amazonas, la línea imaginaria Apaporis-Tabatinga. Otro gran beneficiado en las negociaciones del Siglo XIX.

Es sin lugar a duda el país que mayor visión tiene de la importancia geopolítica del Amazonas; su política de fortalecimiento de pueblos fronterizos demanda inversiones cuantiosísimas cada año, es tanta que ya empieza a crear un profundo desequilibrio en materia de inversión estatal y desarrollo entre las localidades de su frontera y las nuestras; claro ejemplo de ello se da entre la ciudad de Tabatinga y su gemela Leticia; siendo la primera una población más del Amazonas Brasileiro, la inversión en centros educativos e inclusive universitarios, en servicios públicos, en medios de transporte son de lejos muchísimo más grandes que las nuestras en “la capital de Departamento del Amazonas colombiano”. En infraestructura y en mejora de calidad de vida el gobierno Brasileiro crea bienestar en sus fronteras y con inversiones astronómicas sienta sus límites y su soberanía en la Amazonia, haciendo más vivible para quienes habitan las fronteras su territorio que el nuestro.

Su fuerte presencia militar en aras de proteger sus fronteras, es el común denominador en toda la línea imaginaria que nos divide, alrededor de bases militares como Ipiranga y Villa Bittencourt se han construido poblados que para la geografía brasilera son ínfimos, pero que cuentan a su haber como mínimo con una pista de aterrizaje pavimentada, servicio de agua y luz permanente y una conexión aérea constante; en contraste sus iguales colombianos Tarapacá²⁴ y La Pedrera²⁵ cercanas, la primera no cuenta con pista de aterrizaje y para conectarse con su país tiene que utilizar la de la localidad Brasileira y ambas tienen restringido el servicio de luz a 4 horas diarias y el de agua es casi inexistente.

²¹ MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. Oficina de Asuntos Indígenas.

²² AMAZONAS UN MUNDO PARA COLOMBIA. Cámara de Comercio del Amazonas. Página 31.

²³ AMAZONIA COLOMBIANA. Britto Garrido Guillermo. Noviembre 1991. Páginas 145-146.

²⁴ Corregimiento Departamental del Amazonas. Hoy figura territorial inconstitucional.

²⁵ *Ibid.*

Brasil en este segmento territorial es todavía un país con intenciones de expansión territorial, se conocen en La Pedrera casos de desplazamiento de hitos fronterizos y de colonización Brasileña más allá de sus fronteras. La explotación de recursos naturales por parte de Brasileños es conocida gracias a la poca presencia del Estado colombiano, esta extracción de riquezas se ha centrado en el oro, el río Puré y el río Caquetá (frente a Puerto Santander²⁶) fueron explotados por dragas brasileras –lanchas con motobombas que succionan de las laderas y profundidades del río material que es lavado y del cual sale el material precioso– actividad por cierto prohibida en Brasil por sus nefastas consecuencias sobre los ríos.

Pero lo anterior no preocupa tanto a los autores, como el siguiente extracto allegado por Internet que data de un texto de educación en los Estados Unidos llamado Introducción a la Geografía, utilizado en Junior High School y que con un mapa mutilado dice: *“Desde mediados de los ochenta, la más importante floresta del mundo pasó a ser responsabilidad de Estados Unidos de América (EUA) y de las Naciones Unidas. Es llamada como Pringa (Primera Reserva Internacional de la Floresta Amazónica), y su fundación fue dada por el hecho de que la Amazonia está en América del Sur, una de las regiones más pobres del mundo y cercada por países irresponsables, crueles y autoritarios. Fue parte de ocho países diferentes y extraños, los cuales son en su mayoría, reino de la violencia, tráfico de drogas, ignorancia y de pueblos sin inteligencia y primitivos. La creación de Pringa fue apoyada por todas las naciones del G-23 y fue realmente una misión especial para nuestro país (EUA) y un regalo para todo el mundo, visto que la posesión de estas tierras tan valiosas en manos de pueblos y países tan primitivos condenarían los pulmones del mundo con la desaparición y total destrucción en pocos años”*²⁷.

Indefectiblemente, lo perdido de la Amazonia en lo territorial es ya historia, sin embargo defender y salvaguardar lo que tenemos es un acto de soberanía que no debe tardar. El fortalecimiento de la presencia del Estado en los pueblos fronterizos, la reglamentación de los inconstitucionales “Corregimientos Departamentales” fronterizos es prioridad para generar autosostenimiento y poder canalizar recursos que subsanen sus necesidades.

Una política comercial fronteriza, como ampliación y modernización de convenios bilaterales existentes y el suscribir otros, el fortalecimiento legal y territorial de los resguardos Indígenas, la implementación en Leticia de la Primera Zona de Integración Fronteriza (ZIF) y una política de comercio exterior especial, coadyuvarían al fortalecimiento fronterizo de Colombia en la Amazonia.

6. El Departamento del Amazonas y su economía

La explotación artesanal y de mera subsistencia, ha sido el eje de la vida económica de los habitantes del Amazonas. Sus picos en este campo, los han marcado las bonanzas; a principios del Siglo XX el caucho, y sucesivamente las Piel y Tigrilladas, las tortugas (charapas, arrau y terecay), la coca, la madera, la pesca ornamental y comercial y el oro; han marcado hitos de “bonanza” para ciertos sectores de nuestra región, pero su paso poco ha dejado en bienestar, infraestructura e inversión permanente en dichas regiones, es decir, el lucro producto de las mismas han ido a parar a otros sitios, lejos del lugar de producción; en algo es excepción la comercialización del pescado fresco y salado, que aún están en el Departamento generando economía y con ello empleo.

El extractivismo, es lo que caracteriza las bonanzas y podríamos resumir al mismo y sus graves consecuencias, así: *“Consiste en el saqueo de un recurso natural que se encuentra en relativa abundancia en un medio. Se trata de un flujo o salida hacia el exterior, generalmente manejado por agentes externos. Otra característica es que la riqueza, producto de la explotación de este recurso, es acumulada en los países de destino del producto ... El lugar de extracción queda pobre y la abundancia del recurso seriamente disminuida para el futuro ya que se agota o disminuye demasiado el material explotado. La inversión que hacen los explotadores en la región es poca comparada con las ganancias”*²⁸.

El extractivismo es generalmente actividad desarrollada en los “Corregimientos Departamentales” y sus sectores, muy apartados del principal núcleo urbano del Departamento, Leticia, quien posee una economía algo más organizada y cuyos comercios surten el resto del poblaciones.

Ese sector –Leticia– es el que nos ocupa ahora; y no podríamos empezar a hablar del sector organizado en mentada ciudad, sin tocar el principal termómetro del mismo. El Desempleo que en los “Corregimientos Departamentales” podría llegar sin temor a equivocarnos al 95% de la población económicamente activa; en Leticia, es mucho menor gracias a este comercio y a las entidades oficiales allí asentadas; y aunque el DANE no posee estadísticas, la Cámara de Comercio del Amazonas establece para esta ciudad una población económicamente activa de 10.752 habitantes; de esta el 29% está empleada (4.017 hab.); 31% está subempleada (3.118 hab.); y la desempleada es del orden del 34% (3.617 hab.), no sin antes hacer la salvedad de que el *“desempleo tiende a incrementarse por los procesos de reestructuración de la Gobernación, Alcaldía, Hospital San Rafael”*²⁹, estadísticas que vislumbran en algo la grave crisis social sufrida por la población amazonense.

Y es que a pesar de la titánica labor de aquellos que quieren hacer empresa y construir con ella medios de subsistencia en pro de una vida digna; ese incipiente comercio encuentra en la lejanía de los principales acopios del país y en la políticas económicas, tributarias y fiscales que a nivel nacional se dictan las principales barreras que impiden su desarrollo.

La Cámara de Comercio del Amazonas al identificar los problemas del sector, los enuncia así: *“1. Lejanía y aislamiento. 2. Alto costo del transporte. 3. Deficiente infraestructura de transporte. 4. Inadecuadas políticas económicas. 5. Deficiencias tecnológicas y de capacitación, y 6. Reducido tamaño de mercado”*³⁰.

Esa economía de subsistencia, hecha para proveer su entorno, es sumamente dependiente; complica aún más su situación el hecho que el principal empleador, el Estado, tiende como en todos los lados a empujarse y con ello el poder adquisitivo de los amazonenses; y las bonanzas, efímeras y devastadoras en los campos ecológico, ambiental y social, no han sido ni nunca serán el motor que dinamice tan importante sector; por el contrario ataca su mayor riqueza.

Aún así, los principales sectores de la economía; son el sector industrial, que representa el 3.4% de los establecimientos mercantiles y genera 136 empleos; el sector de servicios representa el 36.3% de los establecimientos; y el sector comercial, de ellos el que más empleos directos genera 1.217 y representa el 60.3% de los establecimientos.

Ante el indefectible interés del sector público de aminorar su presencia en una economía regional sumamente dependiente de su accionar en lo económico, el acto de responsabilidad que sigue, es dar a nivel legislativo el impulso y los instrumentos necesarios para explotar sus riquezas y su posición estratégica. El fortalecer su comercio binacional, ser puerto en el río más caudaloso del mundo y cuya navegabilidad no se pone en duda, ser potencia ambiental que la convierte en atractivo internacional, y el ser el mejor campo para la aplicación del turismo en boga –el ecoturismo– entre otras cosas; vislumbra un futuro regional importante con capacidad de generar desarrollo autosostenible; por ello es menester una legislación que impulse su comercio y su economía regional con visión e impulso nacional e internacional.

7. El Departamento del Amazonas y sus finanzas públicas

“La situación fiscal del Departamento –Amazonas– es crítica desde hace varios años. Los gastos corrientes muestran un crecimiento mayor

²⁶ Corregimiento Departamental del Amazonas. Hoy figura territorial inconstitucional.

²⁷ Agencia de Noticias Culturales. Miércoles 28 de abril de 2004.

²⁸ DEPARTAMENTO DEL AMAZONAS. El hombre y su medio. Universidad Nacional. 1999. Página 59.

²⁹ AMAZONAS UN MUNDO PARA COLOMBIA. Cámara de Comercio del Amazonas. Página 36.

³⁰ *Ibíd.* Página 17.

que el de los ingresos lo que ha generado un incremento del déficit corriente y la acumulación de un pasivo creciente...”³¹; esa definición dada por el Ministerio de Hacienda, hace que el mismo en la tipología que permite ubicar a los departamentos lo haga en el Grupo 4 que “comprende los departamentos con indicadores que en su conjunto revelan una situación de insostenibilidad financiera, donde la mayor parte de las variables analizadas no muestra perspectivas de recuperación de mediano plazo...”³².

El acuerdo firmado por el departamento y sus acreedores en el año 2003, permite establecer como monto total de la deuda del mismo en \$15.000 millones de pesos, incluyendo las obligaciones tanto para el sector privado como para con la Nación.

La deuda con esta última, tiene como fuente la suma de seis mil millones de pesos (\$6.000.000.000), desembolsados el 29 de diciembre de 1999, previa suscripción de un convenio de desempeño entre las partes. Ello le significó al ente subnacional, la salida de aproximadamente 300 funcionarios, y consecuentemente su deducible impacto en lo económico y en los índices de desempleo. Al año siguiente, el gobierno giró al mismo y bajo el mismo concepto, la suma de mil trescientos cuarenta y nueve pesos (1.349.000) en uno llamado Crédito de Educación, y cuyo destino era financiar las plantas de personal de docentes.

Lo anterior, que bajo la política de gobierno es ayudar a un ente territorial en la solución de deudas y cargas laborales, pensionales, de funcionamiento y para con el sector privado; significó para el Amazonas el comprometer sus finanzas públicas y los pocos recursos que para inversión social disponía, hasta el año 2012, es decir, desde el momento que la Nación empezó el proceso de “ayuda” hacia el departamento, su futuro se pignoró en 14 años.

Ya se ha dicho en forma reiterada, que dada sus características, el Departamento del Amazonas no es un ente territorial rentable desde la perspectiva fiscalista y rentista que maneja el Gobierno Central, para medir la viabilidad de los departamentos. Es por el contrario, y gracias a su tratamiento igualitario al resto de sus hermanos en el país, un Departamento sumamente dependiente del Gobierno; lo demuestra claramente el informe de viabilidad fiscal del Ministerio de Hacienda.

Allí, el Ministerio del ramo hace una clara radiografía de nuestra exposición “los ingresos recaudados en la vigencia 2002 ascendieron a \$47.064 millones de los cuales \$8.721 millones correspondieron a ingresos corrientes de libre destinación ... Es importante tener en cuenta que dentro de la composición del ingreso, las transferencias representan más del 71%, un 20% le corresponde a los ingresos de capital y solo el 6 y el 3% por concepto de ingresos tributarios y no tributarios”³³. Lo anterior lleva a Minhacienda a concluir que “la composición de los ingresos deja ver el alto grado de dependencia que se tiene de recursos que no son de generación propia tales como las transferencias que sumadas representan el 72% del total de recursos que ingresan al departamento”³⁴.

Los graves problemas que en materia de recursos tiene la Nación, la hace impulsar proyectos de generación de desarrollo nacidos del diagnóstico real de las necesidades de cada región. Y ello se pretende ahora para con el Amazonas, permitir que este despliegue su autosostenibilidad fiscal y social sustentado en sus riquezas, en su situación particular y única en el mundo.

El Departamento del Amazonas es un patrimonio de la humanidad, el subsidiar su existencia es una responsabilidad para con el mundo, y sería el camino más fácil de tomar por parte de la dirigencia política del departamento y la sociedad civil allí organizada. Pero no, lo que buscamos es una oportunidad, para desarrollar desde nuestras entrañas un proyecto de Amazonas viable y responsable para con Colombia y el Mundo.

8. El Departamento del Amazonas y el medio ambiente

Hablar del Departamento del Amazonas y su riqueza ambiental, de forma separada, es caer sin duda en un pleonasma. Es precisamente, para el Amazonas su mayor riqueza, y de forma extensiva lo es para Colombia.

El aporte de este gran tejido de árboles, fuentes hídricas y riquezas naturales para el equilibrio del ecosistema mundial, es sin lugar a dudas invaluable para el planeta tierra y por ende para el mismo ser humano como proyecto sostenible en el tiempo.

El empuje industrial y la era de la moneda, ha puesto al capital como eje y centro de las decisiones políticas en el mundo entero. Las grandes industrias y sus intereses predominan a la hora de legislar y estructurar países, dejando a un lado o mejor en condiciones inferiores, al ser humano integral comprometiendo su propia existencia.

Pero de forma antagónica, ha crecido alrededor de este fuerte grupo capitalista, uno dedicado y comprometido con el futuro de la humanidad. Los llamados ecologistas (agrupados en Organizaciones Civiles, ONG, Partidos Políticos) se han dado a la titánica labor de defender para todos nuestro más atesorado, vital e importante recurso “la generación de oxígeno y la autosostenibilidad de todas nuestras riquezas naturales”.

Ello ya ha dado su fruto, y es importante en este caso acotar, que nuestro país ha sido activo defensor y suscriptor de las normatividades que a nivel mundial se han dado en defensa del medio ambiente. Pero su aplicabilidad en el orden interno es insuficiente por no decir precaria, y algo que es fundamental para nuestra subsistencia, se ha visto desplazado por políticas impuestas, que en nada coadyuvan al esfuerzo mundial por preservar para todos la esencia misma de nuestro vivir. Y esto se ve claramente representado en las fumigaciones indiscriminadas que sobre grandes porciones del territorio nacional se están dando en la actualidad, y que también recaen sobre sectores importantes del Amazonas colombiano. Esta ambivalencia gubernativa podemos resumirla en la exposición del Vicepresidente de Colombia en la Cumbre de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible en el 2002, de la cual podemos extraer que: “Paradójicamente, aunque Santos mencionó el efecto nocivo sobre las fuentes de agua producidos por los insecticidas y herbicidas utilizados para la producción de drogas ilícitas, defendió vehementemente la política de erradicación por fumigación que se adelanta en el país, lo que ocasionó malestar entre delegaciones de países como Ecuador que, en plenaria, sentó su posición acerca de la necesidad de erradicar estos cultivos de manera ambientalmente agradable...”³⁵.

Esa gran movilización mundial en pro de la defensa del medio ambiente, tuvo su fruto más importante en la promulgación del llamado “Protocolo de Kyoto” (1992); que busca que los países suscriptores hagan inventarios de emisiones y pongan en marcha acciones que permitan la absorción de los gases de efecto invernadero y la formulación de programas nacionales y regionales tendientes a mitigar el cambio climático. Esa responsabilidad en el campo de mitigación del cambio climático y la formulación de programas para mitigar la emisión de gases de efecto invernadero, recae primeramente en los países desarrollados y productores de dióxido de carbono, el metano, el óxido nitroso, los hidrofluorocarbonos, los perfluorocarbonos y el hexafluoruro de azufre; que en su gran mayoría asumieron responsabilidad, apartándose de esta política mundial Estados Unidos, principal productor de los gases objeto de regulación.

En resumidas cuentas, los países industrializados se comprometieron en la reducción de gases de efecto invernadero a un nivel inferior en no menos de 5% al de 1990 en el período de compromiso comprendido entre el año 2008 y 2012.

Lo anterior abrió los llamados Mercados Verdes, ya que para cumplir con el artículo 11 de la Convención sobre Cambio Climático; en cuanto

³¹ INFORME SOBRE LA VIABILIDAD DE LOS DEPARTAMENTOS. 2002. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Página 24.

³² Ibid. Página 19.

³³ Ibid. Página 32.

³⁴ Ibid. Página 32.

³⁵ ESTADOS DE LOS RECURSOS NATURALES Y DEL AMBIENTE 2002-2003. Contraloría General de la República. Página 123.

a su financiación dispone que los países desarrollados, proporcionen recursos a los países en vía de desarrollo para cubrir los gastos que estos incurran para hacer efectivos sus compromisos frente al protocolo. *“Así mismo, dentro del Mecanismo de Desarrollo Limpio, que involucra tanto a las Partes pertenecientes como a las no pertenecientes al Anexo I³⁶, es posible que a cambio de ayuda para el desarrollo sostenible a los países pobres, las Partes acaudaladas cumplan con sus cuotas de limitación y reducción de emisiones mediante el apoyo a proyectos que resulten en reducciones certificadas de estas”³⁷.*

Lo anterior no es más que, la posibilidad clara y abierta de vender a los países desarrollados el oxígeno que permita mitigar el impacto de los gases invernadero emitidos por sus grandes fábricas. El poder preservar intactas grandes porciones de árboles y sistemas ecológicos, y a cambio de ello recibir recursos que permitan la sostenibilidad de regiones enteras, sin golpear su mayor riqueza; es el ideal de un desarrollo autosostenible que es precisamente el que se busca para una región tan importante como el Amazonas. El mismo informe de la Contraloría lo dice: *“Desde la perspectiva económica, para Colombia este Protocolo constituye una oportunidad inigualable de obtener ingresos, protegiendo el medio ambiente y logrando la atención de los países desarrollados que, en términos de cooperación y conveniencia mutua, pueden aportar apoyo técnico y financiero para el desarrollo de proyectos de reducción de emisiones...”³⁸.*

Claro ejemplo de lo que significa ese Mercado Verde, es el caso de Costa Rica que en 1997 se convirtió en el primer país del mundo en colocar en la bolsa de valores de Estados Unidos, Certificados Transferibles de Emisiones de Carbono (CTO), que permitirán combatir los gases del efecto invernadero. Esos primeros mil certificados, con un precio de 10 dólares, aseguran la eliminación de mil toneladas de carbono en el medio ambiente. En febrero de 1997, el Gobierno de Noruega pagó a este mismo país dos millones de dólares (US\$2.000.000) por la conservación de cuatrocientas mil (400.000) hectáreas de bosque.

También Honduras, en el año 2000, estableció una Ley Forestal que buscó la venta de Oxígeno. Por ello, este país podía obtener fácilmente de treinta a cincuenta millones de dólares, cobrando a los países ricos y especialmente a empresas transnacionales, que en la cumbre de Río de Janeiro se comprometieron en la lucha contra el impacto de los gases producidos en sus actividades.

La concertación e introducción de las Comunidades Indígenas, ya como ETIS, es un elemento fundamental y necesario en el desarrollo del tratado que nos ocupa en el Departamento del Amazonas. Quienes más que ellos para proteger su hábitat natural, y percibir recursos para el sostenimiento e impulsión de sus programas étnicos y la preservación su cultura. *“Los grupos étnicos tienen sus propias leyes de protección del medio ambiente. Se podría decir que ellas constituyen para las culturas indígenas una ética ecológica y una manera particular de ser, ver y estar en el mundo.”³⁹*

Ese gran potencial de recursos latentes que se pueden conseguir, son subsidiarios a la hora de evaluar el porqué de la preservación del Amazonas, en nuestro caso, del Departamento del Amazonas. En su interior, viven millares de especies que colocan a nuestro país a la vanguardia en cuanto a riqueza de especies de flora y fauna, así encontramos que *“Colombia tiene el primer lugar en el mundo en cuanto a especies de aves (1.815) y anfibios (590), tercero en reptiles (520) y cuarto en mamíferos (456). En cuanto a peces, se conocen hasta el momento 3.200 especies. Respecto a la flora, en plantas endémicas, Colombia ocupa el segundo lugar en el mundo (después de Brasil) ... El número de plantas superiores (aquellas que desarrollan flores) está cercana a 5.400 especies ... El registro de animales vertebrados es de 868 especies de aves, 210 especies de mamíferos, 147 especies de anfibios (sapos y ranas) ... En relación con los invertebrados, tenemos en arañas, escones y garrapatas 43 especies, en camarones y cangrejos 5 especies. Respecto a los insectos tenemos en hormigas, abejas y avispa 347 especies y en mariposas 124 especies...”⁴⁰.*

A ello tendremos que agregar, necesariamente, su gran potencia hídrica que convierte a Colombia en un de los tres Países que baña el Río

Amazonas, agregando a su haber, los ríos Caquetá, Putumayo, Apaporis, Mirití-Paraná, el Igarapará, el Carapará, el Cotuhé, el Atacuarí, Yaruta, Cuvaya, Loretoyacú, Cahuinari, Pupuña, Pure; entre otros. Hidrográficamente el Departamento del Amazonas es una de las regiones más ricas en fuentes de agua.

En resumidas cuentas, compañeros, el Amazonas es sinónimo de vida, de perpetuidad, de orgullo nacional y de amparo mundial. Solamente lo ambiental, es de por sí suficiente para justificar una legislación especial para el Departamento del Amazonas, una cuyo fin específico es la conservación de sus inconmensurables riquezas, la protección de su entorno y hábitat natural; y el aprovechamiento de su importancia geopolítica y estratégica para el mundo pensante, que siga dando a Colombia un puesto de vanguardia en el gobierno de las directrices que a nivel ambiental se dan, y que significan para un mundo globalizado proteger e invertir en la Amazonia como fuente de subsistencia; de la cual nuestro país con orgullo detenta una porción.

Autores,

Hermínsul Sinisterra Santana, Octavio Benjumea Acosta, honorables Representantes; *Francisco Rojas Birry, Luis Carlos Avellaneda T.*, honorables Senadores.

Apoyan,

Carlos Gaviria Díaz, Ramiro Luna Conde, honorables Senadores; *Germán Navas Talero, Sergio Diazgranados, Javier Tato Alvarez, Wellington Ortiz, Berner Zambrano Erazo, José I. Bermúdez Sánchez, Myriam Alicia Paredes*, honorables Representantes; *Mauricio Pimiento Barrera*, honorable Senador; *Alvaro Ashton Giraldo, Manuel de Jesús Berrío, Jaime Dussán Calderón*, honorable Senador; *Alexánder López Maya, Omar Flórez Vélez, Jorge Ramírez Urbina, Venus Albeiro Silva, María Isabel Urrutia, Jaime E. Canal Albán, Carlos Ramiro Chavarro C., Lorenzo Almendra V., Jorge Luis Caballero C., Jorge Enrique Robledo*, honorable Senador; *Antonio Peñaloza N.*, honorable Senador; *Gustavo Petro Urrego, Wilson Borja Díaz, Jaime Darío Espeleta H., Julio E. Gallardo A., Carlos Julio González V., Clara I. Pinillos A., Luis E. Salas Moisés, Luis Guillermo Jiménez T., Griselda Janeth Restrepo, Ciro Ramírez*, honorable Senador; *Dixon Tapasco*, honorables Representantes; *Oscar A. Arboleda Palacio*, honorable Representante; *Samuel Moreno Rojas*, honorable Senador; *Armando Amaya Alvarez, José J. Vives Pérez, César Negret Mosquera, José Gonzalo Gutiérrez, Carlos A. Zuluaga Díaz, Rosmery Martínez Rosales, Omar A. Baquero Soler, Reginaldo Montes Alvarez*, honorables Representantes; *Gabriel Zapata Correa, Antonio Navarro Wolff, Gerardo A. Jumi Tapias, Javier Cáceres Leal, Piedad Córdoba Ruiz, Juan Manuel López, Juan Carlos Martínez S.*, honorables Senadores; *José Gerardo Piamba, Hugo Ernesto Zárrate, Edgar Fandiño Cantillo*, honorables Representantes.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio del año 2004 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 31 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Octavio Benjumea* y otros.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

³⁶ Países pertenecientes, Anexo 1: Alemania, Australia, Austria, Belarús, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Comunidad Económica Europea, Checoslovaquia, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Estonia, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda y Países Bajos.

³⁷ ESTADOS DE LOS RECURSOS NATURALES Y DEL AMBIENTE 2002-2003. Contraloría General de la República. Página 115.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ TERRITORIOS INDIGENAS. SERIE ESCUELA Y AMAZONIA. Mineducación, Programa Fondo Amazónico, Coordinación de Educación del Amazonas y Fundación Caminos de Identidad. 1996. Página 99.

⁴⁰ DEPARTAMENTO DEL AMAZONAS. El hombre y su medio. Universidad Nacional. 1999. Página 30.

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 34
DE 2004 CAMARA**

por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

Artículo 1º Se adicionan los siguientes incisos y párrafo al artículo 48 de la Constitución Política:

Con el fin de garantizar los derechos a las generaciones presentes y futuras deberá procurarse la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social.

Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, serán los establecidos en la ley del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición alguna o invocarse acuerdos de ninguna naturaleza, para apartarse de lo allí establecido.

Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de cotización y las demás condiciones que señale la ley. Salvo lo dispuesto en el párrafo transitorio, no habrá regímenes pensionales especiales ni exceptuados, con excepción del aplicable a la fuerza pública, ni pensiones obligatorias superiores a 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Las personas a las que se les reconozca pensión a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año.

El mínimo vital para fines de pensión será equivalente al salario mínimo legal vigente.

Parágrafo transitorio. Las reglas especiales en materia pensional incluidas en pactos, convenciones colectivas de trabajo o acuerdos válidamente celebrados, que estén rigiendo al entrar en vigencia el presente acto legislativo, se mantendrán por el término inicialmente convenido del pacto, convención o acuerdo y en todo caso perderán vigencia el 31 de diciembre del año 2007. La vigencia de los regímenes pensionales especiales o exceptuados expirará el 31 de diciembre del año 2007. No obstante lo anterior, el régimen especial del Presidente de la República expirará a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo. En todo caso se respetarán los derechos legalmente adquiridos.

Artículo 2º. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Alberto Carrasquilla Barrera.

El Ministro de la Protección Social.

Diego Palacio Betancourt.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El proyecto de Acto Legislativo que se presenta a consideración del Congreso constituye un elemento fundamental del conjunto de medidas que se han venido adoptando para hacerle frente a los graves problemas que se presentan en materia de financiación del pasivo pensional.

A través de dicho proyecto se introduce como criterio el que debe procurarse la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social, asegurando realmente la efectividad del derecho a una pensión para todos los colombianos, y conciliando el derecho a las pensiones con la necesidad que tiene el Estado de destinar recursos para atender sus deberes frente a todos los colombianos en materia de salud, educación y otros gastos sociales. Buscando lograr esto también se establece que a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo el Sistema General de Pensiones solo reconocerá trece mesadas al año.

Adicionalmente el presente Acto Legislativo busca asegurar que el sistema pensional colombiano sea equitativo para todos los colombianos, para lo cual señala que a partir del 2008 los requisitos y beneficios pensionales serán los que establezca la Ley del Sistema General de Pensiones.

1. El Sistema de Seguridad Social en la Constitución Política

Inicialmente la protección de las personas contra los riesgos de vejez o invalidez se estructuró como una consecuencia de la relación laboral. Así lo contemplaba el Código Sustantivo del Trabajo.

La Constitución Política de 1991 adoptó en materia de seguridad social un modelo distinto, pues estableció en su artículo 48 “se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social” y a tal efecto señaló que “la Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley”.

De esta manera, el artículo 48 de la Constitución Política previó el régimen de seguridad social como un régimen independiente del laboral. De hecho, la Constitución de 1991 excluyó de la autonomía de la voluntad privada el derecho a la prestación de la seguridad social y consideró esta como un derecho de la persona por su simple participación en el cuerpo social, que desborda los límites de la relación laboral y que se materializa mediante la prestación de un servicio público de carácter obligatorio que el Estado debe dirigir y coordinar, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

Así el Sistema de Seguridad Social del cual hace parte el régimen pensional es hoy un Sistema que debería en los términos de las normas que lo regulan cubrir a todos los habitantes del territorio nacional contra las contingencias que los afectan, conforme a los principios de universalidad, progresividad, eficacia, eficiencia y solidaridad, y su organización es de reserva del legislador¹

• El presente proyecto de acto legislativo es perfectamente armónico con lo que dispuso el artículo 48 de la Constitución e introduce dos nuevos criterios, el de equidad y el de sostenibilidad financiera del sistema, los cuales es necesario incluir por cuanto se dispone de recursos limitados que deben ser distribuidos de acuerdo con las necesidades de la población, para lo cual se deben establecer los mecanismos que logren su suficiencia con el fin de que realmente se dé la efectividad del derecho.

¹ *La honorable Corte Constitucional se ha ocupado de precisar el objeto y las características del sistema de seguridad social, para lo cual ha hecho énfasis en que se trata de un servicio público obligatorio que busca cubrir las contingencias que pueden menoscabar la salud y capacidad económica de los habitantes, debe ser universal y solidario y su regulación corresponde al legislador. Así por ejemplo en Sentencia C-714-98 expresó:*

“En múltiples sentencias de constitucionalidad o de tutela¹ esta Corporación ha estimado que la seguridad social es un servicio público obligatorio prestado en los términos y condiciones establecidos por la ley, cuya estructura está conformada por un conjunto de instituciones, normas y procedimientos de que dispone la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo y sistemático de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica de los habitantes del territorio nacional, con el propósito de lograr el bienestar y la integración en la comunidad.

También ha sostenido esta Corte que el sistema de seguridad social integral tiene por objeto garantizar los derechos irrenunciables de las personas y la comunidad para obtener un mejor vivir acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que los afectan; por lo tanto, el sistema implica el cumplimiento y el desarrollo de unos principios como los de universalidad, progresividad, eficacia, eficiencia y solidaridad, y comprende las obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura territorial hasta lograr que toda la población acceda al sistema mediante mecanismos que, en desarrollo del principio constitucional de solidaridad, permiten que sectores con o sin capacidad económica se vinculen al sistema y puedan gozar del otorgamiento de las prestaciones es forma integral en materia de salarios y pensiones. En este orden de ideas, el servicio público de la seguridad social, a juicio de la Corte, debe prestarse con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, igualdad, unidad y participación en forma progresiva, con el objeto de amparar a la población colombiana; en este sentido, el contenido normativo de la ley 100 de 1993 y demás normas complementarias, debe ser interpretado, tomando en cuenta este particular marco conceptual. En consecuencia, la organización del aparato de la seguridad social integral, cuya dirección, coordinación y control estará a cargo del Estado, cuyos objetivos básicos son los de garantizar las prestaciones económicas y de salud a quienes gozan de una relación laboral o capacidad económica suficiente para afiliarse al sistema o a los diversos grupos humanos de la población subsidiada o garantizar los servicios sociales complementarios; es, en criterio de esta Corporación, de reserva del legislador; por lo tanto, los mecanismos de acceso al sistema para la población de trabajadores dependientes o independientes, está condicionado por los precisos términos que establezca el legislador, mediante el ordenamiento pertinente.

¹ T-056/97 M.P. Dr. Alejandro Barrera Carbonell y C-111/96 M.P. Dr. Fabio Morón Díaz”.

(Se subraya)

Estos principios, por lo demás, corresponden al espíritu de la Constitución Política. En efecto, el propio preámbulo de ella dispone que la misma se adopta para asegurar a los integrantes de la Nación, entre otras cosas, la justicia y la igualdad, y garantizar un orden político, económico y social justo. Adicionalmente, el artículo 2º de la Carta señala como uno de los fines del Estado asegurar la efectividad de los derechos, por lo cual los que se otorguen no deben ser meramente teóricos sino efectivos en la realidad.

2. La ley 100 y los problemas del Sistema de Pensiones

Con la expedición de la Ley 100 de 1993 se buscó darle aplicación a los principios constitucionales y solucionar los problemas financieros estructurales que se evidenciaban en materia del Sistema Pensional y que eran el resultado de decisiones tales como bajas cotizaciones, cuando las había, dispersión de regímenes pensionales y beneficios exagerados. Todo esto se agravó por razones de tipo demográfico, como es el caso de la disminución en las tasas de natalidad, fecundidad y mortalidad, combinadas con aumentos en la esperanza de vida.

La esperanza de vida al nacer pasó de 61 años al inicio de los años setenta, a 70 años a finales de los años noventa y es posible que aumente a 74 años en el 2015. Así mismo la esperanza condicional de un adulto que alcanza los 60 años supera los 80 años.

Cuadro 1

Esperanza Completa de Vida y Edad Máxima Esperada

Genero	Grupos de Edades	1995-2000		2000-2005		2005-2010		2010-2015		2015-2020		2020-2025	
		Ex	Edad Esperada										
FEMENINO	55-59	24	81	24	82	25	82	25	83	25	83	26	83
	60-64	20	82	20	83	21	83	21	83	21	84	22	84
MASCULINO	55-59	22	79	22	80	22	80	23	80	23	80	23	80
	60-64	18	81	18	81	19	81	19	81	19	81	19	82

Fuente: DANE.

Ex : Número de años que se espera viva cada grupo de edades.

Nota: En el cálculo de pensiones debe considerarse además el tiempo de disfrute de la pensión de los sustitutos del pensionado.

De hecho, con anterioridad a la expedición de la Ley 100 de 1993 se estimaba que el pago de una pensión duraba en promedio cerca de 15 años, aspecto tenido en cuenta para el cálculo de las cotizaciones, mientras que actualmente dicha expectativa de pago está en 26 años incluyendo el disfrute de la pensión por parte de los beneficiarios, con tendencia a aumentar, con el costo para las finanzas públicas que esto significa, dado el tiempo adicional que deben financiarse las pensiones ya causadas.

En el caso concreto del ISS, además del efecto del proceso demográfico, el desequilibrio financiero se agudizó por cuanto ha habido un proceso de maduración del Régimen de Prima Media. Lo anterior significa que la tasa de dependencia, definida como la relación entre el número de pensionados y el número de afiliados cotizantes, ha experimentado un aumento, porque este indicador que era de 2 pensionados por cada 100 afiliados en 1980, llegó a un nivel de 10 pensionados por cada 100 afiliados cotizantes en 1993 y a 21 pensionados por cada 100 afiliados cotizantes en el Régimen de Prima Media en el año 2002.

Las medidas tomadas con la Ley 100 de 1993 no fueron suficientes para solucionar los grandes desequilibrios que ya en ese momento se presentaban en el sistema, como eran el proceso demográfico y la maduración del Régimen de Prima Media. A esto se sumó un factor adicional en contra de la estabilidad financiera del ISS y del Sistema General, la fase recesiva experimentada por la economía colombiana en la segunda mitad del los años noventa y comienzos del presente siglo. Los altos niveles de desempleo e informalidad derivados de la crisis no han permitido que los afiliados cumplan con el pago de sus aportes y ha sido creciente el número de afiliados inactivos en el sistema dual.

A lo anterior se agrega que la Ley 100 de 1993 no cobijó todos los sectores, pues no incluyó a los miembros de las Fuerzas Militares, a los servidores afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y a los trabajadores de Ecopetrol. Así mismo, la ley no afectó

las convenciones o pactos colectivos regularmente celebrados ni impidió que se continuaran celebrando.

De esta manera, el Sistema General de Pensiones, incluyendo el régimen de transición, y los regímenes exceptuados en Colombia han venido presentando dificultades de financiamiento que se reflejan en elevados déficit operacionales. En efecto, el déficit operacional que se muestra en el cuadro que se expone a continuación, medido como el desequilibrio entre cotizaciones y beneficios del sistema pensional, generó la necesidad de utilizar recursos de las reservas del ISS y del Presupuesto General de la Nación equivalentes al 3.3% del PIB en el año 2000 (\$5.1 billones) y de 4.6% del PIB para el año 2004 (\$8.2 billones).

Cuadro 2

**Balance Operacional de Entidades Públicas pensionales²
Años 2000 a 2004
(% PIB)**

	2000	2001	2002	2003	2004	Crecimiento promedio anual 2000-2004
Aportes del Sistema	1.1	1.1	1.0	1.1	1.1	0.0%
Pagos	4.4	4.8	5.2	5.5	5.7	+ 6.7%
Déficit Operacional (*)	3.3	3.7	4.2	4.4	4.6	+ 8.7%

Fuente: DNP.

Notas:

– La muestra no incluye a la totalidad de entidades que pagan pensiones con cargo al Presupuesto General de la Nación.

– En los años 2000, 2001 y 2002 aplicaba lo dispuesto en la Ley 100 de 1993, en el año 2003 estuvo vigente la Ley 797 de 2003 y desde 2004 también se aplica lo dispuesto en la Ley 860 de 2003.

(*) Incluye aportes de la Nación, y del ISS con cargo a sus reservas financieras.

+ FMI – Transición 2008-07-07-04. Mónica .../cuadro déficit operacional 1\$C\$11

**Balance Operacional de Entidades Públicas pensionales
En los años 2000 y 2002 (Antes de la Ley 797)**

% del PIB

	2000	2002	Crecimiento promedio anual
Aportes del Sistema	1.2	1.1	- 4.4%
Pagos	4.6	5.2	+ 6.3%
Déficit Operacional (*)	3.4	4.1	+ 9.8%

Fuente: DNP.

Notas:

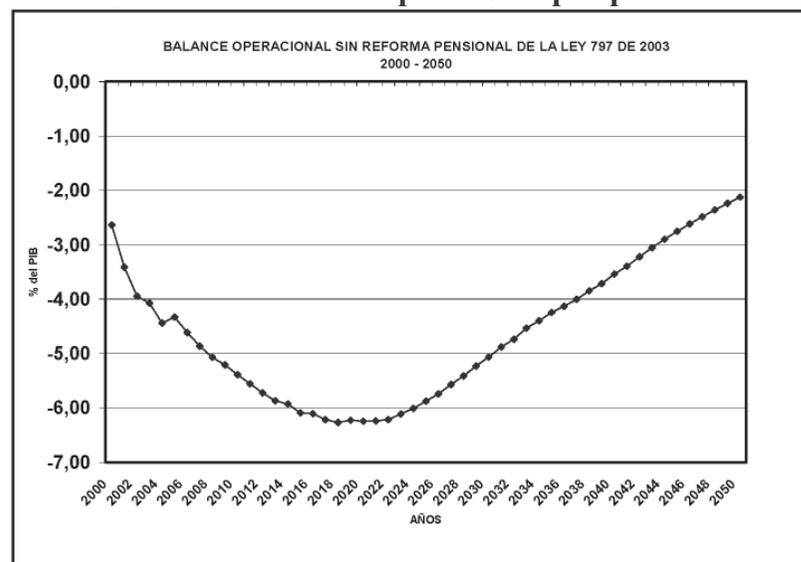
– La muestra no incluye a la totalidad de entidades que pagan pensiones con cargo al Presupuesto General de la Nación.

(*) Incluye aportes de la Nación, y del ISS con cargo a sus reservas financieras.

La evolución del déficit operacional por pensiones a mediano y largo plazo se refleja en la siguiente gráfica:

Gráfica 1

Evolución del déficit operacional por pensiones



² El siguiente cuadro de balance operacional fue presentado en la exposición de motivos de la reforma pensional que resultó en la expedición de la Ley 860 de 2003. Las cifras presentadas en Cuadro 2 de la presente exposición de motivos tienen variaciones por efecto de recálculos del PIB y ajustes de las cuentas fiscales.

Así las cosas, con posterioridad a la Ley 100 de 1993 se produce una situación insostenible porque se estaba generando una transferencia intergeneracional de pasivos, en la medida en que serían los actuales y futuros contribuyentes, con sus aportes de impuestos y de cotizaciones, los que deberían financiar, no solo la deuda así causada que corresponde a las pensiones corrientes, sino además su propio gasto social y sus propias futuras pensiones.

El déficit operacional en materia de pensiones agravaba la difícil situación económica que venía atravesando el país, la cual repercutía negativamente en el empleo, en los ingresos tributarios y de cotizaciones. En efecto, para financiar el gasto social de pensiones, de acuerdo con las obligaciones constitucionales, durante los últimos diez años, la Nación ha utilizado recursos que de otra forma hubieran estado destinados a otros fines y objetivos esenciales del Estado. Como consecuencia, la Nación ha debido recurrir a un creciente endeudamiento interno y externo para financiar entre ellas la creciente inversión social en salud y educación.

El déficit operacional por pasivos pensionales de los últimos 12 años, ascendía antes de la Ley 797 de 2003 al 30.5% del PIB, es decir que equivalía el 60% de la deuda pública total, lo cual era insostenible macroeconómica y fiscalmente. La carga sobre la generación actual y las futuras no era consistente con los ingresos de las mismas.

El valor de la proyección del déficit pensional de acuerdo con cifras del DNP ascendía antes de la expedición de la Ley 797 al 207% del PIB del 2000, en un horizonte de 50 años.

Fue por estas razones que se propuso por parte del Gobierno reformar el sistema pensional y el Congreso aprobó las Leyes 797 y 860 de 2003 con las cuales el déficit pensional disminuyó a 170,2% del PIB en el mismo horizonte.

Sin embargo esta cifra no es satisfactoria. A manera de comparación puede verse en la siguiente tabla que el nivel de estos pasivos no está lejos de los niveles alcanzados en otros países, tanto desarrollados como subdesarrollados, pero es superior al de otros países de Latinoamérica:

Cuadro 3

Pasivo Pensional como % del PIB

País	Pasivo Pensional
Italia	242
Francia	216
Reino Unido	193
Colombia	170
Japón	162
Uruguay	156
Turquía	146
Costa Rica	97
Filipinas	81

Vale la pena observar que los países con un nivel similar de pasivos al de Colombia en materia de pasivos pensionales, son desarrollados o industrializados, y por tanto tienen pleno acceso a los mercados financieros internacionales. Cabe anotar que si bien el nivel de pasivo en Colombia en términos del PIB es similar al de Japón, como se explica más adelante, el nivel de cobertura de población en edad de pensión con este beneficio en nuestro país es cercano al 23% de las personas de 60 o más años, en tanto en ese país asiático el sistema pensional cobija al 88% de la población mayor de 65 años, que además tiene la expectativa de vida más alta del mundo. Es decir que una deuda proporcionalmente parecida en términos del PIB está distribuida entre un grupo considerablemente menos representativo de habitantes en el caso colombiano.

En el caso de Colombia los pensionados alcanzan un millón de personas, frente a 4 millones de personas en edad de pensión. Los afiliados alcanzan la cifra de 11,5 millones de personas, de los cuales

solamente son cotizantes activos 5,2 millones de personas, frente una población económicamente activa de 20.5 millones de personas. Esta diferencia se explica por una fidelidad relativamente baja al sistema, debida entre otros a la informalidad que nos caracteriza, a los ciclos económicos recesivos y su efecto sobre el empleo.

No obstante, es importante señalar respecto de la cobertura que el número de afiliados sí ha aumentado con posterioridad a la Ley 100 de 1993. Esto se debe a que esta ley estableció prestaciones económicas para todos los que hubieran cotizado alguna vez al sistema. Estas nuevas prestaciones son la devolución de saldos y la indemnización sustitutiva, las cuales tienen en cuenta los bonos o títulos pensionales para trabajadores que laboraban a la entrada en vigencia de la ley en empresas que asumían directamente sus pensiones. Sin embargo, la cobertura referente a cotizantes todavía se ve afectada por la falta de fidelidad al sistema, como se señaló. No sobra advertir que a partir de 1993 se han introducido medidas legales y administrativas para mejorar la fidelidad de cotización al sistema, ampliando la cobertura y controlando la evasión. Dentro de estas medidas se destacan la obligatoriedad de la afiliación de los contratistas y trabajadores independientes (lo cual se logró con la Ley 797 de 2003) y la creación y puesta en marcha del sistema de Registro Único de Aportantes (RUA), en 1998.

Desde otro punto de vista hay que tener en cuenta, además, que las pensiones reconocidas por el sistema colombiano son comparativamente más generosas que en la mayoría de los países industrializados, así como de los de Latinoamérica. Al respecto, debe considerarse que mientras en Colombia, el período de cotización para acceder a una pensión que sea un promedio del 65% del Ingreso Base de Liquidación (IBL) es de 20 años, en Bolivia es de 33 años, en Chile de 35 años, en El Salvador es de 49 años y en México es de 34 años. Así mismo, mientras que el nivel de las pensiones en nuestro país es, aproximadamente, del 65% del IBL, en el resto de países latinoamericanos, es en promedio cercano al 44%.

Para hacer frente a los problemas de sostenibilidad del sistema, se evidenció la necesidad de tomar medidas teniendo en cuenta lo sucedido en los últimos años en América Latina con los pensionados. La experiencia de países como Argentina y Ecuador ilustra cómo el grupo de población correspondiente a los pensionados y las personas de menores ingresos es uno de los más afectados al momento de una crisis macroeconómica, crisis que en este caso tiene su origen en la insolvencia del Estado por el desequilibrio entre ingresos y obligaciones.

Cuando estos países no accedieron al crédito interno o externo tuvieron que tomar una serie de medidas como el recorte de gastos, incluidos los de pensiones. A manera de ejemplo, en Ecuador las pensiones que estaban entre US\$100 y US\$120 mensuales fueron recortadas a US\$15 mensuales, entre otros por el efecto de la devaluación. Casos similares de reducción masiva de las pensiones se presentaron en países de Europa, con problemas estructurales y macroeconómicos, que se encontraban en proceso de transición a una economía de mercado, como el caso de los antiguos países del bloque soviético, en donde perdieron poder adquisitivo y llegaron en algunos casos a tan solo US\$5.

Estas experiencias demuestran que es necesario mantener la sostenibilidad respecto de los nuevos afiliados y buscar mecanismos adicionales para financiar el déficit que se origina en las prestaciones reconocidas y en curso de reconocimiento. El proyecto de Acto Legislativo que se presenta a consideración del Congreso de la República pretende reforzar las medidas adoptadas con las Leyes 797 y 860 de 2003, señalando como uno de los principios del Sistema, procurar su sostenibilidad financiera.

3. Las reformas realizadas al Sistema General de Pensiones

Para hacer sostenible el Sistema y reducir en alguna proporción los déficit esperados, el honorable Congreso de la República aprobó una reforma pensional a través de la Ley 797, la cual contempló modificaciones de los requisitos y de los beneficios del Sistema General

de Pensiones, de manera que se logró una disminución del déficit pensional de la Nación del 40% del PIB del año 2000, en un horizonte de 50 años, propendiendo por la sostenibilidad de los pagos pensionales futuros y por la estabilidad macroeconómica y fiscal del país. Esta ley también reformó el régimen de transición.

Ahora bien, la Corte Constitucional declaró inconstitucionales, por vicios de trámite, las disposiciones de dicha ley que reformaban el Régimen de Transición. El considerable impacto fiscal que tiene el régimen de transición condujo a que el Gobierno debiera insistir en la reforma del régimen de transición, pues entre los años 2003 y 2004 se presentaría un incremento del 21% en los pagos corrientes de pensiones a cargo de la Nación, pasando de \$7.1 billones en 2003 a \$9.9 billones en 2004, por efecto del crecimiento vegetativo del número de pensionados y, sobre todo, por los mayores aportes del presupuesto que se requieren ante el inminente agotamiento de las reservas financieras del ISS, este año³.

Por estas razones el Gobierno Nacional presentó y el Congreso aprobó la Ley 860 de 2003, con la cual fundamentalmente se modificó el régimen de transición.

Las Leyes 797 y 860 buscaron conciliar el interés público que está envuelto en la subsistencia del sistema de seguridad social y la satisfacción del derecho irrenunciable a la seguridad social que garantiza la Constitución Política con la expectativa que tenían quienes se encontraban en el régimen de transición.

4. Los problemas que subsisten

Si bien las reformas adoptadas contribuyeron a mejorar el balance operacional del sistema, no han logrado equilibrarlo totalmente.

El país gasta más en seguridad social que en otros sectores que también representan en una u otra forma prioridades constitucionales.

A continuación puede verse la distribución de los recursos del presupuesto de la Nación para el año 2004, de acuerdo con la metodología de clasificación funcional.

Cuadro 4
Presupuesto General de la Nación 2004
Resumen Clasificación Funcional
Billones de pesos

Categoría	VALOR	PARTICIPACION %
Protección Social	15,8	31,7
Pensiones	9,1	18,2
Otros (*)	6,8	13,6
Educación	9,0	18,1
Salud	6,7	13,4
Actividades y Servicios de Defensa	4,3	8,6
Actividades de Orden Público y Seguridad Nacional	4,2	8,5
Función Pública General	2,4	4,8
Infraestructura Básica, Producción y Prestación de Servicios	2,0	3,9
Fomento y Regulación del Desarrollo Económico	1,7	3,3
Vivienda y Espacio Público	0,9	1,9
Recreación, Deporte, Cultura y Comunicación	0,6	1,2
Medio Ambiente	0,2	0,3
Actividades Públicas que no corresponden a Funciones	2,1	4,2
TOTAL FUNCIONAL	49,9	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Nota: No incluye servicio de la deuda pública. En pensiones no incluye 0.9 billones de aportes de la Nación que se planea adicionar para pagos del pensiones del ISS asegurador.

(*) Incluye cesantías, atención a la familia y a la niñez, atención a la vejez (Actividades del ICBF y el SENA entre otros).

Al examinar la composición funcional del Presupuesto General de la Nación para el año 2004, sin incluir servicio de la deuda pública, la categoría de Protección Social concentra el 31.7% del total con \$15.8 billones, dentro de la cual se destaca la importancia del pago de pensiones corrientes, que suma \$9.1 billones, que equivalen a más del 18.2% del total de ese presupuesto, valor que incluye \$0.7 billones que

han sido presupuestados y se requieren para que el ISS pueda atender sus obligaciones pensionales en ese año (no incluye la adición proyectada de 0.9 billones aproximadamente para este mismo propósito).

A manera de comparación, en el año 1993 los pagos de pensiones fueron de \$0.5 billones que en ese año representaron 5.3% del Presupuesto, lo cual evidencia el crecimiento de estas erogaciones con cargo al erario público, que han aumentado su participación en más de tres veces en diez años (este escenario incluye los efectos de disminución del gasto pensional de la reforma de las Leyes 797 y 860). Lo anterior a pesar de que otros gastos como el de transferencias a las entidades territoriales (principalmente compuestas por salud y educación) también han tenido un crecimiento considerable, pasando de un valor equivalente al 18% del presupuesto en 1993, a uno de 28% en el 2004.

Es decir que a los pagos corrientes de las pensiones, corresponde una porción del presupuesto que es mayor que el de cada uno de los demás sectores incluidos en el presupuesto. Debe resaltarse que con estos recursos, únicamente se atiende cerca de medio millón de pensionados (Cuadro siguiente).

Cuadro 5
Pensionados 2004 por entidad

ENTIDAD	TOTAL PENSIONADOS ESTIMADOS	PENSION PROMEDIO (Salarios Mínimos)
CAJANAL	196.935	2,9
CAJA DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL	65.346	2,7
FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO	63.504	2,7
CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES	32.588	4,7
MINISTERIO DE DEFENSA	27.926	2,1
POLICIA NACIONAL	20.457	3,0
FONDO PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES	16.577	2,4
FONCOLPUERTOS	15.908	6,8
CAJA DE CRÉDITO AGRARIO INDUSTRIAL Y MINERO	10.649	3,6
SENA	4.203	3,2
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	4.182	5,9
MINISTERIO DE AGRICULTURA	3.404	3,0
INCORA	2.079	2,7
FONDO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO	1.755	20,7
OTRAS ENTIDADES	6.747	
TOTAL	472.260	

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Número de personas

No están incluidos los pensionados del ISS porque por ahora sólo están presupuestados \$0.7 billones de la Nación para colaborar con la financiación del ISS asegurador.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que con un nivel similar de recursos de presupuesto de la Nación con que se pagan pensiones, se financia la educación de 8.2 millones de niños en el país, y con los recursos de salud se cofinancia la atención de 11.4 millones de afiliados al Régimen Subsidiado, es decir, con recursos similares o inferiores se presentan niveles de cobertura mucho mayores en el caso de otras actividades en las que debe concurrir la Nación, para su funcionamiento, que tienen el carácter de derechos constitucionales, y que tienen un efecto importante sobre el futuro desempeño económico y social del país.

Es por ello necesario hacer una reforma que asegure un tratamiento equitativo en materia pensional que cobije a todos los colombianos para lo cual se requiere forzosamente limitar las posibilidades de modificar convencionalmente las reglas pensionales.

Solo en el caso de la fuerza pública, habida cuenta de las características de este grupo de servidores públicos y de los riesgos a que sus integrantes están sometidos se justifica mantener un régimen especial como sucede en muchos países del mundo.

En el aparte 6 se explicará cómo las últimas reformas legales y la presente propuesta de reforma constitucional, en lo que se refiere a la mesada adicional, equilibran el sistema y lo hacen financieramente

³ Para el año 2004 se le deben transferir al ISS recursos por valor de \$1.6 billones aproximadamente, para el año 2005 esta cifra asciende a \$3.7 billones, y para el año 2006 a cerca de \$6 billones.

sostenible en relación con los afiliados que hubieran ingresado a partir de la expedición de la Ley 797; **es decir, que estas personas no generarán nuevo déficit, de acuerdo con las condiciones demográficas actuales.** En consecuencia, el déficit a financiar hoy del Sistema de Seguridad Social sería el déficit generado por los derechos adquiridos y por los que se consoliden en el futuro en virtud del régimen de transición, y en una menor medida, por los derechos que se consoliden en cabeza de personas en el caso de las cuales se produce un subsidio teniendo en cuenta las bajas tasas de cotización existentes antes de la Ley 100 de 1993.

Así las cosas, este proyecto pretende resolver definitivamente el primero de los problemas mencionados, es decir mantener la sostenibilidad respecto de los nuevos afiliados. Respecto del segundo problema, será necesario adoptar medidas fiscales y macroeconómicas complementarias.

5. El contenido del acto legislativo

5.1 La sostenibilidad financiera del sistema como principio constitucional

En la medida en que el país ha venido haciendo un esfuerzo considerable por sanear el problema pensional, es fundamental establecer mecanismos para evitar que en un futuro dicho esfuerzo pueda verse desperdiciado. Por tal razón, se propone incluir como principio constitucional el de la sostenibilidad financiera del sistema. Lo anterior implica, por consiguiente, que en cualquier regulación futura que se haga del régimen pensional se debe preservar su equilibrio financiero, evitando por consiguiente situaciones críticas como las que podrían producirse de no adoptarse las reformas que han venido siendo estudiadas por el Congreso y el presente proyecto de Acto Legislativo.

5.2 La eliminación de regímenes exceptuados o especiales

Como ya se dijo, las reformas legales mantienen los regímenes de transición y más grave aún, no impiden que se celebren pactos o convenciones por los cuales se convengan beneficios pensionales muy superiores a los previstos por las leyes que regulan el Sistema de Seguridad Social.

Dicha situación tiene un impacto profundo desde el punto de vista de la equidad, de la sostenibilidad del Sistema General de Pensiones, de muchas empresas públicas y de la posibilidad para la Nación de atender sus deberes en otras materias.

En efecto, no es justo que los colombianos con el pago de impuestos crecientes y/o con sus cotizaciones financien el que algunas personas puedan pensionarse con edades y tiempos de cotización inferiores. A lo anterior se agrega que las personas que pueden pensionarse con edades y tiempos de servicios menores, terminan recibiendo pensiones superiores a las del resto de los colombianos, con montos mayores a los 25 salarios mínimos que es el tope de pensión que señala la ley, sin que en la mayoría de los casos hayan realizado cotización alguna, lo que implica cuantiosos subsidios.

Los siguientes ejemplos ilustran los desequilibrios pensionales ocasionados por algunas convenciones colectivas, los cuales comprometieron en algunos casos la estabilidad misma de las empresas que los concedían:

Entidades públicas

En cuanto a entidades del orden nacional cuya liquidación ha sido ordenada, se pueden citar los siguientes casos:

Foncolpuertos: Esta entidad tenía pactada una convención por cada uno de los terminales. Dentro de las disposiciones convencionales vale la pena resaltar las pensiones especiales a las cuales se podía acceder con 15 años o más de servicio oficial y 40 años de edad. Igualmente, se contemplan cerca de 42 factores salariales para liquidar la pensión entre los cuales se encuentran calzado, vaso de leche y de

agua, prima de lluvia, día gris, etc. Por último, se debe destacar que la pensión de jubilación se liquidaba con el 80% del promedio de lo devengado el último año y que los trabajadores de Foncolpuertos nunca efectuaron cotizaciones para pensiones.

Carbocol: La pensión se otorga con 20 años de servicio y 55 años de edad. Se liquida con el 74% de lo devengado en el último año y se contemplan 19 factores salariales, tales como: prima de radicación por traslado, de antigüedad, extralegal vacaciones, gastos de manutención y alojamiento, entre otros. Además, se paga una suma adicional, por una sola vez, a los pensionados por invalidez equivalente a 20 smmlv y tiene pensión compartida con el ISS. En esta entidad la mesada promedio es de 9.8 Salarios mínimos.

Caja Agraria: Dentro de las pensiones que se otorgan, existe una a la que se accede con 47 años de edad y 20 años de servicio, a quienes al 16 de marzo de 1992 tuvieron 18 años de servicio. La pensión convencional se liquida con base en el 75% de lo devengado en el último año, teniendo en cuenta como factores salariales algunos valores variables, como por ejemplo: primas semestrales, viáticos devengados durante 180 días o más, sobrerremuneración, etc. En la convención, también se dispone el pago, por una sola vez, de un auxilio de 10 smmlv a los pensionados. Adicionalmente, se contempla una pensión por riesgo de salud con 15 años de servicio y a cualquier edad. También comparte pensión con el ISS.

Idema: En la convención se establece una pensión por puntos que consiste, para las mujeres, en que se otorga el derecho si se obtiene 67 puntos sumando la edad y el tiempo de servicio y para los hombres si se obtiene 72 puntos (deben tener 10 años de servicio al Idema). Esa pensión se liquida con el 76% del ingreso del último año de servicio. La convención también permite pensionarse a cualquier edad, si se tiene 28 años de servicio. Esta entidad comparte pensión con el ISS. En esta entidad la mesada promedio es de 2.6 salarios mínimos.

En cuanto a las entidades que se encuentran en funcionamiento, podemos citar:

Ecopetrol: Además de no cotizar para pensiones, un grupo importante se ha acogido al Plan 70, por medio del cual las personas pueden adquirir el derecho a la pensión siempre y cuando, la edad más el tiempo de servicio sume 70. Esto lleva a que haya casos de pensionados de 45 años con el salario del último año, incluidas todas las primas. La pensión promedio de esta empresa es de 6.1 salarios mínimos.

Sena: En esta entidad se otorgan pensiones cuando se reúnen los siguientes requisitos: 50 años de edad para las mujeres y 55 para los hombres y 20 años de servicio. La pensión se liquida teniendo en cuenta el 100% del salario promedio del último año.

ISS: La convención colectiva de esta empresa permite pensionarse a una edad inferior en 5 años a la contemplada en Ley 100 de 1993, es decir con 50 años las mujeres y 55 años los hombres, con el salario del último año, incluyendo el 100% de los factores salariales, y con 20 años de servicio. En esta empresa la pensión promedio de los ex funcionarios es de 6.01 salarios mínimos.

En cuanto a las entidades del orden territorial, se pueden citar los siguientes casos:

Emcali: Se otorga la pensión con 50 años tanto a los hombres como a las mujeres, 20 años de servicio y con el 90% del salario promedio del último año.

Universidad del Atlántico: En esta Universidad se reconoce la pensión con 20 años de servicio y a cualquier edad teniendo en cuenta el 100% del mayor salario de la categoría del funcionario, sin tope máximo legal y con 15 años de servicio y a cualquier edad con el 75% del mayor salario de la categoría del funcionario, sin tope máximo legal. Adicionalmente, se reconocían factores salariales extralegales,

tales como: auxilio de cena, 1/12 de la bonificación de abril, primas de navidad, vacaciones y exclusividad, etc. La pensión promedio es de 9.1 salarios mínimos.

Hospitales de la Red Pública de Santander: Las convenciones colectivas de la Red Pública de Santander se sujetan en principio a las siguientes reglas:

– Todos los hospitales reconocerán pensión plena de jubilación con 20 años de servicio y 55 años de edad para hombres y 50 para mujeres, o con 25 años de servicio y 47 años de edad para los hombres y 45 si son mujeres. Sin embargo, se presentaban las siguientes excepciones, en los siguientes hospitales:

- Hospital Psiquiátrico San Camilo de Bucaramanga: 20 años de servicio continuos o discontinuos y cualquier edad.

- Hospital Ramón González Valencia de Bucaramanga: 53 años de edad si son hombres o 47 años de edad si son mujeres y hayan laborado 10 años en el hospital, si ingresaron antes del 1° de enero de 1978.

- Hospital San Juan de Dios de Vélez y San Roque de Simácota: 20 años de servicio y 50 años de edad (hombres y mujeres).

- Hospital San Antonio de Puente Nacional: 20 años de servicio y 50 años de edad si son hombres y 45 años de edad si son mujeres.

La pensión se paga con el 100% del salario promedio devengado en el último año de servicio. Además, la convención colectiva consagra derechos extralegales que son factores de salario, entre los cuales se pueden citar: las vacaciones y las primas.

– Adicionalmente, existe otra pensión que denominan de vejez, pero en realidad es la retiro por vejez, que se reconoce por todos estos hospitales a quienes se hayan vinculado antes del 1° de enero de 1986, y cumplan 60 años de edad, sin tener el tiempo de servicio exigido por la ley, con el 100% del salario promedio de los últimos 12 meses.

– Estos hospitales también pactaron el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes sin sujetarlo al cumplimiento de ningún requisito. Debe tenerse en cuenta que antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, las normas pensionales aplicables a los funcionarios públicos contemplaban la pensión de sobrevivientes si se cumplía con el tiempo de servicio previsto legalmente.

– Para las personas que han laborado en la campaña antituberculosa se tiene previsto el derecho a que se les reconozca la pensión con 10 años de servicio a cualquier edad.

Debe observarse, que las convenciones colectivas además de contemplar beneficios adicionales a los legales, que ocasionan graves cargas financieras, han servido de base para que se reconozcan pensiones de manera irregular, debido a su incorrecta interpretación y aplicación.

Entidades privadas

En cuanto a las entidades privadas también se presentan casos en los que los beneficios pensionales por efecto de acuerdos y convenciones colectivas han ocasionado fuertes cargas financieras, que han llegado a comprometer la existencia de las empresas. Se pueden citar como ejemplos: la industria textilera y de cementsos.

Es por todo lo anterior que el proyecto de Acto Legislativo establece que todas las personas están sujetas a los mismos requisitos y beneficios en materia pensional y que las pensiones obligatorias no podrán ser superiores a 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Es claro que ello no impide que una persona reciba una pensión mayor que provenga de sus aportes voluntarios.

5.3 La negociación colectiva y el régimen pensional

Como ya se dijo, el artículo 48 de la Constitución Política estableció que la seguridad social se prestaría con arreglo a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Bajo estos principios la Ley

100 de 1993 organizó el Sistema General de Pensiones. Para lograr una armonía en materia pensional, la Ley 100 de 1993 al desarrollar el precepto constitucional, previó claramente el respeto de los derechos adquiridos “conforme a disposiciones normativas anteriores, pacto o convención colectiva de trabajo”, pero igualmente dejó claro que ello era “sin perjuicio del derecho de denuncia que les asiste a las partes y que el tribunal de arbitramento dirima las diferencias entre las partes”. Lo anterior con el claro propósito que las convenciones y pactos colectivos se ajustarán a lo dispuesto en la Ley 100 de 1993 y al hecho de que la pensión ya no puede considerarse simplemente una consecuencia de una relación laboral sino una prestación derivada del régimen de seguridad social organizado por el legislador.

Sin embargo, dado que la Constitución Política garantiza el derecho a la negociación colectiva, con las excepciones previstas en la ley, no se ha podido lograr el propósito de la Ley 100, expresado en su artículo 11, pues aún existe la posibilidad de continuar estableciendo reglas particulares en materias pensionales, por lo cual y a pesar de que la Corte Suprema de Justicia ha afirmado reiteradamente que los beneficios pensionales deben armonizarse con la Ley 100 de 1993, no solamente no se han armonizado las convenciones colectivas con la ley, sino que se siguen suscribiendo convenios en los que las entidades se obligan a asumir directamente nuevas obligaciones pensionales, privilegiando a ciertos servidores y rompiendo la igualdad que quiso el Constituyente imprimirle al régimen de seguridad social.

En efecto, la universalidad del régimen de seguridad social, según la Corte Constitucional presupone la garantía de la protección para todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida y esa garantía sin discriminación solamente puede ofrecerla un sistema unificado que no pueda ser variado por voluntad de un sector de sus titulares.

Por lo anterior, y con el fin de lograr el propósito que inspira el artículo 48 de la Constitución Política es necesario establecer claramente que el régimen pensional no se encuentra dentro del ámbito de la negociación colectiva.

Lo anterior es además particularmente imperioso si se tienen en cuenta no solo los principios que deben regir el sistema de seguridad social sino también las consecuencias económicas de la situación actual.

En efecto, uno de los elementos fundamentales para el diseño, implementación y desarrollo de un sistema pensional lo constituyen sus soportes económicos y financieros. Desde este punto de vista los regímenes pensionales de origen convencional han representado, y si no se corrige la situación actual continuarán haciéndolo, un considerable esfuerzo para las finanzas públicas y privadas para el desarrollo y crecimiento de la economía.

De hecho, se están destinando a financiar regímenes pensionales especiales cuantiosos recursos que podrían dirigirse a ampliar la cobertura del sistema general de seguridad social y a incrementar la inversión social o a generar mayor desarrollo del país.

No sobra señalar que en el caso del sector público dichos regímenes convencionales se han creado muchas veces sin cuantificar su efecto final, de tal manera que se han creado regímenes inequitativos que a la postre han puesto en peligro la existencia misma de las respectivas empresas. El sector privado no es ajeno a esta situación. De hecho se evidencia hoy cómo muchas empresas de ese sector se han visto afectadas para continuar operando por efecto del costo que para ellas representa su pasivo pensional.

Las razones anteriores justifican claramente la necesidad de establecer que la negociación colectiva no debe incluir el régimen pensional.

5.3.1 El derecho a la negociación colectiva y sus limitaciones

El artículo 55 de la Constitución Política prevé que “se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley”.

Desde este punto de vista podría sostenerse que una ley podría determinar el alcance del derecho de negociación colectiva y excluir del ámbito del mismo el régimen pensional. Sin embargo, el examen de la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional no arroja conclusiones claras sobre el particular.

En efecto, si bien en un principio la honorable Corte Constitucional fue relativamente amplia acerca de la posibilidad de establecer límites al derecho a la negociación colectiva en razón del interés público, en los últimos años ha sido más restrictiva.

En primer lugar, en Sentencia C-112-93 la honorable Corte Constitucional admitió la posibilidad de establecer límites a la negociación colectiva, siempre que los mismos fueran razonables y de este modo se evitara que se pusieran en peligro las entidades estatales. En particular, la honorable Corte Constitucional consideró que las convenciones no pueden conducir “al aniquilamiento de la empresa, a su quiebra, deterioro o improductividad, y que tampoco los entes estatales puedan constitucionalmente conceder salarios, prestaciones o prebendas irrisorias, al margen de la realidad social”.

En Sentencia C-408 de 1994, la honorable Corte Constitucional declaró exequible el artículo 242 de la Ley 100 de 1993, el cual contemplaba “A partir de la vigencia de la presente ley no podrán reconocerse ni pactarse para los nuevos servidores del sector salud, retroactividad en el régimen de cesantía a ellos aplicable”. De este modo la honorable Corte Constitucional consideró exequible una restricción legislativa a la negociación colectiva en una determinada materia que consideró de resorte del legislador, a pesar de que el Procurador General consideraba que era inconstitucional porque no se podía desconocer el derecho a la negociación colectiva.

Posteriormente, en Sentencia C-408 de 1994, la honorable Corte Constitucional reiteró que la Constitución Política permite excepciones razonables a la negociación colectiva.

Sin embargo, la tendencia amplia que tenía la Corte Constitucional en fallos anteriores se ha restringido en pronunciamientos posteriores.

Así en Sentencia C-1504-2000 la honorable Corte Constitucional consideró inconstitucional una ley que había impuesto un límite a la negociación colectiva⁴.

Posteriormente en Sentencia C-1187-2000, expresó que la Constitución, no establece límites de carácter temporal para la celebración de la negociación colectiva, ni tampoco ordena que la vigencia de la misma tan solo lo sea por una anualidad, razón esta por la cual si la ley opta por restringir en el tiempo la duración de una convención colectiva o de un pacto colectivo, resulta contraria a la Carta Política.⁵

En esta sentencia la honorable Corte Constitucional consideró inconstitucional una limitación que consistía básicamente en obtener una autorización de las corporaciones de elección popular para efectos de la negociación colectiva con el fin de asegurar su viabilidad financiera.

Como conclusión de lo anterior se desprende que si bien inicialmente la honorable Corte Constitucional adoptó una posición relativamente amplia en materia de límites a la negociación colectiva, posteriormente adoptó posiciones más restrictivas, por lo cual no es claro que constitucionalmente sea posible limitar el derecho a la negociación colectiva de beneficios pensionales a través de una ley.

Dado lo anterior, deben precisarse las normas constitucionales, estableciendo que no podrán celebrarse pactos o convenciones colectivas en materia pensional.

Lo anterior se funda, como ya se dijo, en el hecho de que la Constitución Política consagró el derecho a la seguridad social como un derecho irrenunciable el cual se sujeta a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Dicho derecho fue desarrollado por la Ley 100 de 1993 estableciendo un sistema que está destinado a cubrir a todos los habitantes, y en esta medida los principios de la negociación colectiva, que se fundan en una negociación particular de las condiciones de trabajo en una empresa, deben subordinarse a los principios de organización de un sistema universal y solidario que cobija a todos los habitantes.

5.3.2 La restricción a la negociación colectiva y los convenios de la OIT

Finalmente es necesario examinar si el proyecto de Acto Legislativo implica el desconocimiento de los compromisos internacionales de Colombia.

Para poder apreciar la viabilidad constitucional del proyecto de acto legislativo que se presenta, así como su perfecta validez a la luz de los convenios de la OIT, es preciso analizar si estos Convenios, que han sido aprobados por Colombia y forman parte del bloque de constitucionalidad, prohíben o impiden establecer la imposibilidad de negociar colectivamente el régimen obligatorio de pensiones establecido en la ley.

Los convenios que se deben analizar son el 87 y el 98 aprobados por la Conferencia de San Francisco en el año 1948.

⁴ Expresó la Corte: 2.7. Adicionalmente, se observa por la Corte que el artículo 55 de la Carta consagra el derecho a la negociación colectiva para la regulación de las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley, norma superior que en la medida en que el artículo 13 inciso final de la Ley 547 de 1999 impone a las entidades descentralizadas y los entes autónomos acordar aumentos salariales de los trabajadores oficiales dentro de los límites de la Ley 4ª de 1992⁴, resulta quebrantada por esta, pues, con antelación, impone limitaciones que se oponen a lo que libremente pueda acordarse en el curso de una negociación colectiva con aquellos trabajadores; e igualmente, deja sin efecto el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), “sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública”, el cual fue aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 411 de 1997, respecto de cuya constitucionalidad ya se pronunció esta Corte en Sentencia C-377 de 27 de julio de 1998 (Magistrado Ponente, doctor Alejandro Martínez Caballero), convenio que por Ministerio de la Constitución hace parte de la legislación interna de Colombia, a tenor de lo dispuesto por el artículo 53, inciso cuarto de la Carta Política.”

⁵ “ 2. Conforme al artículo 55 de la C.P. se garantiza el derecho a la negociación colectiva para regular las relaciones laborales.

“En el ejercicio de este derecho, empleadores y empleados culminan su actividad con la celebración de convenciones colectivas de trabajo, cuando existe sindicato, o de pactos colectivos con grupos de trabajadores en el caso contrario.”

3. La Constitución, en el artículo 55 ya mencionado, no establece límites de carácter temporal para la celebración de la negociación colectiva, ni tampoco ordena que la vigencia de la misma tan solo lo sea por una anualidad, razón esta por la cual si la ley opta por restringir en el tiempo la duración de una convención colectiva o de un pacto colectivo, resulta contraria a la Carta Política.”

4. Eso es justamente lo que ocurre con el artículo 13 de la Ley 549 de 1999, pues si no se llegare a obtener la autorización previa de la Asamblea Departamental o del Concejo Municipal para la celebración de pactos o convenciones colectivas con las entidades territoriales o sus descentralizadas, la consecuencia sería que el pacto o convención no podría exceder de un año. Es decir, que, en el fondo, lo que la norma cuya constitucionalidad se examina dispone es una limitación de carácter temporal a la vigencia de tal negociación entre empleadores y trabajadores, sin que para el efecto exista ningún soporte constitucional que así lo justifique, máxime si se tiene en cuenta que lo que se con venga al culminar el proceso propio de la negociación colectiva en materia salarial, siempre tendrá efectos no solo para el año inmediatamente siguiente sino durante el tiempo que duren vinculados los trabajadores con el empleador respectivo, pues, de ser así, cada año habría entonces que renegociar de nuevo todos los salarios, lo que resultaría altamente perturbador para el desarrollo de las pacíficas relaciones que han de presidir la actividad económica laboral, dentro del marco de la recíproca deferencia y el mutuo respeto.

El Convenio 87 establece una protección especial, para que los ciudadanos se asocien sindicalmente y contiene una serie de normas generales para que los Estados protejan ese derecho de asociación sindical. Ninguna de las normas que se refieren a la materia anotada, constituye un impedimento para que a través de un acto legislativo se pueda incluir en la Constitución Colombiana una limitación a negociar colectivamente el régimen obligatorio de pensiones. Ese acto no estaría vulnerando o atentando contra el derecho de asociación sindical, el cual podría desarrollarse dentro de los cauces normales y con la protección del Estado. Es de anotar que lo establecido en el artículo 39 de la Constitución Política y el desarrollo de la jurisprudencia constitucional a través de la acción de reintegro de carácter constitucional, como medio de protección al derecho de asociación sindical, a través de la acción de tutela, son medios idóneos para desarrollar armónicamente la asociación sindical en Colombia.

El Convenio 98 relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, el cual también fue adoptado por la legislación ordinaria colombiana a través de las Leyes 26 y 27 de 1976, tampoco presenta disposición alguna relativa a la negociación colectiva que no permita limitar el campo de esa negociación colectiva en la Constitución Política de la República de Colombia, al régimen obligatorio de pensiones establecido en la ley. En efecto, el artículo 40 que es el que se refiere específicamente a la negociación colectiva, señala que deberán adoptarse medidas idénticas a las condiciones mismas, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores por una parte y las organizaciones de trabajadores por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar por medio de contratos colectivos las condiciones de empleo. Esta norma indudablemente está dejando en libertad a los Estados que han adoptado el Convenio, para limitar el campo de la negociación colectiva cuando se afectan regímenes obligatorios como el de pensiones, que permitan crear excepciones que afecten en forma importante el presupuesto nacional y la igualdad de los trabajadores, en un campo tan importante como es el de las jubilaciones.

Como conclusión debe señalarse que ninguno de los dos Convenios que protegen el derecho de asociación sindical y la negociación colectiva, podrían ser obstáculo para establecer en la Constitución, a través de un acto legislativo, la limitación de la negociación colectiva a la modificación del régimen general de pensiones.

5.4 La eliminación de la decimocuarta mesada pensional

Debe recordarse que esta mesada adicional fue creada por la Ley 100 de 1993 para compensar la falta de ajuste de las pensiones reconocidas con anterioridad a 1988, es decir para compensar su pérdida de poder adquisitivo, y fue extendida a todas las demás pensiones por una decisión de la Corte Constitucional (Sentencia C-489/94), generando un desequilibrio adicional en la financiación de los pasivos pensionales.

Dado el origen de esta mesada, no es razonable que la misma deba pagarse a los nuevos pensionados, cuyas pensiones se liquidan con base en lo dispuesto por la Ley 100 de 1993 y normas que la han modificado y no se ven expuestas a pérdida de poder adquisitivo. Es por ello que se propone su eliminación.

El costo anual de esta mesada adicional asciende hoy a \$1.1 billones. Sin embargo, debe aclararse que este costo no se va a reducir en la medida en que se seguirá pagando esta mesada a los actuales pensionados, pero dejará de incrementarse a futuro por efecto del presente Acto Legislativo. De acuerdo con las actuales proyecciones su eliminación reducirá el déficit operacional acumulado en 12.9% del PIB, entre los años 2004 y 2050.

5.5 La transición de la reforma pensional

En todo caso, siguiendo los principios que se han venido estableciendo en materia constitucional, al hacer la reforma debe procurarse conciliar el interés general que impone hacer la reforma, con la situación de las personas que se encuentren en una situación próxima a la pensión.

Si bien no existe un derecho adquirido mientras no se hayan cumplido los supuestos previstos en la norma que otorga el derecho, y por ello no se puede hablar de un derecho adquirido a un régimen pensional, también es cierto que cuando se realizan reformas debe tomarse en consideración la situación de las personas que están próximas a adquirir el derecho, y en la medida de lo posible establecer un tránsito normativo de tal manera que sus legítimas expectativas se tomen en cuenta.

Es por ello que el proyecto de Acto Legislativo mantiene los regímenes legales vigentes especiales hasta el año 2007. Igualmente se mantienen las convenciones y pactos colectivos celebrados hasta la fecha prevista para su extinción, y máximo hasta el año 2007.

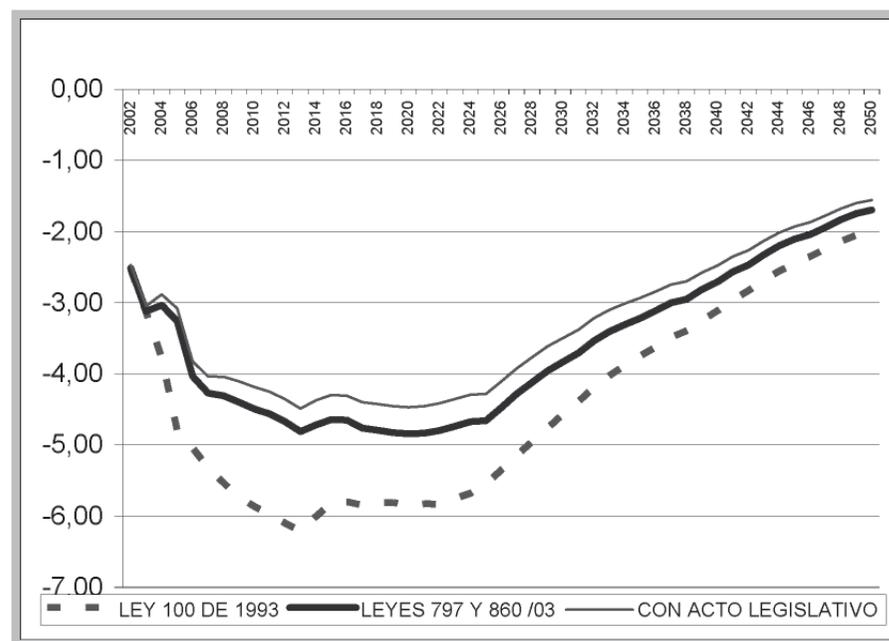
En el caso del Presidente, el Gobierno considera conveniente eliminar de manera inmediata su régimen especial con el fin de que el mismo quede sujeto a la suerte de todos los colombianos.

6. El efecto fiscal de las medidas propuestas

6.1 Efectos macroeconómicos

El efecto fiscal de las medidas propuestas se observa en el Gráfico 2, en el cual se puede apreciar cómo las Leyes 797 y 860 mejoraron el balance operacional y cómo se mejora aún más con lo que se señala en el presente acto legislativo (mesada adicional y eliminación de regímenes especiales, exceptuados y establecidos por convenciones colectivas).

Gráfica 2
Escenarios de la Deuda Pensional
Balance operacional – Entidades del Orden Nacional
y Magisterio
(% del PIB)

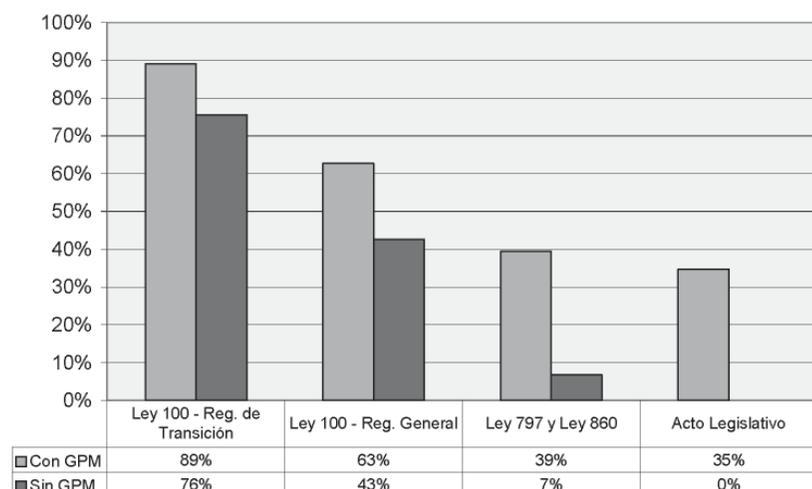


En la gráfica anterior se presenta la evolución del balance operacional pensional de la Nación cuando aplicaba la Ley 100 de 1993 (línea gruesa interrumpida), cuyos déficit fueron disminuidos de manera importante con la reforma pensional introducida por las Leyes 797 y 860 (línea gruesa continua). Con la propuesta del presente Acto Legislativo (línea continua delgada) el desequilibrio disminuye nuevamente.

6.2 Efectos individuales

En la Gráfica 3 se muestra el nivel del subsidio que reciben las pensiones del Régimen de Prima Media del ISS de acuerdo con las condiciones establecidas por la Ley 100 de 1993, las Leyes 797 y 860 de 2003 y el proyecto de Acto Legislativo, así como del Régimen de Transición de la Ley 100 de 1993. Adicionalmente se muestra en cada caso el efecto del subsidio de Garantía de Pensión Mínima (GPM), el cual se otorga por cuanto el valor de una pensión no puede estar por debajo del salario mínimo.

Gráfica 3
% Subsidiado de la pensión
Régimen de Prima Media del ISS



Como puede verse, el subsidio a las pensiones otorgadas por el ISS es mayor en el caso del régimen de transición de la Ley 100 de 1993 (las dos columnas a la izquierda del gráfico). En ese régimen el nivel de subsidio de cada pensión llegaba al 76% para pensiones sin GPM⁶ y a 89% para pensiones beneficiarias de dicha garantía. Según lo dispuesto por la ley 860 de 2003 este régimen seguirá vigente hasta el año 2007, de manera que este elevado nivel de subsidios seguirá cobijando a la mayoría de las pensiones reconocidas por el ISS hasta ese año.

El régimen de transición de la Ley 100 de 1993 otorgaba pensiones con una tasa de reemplazo de 45% del Ingreso Base de Liquidación (IBL) si el afiliado había cotizado 500 semanas, y había cumplido la edad mínima de 55 años en el caso de mujeres o 60 años en el caso de hombres. Por cada 50 semanas adicionales aumentaba 3% la tasa de reemplazo o monto de la pensión, de manera que si el afiliado completaba 1.250 semanas tenía derecho al 90% del IBL.

El Régimen General de la Ley 100 de 1993 disminuyó este desequilibrio entre requisitos y beneficios, aunque persistieron subsidios promedio que alcanzaban 43% sin GPM y 63% cuando se debía otorgar GPM. Con lo establecido por las Leyes 797 y 860 de 2003 el subsidio se redujo para las personas a las que se les aplica el Régimen General a 7% y 39% respectivamente.

Finalmente, con las condiciones propuestas en el proyecto de Acto legislativo, desaparece el subsidio para quienes se pensionen habiéndose afiliado a partir de la expedición de la Ley 797 de 2003 tal como se señaló con anterioridad, siempre y cuando no se requiera otorgar el subsidio de GPM, el cual disminuirá a un 35% de aprobarse el presente Acto Legislativo.

De los honorables Congresistas:

Alberto Carrasquilla Barrera,

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

El Ministro de la Protección Social,

Diego Palacio Betancourt.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio del año 2004 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 34 con su correspondiente exposición de motivos, por *Alberto Carrasquilla*, Minhacienda; *Diego Palacio*, Minprotección Social.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 056 DE 2003 CAMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del primer centenario de la fundación del municipio de Gómez Plata en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.

Honorables Congresistas:

Tenemos el gusto de rendir Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 057 de 2003 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del primer centenario de la fundación del municipio de Gómez Plata en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones*, presentado a consideración del Congreso de la República por el honorable Senador Manuel Ramiro Velásquez Arroyave y el honorable Representante Carlos Alberto Zuluaga Díaz.

Marco histórico

En un rancherío, entre los años 1760 y 1770, a orillas de una quebrada, rica en minas de aluvión, la cual baña un pequeño valle localizado sobre un ramal de la Cordillera Central que se levanta en el nordeste antioqueño entre los ríos Guadalupe y Porce, se asentaron mineros que dieron el nombre de Hojas Anchas a esa quebrada por el tipo de vegetación que abundaba en sus riberas, allí fundaron un caserío que también llamaron Hojas Anchas.

En 1788, el Oidor Juan Antonio Mon y Valarde ordenó trasladar el pueblecito a un sitio conocido como “Claras” donde nació el municipio de Carolina del Príncipe, pero el caserío de Hojas Anchas no desapareció, incrementándose su población a mediados del siglo XIX, con el descubrimiento de nuevas minas.

El 6 de marzo de 1882 el Presidente del Estado, señor Luciano Restrepo, estableció por decreto la fracción de Hojas Anchas, con un Inspector de Policía; esta fracción pertenecía al municipio de Carolina del Príncipe.

Mediante Ley 149 de diciembre 15 de 1883, la Asamblea Legislativa, elevó la fracción de Hojas Anchas, a la categoría de Distrito, denominándose El Distrito de Pabón en honor al General Pabón, militar destacado en las guerras civiles; pero su vida municipal solo duró un año y medio porque el Jefe Superior del Estado, General José María Campo Serrano por Decreto 156 del 3 de junio de 1885 le quitó tal categoría volviendo a ser Corregimiento de Carolina del Príncipe.

El 24 de septiembre de 1887 pasó a ser parroquia, que inició su funcionamiento, donde hoy está situada la gruta de Nuestra Señora

⁶ 74% para hombres, 78% para mujeres. Esta diferencia por género se debe principalmente a que en el caso de las mujeres la edad de jubilación es 5 años menor y la expectativa de vida es mayor.

de Lourdes, en el barrio Simón Bolívar. Gracias al empuje de su primer párroco el Padre Jenaro Roldán (trasladó el caserío para un sitio conocido como “Llano Grande”, medio kilómetro al sur de donde se encontraba). El 22 de julio de 1896 mediante Ordenanza 35 sancionada por el Gobernador Bonifacio Vélez, se restableció el distrito con el nombre de Gómez Plata; se nombró como primer Alcalde Municipal a Don Marcelino Maya mediante el oficio 202 del 9 de abril de 1897; en esta ocasión su vida municipal fue sólo de dos años porque los habitantes de Carolina del Príncipe ante la nueva fragmentación de su municipio, lucharon hasta lograr que se le quitara la categoría de distrito a Gómez Plata, mediante la Ordenanza 22 del 4 de julio de 1898; procediendo el Consejo de Carolina a elegirlo nuevamente como corregimiento de su jurisdicción por Acuerdo 1 del 2 de agosto de 1898.

El Distrito se llamó Gómez Plata, en memoria del Obispo Juan de la Cruz Gómez Plata.

El 20 de mayo de 1903, mediante la Ordenanza 26 sancionada por el Gobernador Pompilio Gutiérrez, se revivió el distrito de Gómez Plata, iniciándose definitivamente su vida municipal, en esta ocasión fue nombrado como alcalde Don Lázaro Yarce.

Ubicación geográfica

El municipio de Gómez Plata, está ubicado en el norte medio de Colombia y del Departamento de Antioquia, limita con los municipios de Guadalupe y Amalfi, al norte; con los municipios de Santa Rosa y Yolombó, al sur; con los municipios de Amalfi y Yolombó, al oriente; con los municipios de Carolina del Príncipe y Guadalupe, al occidente. Su extensión geográfica es de 360 km².

División político-administrativa

El municipio de Gómez Plata, tiene una división político-administrativa de tres corregimientos, 26 veredas y algunos parajes. Su población promedio es de 10.000 habitantes.

En términos de crecimiento, el ecosistema de esta región ha ofrecido ciclos y auges en la producción de oro, riqueza mineral que ha propiciado la explotación individual y de pequeña y mediana empresa en algunas minas de veta y aluvión. Siendo este renglón económico de tanta importancia como la agricultura y la ganadería tradicional.

Su desarrollo económico está ocasionado en labores agrícolas y ganaderas, al igual que la explotación aurífera y el trabajo con las Empresas Públicas de Medellín, en razón de la construcción y funcionamiento de las Hidroeléctricas de Troneras, Miraflores, Guadalupe es sus diversas etapas y Porce. Como vemos su riqueza hídrica y su diversidad climática le han permitido a este poblado diversidad en producción agrícola y pecuaria.

Consideraciones de la ponencia

El proyecto de ley se estructura en tres (3) artículos, a los cuales la ponencia considera que no se deben modificar:

Artículo 1º. Queda igual. “La Nación se asocia a la celebración del Primer Centenario de la Fundación del municipio de Gómez Plata, en el departamento de Antioquia y rinde homenaje a sus primeros pobladores y a quienes le han dado lustre y brillo en sus 100 años de existencia.”

Artículo 2º. Queda igual. “Autorícese al Gobierno Nacional para que incluya dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a la finalidad de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de Gómez Plata en el departamento de Antioquia.”

- Mejoramiento y decoración infraestructura parque principal.
- Terminación Coliseo cubierto.
- Construcción pabellón área de cirugía Hospital Santa Isabel.

Artículo 3º. Queda igual. “La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.”

6. Marco constitucional y jurisprudencia

1. Que mediante Sentencia número C-486 de 2002 la Corte Constitucional reitera su posición conforme en la cual el Congreso de la República puede aprobar leyes que comporten gasto público, correspondiendo al Gobierno decidir su inclusión de las erogaciones en el respectivo proyecto de presupuesto. Conforme a este aspecto, la constitucionalidad de este tipo de leyes se determina el análisis si la norma consagra una “orden” o una “autorización de la partida en el presupuesto de gastos.”

2. En esta sentencia la misma Corte Constitucional establece las siguientes consideraciones:

- La Corte Constitucional ha analizado en desarrollo de su función de guardianía de la integridad y supremacía de la Carta Política (art. 241-8) diferentes proyectos de ley en los que el legislativo ha decretado un gasto público, estableciendo varios criterios para el ejercicio del control de constitucionalidad sobre esa materia, que se reiterarán en esta sentencia.

- Es, en principio, el único facultado para decretar las erogaciones necesarias destinadas a la ejecución de proyectos inherentes al Estado, atribución que sólo puede ejercer el Ejecutivo cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción.

- En cuanto a iniciativa legislativa se refiere, las leyes de presupuesto y las que contienen el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones son de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional (art. 154 ídem). No sucede lo mismo con las leyes que decretan gastos públicos, pues respecto de ellas el Congreso y el Gobierno cuentan con facultades para presentarlas. Potestad que “no puede confundirse con la iniciativa para modificar partidas propuestas por el Gobierno en la ley anual de rentas y de apropiaciones, la cual si bien debe tener origen en el Gobierno y debe ser presentada al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura, de forma que una vez ordenado el gasto en ley previa, sólo pueda ejecutarse si es incluido en el respectivo presupuesto, según el inciso 2º del artículo 345 de la Carta. El Ejecutivo por su parte conserva competencia para formular el presupuesto anual de rentas y gastos de la Nación que le atribuye el artículo 346 del mismo ordenamiento”.

- Por lo anterior, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esas erogaciones, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra “un mandato imperativo dirigido al ejecutivo”, caso en el cual es inexecutable, “o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente –en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta– para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto”, caso en el cual es perfectamente legítima.

- Nótese que el proyecto objetado, no contiene una orden al Gobierno Nacional, sino que se limita a autorizar que incluya el gasto en el proyecto de presupuesto. En efecto, la expresión “autorízase”, no impone un mandato al Gobierno, simplemente se busca habilitar al Gobierno Nacional para efectuar las apropiaciones

presupuestales necesarias, que no es otra cosa que autorizarlo, en los términos del artículo 346 de la Carta, para incluir el respectivo gasto en el proyecto de la ley de presupuesto.

• En el presente fallo, la Corte reiteró su posición conforme a la cual el Congreso de la República puede aprobar leyes que comporten gasto público, correspondiendo al Gobierno decidir la inclusión de las erogaciones, en el respectivo proyecto de presupuesto. Conforme a esta tesis, la constitucionalidad de la ley se determina analizando si la norma consagra una orden o una simple autorización de la partida en el presupuesto de gastos.

Que según los Conceptos de la Procuraduría General de la Nación frente a este tipo de proyectos de ley, expresa que en materia de gasto público, la Constitución de 1991, establece como regla general para el Congreso, la de la libre iniciativa legislativa. Por esta razón, las leyes que crean gasto público son simplemente títulos jurídicos que servirán de base para que en un momento ulterior el Gobierno, si lo juzga conveniente, incorpore en el Presupuesto General de la Nación los rubros necesarios para satisfacer las obligaciones decretadas previamente por el Congreso. En este sentido, las leyes que autorizan gasto público no tienen per se la aptitud jurídica para modificar directamente la ley de apropiaciones o el Plan Nacional de Desarrollo, ni pueden ordenarle perentoriamente al Gobierno que realice los traslados presupuestales pertinentes con arreglo a los cuales se pretende obtener los recursos para sufragar los costos que su aplicación demanda.

Que, al analizar el texto final de este proyecto de ley y comparado con algunas leyes ya sancionadas sobre la misma materia: Leyes 803 de 2003, 817 de 2003, 832 de 2003, 835 de 2003, 739 de 2002, 751 de 2002, 774 de 2002, 783 de 2002 y 792 de 2002, se observa que guardan la misma estructura legislativa en su contenido. En consecuencia no se entiende por qué algunos proyectos sí son sancionados y por qué otros son objetados. Es decir, no existe una coherencia de criterio por parte del ejecutivo en establecer los puntos de vista para sancionar u objetar este tipo de leyes de Honores.

7. Proposición

Por las anteriores consideraciones solicitamos a la Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de ley

número 056 de 2003 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del primer centenario de la fundación del municipio de Gómez Plata en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

Hermínsul Sinisterra S., Representante a la Cámara, departamento del Amazonas.

Omar Flórez Vélez, Representante a la Cámara, departamento de Antioquia.

PROYECTO DE LEY NUMERO 056 DE 2003 CAMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del primer centenario de la fundación del municipio de Gómez Plata en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la celebración del primer centenario de la fundación del municipio de Gómez Plata, en el departamento de Antioquia y rinde homenaje a sus primeros pobladores y a quienes le han dado lustre y brillo en sus 100 años de existencia.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para que incluya dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a la finalidad de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de Gómez Plata en el departamento de Antioquia.

- Mejoramiento y decoración infraestructura parque principal.
- Terminación Coliseo cubierto.
- Construcción pabellón área de cirugía Hospital Santa Isabel.

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

Cordialmente,

Hermínsul Sinisterra S., Representante a la Cámara, departamento del Amazonas.

Omar Flórez Vélez, Representante a la Cámara, departamento de Antioquia.

TEXTOS DEFINITIVOS

TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 087 DE 2003 CAMARA ACUMULADO 116 DE 2003 CAMARA

Aprobado en segundo debate en la sesión plenaria de la honorable Cámara de Representantes el día 18 de junio de 2004, según consta en el Acta 114, por la cual se establece el régimen del servicio de alumbrado público y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TITULO I

PRINCIPIOS GENERALES

Artículo 1°. *Ambito de aplicación de la ley.* La presente ley se aplica al servicio de alumbrado público y a las actividades que realicen los prestadores de este servicio.

Artículo 2°. *Servicio de alumbrado público.* Es el servicio público que se presta con objeto de proporcionar exclusivamente la iluminación de los bienes de uso público y demás espacios de libre

circulación, con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural de un Municipio o Distrito. El servicio de alumbrado público comprende las actividades de suministro de energía al sistema de alumbrado público, la administración, la operación, el mantenimiento, la modernización, la reposición, la expansión del sistema de alumbrado público.

Parágrafo 1°. Para los fines de que trata esta ley, el alumbrado público no es un servicio público domiciliario.

Parágrafo 2°. La iluminación de las zonas comunes en las unidades inmobiliarias cerradas o en los edificios o conjuntos residenciales, comerciales o mixtos, sometidos al régimen de propiedad horizontal, no hace parte del servicio de alumbrado público y estará a cargo de la propiedad horizontal. También se excluyen del servicio de alumbrado público la iluminación de carreteras que no estén a cargo del Municipio o Distrito; en cuyo caso la iluminación de estas, será responsabilidad de las entidades que determinen la Nación o los Departamentos, directamente, o de los concesionarios de esas carreteras como una obligación a cargo de los mismos.

Parágrafo 3°. No se incluye dentro del servicio de alumbrado público de que trata esta ley, la semaforización, la iluminación navideña y los relojes electrónicos, cuyo costo de prestación estará a cargo del presupuesto municipal o distrital y su cobro no se podrá transferir a los contribuyentes del tributo de alumbrado público.

Artículo 3°. *Sistema de alumbrado público.* Comprende el conjunto de luminarias, redes, transformadores de uso exclusivo y en general, todos los equipos necesarios para la prestación del servicio de alumbrado público, que no formen parte del sistema de distribución.

TITULO II

DE LOS PRESTADORES DEL SERVICIO,

DEL REGIMEN JURIDICO Y DE LA CONTRATACION

Artículo 4°. *Prestación del servicio.* Los Municipios o Distritos son los responsables de la prestación del servicio de alumbrado público. El Municipio o Distrito podrá prestar directamente el servicio, o indirectamente, a través de empresas de servicios públicos domiciliarios u otros prestadores del servicio de alumbrado público contratados de conformidad con lo que señala la presente ley.

Artículo 5°. *Planes de expansión del servicio.* Los municipios y distritos deben elaborar un plan de expansión anual del servicio de alumbrado público, armonizado con el plan de ordenamiento territorial y con los planes de expansión de otros servicios públicos, cumpliendo con las normas técnicas y de uso eficiente de energía que para tal efecto expida el Ministerio de Minas y Energía. Cuando el servicio se encuentre contratado el plan será preparado por el concesionario para su revisión y aprobación por parte del respectivo municipio.

Artículo 6°. *Régimen de contratación.* Todos los contratos relacionados con la prestación del servicio de alumbrado público, que celebren los Municipios o Distritos con los prestadores del mismo, se regirán por las disposiciones contenidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y demás normas que lo modifiquen, adicionen o complementen.

Parágrafo 1°. Los contratos que suscriban los Municipios o Distritos, con los prestadores del servicio de alumbrado público, para que estos últimos asuman la prestación del servicio de alumbrado público, o para que sustituyan en la prestación a otra que entre en causal de disolución o liquidación, deben contener una cláusula que obligue a los prestadores del servicio a ejecutar la expansión, con parámetros específicos de calidad y cobertura del servicio de alumbrado público, a que se refiere el artículo 5° de esta ley.

Parágrafo 2°. Los contratos de prestación total o parcial de los componentes del servicio de alumbrado público de que trata esta ley no podrán ser adjudicados en forma directa pretermitiendo las reglas de la licitación pública prevista en el artículo 30 de la Ley 80 de 1993 o las normas que la sustituyan o modifiquen.

Artículo 7°. *Contratos de suministro de energía.* Los contratos para el suministro de energía eléctrica con destino al servicio de alumbrado público, se regirán por la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas. En todo caso, en los contratos de suministro de energía, se deberá garantizar la libre concurrencia de los oferentes en igualdad de condiciones.

Artículo 8°. *Cláusula de ajuste regulatorio.* Todos los contratos relacionados con el servicio de alumbrado público deberán contener una cláusula de ajuste regulatorio, de manera que cualquier cambio en la regulación que se produzca con posterioridad a la celebración del respectivo contrato tenga efecto inmediato sobre el mismo.

Artículo 9°. *Duración de los contratos.* Los contratos a que se refiere el artículo 6° de esta ley, tendrán una duración que corresponderá al equilibrio entre la proyección financiera de recuperación de las inversiones y las tarifas a los usuarios, sin que esta pueda ser superior a treinta (30) años, incluyendo sus prórrogas, y cualquier estipulación en contrario se tendrá por no escrita.

Parágrafo. Los contratos suscritos a la fecha de publicación de esta ley se regirán por el plazo fijado al momento de su celebración.

Artículo 10. *Conductas sancionables.* Se consideran conductas sancionables por parte de los organismos públicos de control competentes, las siguientes:

10.1 Para los funcionarios públicos de los entes territoriales y prestadores del servicio de alumbrado público de parte de la Contraloría General de la Nación, Procuraduría General de la Nación y las Personerías Municipales:

10.1.2 La no incorporación en el presupuesto de los recursos suficientes para el pago de las obligaciones adquiridas por el Municipio o Distrito con ocasión de la prestación del servicio de alumbrado público.

10.1.3 El no pago efectivo de las obligaciones a que se ha hecho mención, no obstante, que se hubieran hecho las apropiaciones presupuestales correspondientes.

10.1.4 Efectuar inversiones de los recursos del tributo de alumbrado público para fines distintos a los previstos en la presente ley.

10.2 Para las empresas comercializadoras de energía eléctrica que provean energía para el alumbrado público, por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y demás organismos de control competentes:

10.2.1 No trasladar por parte de los recaudadores los recursos por concepto del tributo, dentro de los plazos establecidos en el contrato de facturación y recaudo y la regulación expedida por la CREG sobre el contrato de facturación conjunta.

10.2.2 Negar o impedir por parte del recaudador el acceso a la información contable, bancaria y de recaudos del tributo del servicio de alumbrado público al municipio, distrito o prestador del servicio.

10.2.3 No dar curso a la solicitud y suscripción del contrato de facturación conjunta, conforme la regulación que expida la Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG.

10.2.4 Producir liquidaciones del servicio de energía con destino al alumbrado público desconociendo la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG.

TITULO III

METODOLOGIA DE COSTOS ASOCIADOS, INSPECCION Y VIGILANCIA

Artículo 11. *Metodología de componentes y costos asociados.* Corresponderá a la Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG, expedir una metodología para la determinación de los componentes y costos asociados con la prestación del servicio de alumbrado público.

Parágrafo. Para el suministro de energía con destino al alumbrado público se podrá adoptar por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG, un régimen de libertad de precios o libertad regulada, de acuerdo con las reglas previstas en esta ley, la Ley 142 de 1994, y demás normas que la modifiquen, adicionen o complementen.

Artículo 12. *Criterios para determinar la metodología.* Para definir la metodología a que se hace referencia en el artículo 12 de esta ley, la Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG, aplicará los siguientes criterios:

12.1 Eficiencia económica: Los costos que se reconocerán por los municipios y distritos se deben aproximar a los valores que se darían en un mercado en competencia, teniendo en cuenta las condiciones ambientales y socioeconómicas de cada región, los aumentos de productividad esperados y que estos deben distribuirse entre la empresa prestadora y el municipio o distrito.

12.2 Suficiencia financiera: La metodología debe contemplar la recuperación de todos los costos y gastos de la actividad, incluyendo la reposición, expansión, administración, operación, mantenimiento y la remuneración adecuada de la inversión y patrimonio de los accionistas.

12.3 Simplicidad: La metodología se elaborará de tal forma que se facilite su comprensión, aplicación y control.

12.4 Transparencia: La guía metodológica será explícita y pública para todas las partes involucradas en la prestación del servicio y para los beneficiarios del mismo.

12.5 Calidad: La metodología se enmarcará en el nivel de calidad y requisitos técnicos establecidos por el Ministerio de Minas y Energía, y un grado de cobertura del servicio, de acuerdo con los planes de expansión del servicio que haya definido el municipio o distrito.

Artículo 13. *Remuneración de la facturación y recaudo conjunto con servicios públicos domiciliarios.* La Comisión de Regulación del Servicio Público Domiciliario respectivo deberá establecer el cargo que remunere las actividades de facturación y recaudo del tributo de alumbrado público y las reglas obligatorias del contrato de facturación conjunta y transferencia de recursos recaudados, realizado por empresas de servicios públicos domiciliarios.

Artículo 14. *Control, inspección y vigilancia.* Para el cumplimiento de las funciones de control, inspección y vigilancia, se tendrán las siguientes instancias:

14.1 Control Fiscal: La Contraloría General de la República, de conformidad con la normatividad constitucional y legal vigente, ejercerá control fiscal permanente sobre los municipios o distritos, en cuanto a la relación contractual con los prestadores del servicio y los interventores o auditores del mismo. En desarrollo de estas funciones efectuará el control fiscal sobre el cumplimiento de los componentes públicos del servicio contratados con cargo a los recursos provenientes del tributo de alumbrado público de que trata esta ley. Así mismo ejercerá control sobre las empresas prestadoras que ejerciten la actividad de recaudo de los recursos del tributo. Cuando el servicio se encuentre contratado y se administre su recaudo bajo modelos fiduciarios, el control fiscal se ejercerá en los pagos de los componentes correspondientes.

14.2 Control a las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios: La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), de conformidad con la normatividad constitucional y legal vigente, ejercerá control, inspección y vigilancia sobre las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, sin perjuicio de lo previsto en el numeral anterior; en lo que corresponde al suministro de energía eléctrica con destino al alumbrado público.

14.3 Control técnico: Las Interventorías a los contratos de prestación de servicio de alumbrado público además de las obligaciones contenidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, ejercerán un control técnico con sujeción a la normatividad que expida para esos fines el Ministerio de Minas y Energía. Dichas interventorías presentarán informes a los entes de control que lo soliciten.

14.4 Control Social: Los contribuyentes y usuarios del servicio de alumbrado público podrán solicitar información a los prestadores del mismo, a la Contraloría General de la República y a la

Interventoría, con el fin de ejercer el control social sobre la prestación del servicio. Los municipios o distritos definirán la instancia de control ante la cual se interpongan y tramiten las peticiones, quejas y reclamos de los contribuyentes y usuarios por la prestación del servicio de alumbrado público.

TITULO IV

DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA

Artículo 15. *Funciones del Ministerio de Minas y Energía.* Corresponderá al Ministerio de Minas y Energía, ejercer en relación con el servicio de alumbrado público, las siguientes funciones:

15.1 Expedir los reglamentos técnicos que fijen los requisitos mínimos que deben cumplir los diseños, los soportes, las luminarias y demás equipos y componentes que se utilicen en la prestación del servicio de alumbrado público.

15.2 Recolectar y divulgar directamente o en colaboración con otras entidades públicas y privadas, información sobre nuevas tecnologías y sistemas de medición aplicables al servicio de alumbrado público.

15.3 Expedir la reglamentación correspondiente al ejercicio de la interventoría a los contratos de prestación del servicio de alumbrado público.

15.4 Expedir los parámetros técnicos de prestación e idoneidad que deben ser tenidos en cuenta en los procesos selectivos de los contratos de prestación del servicio.

15.5 Las demás que le asigne la ley.

Parágrafo. Las funciones a que se refiere este artículo podrá desarrollarlas el Ministerio a través de sus unidades administrativas especiales.

TITULO V

DEL TRIBUTO DE ALUMBRADO PUBLICO

Artículo 16. *Creación del tributo de alumbrado público.* Créase el tributo de alumbrado público del orden municipal o distrital, como una contribución especial de carácter obligatorio, destinado exclusivamente a recuperar los costos eficientes en que incurran municipios o distritos por la prestación del servicio de alumbrado público, a que se refiere el artículo 2° de la presente ley, y su recaudo no podrá apropiarse directa o indirectamente por el Estado para fines distintos.

El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la presente ley y se destinarán solo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable con respecto a las expansiones, modernización o la amortización del periodo siguiente.

Parágrafo. Aquellos municipios o distritos que por su alta capacidad financiera garanticen incluir en sus presupuestos anuales los recursos suficientes para cubrir el costo del alumbrado público; tendrán autonomía para establecer y cobrar o no la tarifa de la prestación del servicio.

En aquellos municipios cuyos usuarios no tengan ninguna capacidad de pago, los Concejos Municipales incorporarán en sus presupuestos anuales, una partida que garantice una cobertura mínima y su ampliación. Estableciéndose este servicio de manera gradual.

Parágrafo. El cobro del alumbrado público para el distrito especial de Bogotá y el departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia y Santa Catalina quedará como se viene realizando hasta la fecha, en razón a su régimen especial.

Para cualquier efecto del cobro de la contribución, el Distrito Especial de Bogotá queda excluido.

Artículo 17. *Principios*. El Concejo Municipal o Distrital tendrá la facultad de establecer el valor del tributo de alumbrado público, de forma que garantice la recuperación de los costos en que incurre el Municipio o Distrito para la prestación del alumbrado público. Este tributo está sujeto a los siguientes principios:

– Suficiencia Financiera, en cuanto a que el tributo debe ser suficiente para afrontar los componentes previstos en esta ley.

– Progresividad como mecanismo para lograr la equidad vertical en donde se atiende la capacidad de pago del contribuyente, para que perciban una suma superior de los contribuyentes con mayor potencial económico.

– Destinación exclusiva y autonomía en cuanto a que tales ingresos se administran con destinación específica solo para los fines aquí previstos, al igual que serán administrados con autonomía de parte de las entidades directas o contratadas que perciban su recaudo y presten el servicio.

– Estabilidad jurídica, consistente en que fijado un esquema de soporte del tributo para el desarrollo y como sustento de un proceso de inversión o modernización del sistema de alumbrado público, no se podrán alterar las reglas contributivas en detrimento del modelo adoptado ni del equilibrio financiero contractual.

– Eficiencia para que los entes territoriales y prestadores del servicio estructuren modelos de prestación del servicio encaminados a la obtención de eficiencias técnicas, financieras y operacionales. En consecuencia, en virtud de este principio no se podrán trasladar al tributo ineficiencias o sobrecostos que se generen en la inadecuada prestación del servicio ni acceder a participaciones, porcentajes o destinación de los recursos de la misma para financiar servicios o gastos Municipales o Distritales diferentes a los que aquí se contemplan.

– Redistribución del ingreso. El tributo debe garantizar en su distribución, que los contribuyentes con menores ingresos y menor capacidad de generar recursos económicos, tengan menores aportes a su cargo.

– Equidad. Igualdad de trato para contribuyentes colocados en iguales circunstancias, tanto económicas como fácticas, diferenciación de cargas y beneficios tributarios, con base en criterios razonables y objetivos, y la situación norma caso, es decir trato desigual a los desiguales.

– Progresividad. Tiene por finalidad establecer una mayor carga tributaria para aquellas personas que posean una mayor capacidad económica, de manera que haya igualdad en el sacrificio privado en aras del bien común. Esto es que cada quien contribuya de acuerdo con su capacidad contributiva o capacidad económica.

– Eficiencia. Significa que el Estado al crear el tributo debe disponer de los elementos de recaudo para no hacer más gravosa la carga del contribuyente o del sujeto pasivo.

– No retroactividad. Hace referencia a que la Ley Tributaria debe aplicarse a todo un periodo, cuando esta cambia durante el período fiscal, rige la modificación para el siguiente período, es decir que no tiene aplicación inmediata.

Artículo 18. *Administración y control del tributo*. La administración del tributo de alumbrado público, incluyendo los procesos de fiscalización, liquidación oficial, imposición de sanciones, discusión y cobro, corresponde a los organismos municipales o distritales competentes. Los Municipios o Distritos aplicarán en la administración, determinación oficial, discusión y cobro del tributo de alumbrado público el procedimiento y el régimen sancionatorio establecidos en el Estatuto Tributario.

Artículo 19. *Liquidación, facturación y recaudo del tributo*. La liquidación, facturación y recaudo de este tributo corresponde a los

Municipios, Distritos o al prestador del servicio contratado para el efecto. El municipio, distrito o el prestador del servicio de alumbrado público podrá celebrar convenios o contratos de conformidad con lo previsto en esta ley con cualquier persona natural o jurídica, de derecho público o privado para realizar los procesos de facturación y recaudo del tributo. Cuando las empresas de servicios públicos realicen el cobro del tributo deberán diferenciar el cobro del mismo de cualquier otro servicio facturado por ellas. La facturación del tributo será concordante con los ciclos de facturación de las empresas de servicios públicos con las cuales se suscriban los contratos de facturación conjunta. Los contribuyentes que no hagan parte de las bases de datos de las empresas de servicios públicos domiciliarios serán facturados directamente en forma mensual por el ente territorial.

Artículo 20. *Manejo de los recursos del tributo*. Los recursos del tributo se percibirán, administrarán e invertirán por parte del municipio o distrito a través de un fondo especial dada su destinación específica, con el cumplimiento de las normas orgánicas de presupuesto que resulten aplicables. En caso de que el servicio sea objeto de concesión, los recursos asociados al tributo serán recaudados y administrados con cargo a la concesión, para lo cual se implementarán los sistemas de fiducia que determine la ley.

Parágrafo. La fiduciaria tendrá la obligación de pagar todos los componentes de prestación del servicio y preferencialmente lo adeudado por el suministro de energía eléctrica cuando no se prevea la deducción automática en la facturación y recaudo en las empresas de energía y las obligaciones financieras con destino al servicio de alumbrado público, luego de lo cual se cancelará la operación del sistema. En lo que corresponde a energía eléctrica se cancelará, salvo que medie reclamación en los términos de la Ley 142 de 1994, en cuyo caso se pagarán los componentes que no han sido objeto de reclamo y los demás elementos que integran el servicio de alumbrado público.

Artículo 21. *Sujeto activo*. El sujeto activo de este tributo será el Municipio o Distrito.

Artículo 22. *Sujetos pasivos*. Los sujetos pasivos de este tributo serán todas las personas naturales o jurídicas, que sean propietarias, poseedoras o tenedores a cualquier título de bienes inmuebles ubicados dentro del perímetro urbano y rural de los Municipios o Distritos.

Artículo 23. *Hecho generador*. El hecho generador de este tributo es el disfrute efectivo o potencial del servicio de alumbrado público.

Artículo 24. *Base gravable*. Durante el período de transición estimado en 3 años, contado a partir de la promulgación de esta ley, los municipios y/o distritos podrán continuar utilizando como base gravable de esta contribución especial, la estratificación socioeconómica, los rangos de consumo de energía eléctrica, así como las actividades económicas desarrolladas en los inmuebles y el avalúo catastral. Una vez vencido el periodo de transición los municipios y/o distritos deberán adoptar como única base gravable de este tributo el avalúo catastral de los inmuebles ubicados dentro del perímetro urbano y rural de los municipios y/o distritos.

TITULO VI

OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 25. *Tarifa*. La tarifa del tributo de alumbrado público a que se refiere esta ley aplicable a la base gravable, será fijada por los Concejos Municipales y Distritales, de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta los principios previstos en la presente ley.

Artículo 26. *Revisión y ajuste de la tarifa.* Los Concejos Municipales y Distritales deben prever en sus acuerdos la revisión y ajuste anual de las tarifas del tributo de alumbrado público. Los excedentes recaudados por concepto del tributo de alumbrado público así como los excedentes contables que resulten al cierre del período fiscal solo se podrán abonar a los costos de prestación del servicio del período siguiente.

Artículo 27. *Régimen tributario.* Los componentes de liquidación y recaudo del tributo del servicio público de alumbrado no serán objeto de impuestos, tasas o contribuciones nacionales, departamentales, municipales o distritales.

Artículo 28. *Modelos conjuntos de prestación.* Los municipios y distritos podrán asociarse para la prestación del servicio de alumbrado público, con el fin de producir economías de escala a nivel técnico, financiero y operativo en la prestación del servicio.

Artículo 29. *Transición.* Los municipios y distritos que a la fecha en que entre a regir la presente Ley hubieren decretado con anterioridad el denominado impuesto de alumbrado público con fundamento en las Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915, tendrán dieciocho (18) meses para ajustar el cobro del tributo a las disposiciones señaladas por esta ley para el tributo de alumbrado público.

Artículo 30. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su publicación y deroga todas aquellas disposiciones, no sujeciones y exoneraciones que le sean contrarias, en especial el literal d) del artículo 1° de la Ley 97 de 1913 y el literal a) del artículo 1° de la Ley 84 de 1915.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

Bogotá, D. C., 18 de junio de 2004.

En Sesión Plenaria del día 18 de junio de 2004, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo del Proyecto de ley número 087 de 2003 Camara, 116 de 2003 Cámara, *por la cual se establece el*

régimen del servicio de alumbrado público y se dictan otras disposiciones.

Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior según consta en el acta de sesión plenaria 114 de junio 18 de 2004.

Cordialmente,

Sandra Velásquez Salcedo, Jaime Durán Barrera, Alirio Villamizar, Luis Edmundo Maya, Luis Fernando Duque, Ponentes; Angelino Lizcano Rivera, Secretario General.

CONTENIDO

Gaceta número 385 - Viernes 23 de julio de 2004
CAMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO	
Proyecto de Acto legislativo número 31 de 2004 Cámara, por medio del cual se adicionan los artículos 310 y 328 de la Constitución Política de Colombia.	1
Proyecto de Acto legislativo número 34 de 2004 Cámara, por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.	9
PONENCIAS	
Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 056 de 2003 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del primer centenario de la fundación del municipio de Gómez Plata en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.	17
TEXTOS DEFINITIVOS	
Texto definitivo al proyecto de ley número 087 de 2003 Cámara acumulado 116 de 2003 Cámara, aprobado en segundo debate en la sesión plenaria de la honorable Cámara de Representantes el día 18 de junio de 2004, según consta en el Acta 114, por la cual se establece el régimen del servicio de alumbrado público y se dictan otras disposiciones.	19

