



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123-9066

AÑO XIV - Nº 348

Bogotá, D. C., viernes 10 de junio de 2005

EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 336 DE 2005 CAMARA

por la cual se expiden normas sobre fabricación, almacenamiento, transporte, comercialización, manipulación y uso de pólvora.

Bogotá, D. C., 7 de junio de 2005

Doctor

MIGUEL JESUS ARENAS PRADA

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Cordial saludo.

De conformidad con lo establecido en el Reglamento del Congreso, Ley 5ª de 1992, y dentro de la oportunidad indicada, presentamos a su consideración, y por su digno conducto, a los miembros de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 336 de 2005 Cámara, *por la cual se expiden normas sobre fabricación, almacenamiento, transporte, comercialización, manipulación y uso de pólvora*, a fin de que se proceda a dar el trámite que corresponda.

Atentamente,

María Isabel Urrutia O., Venus Albeiro Silva G.,
Representantes a la Cámara.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 336 DE 2005 CAMARA

por la cual se expiden normas sobre fabricación, almacenamiento, transporte, comercialización, manipulación y uso de pólvora.

Bogotá, D C., 7 de junio de 2005

Doctor

MIGUEL JESUS ARENAS PRADA

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Honorables Representantes a la Cámara

Ciudad

Señor Presidente y honorables Representantes.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes, nos ha correspondido rendir

ponencia para **Primer debate al proyecto de ley número 336 de 2005 Cámara**, *por la cual se expiden normas sobre fabricación, almacenamiento, transporte, comercialización, manipulación y uso de pólvora*, labor que realizamos de la siguiente forma:

1. Objetivo del proyecto

El Proyecto tiene como propósito, dictar disposiciones tendientes a restringir y prohibir de manera absoluta y general, la *fabricación, almacenamiento, transporte, comercialización, manipulación y uso de pólvora*, actividades que en adelante sólo podrán realizarse por personal experto, debidamente registrado y exclusivamente para eventos públicos recreativos autorizados por los respectivos alcaldes municipales y distritales, prohibición que en absoluto, toma en cuenta la categorización contenida en el artículo 4º de la Ley 670 de 2001.

2. Fundamentos constitucionales

El presente proyecto halla asidero constitucional en el artículo 2º de la Constitución Política, que prevé que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

También se alega el artículo 44 Constitucional, disposición superior que hace prevalentes los derechos de los menores, en especial el derecho a la vida, integridad física y salud, por lo que la familia, la sociedad y el Estado, tienen la obligación de protegerlos y garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.

Se apoya de igual manera, en la Convención sobre derechos humanos o Pacto de San José, suscrito por Colombia e incorporado a nuestro ordenamiento interno mediante la Ley 16 de 1972, el que en su artículo 19 prevé que, “todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere, por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”.

Se menciona también la Sentencia C-790/02 emitida por la honorable Corte Constitucional, a propósito del estudio de constitucionalidad de la Ley 670 de 2001, con ponencia de la doctora Clara Inés Vargas Hernández.

No obstante lo anterior, en materia de derechos constitucionales que se comprometen con el texto del proyecto en estudio, se está lejos de hallar una interpretación unívoca y definitiva. Por el contrario, se traba un fuerte debate en torno a la posible vulneración en materia grave, de preceptos básicos contenidos en los artículos 13 (igualdad), 26 (libertad para escoger profesión u oficio), 58 (garantía y protección a la propiedad privada) y 333 (libertad de empresa) de la Constitución Política, e incluso, como fruto de una juiciosa actividad hermenéutica, los mismos artículos que se presentan como de respaldo al proyecto y la propia jurisprudencia de la Corte Constitucional, pueden terminar vulnerándose con el presente proyecto. Esta discusión, sin embargo, se desarrollará más adelante.

3. Contenido del proyecto

El proyecto consta de diecinueve (19) artículos, distribuidos en cinco (5) capítulos.

El Capítulo I, intitulado “objeto y definiciones”, contiene los artículos 1° y 2°. El 1° desarrolla el objeto, que como ya se expresó, busca principalmente el establecimiento de una prohibición general para la producción, transporte, comercialización y uso indiscriminado de pólvora, en especial de personas inexpertas y menores de edad. Entre tanto, el artículo 2° está destinado a consignar las definiciones relacionadas con artículos pirotécnicos, mechas de uso deportivo, pirotecnia, pirotécnico, pólvora blanca, pólvora negra y polvorín.

El Capítulo II, denominado “prohibiciones generales”, contiene los artículos 3° y 4°. El artículo 3° consagra la prohibición absoluta respecto a la producción, importación, comercialización, transporte, venta, manipulación y uso de toda clase de pólvora y en sus párrafos 1° y 2°, establece la autorización que pueden otorgar los acaldes para la realización de espectáculos con la utilización de pólvora y la excepción para poder vender estos artículos a las empresas dedicadas a ofrecer estos espectáculos. Mientras tanto, el artículo 4° prohíbe la realización de algunas actividades en los lugares de almacenamiento o fabricación de estos productos.

Por su parte, el Capítulo III, con el título, “de la fabricación y comercialización”, contiene los artículos 5° a 9° y desarrolla lo relacionado con la “instalación y funcionamiento de fábricas”, artículo 5°; “cancelación de la autorización de funcionamiento”, artículo 6°; “condiciones para ser trabajador en actividades relacionadas con la pólvora”, artículo 7°; “condiciones para la comercialización y venta de la pólvora”, artículo 8°, y las “condiciones para el almacenamiento de artículos pirotécnicos”, artículo 9°.

De otro lado, el Capítulo IV, denominado “de la manipulación y uso de artículos pirotécnicos”, desarrolla los artículos 10 a 13 y se dedica específicamente a tratar lo relacionado con las “empresas de espectáculos pirotécnicos”, artículo 10; “de los requisitos para el otorgamiento del permiso”, artículo 11; “de los requisitos para la realización de espectáculos pirotécnicos”, artículo 12; y “de las condiciones para el transporte del material pirotécnico”, artículo 13.

Finalmente, el Capítulo V, titulado “prevención, sanciones y estímulos”, contiene los artículos 14 a 19, en los que desarrolla la “prevención y promoción”, artículo 14; las condiciones para la “destrucción del material pirotécnico incautado”, artículo 15; de las “sanciones”, artículo 16; de los “estímulos”, artículo 17; de las “medidas compensatorias”, artículo 18; y de la “vigencia de la ley y normas que se derogan”, artículo 19.

4. Consideraciones

Tal como se advirtió arriba, los derechos constitucionales que se comprometen con el texto del proyecto en estudio, suscitan una álgida discusión y plantean un interesante ejercicio hermenéutico y de ponderación de derechos, todos ellos constitutivos del núcleo duro de configuración del concepto de Estado Social y Democrático de Derecho, dado que si bien, se alega por los autores del proyecto, que con él buscan proteger los derechos fundamentales de los niños y ampliar sus

garantías, también es cierto, que con tales pretensiones, no se pueden desconocer situaciones jurídicas creadoras de derechos y reguladas igualmente por leyes de la República, en cuanto autorizan el ejercicio de una actividad lícita.

En efecto, está en juego, por un lado, lo normado por el artículo 44 constitucional respecto a que los derechos fundamentales de los niños, entre los que se cuenta la salud, ostenta una condición de prevalencia frente a los demás derechos, y por el otro, están derechos fundamentales como la igualdad, la libertad de ejercer profesión u oficio, el derecho al trabajo, la libertad de empresa y el derecho a recibir compensaciones justas cuando por motivos de conveniencia social y pública, se le excluye del ejercicio de una actividad lícita o se le prohíbe su realización.

Tales son los extremos del problema jurídico y político en que nos hallamos inmersos con ocasión del estudio del presente proyecto de ley. No obstante, aunque en tales extremos se interesan derechos fundamentales, la tensión que generan con la estructura institucional del Estado Social de Derecho no es igual. Esto por cuanto que a los derechos fundamentales de los niños que se dicen proteger, no se les otorgan garantías directas derivadas de los textos que se discuten, haciéndose depender en este caso, la realización del derecho, de una situación consecencial. Esto es, que el derecho a la salud de los niños no se deriva del texto mismo del proyecto, sino que tal derecho a la salud se realiza sólo si se prohíbe la producción, comercialización, transporte, almacenamiento y uso de la pólvora. En otras palabras, para el caso específico, el derecho a la vida, integridad física y salud de los menores, se realiza sólo a condición de no producir, comercializar, transportar, almacenar o usar artículos pirotécnicos.

De ahí que no existe una vinculación directa entre las prohibiciones que se quieren introducir con este proyecto y la realización de los derechos de los niños y demás menores, pues con tales consideraciones, tendría este Congreso que prohibir también toda actividad que de alguna manera resultare riesgosa para la vida, la integridad física y la salud de los menores, tales como montar en bicicleta, conducir carros o motocicletas. Pero además, si de proteger a los menores y garantizar sus derechos se trata, sería más importante que se considerara su situación de pobreza, la explotación sexual a que son sometidos miles y miles de nuestros niños, la drogadicción y consumo de bebidas alcohólicas o su participación en el conflicto armado interno, que según cifras compromete a por lo menos quince mil menores.

Los anteriores asuntos, con seguridad, son de mayor monta que prohibir de manera absoluta a todos los colombianos y por supuesto a los menores, aún bajo el cuidado y tutela inmediata de sus padres, que puedan disfrutar, por ejemplo, del goce que produce una luz de bengala. Una prohibición tal, puede caer bajo la égida de un Estado paternalista, rayado por el autoritarismo, dado que sin justificación y de manera abusiva, se inmiscuye en la órbita privada y exclusiva de las personas.

Pero además, resulta claro que las materias de que se ocupa el proyecto de ley, ya están reguladas suficiente y convenientemente, a través de las disposiciones de la Ley 670 de 2001, mediante la cual se diseñó un marco jurídico destinado a prevenir las nefastas consecuencias que se ocasionan a los menores de edad expuestos a riesgos por la producción, fabricación, manipulación, uso y comercialización de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales. En dicha ley se dispuso, que los adultos y los niños participen en programas de prevención de riesgos, dejando a los padres la responsabilidad en la orientación a sus hijos y menores sobre la prohibición del uso de la pólvora con cualquier finalidad (artículo 3°); se determinó la competencia del Ministerio de Defensa para expedir disposiciones sobre fabricación o producción de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales (artículo 5°); se creó un fondo municipal para la prevención de accidentes generados por el manejo y uso indebido de tales elementos (artículo 6°); se estableció la prohibición de la venta de artículos pirotécnicos o fuegos

artificiales y globos a menores de edad y personas en estado de embriaguez (artículo 7°); se prohibió la producción, fabricación, manipulación, uso y comercialización de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales que contengan fósforo blanco (artículo 8°); se incluyeron sanciones pecuniarias por contravenir tales prohibiciones (artículos 9°, 10, 11 y 12); se ordenó la carnetización de quienes trabajen en la fabricación, distribución y venta de pólvora, artículos pirotécnicos y fuegos artificiales y los requisitos para acceder a ello (artículo 13); se contempló la obligación para los centros de salud y hospitales públicos y privados de atender al menor que resultare con quemaduras producidas por dichos elementos y la sanción para los representantes legales del menor, afectado en caso de responsabilidad en el hecho (artículo 14); se ordenó que todo artículo pirotécnico debe llevar una publicidad sobre su uso adecuado, las prohibiciones establecidas en la ley y también, los establecimientos en los cuales se fabriquen, almacenen, distribuyan o se expendan artículos pirotécnicos, deben colocar el texto visible de la ley (artículos 15 y 16); y, finalmente, se facultó a los alcaldes municipales y distritales, para avocar el conocimiento de las infracciones e imponer las sanciones previstas en la ley (artículo 17).

Además, un aspecto de mayúscula importancia, es el contenido en el artículo 4° de la Ley 670 de 2001, relacionado con la habilitación que se da a los alcaldes municipales y distritales, para que permitan el uso y la distribución de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales, graduándolos en las categorías allí señaladas, para lo cual las autoridades tendrán en cuenta la clasificación que sobre el particular establezca el Icontec o la entidad que haga sus veces. Es decir, se gradúan los artículos pirotécnicos o fuegos artificiales en diferentes categorías, identificando su nivel de riesgo, los elementos de producción y las condiciones de distribución.

Al respecto, el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación, Icontec, ha expedido las siguientes normas técnicas, que importa decir, están vigentes y se aplican:

– **NTC 3966**, del 26 de octubre de 1996, destinada a normar la relacionada con el “TRANSPORTE DE MERCANCIAS PELIGROSAS. CLASE 1. EXPLOSIVOS. TRANSPORTE TERRESTRE POR CARRETERA”.

– **NTC 4199** del 23 de julio de 1997, la que se ocupa de los “FUEGOS ARTIFICIALES. LUCES DE BENGALA PARA SOSTENER EN LA MANO”.

– **NTC 5045-1** del 23 de abril de 2003, dedicada a establecer la “CLASIFICACION DE LOS FUEGOS ARTIFICIALES”.

– **NTC 5045-2** del 23 de abril de 2003, en la que se contienen normas sobre “FUEGOS ARTIFICIALES PARA USO RECREATIVO”.

– **NTC 5045-3** del 23 de abril de 2003, dedicada a regular lo relacionado con “FUEGOS ARTIFICIALES PARA USO RECREATIVO. METODOS DE ENSAYO”.

– **NTC 5236** del 19 de diciembre de 2003, la que se ocupa de regular los “FUEGOS ARTIFICIALES. ESPECTACULOS PIROTECNICOS EN ESPACIOS ABIERTOS. ALMACENAMIENTO, TRANSPORTE Y USO”.

– **NTC 5282** del 24 de marzo de 2004, destinada a normar lo relacionado con los “FUEGOS ARTIFICIALES. CARACTERISTICAS DE ALMACENAMIENTO, SEGURIDAD Y UBICACION DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE VENTA DE ARTICULOS PIROTECNICOS (CATEGORIA I Y II) EN FERIAS TEMPORALES O SIMILARES”.

– **NTC 5296** del 29 de septiembre de 2004, mediante la cual se establecen las condiciones de “USO DE MATERIALES O ARTICULOS PIROTECNICOS (EFECTOS ESPECIALES) DELANTE DE UN PUBLICO CERCANO”.

Esta copiosa producción de normas técnicas, junto a la Ley 670 de 2001, establecen una amplia y conveniente regulación para el desarrollo y realización de las actividades relacionadas con los fuegos artificiales y artículos pirotécnicos, pues tal ley, a diferencia del proyecto en discusión, desarrolla el artículo 44 de la Constitución Política con el fin de garantizar la vida, la integridad física y la recreación del niño expuesto al riesgo por el manejo de artículos pirotécnicos o explosivos, pero respetando el derecho de los productores y comercializadores que cumplan con las exigencias de seguridad y salubridad, a desarrollar una actividad económica lícita, para la producción y distribución de artículos pirotécnicos y similares.

Dicha ley combina dos derechos de carácter fundamental. El de los niños a gozar de la especial protección del Estado; y el del industrial y el comerciante del ramo a desarrollar una actividad económica, que aunque riesgosa, como muchas otras, de todas maneras debe ser catalogada como lícita, en cuanto quienes la asumen cumplen con los requerimientos y exigencias necesarias para hacer efectiva la protección inicialmente descrita. No se trata por tanto de dos conceptos excluyentes, sino que por lo contrario, como sucede con muchas actividades humanas, se trata de dos acciones diferentes que deben complementarse en sus alcances y efectos, de acuerdo con el cumplimiento de condiciones y requisitos que debe establecer la ley.

Significa lo anterior, que para el legislador es evidente y claro, que la producción y distribución de este tipo de productos constituye una actividad lícita, al punto que el Icontec elaboró las normas técnicas ya referidas, con el fin de otorgar la norma de calidad correspondiente a la empresa industrial y comercial que cumpla con los estándares de calidad fijados por dicho organismo.

Además, desde la emisión del Decreto-ley número 2535 de 1993, por el cual se expidieron normas sobre control de armas, municiones y explosivos, se estableció en el artículo 12, que “únicamente con licencia expedida por el comando general de las Fuerzas Militares y mediante el lleno de los requisitos que este señale, podrán funcionar en el país, fábricas de artículos pirotécnicos, pólvora negra, perdigones, fulminantes, tacos y talleres para reparación de armas”, texto legal que coincide con lo previsto en el artículo 5° de la Ley 670 de 2001, de donde se deduce claramente que tales actividades están autorizadas y reglamentadas legalmente.

Y es precisamente dentro de tal contexto, que el legislador faculta a los alcaldes municipales y distritales para que permitan el uso y la distribución de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales, con observancia de las condiciones de seguridad que técnicamente determinen las autoridades o cuerpos de bomberos para prevenir incendios o situaciones de peligro, autorizándolos además, para la creación del fondo municipal para la prevención de accidentes generados por el manejo y uso indebido de pólvora, artículos pirotécnicos o fuegos artificiales.

En fin, la Ley 670 logró armonizar los principios de protección y defensa de la seguridad con el de la libertad para desarrollar un trabajo lícito, siendo clara en cuanto a las exigencias técnicas y de prevención a seguir por quienes pretenden asumir lícitamente tal actividad, con el fin de preservar la seguridad ciudadana y en especial, la protección de los niños.

Ahora bien, mediante Sentencia C-790 del 24 de septiembre de 2002, con ponencia de la doctora Clara Inés Vargas Hernández, la Corte Constitucional se ocupó del estudio de constitucionalidad de la Ley 760 de 2001, en la que precisa que las competencias y atribuciones de los alcaldes municipales y distritales, respecto a las actividades de uso, comercialización y venta de artículos pirotécnicos y fuegos artificiales, no confieren la habilitación para señalar las causales de utilidad pública para restringir derechos particulares ni para prohibir la comercialización de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales, dado que como quedó establecido, la facultad conferida es para permitir el uso y distribución de artículos pirotécnicos o fuegos

artificiales, graduándolos en las categorías allí señaladas, para lo cual las autoridades tendrán en cuenta la clasificación que sobre el particular establece el Icontec. Lejos de haberse otorgado una facultad para establecer una prohibición de comercialización de dichos elementos, fue conferida para que se permita tal actividad, pero bajo los requisitos y condiciones establecidos en la ley, una vez se hayan graduado los artículos pirotécnicos o fuegos artificiales en las categorías allí establecidas con arreglo a la clasificación que haga el Icontec.

La habilitación que se confiere a las autoridades locales, se orienta a que ellas realicen una gestión concreta y preventiva propia de la función de policía, consistente en otorgar los permisos correspondientes previos al uso y distribución de los artículos pirotécnicos o fuegos artificiales. Al respecto, conviene tener en cuenta que cuando la ley o el reglamento de policía subordine el ejercicio de una actividad a ciertas condiciones o al cumplimiento de determinados requisitos, dicha actividad no podrá ejercerse sino mediante el correspondiente permiso otorgado previa comprobación de aquellas o el cumplimiento de estos (artículo 15 C. N. P.) y además dispone que la ley o el reglamento deben señalar el funcionario encargado de conceder el permiso. En este caso, la Ley 670 de 2001 atribuyó tal competencia a los alcaldes municipales y distritales por constituir la primera autoridad de policía en el municipio, a quienes les corresponde conservar el orden público, lo que comprende la garantía de seguridad, tranquilidad y salubridad públicas.

Es claro entonces que para la Corte Constitucional, son los alcaldes municipales y distritales quienes deben determinar en qué categoría se ubica cada uno de los artículos pirotécnicos o fuegos artificiales, para lo cual, han de tomar en cuenta la clasificación que sobre el particular haga el Icontec.

Lo anterior significa, que a la luz de las disposiciones legales vigentes, complementadas con las normas técnicas expedidas y la propia jurisprudencia de la Corte Constitucional, se ha generado una situación jurídica creadora de derechos, frente a lo cual, las autoridades estatales, incluido el Congreso de la República, no pueden actuar con ligereza ni menos ser omisivas, pues su competencia legislativa en modo alguno es absoluta, toda vez que halla sus límites formales y materiales en la Constitución y la ley.

Vale decir entonces, que cuando el Estado a través de cualesquiera de sus órganos del poder público y en este caso específico, del poder legislativo, decide limitar el ejercicio y goce de un derecho, ha de tomar en consideración el *“requisito de proporcionalidad que debe acompañar a cualquier limitación del goce efectivo de los derechos fundamentales en un Estado Social de Derecho: Además de i) Estar dirigidas a cumplir con un fin legítimo e imperioso, y ii) Desarrollarse a través de medios plenamente ajustados a la legalidad—que garanticen el respeto por el debido proceso y la dignidad de las personas—, y que además sean necesarios para materializar tal finalidad, estas limitaciones, iii) Deben ser proporcionales en el contexto de los mandatos del constituyente, es decir, no pueden sacrificar en exceso otros intereses constitucionalmente protegidos en aras de promover una finalidad constitucional específica. “... en este esquema es un contrasentido aumentar el desempleo sin presentar alternativas que lo mitiguen...”¹.*

Solo mediante la observancia del anterior procedimiento, es que se le imprime seguridad, publicidad y transparencia a las decisiones adoptadas por el legislador, las que en todo caso no están exentas de los controles establecidos en la Constitución a fin de proteger los Derechos Humanos, pues como lo ha dicho la propia Corte en la sentencia de constitucionalidad de la Ley 670 de 2001, *“las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención (Pacto sobre Derechos Humanos de San José), al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”*.

En consecuencia con lo anterior y dado que la producción, fabricación, transporte, comercialización, venta y uso de pólvora, son actividades lícitas, permitidas por la constitución, reguladas por la ley y reglamentadas por un sin número de normas técnicas y por múltiples disposiciones de las autoridades locales, opera frente a las personas e industrias que las han ejercido, el principio de la “confianza legítima”, el que *“fue desarrollado por la jurisprudencia alemana, recogido por el Tribunal Europeo de Justicia en la sentencia del 13 de julio de 1965, y aceptado por doctrina jurídica muy autorizada², mediante el cual se pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (C. P., artículo 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política. “...se trata de una suerte de expectativa que goza de una cierta protección, por cuanto existían razones que justificaban la confianza del administrado en que la regulación que lo amparaba se seguiría manteniendo.”³*

Conviene expresar su relación con este principio de la “confianza legítima”, que el cambio que se quiere operar en la legislación colombiana a través del proyecto en estudio, es radical y absoluto, pues de acuerdo con las disposiciones de la ley vigente, la producción, fabricación, comercialización, transporte, almacenamiento, venta y uso de fuegos artificiales o artículos pirotécnicos, está permitida y autorizada para todos aquellos que cumplan con las exigencias que la ley y los reglamentos señalen, en cambio, la propuesta que se discute, prohíbe de manera general estas actividades y sólo excepcionalmente se permitirá en espectáculos públicos y a determinadas empresas, lo cual significa ni más ni menos que la autorización legal de un monopolio, que por supuesto, deviene abiertamente inconstitucional es desproporcionada y desconoce lo dicho antes respecto al principio de la confianza legítima, pues no han transcurrido siquiera cuatro años desde la emisión de una ley que ha mostrado sus bondades, cuando ya se quiere derogar en sus aspectos más básicos. Hay un cambio brusco de perspectiva, sin que se hayan sustentado razonablemente los motivos de interés social o la alta conveniencia pública que determinan la necesidad de prohibir una actividad lícita y más grave aún, no se han expresado con claridad los mecanismos compensatorios y las medidas indemnizatorias para quienes verán vulnerados sus derechos por tal decisión.

Pero el proyecto también desconoce la libertad de escoger profesión u oficio, toda vez que respecto a tal derecho fundamental, la Corte Constitucional ha sostenido que *“(...) para esta Corporación el concepto de riesgo social sólo puede interpretarse en un sentido más restrictivo, pues la profesionalización de una actividad busca hacer efectiva la garantía de derechos de terceros frente a las impericias profesionales. Por ende, el concepto de riesgo social no se refiere a la protección constitucional contra contingencias individuales eventuales sino al amparo del interés general, esto es, a la defensa y salvaguarda de intereses colectivos que se materializan en la protección de los derechos constitucionales de los posibles usuarios del servicio. En efecto, esta Corporación ya había manifestado que la limitación al*

¹ Sentencia SU-360 de 1999, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

² Ver, entre otros, Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández. **Curso de Derecho Administrativo**, Madrid: Editorial Civitas, Tomo II, pág. 375.

³ Sentencia C-478 de 1998, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

libre ejercicio de una actividad sólo es posible, “por razones irresistibles, como cuando su ejercicio excesivo no se concilia con la necesidad de convivir”⁴. Por ende, en primer término, el riesgo social que genera la actividad social debe ser claro y afectar, o poner en peligro, el interés general y derechos fundamentales; pero eso no es suficiente; es además necesario que ese riesgo pueda ser disminuido de manera sustantiva gracias a una formación académica específica. En efecto, no tiene sentido que la ley profesionalice ciertos oficios e imponga, como requisito para su ejercicio, un título de idoneidad, si los riesgos de esa actividad no pueden ser claramente reducidos gracias a una formación, pues, de no ser así, la exigencia del título sería inadecuada e innecesaria. Por ende, sólo puede limitarse el derecho a ejercer un oficio y exigirse un título de idoneidad, cuando la actividad genera (i) un riesgo de magnitud considerable, (ii) que es susceptible de control o de disminución a través de una formación académica específica”⁵.

“Acorde con todo lo anterior, esta Corte considera que en materia de reglamentación del derecho fundamental a escoger profesión u oficio, el legislador debe imponer los requisitos estrictamente necesarios para proteger el interés general, toda vez que el ejercicio de una profesión u oficio debe permitir el mayor ámbito de libertad posible, para que en su interior se pueda dar un desarrollo espontáneo de la personalidad, en congruencia con el principio de la dignidad humana. En conclusión, la intervención del Estado en el derecho fundamental consagrado en el artículo 26 de la Carta debe respetar la garantía general de igualdad y de libertad que conforman su contenido esencial. La reglamentación de una profesión no puede favorecer, implícita o explícitamente, discriminaciones injustas, fundadas en distinciones artificiosas entre trabajo manual o trabajo intelectual o entre oficios y profesiones”⁴. (Subrayas no originales)

A la luz de la anterior afirmación de la Corte Constitucional, resulta inobjetable que la prohibición contenida en el artículo 3° del proyecto, constituye una suerte de odiosa discriminación en contra de las cerca de 20 mil personas que derivan su sustento de la realización de actividades relacionadas con fuegos artificiales o artículos pirotécnicos, sin que exista una razón irresistible que lleve a la imposibilidad de la convivencia social, por el contrario, se ha demostrado que el riesgo implícito en el ejercicio de esta actividad, ha podido ser disminuido eficazmente, con la aplicación de la normatividad vigente, pero especialmente a través de campañas de información y formación al respecto.

También atenta el proyecto contra la libertad de empresa, consagrado en el artículo 333 constitucional, derecho que al decir de la Corte Constitucional, “ha sido concebido en la doctrina como la facultad que tiene toda persona de realizar actividades de carácter económico, según sus preferencias o habilidades, con miras a crear, mantener o incrementar su patrimonio. Las actividades que conforman dicha libertad están sujetas a las limitaciones impuestas por la Constitución y las leyes, por razones de seguridad, salubridad, moralidad, utilidad pública o interés social. En términos más generales la libertad económica se halla limitada por toda forma de intervención del Estado en la economía y particularmente, por el establecimiento de monopolios o la clasificación de una determinada actividad como un servicio público, la regulación del crédito, de las actividades comerciales e industriales, etc.”⁶.

“La protección constitucional a la empresa comprende además la “unidad viviente que ella conforma”,⁷ es decir, los elementos que en ella convergen y se articulan, como pueden ser el trabajo, el capital privado, la propiedad y el recurso humano, y se extiende a su actividad económica y al ejercicio de su iniciativa privada, que de un modo u otro constituyen y estructuran el concepto de libertad de empresa. Al reconocerles a las empresas esa posibilidad que tienen de fortalecer el engranaje de los negocios y ser herramientas ejecutantes de la iniciativa privada, la Carta protege entonces su valor “como base del desarrollo”⁸ dentro de la actividad económica”.

La Corte igualmente ha señalado que “las limitaciones constitucionales de la libertad de empresa, para que sean legítimas, deben emanar o ser dispuestas en virtud de una ley y no afectar el núcleo esencial del derecho. La legitimidad de las intervenciones depende de la existencia de motivos adecuados y suficientes para limitar los procesos de creación y funcionamiento de las empresas”⁹. (subrayas no originales). En efecto, debe reconocerse que “el derecho consagrado en el artículo 333 de la Constitución no solo entraña la libertad de iniciar una actividad económica, sino de mantenerla o proseguirla en condiciones de igualdad y libertad.”¹⁰.

Lo anterior indica que los contenidos del proyecto de ley sometido a consideración, desconoce flagrantemente principios constitucionales superiores, pues no se ha definido en ninguna de sus partes, los motivos determinantes desde el punto de vista social o de conveniencia pública, por los cuales se entra a prohibir una actividad lícita y autorizada por la propia Constitución y las leyes. Más aún, con tal prohibición absoluta, puede incluso incurriarse en la expropiación de una actividad legítima y es claro que nuestro ordenamiento superior prohíbe la expropiación sin previa indemnización.

Otro elemento que coadyuva a despejar cualquier duda en torno a la licitud de la producción y comercialización de artículos pirotécnicos, fue la acusación que elevara el Gobierno de Bolivia contra el Gobierno del Perú ante los organismos de la Comunidad Andina de Naciones por haber adoptado decisiones que de manera inequitativa prohibían la importación y restringían la comercialización de este tipo de productos, por parte de industriales y comerciantes de la subregión. En efecto, mediante comunicación del 2 de mayo de 2002, el Ministerio de Comercio Exterior e Inversión de Bolivia, denunció ante la Secretaría General de la Comunidad Andina la aplicación de una posible restricción a las importaciones de la subregión por parte de la República del Perú, originada por la expedición del reglamento de control de explosivos de uso civil, mediante el cual prohibía la importación de explosivos de similares características a los que se producen en el Perú, así como la promulgación de otros decretos por los cuales se establecía que la comercialización de explosivos y conexos sólo podía hacerse por el fabricante, no siendo permitida dicha comercialización por terceros intermediarios.

Después de analizar toda la normatividad existente sobre el tema, la Secretaría General de la Comunidad Andina, mediante Resolución número 601 del 5 de diciembre de 2002, resolvió declarar fundada la denuncia presentada por el Gobierno de Bolivia y en consecuencia, calificar como restricción al comercio de productos originarios de la subregión, en los términos del artículo 72 del Acuerdo de Cartagena, la prohibición de importar explosivos similares a los que se producen en el Perú y la determinación de que la comercialización de explosivos importados y conexos solo pueda hacerse por algunos sujetos en determinadas circunstancias. Es decir, en el seno de la Comunidad Andina de Naciones, se condena la restricción a la producción y comercialización de pólvora y artículos pirotécnicos, lo cual podría generar una situación problemática para el país, en el seno de la Comunidad Andina, de llegarse a aprobar el presente proyecto de ley.

De otro lado, de acuerdo con el artículo 243 de la Constitución Política, los fallos de la Corte constitucional hacen tránsito a COSA JUZGADA y todas las autoridades y operadores jurídicos quedan

⁴ Sentencia C-087 de 1998. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

⁵ Sentencia C-964 de 1999. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-606/92 del 14 de diciembre de 1992. Magistrado Ponente Ciro Angarita Barón. Gaceta Constitucional. 1992, Tomo 7, p. 201

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-425 de 1992. M. P. Ciro Angarita Barón.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-291 de 1994. M. P. Eduardo Cifuentes.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-291 de 1994. M. P. Eduardo Cifuentes.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-291 de 1994. M. P. Eduardo Cifuentes.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-291 de 1994. M. P. Eduardo Cifuentes.

obligados por ese efecto material de la cosa juzgada. Allí también encuentra límites la competencia legislativa del Congreso de la República, en cuanto las decisiones del tribunal constitucional delimitan con mayor precisión el ámbito de la restricción legítima de los derechos y las libertades ciudadanas y si tales diques son desconocidos por las autoridades estatales, se pone en tela de juicio la existencia misma del Estado Social de Derecho.

Cabe reiterar entonces que el proyecto de ley, aparte de cambiar radicalmente el sentido de la regulación actual sobre la producción, comercialización y uso de la pólvora y fuegos artificiales, al prohibir totalmente tales actividades, no aporta nada nuevo. Simplemente lo que en la actual legislación es la excepción (prohibición), en la nueva, de llegarse a aprobar, la excepción será la norma, pues estas actividades estarán prohibidas y sólo la podrán efectuar algunas personas y en eventos públicos, lo que como ya vimos, no solamente desconoce preceptos superiores de la Carta Política, sino que además, puede introducir turbulencias indeseadas en los procesos de integración económica que se adelantan con los demás países andinos.

Es por ello que ni política ni jurídicamente, tiene presentación alguna el presente proyecto de ley, pues se están omitiendo principios y derechos ya consolidados bajo la actual legislación, sin establecer criterios de necesidad, comparación o compensación, en desconocimiento de la cosa juzgada constitucional.

No otra cosa se deriva por ejemplo del texto del artículo 3° del proyecto, el que prohíbe totalmente la producción, fabricación, importación, comercialización, transporte, venta, manipulación y uso de toda clase de artículos pirotécnicos... Se exceptúan las mechas de uso deportivo y los artículos pirotécnicos que únicamente produzcan luces de colores o efectos sonoros a una altura superior a 20 metros y en todo caso, su manipulación ha de realizarse por personal experto y autorizado por la presente ley. Quiere esto decir, que hasta el típico juego del tejo o turmequé habrá de ser autorizado, pues la compra de las mechas que en él se usan, sólo pueden ser adquiridas por personal autorizado y además ha de ser un “*experto mechero*”.

Tampoco se podrán seguir echando los famosos voladores, ni los totes o las luces de bengala, sólo lo podrán hacer personas calificadas, expertas en la materia, a propósito de lo cual, tampoco el proyecto establece cómo se demostrará la pericia o la técnica en pirotecnia. Hasta la fecha en Colombia, ninguna universidad pública o privada, como tampoco ninguna otra institución educativa, ofrece formación profesional o técnica sobre pirotecnia o aprendizaje de tal oficio y tampoco avala el conocimiento empírico sobre la materia.

De la prohibición absoluta y general del artículo tres del proyecto, se colige la consagración de una especie de monopolio a todas luces inconstitucional y olvida que de acuerdo con las normas de calidad del Icontec y la naturaleza de los productos, existen distintas clases de estos, con diferentes formas de manipulación y cuidado, todo ello dentro de las reglamentaciones que han dictado las autoridades competentes.

De igual modo, al consagrar la prohibición de la comercialización, se esta desconociendo una actividad lícita y una situación jurídica ya consolidada, lo cual nos pone ad portas de una expropiación, e involucra al Estado colombiano en un engorroso proceso de reconocer cuantiosas indemnizaciones. En igual sentido, se puede afirmar respecto al derecho al trabajo.

En fin, luego de la prohibición absoluta de estas actividades, las demás reglamentaciones contenidas en el proyecto palidecen, pues en estricto sentido y de acuerdo con las normas de la hermenéutica, el artículo 3° constituye la médula del proyecto, por lo que las demás reglamentaciones simplemente le prestarían auxilio a una especie de monopolio inconstitucional, además de resultar inocuas, dado que ya están contenidas y con mayor riqueza descriptiva, en las disposiciones de la Ley 670 de 2001 y en las tantas normas de calidad emitidas por

el Icontec, lo mismo que en las reglamentaciones que en ejercicio de su poder de policía, han dictados los alcaldes municipales y distritales.

Es claro que si todo el interés que se persigue con este proyecto es la protección de los menores de edad, también lo es que las cifras de quemados y lesionados han disminuido sensiblemente con la actual legislación. Por ello, resulta más conveniente insistir en la formación, enseñanza y control de toda la ciudadanía respecto a los riesgos que implican los fuegos artificiales o los artículos pirotécnicos, que adentrarnos en un prohibicionismo absoluto y obsoleto, que lo único que logrará será incrementar el contrabando y acrecentar las arcas de quienes de manera clandestina se dediquen a estas actividades.

Y qué haremos con la pólvora de las tantas fiestas religiosas o patronales que celebramos en el país o las fiestas tradicionales con sentido y olor a patria, a triunfo, alegría, arte y belleza. ¿No es este un derecho que tiene nuestro pueblo, realizado en una práctica memorable y centenaria?

No será prohibiendo la pólvora como se solucione el problema de los niños quemados, sino previniendo e instruyendo al pueblo para que aprenda a disfrutar de una costumbre sana. De lo contrario, como ya se dijo, tendríamos que prohibir todo lo que le cause daño a los infantes: Perros que agreden niños, carros que matan niños, armas, drogas, alcohol y hasta habría que prohibir la existencia de padres que causan daño a los niños. En el municipio de Cali, por ejemplo, se prohibió la pólvora para diciembre pasado y las fábricas y vendedores informales de pólvora (de productos no permitidos) hicieron su “agosto” e igualmente, se quemaron los niños. En Bogotá, según estadísticas, se queman más niños con “aguas hervidas” que con el uso de pólvora, y entonces, ¿habrá que prohibir el agua hervida?

No es prohibiendo, sino regulando y educando como podremos evitar muchos de nuestros males menores. Inteligencia, cultura, educación, urbanidad, cordura y solidaridad, es lo que necesitamos para todo y especialmente para disfrutar de una costumbre sana como la pólvora.

En síntesis, se puede afirmar sin temor a equívocos, que el proyecto de ley sometido a estudio vulnera varios preceptos constitucionales, tales como el ejercicio libre del derecho al trabajo, a la actividad económica e iniciativa privada, la libertad de empresa, la libertad de escoger profesión u oficio, el derecho a realizar una actividad lícita de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y las leyes, al tiempo que no reconoce ningún tipo de compensación frente a la prohibición absoluta de una actividad lícita, con clara violación de principios constitucionales contenidos en los artículos 2°, 13, 26, 58 y 333, además que desconoce en materia grave los elementos y fundamentos contenidos en la ya cosa juzgada constitucional de la Sentencia C-790 de 2002.

Finalmente, importa reiterar que el presente proyecto no hace avanzar significativamente la legislación nacional en esta materia. Por el contrario, puede incluso resultar inconveniente frente a los procesos de integración económica que con tanto entusiasmo defiende el actual gobierno. La legislación vigente sobre la materia, resulta adecuada y conveniente para los propósitos de proteger los derechos de los menores, sin desconocer los derechos fundamentales de las personas que por tantos años se han dedicado a estas labores en todo caso lícitas.

Por lo brevemente expuesto y en armonía con ello, elevamos ante ustedes la siguiente...

Proposición

Archívese el Proyecto de ley número 336 de 2005 Cámara, por la cual se expiden normas sobre fabricación, almacenamiento, transporte, comercialización, manipulación y uso de pólvora.

Atentamente,

María Isabel Urrutia Ocoró, Venus Albeiro Silva G., Representantes a la Cámara

INFORME DE PONENCIA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 337 DE 2005 CAMARA, 146 DE 2003-192 DE 2004 (ACUMULADOS) SENADO

por la cual se reforma el Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992) y se reglamenta la expedición de leyes de honores, conmemoraciones y reconocimiento.

Bogotá, D. C., 1º de junio de 2005

Doctor

HERNANDO TORRES BARRERA

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia primer debate.

Asunto: Proyecto de ley número 337 de 2005 Cámara, 146 de 2003-192 de 2004 (acumulados) Senado.

Señor Presidente y honorables Representantes:

Nos correspondió el encargo de rendir informe de ponencia al proyecto de ley identificado en la referencia; procedemos de la siguiente manera:

I. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

Esta iniciativa, tramitada y aprobada ya en el Senado de la República, pretende adicionar el Reglamento del Congreso con un artículo, el 217ª, que otorga carácter meramente simbólico a las leyes de honores, al tiempo que prohíbe la ordenación de gasto social en tales leyes, a no ser que su iniciativa sea de origen gubernamental; asimismo, adiciona un párrafo al artículo 144 de la Ley 5ª de 1992 (publicación y reparto de proyectos), con el fin de autorizar a las presidencias de las comisiones la competencia para rechazar iniciativas que no se avengan a la reforma legislativa sobre leyes de honores.

II. JUSTIFICACION ORIGINAL

Entre los argumentos que durante el trámite se han esgrimido en favor de la reforma propuesta se encuentran los siguientes:

– El proyecto corrige la práctica legislativa de generar falsas expectativas a las comunidades.

– Permite que el Congreso dedique más tiempo a los debates de control político.

– Evita desgastes legislativos.

– Imprime mayor rigor y exigencias de justificación a los proyectos de leyes de honores

III. ANALISIS DEL PROYECTO

Los suscritos ponentes hemos evaluado con detenimiento la reforma propuesta, para llegar a la conclusión de que ofrece algunos inconvenientes que consideramos decisivos:

1. En primer lugar, las leyes de honores no tienen trámite constitucional especial: Surten el procedimiento ordinario que se exige a la generalidad de las leyes.

2. La Sección 6ª del Capítulo VI del Reglamento del Congreso que este proyecto pretende adicionar (artículos 204 y ss. de la Ley 5ª de 1992), se refiere a especialidades en el proceso legislativo ordinario, que caracterizan los proyectos de ley orgánica (artículo 206 *ibid*), estatutaria (artículo 207 *ib*), de presupuesto (artículo 209 *ib*), de derechos humanos (216 *ib*) y de tratados internacionales (217 *ib*). No parece que un proyecto de ley de honores pudiera asimilarse a una de las anteriores materias.

3. Los proyectos de ley sobre las materias aludidas tienen alguna peculiaridad constitucional expresa, a saber: Los proyectos de ley orgánica en el artículo 151 de la Carta; los de ley estatutaria en los artículos 152 y 153 *ibidem*; los de presupuesto en los artículos 345 y

ss. *ib*; los de derechos humanos, en el artículo 164 *ib*, y los de tratados internacionales en los artículos 150-16 y 241-10 de la Carta. Por su parte, los proyectos de leyes de honores carecen de tales peculiaridades constitucionales.

4. El inciso segundo del artículo 1º del proyecto restringe la iniciativa en el gasto de los congresistas, y la desplaza al Gobierno, sin justificación ni consideración por el Legislativo. Tal propuesta difícilmente resistiría un examen de constitucionalidad.

5. Los Congresistas tienen iniciativa en el gasto. No tienen, eso sí, iniciativa en el presupuesto; y es por ello que, según la Constitución, corresponde al Gobierno presentar la Ley Anual de Presupuesto para su enmienda y aprobación por parte del Congreso.

Una discutible tesis viene haciendo carrera: aquella según la cual el Congreso no tiene iniciativa en el gasto. Resultaría útil destacar el siguiente aparte de la Sentencia C-947 de 1999:

“La Corte insiste en que las leyes que decretan gasto público –en sí mismas y aparte de otras exigencias constitucionales como la que en esta oportunidad se resalta (estructura de la administración nacional)– ‘no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros, de proponer proyectos sobre las referidas materias’”.

(Sentencia C-360 del 14 de agosto de 1996. M. P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Creemos que, de algún modo, el proyecto en estudio patrocina la tesis de que el Congreso no tiene iniciativa en el gasto público, lo cual compromete normas de orden fundamental.

La Corte ha aclarado esta cuestión de manera reiterada, con una postura resuelta en favor del Congreso. Y para que no queden dudas, debemos mencionar que justamente la semana pasada, el día 26 de mayo, la Alta Corporación decidió declarar **infundada** la objeción formulada por el Gobierno Nacional al Proyecto de ley número 223 de 2003 Senado y 109/02 Cámara, *por la cual la Nación se vincula a la celebración de los sesenta (60) años del Instituto Caro y Cuervo, rinde tributo de admiración a su fundador y se autoriza en su homenaje la construcción de algunas obras*, por considerar que, en ese caso, el Congreso autorizó al Gobierno Nacional para incorporar al Presupuesto General de la Nación correspondiente a las próximas vigencias, las apropiaciones destinadas a la construcción de obras, en las sedes del Instituto Caro y Cuervo, *“lo cual está de un todo acorde con el principio de legalidad del gasto público establecido en los artículos 345 y 346 de la Constitución relativos al presupuesto, que se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático”.* (SENTENCIA C-554 de 2005. Magistrado ponente: Dr. Jaime Araújo Rentarías).

En la misma providencia, la Corte reafirmó la competencia del Congreso para decretar los gastos públicos (artículo 150, numeral 11). El Congreso, en efecto, es quien tiene por regla general la iniciativa en materia de gasto, y excepcionalmente el Gobierno Nacional.

Debe destacarse que el magistrado Jaime Araújo anunció la presentación de una **aclaración de voto** relativa a la obligatoriedad de la orden de gasto que el Congreso da al Gobierno en estos casos, de la cual no puede sustraerse en la elaboración del respectivo presupuesto.

6. El Congreso ya ha dictado disposiciones que garantizan la responsabilidad en la presentación de cualquier iniciativa, y no sólo de las que aquí se comentan. En efecto, la Ley 819 de 2003 (9 de julio), por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, dice lo siguiente:

“Artículo 7º. ANALISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto

de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

Somos del criterio de que esta norma garantizará que no se sigan presentando con ligereza los proyectos de leyes de honores, de conmemoración y de reconocimiento.

Los ponentes reconocemos y compartimos la intención loable que tiene el proyecto de aumentar la eficacia legislativa; sin embargo, consideramos que para tales efectos debemos hallar medios diferentes a los estudiados.

Por las razones de constitucionalidad expuestas,

Proposición

Archívese el Proyecto de ley número 337 de 2005 Cámara, 146 de 2003-192 de 2004 (acumulados) Senado, *por la cual se reforma el Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992) y se reglamenta la expedición de leyes de honores, conmemoraciones y reconocimiento*.

Clara Isabel Pinillos Abozaglo, José Luis Flórez Rivera, Representante a la Cámara; William Vélez Mesa, Representante a la Cámara, Coordinador.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 341 DE 2005 CAMARA

por la cual se deroga la Ley 789 de 2002.

Doctor

MIGUEL DE JESUS ARENAS PRADA

Presidente Comisión Séptima Cámara

Ciudad

Señor Presidente:

Cumplimos con el honroso encargo que nos fuera encomendado por la Mesa Directiva de la Comisión, de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley 341 de 2005 Cámara, *por la cual se deroga la Ley 789 de 2002*, en los siguientes términos:

CONSIDERACIONES

El Gobierno Nacional con la presentación del Proyecto de ley número 56 de 2002 Cámara, hoy Ley 789 del mismo año, en la exposición de motivos invitaba al Congreso de la República a apoyar el proyecto presentado a su consideración, teniendo en cuenta que la situación crítica de desempleo de ese entonces necesitaba de soluciones claras y urgentes, con responsabilidad fiscal y mucha protección. Decía el Gobierno que era esencial tener clara la magnitud del problema de desempleo y el mercado laboral que enfrentaba el país. Expuso en esa oportunidad, que: “...Urge dinamizar la vida laboral en

aspectos que hoy la legislación no facilita y que dentro de márgenes razonables e inspirados en la posibilidad de recuperar espacios para el empleo digno, hagan un poco más atractiva la posibilidad de generarlo e iniciar el camino restaurador de la economía, desde la oportunidad básica de tener acceso al trabajo en condiciones dignas y justas”.

El Gobierno Nacional, con el apoyo del Congreso de la República emprendió a través de la Ley 789 de 2002, un proceso de ajuste de las disposiciones que regulan las relaciones laborales en el país con el propósito de aliviar la situación que viven los desempleados y mejorar el ambiente laboral en aras a lograr elevar los niveles de productividad, sobre todo de la población más vulnerable del desempleo, pues son estos los más afectados por las crisis económicas.

El proyecto de ley presentado al Congreso titulado, *por la cual se dictan normas para promover empleabilidad y desarrollar la protección social*, distinguía entre sus objetivos, tres fundamentales:

“...1. Mejorar el desempeño del mercado laboral, adaptando la legislación a la realidad del sector productivo para hacer más competitivo el país.

2. Disminuir la tasa de desempleo, promoviendo la generación de puestos de trabajo y la retención de la oferta laboral, y

3. Proteger a los grupos más afectados por el desempleo, implementando mecanismos de protección social”.

En la ponencia para primer debate al Proyecto de ley 56 de 2002 Cámara y número 57 de 2002 Senado en uno de sus apartes se lee “... No aprobar el presente proyecto de ley significa privar al país de un sistema de protección social integral y nos condena a seguir pensando que la seguridad del trabajador radica en el contrato de trabajo y no en el Sistema de Protección Social, además, que un número importante de trabajadores informales seguirán condenados a la incertidumbre generada por esta forma de trabajo. Condena a un número importante de desempleados a perder la oportunidad de tener acceso a programas de capacitación para la reinserción y a sistemas de información laboral, lo que llevaría, por lo tanto, a perder la oportunidad de tener nuevas alternativas de trabajo”.

La Ley 789 aprobada a finales de 2002 más conocida como reforma laboral contiene dos elementos principales:

1. Protección laboral, y

2. Flexibilidad laboral.

El primer componente, contiene elementos que protegen a los trabajadores de los riesgos del desempleo; es un avance en la legislación laboral para asegurar a los trabajadores formales contra choques covariantes.

El segundo elemento contiene cambios en la legislación laboral contenida en el Código Sustantivo del Trabajo, CST. Su objetivo primordial es darle mayor flexibilidad a los contratos laborales, específicamente a las jornadas de trabajo, los costos de despido y el contrato de aprendizaje

La Comisión de Seguimiento y Verificación de las Políticas de Generación de Empleo de la Ley 789 de 2002 en su informe de marzo de 2005 señala que los resultados, tanto del mercado laboral como de la Ley 789, confirman que el Gobierno Nacional ha superado las metas propuestas (dadas en el cuadro 1) en la generación de empleo y en la disminución de la tasa de desempleo.

Por otro lado, observamos en el Cuadro 1, como en el Plan de Desarrollo se señala que los componentes más importantes para contrarrestar el desempleo en Colombia no sólo es el fomento del crecimiento económico con el cual se espera generar 1.8 millones de empleos entre 2003 y 2006, sino *también la Ley 789 de 2002 que se prevé generará unos 486.000 empleos entre 2003-2006* y, además, la estrategia de retención por educación y capacitación que retendría 585 mil personas evitando que salgan a presionar la oferta laboral.

Cuadro 1
METAS DEL PLAN DE DESARROLLO*
 Resumen de las diferentes alternativas de empleo**
 2003-2006

	2.003	2.004	2.005	2.006	Total
Crecimiento económico y sectorial	270.051	452.714	520.989	565.405	1.809.159
Reforma a la empleabilidad¹	133.786	184.551	92.619	75.108	486.064
Ampliación Jornada y Dominicales	26.160	35.997	18.106	14.884	95.147
Regimen especial de aportes	24.854	34.375	17.211	13.750	90.190
Indemnizaciones	39.450	54.564	27.319	21.826	143.159
Aprendices	43.322	59.615	29.983	24.648	157.568
Programa apoyo al empleo y RAS	12.500	12.500	12.500	12.500	50.000
Aumento pie de fuerza	40.572	30.732	10.892	10.892	93.088
Soldados combatientes	20.272	10.732	10.892	10.892	
Policia	20.300	20.000	0	0	
TOTAL EMPLEOS GENERADOS	456.909	680.497	637.000	663.905	2.438.311
Revolución educativa	69.017	81.197	162.393	162.393	475.000
Básica	54.487	64.103	128.205	128.205	375.000
Superior	14.530	17.094	34.188	34.188	100.000
Capacitación	15.983	18.803	37.607	37.607	110.000
Total retención	85.000	100.000	200.000	200.000	585.000
TOTAL EMPLEO Y RETENCIÓN	541.909	780.497	837.000	863.905	3.023.311

VARIABLES LABORALES	Promedio 03/06				
Población en edad de trabajar (PET)	33.024.234	33.684.719	34.358.413	35.045.581	34.028.237
Tasa global de participación	61,8%	61,8%	61,8%	61,8%	61,8%
Población económicamente activa	20.395.294	20.803.200	21.219.264	21.643.649	21.015.351
Desocupados	2.975.185	2.874.452	2.781.299	2.657.790	2.822.181
Tasa de desempleo por empleo y retención	14,6%	13,8%	13,1%	12,3%	

Fuente: DNP-DDS

1 El impacto inicial de la Reforma a la empleabilidad se distribuyó entre los años 2003 y 2004. Pese a las medidas empiezan a surtir efecto entre abril y junio de 2003.

* En el Cuadro 7 del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 Hacia un Estado Comunitario, aparecen las metas de generación de empleo de la Reforma Laboral, las cuales están asociadas a las metas generales de retención y tasa de desempleo que se muestran en este cuadro.

** Las proyecciones de empleo realizadas por el DNP están hechas con base en la metodología de elasticidades, similar a la utilizada en el trabajo de resultados de Hugo López, que se verá en la Sección 8.1.3.

1. ALCANCES DE LA LEY 789 DE 2002 HASTA 2004

Se ha discutido en diversos medios el impacto de esta ley sobre el mercado laboral colombiano. En ese sentido hay varios estudios utilizando diferentes técnicas que intentan medir dicho impacto. Tenemos entre ellos el de Jairo Núñez Méndez “Éxitos y Fracasos de la Reforma Laboral” (2004), el de Alejandro Gaviria “Ley 789 de 2002: ¿Funcionó o no?” (2004), el de Hugo López Castaño “Impacto de la Reforma Laboral sobre la Generación y calidad de Empleo” (2004). Estudios estos que encuentran efectos positivos de la reforma sobre la duración del empleo, sobre la formalización de la economía y sobre la duración del empleo en aquellos sectores más dinámicos.

No obstante estos valiosos estudios y argumentos sobre los resultados de la reforma laboral, de conformidad con lo previsto en el artículo 45 y 46 de la Ley 789 de 2002, los ponentes consideramos fundamental y legal acoger los resultados del informe “Evaluación Integral de la Política General de Empleo y los Principales Componentes de la Reforma laboral. Período 2003-2004” realizado por la Comisión de Seguimiento y Verificación de la Ley 789 de 2002.

Visto el informe de marzo de 2005, observamos que la Comisión de Seguimiento y Verificación agrupa las medidas previstas en esta ley en cuatro objetivos o componentes principales:

- Establecer mecanismos de protección para las personas más vulnerables (entre ellas las catalogadas como desempleadas);
- Aumentar la empleabilidad de la mano de obra;
- Adecuar la legislación laboral con la estructura y la dinámica económica para mejorar la competitividad del país;
- Fomentar de forma directa la generación de empleo, en especial el empleo formal (políticas activas en la generación de empleo) y el de los jefes de hogar con el objetivo de disminuir la oferta laboral.

Para el objetivo de nuestro informe consideramos necesario plasmar en la ponencia un resumen de los resultados de la evaluación de seguimiento a la Ley 789 de 2002 que le corresponde hacerlo a la Comisión de Seguimiento y Verificación, pues es una potestad reconocida por el artículo 46 de la Ley 789 de 2002.

La Comisión en su informe argumenta lo siguiente:

A. MECANISMOS DE PROTECCION PARA LAS PERSONAS VULNERABLES

“**Subsidio al desempleo.** Durante el año 2003 (octubre a diciembre) se asignaron 18.247 subsidios al desempleo; de los cuales, 11.748 correspondieron a personas con vinculación anterior a Cajas de Compensación Familiar y 6.499 a personas sin vinculación anterior (Cuadro 2). En el período enero-diciembre de 2004, se asignaron 65.462 subsidios (49.653 con vinculación previa a las Cajas de Compensación y 15.809 sin vinculación). Es decir, que entre el cuarto trimestre de 2003 y el año 2004 se han asignado 83.709 subsidios al desempleo. Ha habido una adecuada focalización de estos subsidios: 61% de los postulantes son mujeres de las cuales un 76% está entre los 25 y 45 años; un 83% de los postulantes tienen formación en primaria o bachillerato.

Cuadro 2
PROGRAMA DE SUBSIDIO AL DESEMPLEO
 Número de beneficiarios con subsidio y recursos invertidos (Mill. de \$)
 Ejecución Octubre-Diciembre 2003 y Enero-Diciembre 2004

Tipo Beneficiario	2003		2004		2003 - 2004	
	Beneficiarios	Mill. de \$	Beneficiarios	Mill. de \$	Beneficiarios	Mill. de \$
Con vinculación	11.748	5.851	49.653	26.643	61.401	32.493
Sin vinculación	6.499	3.237	15.809	8.472	22.308	11.709
TOTAL	18.247	9.087	65.462	35.115	83.709	44.202

Fuente: Superintendencia de Subsidio Familiar

Equidad en el Sistema de Subsidio Familiar. La Ley 789 de 2002, es una herramienta que está regulando de manera clara el Sistema del Subsidio Familiar, especialmente en lo que tiene que ver con la cuota monetaria, evitando que este instrumento de la seguridad social siguiera convirtiéndose en un atractivo para que los empleadores aceptaran desafiliarse de una caja y afiliarse a otra de cuota más alta. De otra parte, los principios de sana competencia, de solidaridad, equidad, gradualidad e integralidad, generan una eficiente distribución de recursos dentro del Sistema que finalmente va a favorecer a la población afiliada beneficiaria.

Se evitó que aquellas Cajas de Compensación Familiar “superavitarias” o “compensadas”, es decir, con altos recaudos del 4% y con bajo desembolsos por subsidios, fijaran cuotas monetarias altas en los departamentos, generando de esta manera atractivo para los trabajadores de los empleadores que tendían a trasladarse a la Caja que pagaba mayor cuota monetaria. Con la cuota monetaria departamental establecida para 2003 y 2004, se fijó el tope máximo al cual puede llegar una Caja en cada departamento, y minimizó el incentivo para adelantar prácticas indebidas de competencia desleal.

Sistema de Protección Social. Comprende una serie de intervenciones públicas para:

- Asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo, y
- Proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza [artículo 1°]. El Ministerio de la Protección Social ha venido desarrollando diversas acciones en pro de atenuar los diversos riesgos de la población: incentivos a la afiliación a la seguridad social de diversos grupos de trabajadores, inclusive los independientes e informales, aumento de cubrimiento del régimen subsidiado, atención a las personas adultas mayores en estado de indigencia, y a otras poblaciones vulnerables como los niños menores de 5 años.

Es así como en el régimen subsidiado a salud se pasó de un total de afiliados de 11.444.003 a finales de 2002, a 15.553.355 en 2004, constituyéndose en el mayor aumento de cobertura (4.109.352) de los últimos años.

En cuanto a la atención a la tercera edad, hubo 170.785 beneficiarios con asignación de subsidios al finalizar la vigencia 2004 a través de la cuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional. El monto de cada subsidio fue en promedio de \$62.848 mensual y se distribuyeron en la mayor parte del país.

Otro ejemplo es el del Programa “DESAYUNOS INFANTILES”, desarrollado por el ICBF, el cual beneficia a la población infantil de seis meses a cinco años perteneciente al nivel 1 del Sisbén, preferencialmente ubicada en las zonas rurales. El contenido nutricional cubre el 20% de los requerimientos diarios de calorías de los niños de 1 a 5 años, y el 30% de los niños de seis meses a un año de edad. En 2004 se superó la meta de 500.000 niños beneficiados diariamente, llegando a 517.000 niños. La focalización inicial de los municipios beneficiarios se basó en la no cobertura del programa Familias en Acción;

B. AUMENTO DE LA EMPLEABILIDAD DE LA MANO DE OBRA

En los ámbitos gubernamental, empresarial y académico se venía discutiendo sobre las ineficiencias que representa para el mercado laboral y el mundo empresarial, las diferencias entre el perfil de la mano de obra ofrecida y la demandada. Situación que propicia un perfil de trabajadores que no siempre cuenta con las competencias más apropiadas para insertarse exitosamente en el mercado laboral y que puede estar contribuyendo a los altos niveles de la tasa natural de desempleo del país, que según algunos estudios estaría por encima de un dígito en las principales ciudades

Por estas razones la reforma dispuso garantizar el 25%, tanto de los recursos que el Sena recibe por aportes parafiscales con destino a la formación para el trabajo [artículo 12], como del valor total del Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleo, Fonede [artículo 6º], para capacitar y recalificar a personas desempleadas. Pero quizás lo más importante haya sido los cambios introducidos al denominado contrato de aprendizaje [artículos 30 - 41].

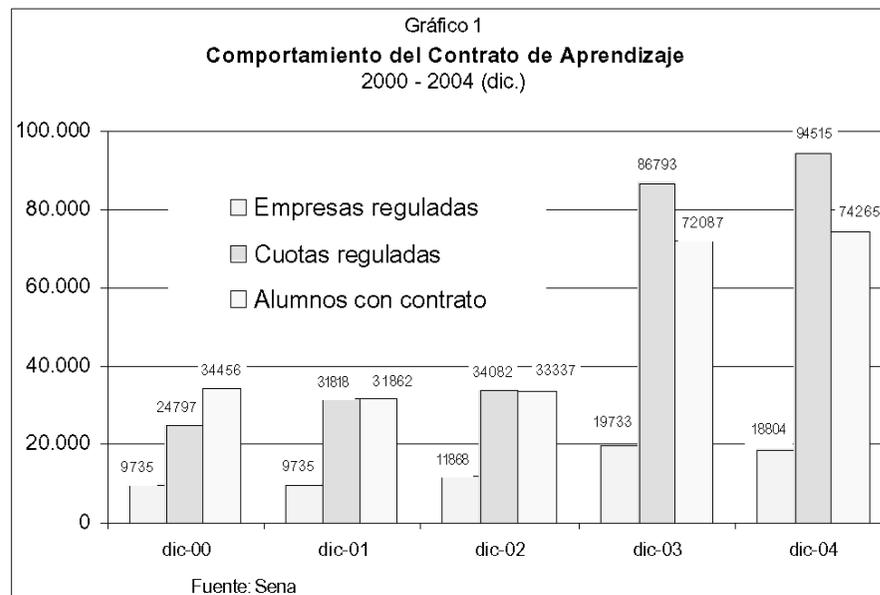
Contrato de aprendizaje. La Reforma laboral le dio un carácter más de relación de aprendizaje que de contrato de trabajo, con lo cual se dio un estímulo para su celebración, en lugar de erigirse en una camisa de fuerza para las empresas. Hubo al menos cinco modificaciones que introdujo la ley con efectos positivos frente a la anterior legislación del contrato (Ley 188 de 1959):

1. Deslaboralización de la relación de aprendizaje.
2. Ampliación de modalidades.
3. Ampliación de la oferta de capacitación.
4. Cambio en la base de cálculo de la cuota mínima obligatoria de aprendices.
5. Disminución de costos.

Mientras en el 2002 fueron patrocinados 33.337 aprendices del Sena, durante el 2004 fueron patrocinados 74.265. De los 74.265 alumnos con contrato de aprendizaje en 2004, 57.532 se capacitaron con el Sena y 16.734 con otras instituciones; 55,6% de instituciones técnicas, 37,6% universitarios y 6,8% estudiantes de secundaria.

Con estas medidas se puede mejorar la empleabilidad de la fuerza de trabajo al brindarle los dos aspectos que más tienen en cuenta las empresas a la hora de contratar personal: Uno, el grado de capacitación para una labor y, el otro, la experiencia o entrenamiento concretos con el mundo empresarial. Y los resultados han sido bastante exitosos como ya se mencionó (Gráfico 1), frente a las metas (Cuadro 1).

La reglamentación del contrato de aprendizaje fue aprobada mediante Decretos 933 de abril, y 2585, ambos de 2003¹. En estos se dan a conocer las nuevas formas contractuales que relacionan aprendiz y patrocinador, ajustadas a las nuevas necesidades económicas del país. Las nuevas formas contractuales muestran una modificación radical en términos jurídicos, una vez se comparan con el anterior esquema de vinculación de aprendices señalado en el Código Sustantivo del Trabajo.



Capacitación a personas desempleadas. A través del Sena, a diciembre de 2003 se atendieron, como alumnos en formación, a 2.263.382 personas, distribuidas así: Formación Titulada 192.531 y Formación Complementaria-Ocupacional y Continua-2.070.851 personas. A diciembre de 2004, se atendieron, como alumnos en formación, 2.964.799 personas, a saber: Formación Titulada 265.994 y Formación Complementaria-Ocupacional y Continua-2.698.805 personas. Y en cuanto a la capacitación realizada por las Cajas de Compensación se tiene que hasta diciembre de 2004 se habían realizado 19.335 cursos con una inversión de \$19.092 millones” (Cuadro 5).

Cuadro 5
PROGRAMAS DE MICROCRÉDITO Y CAPACITACION
Número de cursos y microcréditos y recursos invertidos (Mill de \$)
Ejecución Octubre-Diciembre 2003 y Enero-Diciembre 2004

Tipo Beneficiario	2003		2004		2003 - 2004	
	Número	Mill. de \$	Número	Mill. de \$	Número	Mill. de \$
Cursos	2.592	2.736	16.743	16.356	19.335	19.092
Créditos	55	743	637	9.530	692	10.272
TOTAL	----	3.479	----	25.886	----	29.365

Fuente: Superintendencia de Subsidio Familiar

C. APOYOS DIRECTOS A LA GENERACION DE EMPLEO Y AL EMPRESARISMO

Microcrédito. Como lo muestra el cuadro 5, se han otorgado 392 créditos por valor de 5.497 millones de pesos. Ejecución que resulta bastante baja si se tiene en cuenta que este rubro cuenta con el 35% de todos los recursos del Fonede (\$32.000 millones para 2004).

Fondo Emprender. Al 31 de diciembre de 2004 el Fondo ha recaudado \$35.115 millones, los cuales serán orientados a la financiación, mediante la colocación de capital semilla (cuadro 6). Como resultado de la primera convocatoria cerrada el 15 de noviembre, se inscribieron 3.513 proyectos en 511 municipios de 32 departamentos del país, de los cuales 677 proyectos (574 del Sena y 83 de las Universidades) cumplieron todos los requisitos de la etapa de formulación para aplicar a los recursos del Fondo Emprender. La solicitud total de recursos es de \$40.190 millones para financiar propuestas de 1.609 emprendedores en iniciativas que proyectan generar 17.694 empleos en todo el país (192 municipios en 26 departamentos), de los cuales 7360 son directos y, de estos 7103 serán generados en el primer año de puesta en operación de los proyectos productivos.

¹ Similarmente, los aspectos operativos del contrato de aprendizaje y el reconocimiento de programas de formación se realizó a través de los Acuerdos 15 y 16 de 2003, respectivamente.

Cuadro 6
FONDO EMPRENDER

INGRESOS POR MONETIZACION 2003 - 2004 Y CUOTAS MONETIZADAS DICIEMBRE DE 2004

INGRESOS POR MONETIZACION			
OTROS RUBROS	RECAUDO \$ 2003	RECAUDO \$ 2004 (A DICIEMBRE)	ACUMULADO \$ 2003-2004
INGRESOS POR MONETIZACION	12.394.198.901	23.979.994.730	36.374.193.631
INTERESES DE MORA POR MONETIZACION	34.211.706	132.077.749	166.289.455
MULTAS POR MONETIZACION	0	6.051.877	6.051.877
MULTAS POR NO CONTRATACION DE APRENDICES	3.507.122.858	3.840.940.632	7.348.063.490
TOTALES	15.935.533.465	27.959.064.988	43.894.598.453
FONDO EMPRENDER	22.748.426.772	22.367.251.990	35.115.678.762

CUOTAS MONETIZADAS		
	PROMEDIO 2004	dic-04
No. EMPRESAS QUE MONETIZAN	1.058	1.073
No. CUOTAS MONETIZADAS	5.458	6.387

Fuente: Sena

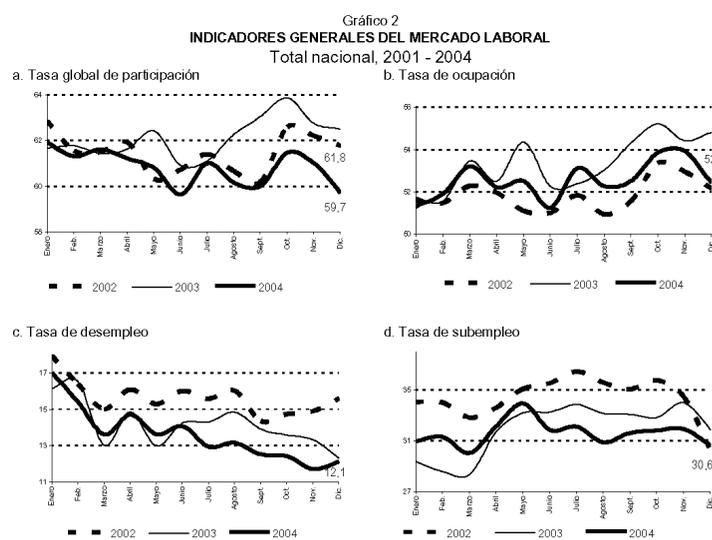
Subsidios al empleo. Existen dos posibilidades en la ley. Una es la exención en el pago de los aportes parafiscales al Sena, ICBF y cajas de compensación para los empleadores que generen nuevos puestos de trabajo para poblaciones especiales. Aunque ha sido poco exitoso.

La otra posibilidad es un subsidio entregado directamente a los empresarios cuando estos amplíen su planta de personal con jefes de hogar desempleados de niveles del Sisbén 1 y 2 [artículo 2º]. Este componente denominado Programa de Apoyo Directo al Empleo, Pade Se está implementando en las 25 ciudades en las que el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, cuenta con Centros de Información para el Empleo, CIE², y podrá otorgar aproximadamente 40.000 subsidios por un número equivalente de personas contratadas. Se tienen destinados \$31.000 millones para financiar el programa. Hasta el momento se han inscrito 95 empresas que deben realizar el proceso de postulación de las personas que van a contratar;

D. COMPORTAMIENTO DEL MERCADO LABORAL DESPUES DE LA REFORMA

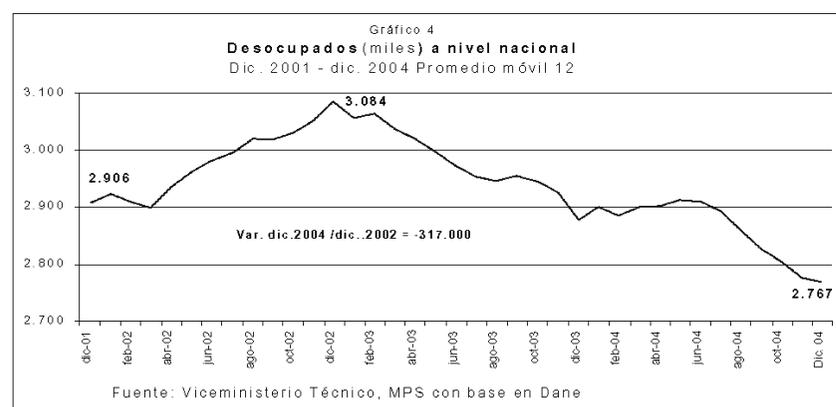
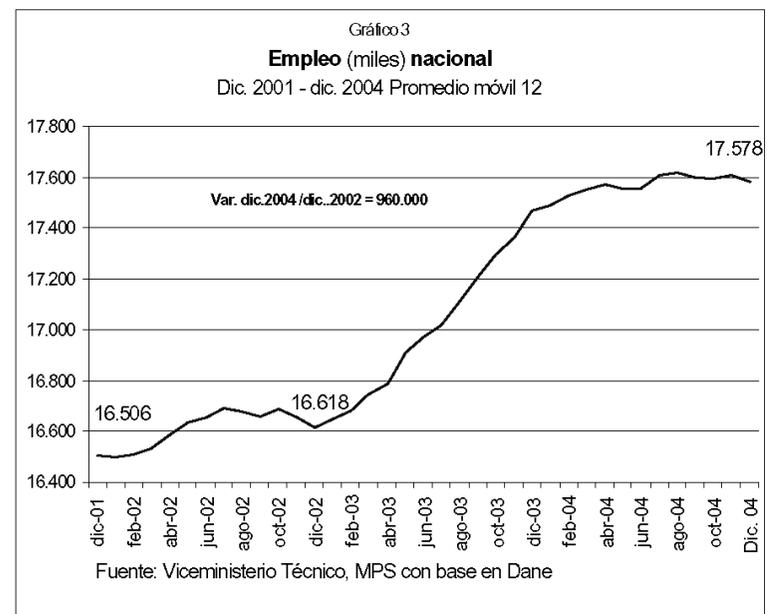
Los principales indicadores muestran un mejoramiento del mercado laboral durante los últimos dos años, tanto a nivel nacional como en las trece principales áreas metropolitanas. La tasa de desempleo a nivel nacional durante 2003 y hasta diciembre de 2004, ha estado en niveles inferiores al 2002 (Gráfico 2C). Incluso se puede afirmar no sólo que se alcanzó la meta para esos dos años, sino que inclusive ya se alcanzó el nivel propuesto para el año 2006. (Cuadro 1)

El resultado de esa caída en el desempleo ha sido de dos vías: la tasa de ocupación ha estado por encima de la de 2002 y la tasa global de participación ha venido descendiendo paulatinamente (Gráficos 2^a y 2^b). Es decir que la generación de empleo ha sido mucho mayor que antes de la Ley 789, y que en general las políticas de retención han tenido los resultados esperados. De la meta de crear millón y medio de cupos para educación básica y media (Cuadro 1), ya se han generado 734.413 cupos. Además el Sena ha logrado pasar de capacitar a 1.1 millones de personas en 2002 a más de 2.9 millones con lo cual, según la Entidad, ha logrado retener más de 400.000 personas que no presionan el mercado laboral. En estos resultados también ha sido importante la caída en la tasa de desempleo de los jefes de hogar que pasó de 7.7% en septiembre de 2002 a un 5.3% en diciembre de 2004, según datos preliminares del DANE.



EMPLEO Y DESEMPLEO

En el Gráfico 3 se observa claramente cómo hubo un mayor ritmo de generación de empleo a partir del año 2003. Las cifras del Gráfico 3, que están desestacionalizadas con promedios móviles de orden 12 para evitar la volatilidad mensual, muestran un aumento de 960.000 puestos de trabajo los cuales en su mayoría (un 65%) se pueden atribuir al crecimiento económico, según el DNP (Conpes 3290) y cálculos del MPS; el complemento resulta de diversos factores entre los cuales se encuentra la Ley 789 de 2002. En cuanto a los desempleados, las cifras (también desestacionalizadas) muestran que ha habido una disminución de 317.000 personas en todo el país entre diciembre de 2002 y diciembre de 2004 (Gráfico 4).



2. EL DESEMPEÑO DEL MERCADO LABORAL EN EL 2005

El informe de la Comisión de Seguimiento y Verificación hace el análisis de la Ley 789 hasta finales de 2004. Si el análisis se prolonga hasta lo corrido de 2005, los resultados también son favorables para el mercado laboral y el desarrollo de la Ley 789. A continuación se listan algunos resultados relevantes.

1. Evolución tasa de desempleo 2002-2004 a abril y trimestre enero-marzo

TASA DE DESEMPEÑO NACIONAL		TASA DE DESEMPEÑO NACIONAL	
Trimestre Enero-marzo		A abril (mensual)	
2002	16,4	2002	16,1
2003	15,2	2003	14,8
2004	15,3	2004	14,7
2005	13,4	2005	12,0

Fuente: Viceministerio Técnico MPS

² Medellín, Barranquilla, Bogotá, Cartagena, Tunja, Manizales, Florencia, Yopal, Popayán, Valledupar, Quibdó, Montería, Rioacha, Neiva, Santa Marta, Villavicencio, Pasto, Cúcuta, Armenia, Pereira, San Andrés, Bucaramanga, Ibagué, Cali, Sincelejo.

2. Metas³ del Plan de Desarrollo y resultados en tasa de desempleo

Año	Meta	Resultado
2003	14,6	14,2
2004	13,8	13,6
2005	13,1	

Fuente: Viceministerio Técnico. MPS

3. Un estudio de la Contraloría en 2002, pronosticaba una tasa de desempleo de 22,4% para finales de 2006, y como se observa ya está en 12%.

4. Empleos generados entre agosto de 2002 y abril de 2005: **1.356.000**.

5. Entre agosto de 2002 y abril de 2005, **490.000** personas pasaron del subempleo al pleno empleo (ocupados no subempleados).

6. Pese a que la población en edad de trabajar, PET⁴ aumenta año tras año, la población que quiere trabajar (PEA⁵) ha parado de crecer por dos razones:

a) Las políticas de retención a través del aumento en la cobertura educativa, y

b) La disminución en el desempleo de los jefes de hogar: cuando un jefe de hogar encuentra empleo otros miembros del hogar pueden desistir de buscar trabajo (por ejemplo la señora o los hijos en edad de estudiar)⁶.

Ha habido un aumento de cobertura en educación de **477.598** en 2003 y **256.815** durante 2004, para un total de **734.413** en los dos años.

9. Entre septiembre de 2002 y febrero 2005 hubo un aumento de **684.438** afiliados (cotizantes) a riesgos profesionales, para un total de 4.870.662.

10. El número de subsidios al desempleo asignados por las Cajas de Compensación asciende a marzo de 2005 a 100.579 según informa la Superintendencia de Subsidio Familiar.

11. El número de patronos o empleadores aumentó en **9.9%** entre 2004 y 2003, mientras que el de las personas que trabajan por cuenta propia lo hizo en **3.2%**. Esto se explica en parte por el mayor acceso al microcrédito que ha habido en los últimos dos años. Desde el inicio del gobierno la cartera de microcréditos ha pasado de 732.968 millones de pesos en julio de 2002 a 2,24 billones en marzo de 2005, lo que significa un **aumento de 1.5 millones** de pesos en ese lapso.

3. OTROS ESTUDIOS

Hay otros estudios valiosos que muestran en forma general que la Ley 789 de 2002 ha tenido efectos positivos en el mercado laboral colombiano. El estudio de Núñez de 2004 evalúa los artículos 26 (sobre ampliación de la jornada ordinaria), 28 (indemnización para trabajadores despedidos unilateralmente) y 51 (jornadas diarias flexibles de trabajo) de la reforma teniendo en cuenta la duración del empleo y el desempleo, a través de modelos de duración, procurando aislar efectos diferentes a la reforma. Reconoce que dado que “el crecimiento del PIB pasó de 2.3% en el segundo trimestre de 2002 a 4.3% en el segundo trimestre de 2004, la medición del impacto se dificulta ya que la economía se encontraba en fases diferentes del ciclo económico antes y después de la reforma y no es fácil aislar los efectos del crecimiento de la economía y los efectos de la reforma laboral sobre el empleo.

Los principales resultados del estudio son:

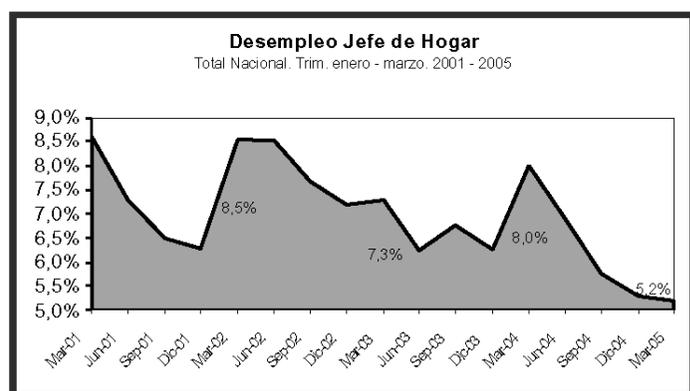
“La duración del desempleo cae fuertemente entre 2004 y 2002 y parte de este efecto se debe a la reforma laboral que entró en vigencia en abril de 2003. Asimismo, la probabilidad de encontrar empleo en el sector formal se incrementó cerca de 6% como consecuencia de la Reforma.

La duración del empleo aumentó en sectores donde se esperaban fuertes impactos de la reforma y lo más posible es que estos efectos aumenten en el largo plazo. Los mayores efectos se presentaron en los sectores de servicios y servicios financieros (reducciones en la probabilidad de despido cercanos al 25% con respecto al resto de sectores), mientras que en comercio e industria los efectos no son despreciables: reducciones en la probabilidad de despido cercanos al 10%.

La reforma fue favorable en cuanto a la creación de empleos, aunque falta ponerla a prueba en épocas de recesión”.

Del trabajo de Gaviria (2004) se tiene:

“La reforma pudo haber ayudado a disminuir el subempleo por insuficiencia de horas. La disminución del subempleo y el aumento de las horas trabajadas con posterioridad a la reforma, en particular en el sector servicios, apuntan en esta dirección. Este resultado puede asociarse con la disminución de los costos laborales ocasionada por la extensión de la jornada diurna de trabajo.



Fuente: Viceministerio Técnico. MPS

Año	PET	PEA
2002	683	1.132
2003	696	332
2004	708	283
2005	713	-223

Otros datos:

Los siguientes datos, de fuentes distintas a la encuesta de hogares del DANE, confirman que en los últimos dos años el empleo en el país se ha formalizado.

7. Entre diciembre de 2002 y marzo de 2005 hubo **631.964** nuevos trabajadores afiliados a las Cajas de Compensación Familiar, para un total de 4.054.698.

8. Entre agosto de 2002 y diciembre de 2004, hubo un aumento de **1.691.787** en los afiliados al régimen contributivo de salud (incluidos los beneficiarios), llegando a un total de 14.857.250 afiliados.

³ Estas metas fueron establecidas en el primer semestre de 2003 en el Plan de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”.

⁴ La población en edad de trabajar (PET) define como la población mayor de 12 años en las ciudades y mayor de 10 años en el campo.

⁵ De las personas en edad de trabajar, solamente aquellos que están buscando empleo o ya lo tienen integran la población económicamente activa (PEA).

⁶ Históricamente se observa que en períodos de recuperación económica, cuando aumenta el empleo de jefes de hogar, se reduce la participación de otros miembros del hogar en el mercado laboral.

Hubo un efecto sustancial de la reforma sobre la contratación de aprendices. La mayor dinámica de contratación, evidente tanto en las cifras oficiales como en los resultados de la encuesta empresarial, indica que los cambios normativos aprobados incentivaron la demanda por aprendices.

No hubo mayor efecto de la reforma en la generación y formalización de empleo, pero se le podría adjudicar la creación de al menos 15.000 empleos en el sector de servicios.

Los programas de apoyo al desempleado y de estímulo a la generación de empleo no han funcionado como se previó inicialmente.

Del trabajo de López (2004), los principales resultados son:

El trabajo muestra que aunque ‘la reforma laboral no fue el único cambio estructural que entró a operar en el 2003, sí parece haber sido el principal’. La ‘reforma junto con otros posibles cambios estructurales del mercado laboral (pero el principal fue la reforma) explicarían unos 219.000 empleos. Y si se extrapolara esta cifra (el 3,4%) al caso de las 13 principales áreas metropolitanas, la reforma (y otros cambios estructurales del 2003) explicarían unos 260.000 empleos de los cerca de 7,8 millones de empleos medios 2003-1 a 2003-4”.

Por otra parte, muestra que, en promedio, los 48 oficios (de un total de 81) cuyo empleo creció entre los segundos trimestres de 2003 y 2004 generaron en ese año 278.000 nuevas plazas (contra 14.000 entre 2002 y 2003). En ellos, la jornada semanal por trabajador casi no cambió, en contra de algunas críticas que expresaban el aumento de la jornada para los trabajadores que ya tenían empleo. Asimismo, el salario real por mes creció 6.5% cuando el año anterior había bajado 0,6% y el salario por hora que se elevó 6,3% (vs. una reducción del 1,3% el año anterior), también en contra de la noción generalizada de la caída en los salarios.

Otro resultado importante es la tendencia a la transformación de empleos que pueden tener baja calidad por aquellos con mejores condiciones laborales. Es así como entre los segundos trimestres de 2002 y el 2003 (para las 13 áreas metropolitanas principales), la estabilidad de los trabajadores asalariados en sus empleos había caído tanto en las microempresas (hasta 10 empleados) como en las empresas de más de 10 ocupados. En el último año después de la reforma (2003-2004) se nota una mejora en la estabilidad, sobre todo en las firmas de más de 10 empleados.

El estudio también encuentra que la calidad del empleo ha venido elevándose, particularmente en las grandes ciudades. En efecto, en el año transcurrido después de la entrada en vigencia de la reforma (segunda trimestre del 2003 y del 2004), en las trece áreas metropolitanas principales:

El empleo se reformalizó marcadamente: 40.0% (2002); 41.1% (2003) 42.6% (2004). Los empleos formales aportaron el 74.1% del incremento en el empleo acaecido entre los segundos semestres del 2002 y el 2003 y el 182% (147.000 de los 81.000) de los generados entre los segundos semestres del 2003 y el 2004.

El grado de salarización del empleo se ha elevado: 50.9% (2002); 51.9% (2003) 53.0% (2004). El empleo asalariado (obreros y empleados asalariados) aportó el 84.4% de las nuevas plazas de trabajo creadas entre junio 2002 y junio 2003 y el 161% de las creadas entre 2003 y 2004.

Durante 2004 bajaron los empleos informales (-66.000), sobre todo los cuenta propia no profesionales (-57.000), pero también los asalariados de microempresas (-18.000), los “servidores domésticos (-2000) y los ayudantes”.

Por otro lado, es oportuno resaltar el documento Conpes 3290 de 2004 que manifiesta que de los 846.000 nuevos empleos generados durante 2003, unos 354.000 se deben a factores diferentes al crecimiento del PIB, *entre los cuales se puede contar la reforma a la empleabilidad*. Si todos esos empleos hubieran sido generados por la Reforma, se hubiera superado con creces la meta establecida para el 2003 que era de 133.786 empleos (Cuadro 1) y mucho más si no se toma en cuenta el aspecto del contrato de aprendizaje el cual ha sido el programa más exitoso de la Reforma, como ya se mencionó.

Por su parte, la Contraloría General de la República estimó en 88.000 los nuevos empleos generados por la Reforma y otros factores. El Cuadro 7 es un resumen de los diversos estudios y ejercicios realizados para cuantificar los efectos de la Reforma en diversos aspectos (empleo, subempleo, duración del empleo y el subempleo, contrato de aprendizaje, subsidios, etc.).

ENCUESTAS

Para poder indagar de forma más directa el efecto de la reforma sobre el sector productivo, Fenalco realizó una encuesta a los responsables de la contratación en 408 firmas ubicadas en las cinco principales ciudades del país. Algunos de los resultados, contenidos en el Cuadro 8, muestran aspectos favorables no solo en la generación de empleo formal, sino también en aspectos tan importantes como la competitividad y la percepción de beneficios generales.

De igual manera, la ANDI realizó una encuesta a cerca de 400 empresas (Cuadro 9). El ejercicio revela, entre otros resultados, que después de la aplicación de la reforma, la mayor parte (53%) de las empresas incrementó el empleo. Que el aumento de pedidos (64%) y la implementación de la ley (50%), fueron los motivos más relevantes para incentivar dicha variación. Y que entre las medidas de la reforma que más han aportado para mejorar los ingresos y el empleo, se encuentran las modificaciones tanto a los costos en los días dominicales y festivos (74% de las respuestas) como a la jornada ordinaria de trabajo (76%).

Cuadro 7
RESULTADOS PRELIMINARES SOBRE LA REFORMA LABORAL
Según diversos estudios y ejercicios

Fuente	Generación de empleo (no PIB)	Subempleo	Duración desempleo	Duración empleo	Empleo formal	Contrato aprendizaje	Subsidios al desempleo	Subsidios al empleo
DNP	354.000	...	...	...	...	...	...	...
MPS	306.000	Disminuye	Baja	...	Aumentó por definiciones Dane afiliación a reg.	Aumentos significativos	Favorable	Problemas financieros y
Contraloría	88.000	...	...	...	Disminuyó	...	...	...
Fedesarrollo	220.000-300.000	...	...	...	...	Aumentos significativos	...	...
Gaviria, 2004; Nuñez, 2004	...	Disminuye	Baja	Disminuye	Aumentó por definiciones Dane y afili. a reg. contrib. en salud y pensiones. destrucción de trabajo formal cae después de reforma.	Aumentos significativos	Insuficiente	Problemas de ejecución
CIDE (Hugo López)	260.000 en 13 ciudades	Disminuye	Disminuye	...	Aumenta, lo mismo que el empleo de calidad y las afiliaciones a seg. social.	Requiere ajustes	...	...
Fenalco	11% empresas con aumento	...	...	...	...	...	...	...
U. Externado	Insuficiente	...	...	...	...	...	Insuficiente	Problemas financieros y operativos

Fuente: Viceministerio Técnico, MPS

Cuadro 8
Resultados de Encuesta sobre Reforma Laboral. Sept. - Oct. 2004

No.	Pregunta	Aspecto	Porcentaje
1	Después de La Reforma el empleo de su empresa:	Aumentó	24,80
		Disminuyó	13,70
		Igual	61,00
2	Qué razones incentivaron ese aumento	Aumento de pedidos	67,30
		Expectativas pedidos futuros	10,30
		Reforma laboral	11,20
		Otros	11,00
3	Cuáles aspectos de La Reforma	Modificación jornada ordinaria	9,90
		Exención de aportes	6,90
		Modificación costo domingos y festivos	10,90
		Disminución costo de despido	15,80
		No sabe no responde	56,40
4	Cree que La Reforma ha traído beneficios a la empresa?	SI	30,60
		NO	62,70
		NS/NR	6,40
5	El incentivo a aumentar su nómina con personal de planta, después de La Reforma es	Es mayor	26,20
		Igual	56,60
		Menor	12,00
		NS/NR	5,10
6	¿Su empresa puede generar ahora empleos con mejores condiciones?	SI	40,40
		NO	52,20
		NS/NR	7,40
7	Con La reforma la competitividad de su empresa	Aumentó	15,90
		Se mantuvo	70,80
		Disminuyó	5,90
		NS/NR	7,40

Fuente: FENALCO

Cuadro 9
Encuesta de empleabilidad 2004
Centro de Estudios Económicos ANDI

Aspecto a evaluar	Opciones de respuesta	% de respuestas
Después de la reforma laboral, el empleo	Aumentó	53%
	Disminuyó	14%
	Igual	33%
	Cuánta personas?	10%
El aumento en el empleo se debió a:	Aumento Pedidos	64%
	La reforma laboral	50%
	Crecimiento de la empresa	24%
	Aumento Expectativas de pedidos	22%
	Otros	8%
	No responde	
Aspectos de la reforma laboral que incentivaron la contratación	Modificación costos en festivos y dominicales	74%
	Modificación duración Jornada diurna	76%
	Disminución costos de despido	26%
	Exención Aportes parafiscales	42%
	Responsabilidad social	2%
La reforma laboral ha traído beneficios	Si	90%
	No	10%
	NS/NR	
La reforma laboral le ha permitido	Aumentar el empleo	42%
	Aumentar la rentabilidad	33%
	Aumentar las horas de trabajo extra	30%
	Trabajar más los domingos y festivos	27%
	Frenar el despido	25%
	Aumentar salarios	11%
	Invertir más en capital que en trabajo	16%
	Invertir más en trabajo que en capital	8%
	Disminuir salarios	9%
	Pagar todos los aportes a la SS	14%
	Disminuir el empleo	2%
	Otros	1%
	NR	
Con la reforma laboral, está más incentivado a aumentar su personal de planta?	Sí	63%
	No	37%
	NS/NR	
Con la reforma laboral, puede generar empleos con mejor calidad?	Sí	62%
	No	38%
	NS/NR	
Con la reforma laboral, la competitividad de su empresa:	Aumentó	47%
	Disminuyó	1%
	Sigue Igual	52%
	NS/NR	

Fuente: Andi

Hecho el análisis de los diversos componentes de la reforma laboral y sus resultados favorables desde el 2003, la Comisión de seguimiento y verificación de la política de generación de empleo recomienda al Congreso de la República “mantener vigente la Ley 789 de 2002, que está en armonía con las disposiciones constitucionales y los tratados sobre derechos humanos y laborales, más cuando existen unas favorables perspectivas del mercado laboral para el año 2005. Sin embargo, se recomienda al Gobierno Nacional tomar las medidas necesarias para que algunos componentes de la Reforma se optimicen, como los subsidios al empleo y al desempleo, el contrato de aprendizaje y el microcrédito, y monitorear constantemente los resultados de las diversas medidas”.

Con base en lo antes expuesto y analizando en forma detallada el informe realizado por la Comisión conformada para hacerle seguimiento y verificación al cumplimiento de la Ley 789 de 2002, observamos del estudio que durante los años de vigencia de la reforma laboral sí se ha cumplido con los objetivos de generar nuevos puestos de trabajo, el cual se había propuesto el Gobierno Nacional desde que se aprobó esta ley.

En consecuencia, presentamos a la honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes la siguiente:

Proposición

Se archive en primer debate el Proyecto de ley 341 de 2005 Cámara, por la cual se deroga la Ley 789 de 2002.

Carlos Augusto Celis, Representante a la Cámara por el departamento de Norte de Santander; Manuel Enríquez Rosero, Representante a la Cámara por el departamento de Nariño.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 356 DE 2005 CAMARA, 136 DE 2004 SENADO

por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 254 de 2000, sobre procedimiento de liquidación de entidades públicas de la Rama Ejecutiva del orden nacional y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 31 de mayo de 2005

Doctor

HERNANDO TORRES BARRERA

Presidente Comisión primera constitucional.

Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado señor Presidente:

En virtud de la honrosa designación que nos hiciera la Comisión Primera Constitucional como ponentes del Proyecto de ley número 356 de 2005 Cámara, 136 de 2004 Senado, por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 254 de 2000, sobre procedimiento de liquidación de entidades públicas de la Rama Ejecutiva del orden nacional y se dictan otras disposiciones, procedemos a rendir informe de ponencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 y ss. de la Ley 5ª de 1992, en los siguientes términos, con fundamento en los siguientes criterios:

Antecedentes legislativos

El Gobierno Nacional, por medio del Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público y del señor Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, presentaron el pasado 10 de octubre 2004 a consideración del honorable Congreso de la República el proyecto de ley, por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 254 de 2000, sobre procedimiento de liquidación de entidades públicas de la Rama Ejecutiva del orden nacional y se dictan otras disposiciones, el cual ya cursó su trámite en el Senado de la República identificado con el número 136 de 2004.

Objeto del proyecto

El presente proyecto tiene por objeto modificar el Decreto-ley 254 de 2000, sobre procedimiento de liquidación de entidades públicas de la Rama Ejecutiva del orden nacional, en razón a las dificultades que se han presentado por los interminables procesos liquidatorios, sin hablar de la ineficiencia, siendo más grave lo poco transparente de los procesos a propósito de liquidación de las entidades públicas del Estado.

Además se pretende el mejoramiento de la legislación existente y aplicable a las entidades en liquidación, con el fin de instaurar un proceso más ágil y riguroso, dada las características y la complejidad que en la actualidad ello tiene, anotando que existen normatividad dispersa al respecto como es el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el Código de Comercio, la Ley 489 de 1998, el Decreto 2418 de 1999 y el Decreto-ley 254 de 2000, además de las normas específicas que cada entidad emite para los casos; Esto permitiría acelerar los procedimientos de liquidación de las entidades, generando de esta forma la recuperación oportuna de la mayor cantidad posible de recursos, el ahorro de derogaciones adicionales y el saneamiento de las obligaciones del Estado en sus compromisos con terceros.

Contenido del proyecto

Como ya se dijo, el proyecto busca modificar algunos aspectos del régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional, que actualmente consagra el Decreto-ley 254 de 2000, para ello se proponen temas como los siguientes:

– Definir la competencia después del ámbito de aplicación, evitando la aplicación simultánea de los tres regímenes Código de Comercio, Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto-ley 254 de 2000.

– Definir la competencia y la dirección de la liquidación, suprimiendo las juntas liquidadoras, con el fin de evitar la dispersión de la responsabilidad, definiendo la misma en cabeza del liquidador quien tendrá la calidad de empleado público, con remuneración y régimen de incentivos fijado por el Presidente de la República.

– Habilitar a quien se viene desempeñando en el cargo de Director o de Gerente de la entidad que entra en proceso de liquidación, o cualquiera de los miembros de la Junta Directiva, para que sea designado como liquidador.

– Se propone que contra los actos del liquidador susceptibles de acción ante la jurisdicción contenciosa administrativa, no proceda la suspensión provisional, además de la instauración de un trámite judicial preferente para los procesos en los cuales sea parte una entidad en liquidación, sin perjuicio del tratamiento preferencial que debe darse a las acciones instituidas por la Constitución Política.

– Fijar un término máximo para la realización de inventarios de los bienes de la entidad, para lo que no sería necesario realizar estudios de títulos de inmuebles que formen parte del patrimonio, cuando exista un estudio realizado dentro del semestre anterior a la fecha en que se inició la elaboración del inventario de bienes.

– Consignar fórmulas para hacer mucho más ágil el proceso de enajenación de los activos de la entidad en liquidación, y se autoriza la dación en pago de los bienes a favor de uno o más acreedores que lo soliciten por escrito, siempre respetando la prelación de los créditos y el avalúo.

– Se establece que finalizado el plazo inicialmente establecido para culminar el proceso de liquidación y no haya sido posible vender los bienes inmuebles, se le faculta a la entidad la posibilidad de transferir dichos activos a una entidad fiduciaria, con la cual celebrará un contrato de fiducia mercantil, para que ella los enajene y destine el producto de la venta de dichos bienes a los fines indicados en el articulado.

– Se crea una coordinación general de las entidades en liquidación y sus liquidadores, para garantizar que esos procesos se cumplan de conformidad con los principios de la función pública.

– Se permite el retiro de los servidores amparados por fuero sindical, sin requerir la autorización previa judicial para ello; esto buscando superar el prolongado trámite de las autorizaciones judiciales para desvincular los servidores con fuero sindical, que por el cese de actividad de la entidad en liquidación quedan sin ninguna ocupación, teniendo la entidad que asumir una remuneración sin el desempeño de ninguna función, lo que contraría los principios que rigen la función pública.

Proposición

Con base en las anteriores consideraciones, solicitamos a los honorables Representantes miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes aprobar el presente informe de ponencia y dar primer debate al Proyecto de ley número 356 de 2005 Cámara, 136 de 2004 Senado, *por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 254 de 2000, sobre procedimiento de liquidación de entidades públicas de la Rama Ejecutiva del orden nacional y se dictan otras disposiciones*, con el mismo texto aprobado por el Senado.

Sometemos a consideración de los honorables representantes el presente texto.

Atentamente,

Oscar Fernando Bravo, Coordinador Ponente; *Rosmery Martínez Rosales*, salvamento en el artículo 8º, Ponente; *Jorge Luis Caballero*, *Joaquín José Vives*, *Roberto Camacho*, Ponentes.

TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 356 DE 2005 CAMARA, 136 DE 2004 SENADO

Aprobado en plenaria de Senado, *por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 254 de 2000, sobre procedimiento de liquidación de entidades públicas de la Rama Ejecutiva del orden nacional.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 1º del Decreto-ley 254 de 2000 quedará así:

Artículo 1º. *Ambito de aplicación.* La presente ley se aplica a las entidades públicas de la Rama Ejecutiva del orden nacional, respecto de las cuales se haya ordenado su supresión o disolución. La liquidación de las sociedades públicas, las sociedades de economía mixta en las que el Estado posea el noventa por ciento (90%) o más de su capital social y las Empresas Sociales del Estado, se sujetarán a esta ley.

Los vacíos del presente régimen de liquidación se llenarán con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y las normas que lo desarrollan.

Aquellas que por su naturaleza tengan un régimen propio de liquidación, contenido en normas especiales, una vez decretada su supresión o disolución realizarán su liquidación con sujeción a dichas normas.

Parágrafo. Las entidades territoriales y sus descentralizadas, cuando decidan suprimir o disolver y liquidar una entidad pública de dicho nivel, se regirán por las disposiciones de esta ley, adaptando su procedimiento a la organización y condiciones de cada una de ellas, de ser necesario, en el acto que ordene la liquidación.

Artículo 2º. Los párrafos 1º y 2º del artículo 2º del Decreto-ley 254 de 2000 quedarán así:

Parágrafo 1º. En el acto que ordena la supresión o disolución se señalará el plazo para realizar la liquidación de la respectiva entidad, el cual será fijado teniendo en cuenta las características de la misma. Si la liquidación no concluye en dicho plazo, el Gobierno podrá prorrogar el plazo fijado por acto administrativo debidamente motivado.

Parágrafo 2º. Los jueces que conozcan de los procesos en los cuales se hayan practicado las medidas a que se refiere el literal d) del presente artículo, a solicitud del liquidador oficiarán a los registradores de instrumentos públicos, autoridades de tránsito y transportes y Cámaras de Comercio, para que estos procedan a cancelar los correspondientes registros.

Artículo 3°. El artículo 3° del Decreto-ley 254 de 2000 quedará así:

Artículo 3°. *La dirección de la liquidación estará a cargo de un liquidador.* En el acto que ordene la supresión o disolución de la entidad, podrá preverse:

a) La existencia de una junta asesora, si es del caso, integrada por las personas y con las funciones que en dicho acto, o en uno posterior que lo adicione o modifique, se señalen, y

b) La existencia de un revisor fiscal, cuando así se disponga, que tendrá las mismas calidades y funciones establecidas para este cargo en el Capítulo VII Título I Libro Segundo del Código de Comercio.

Artículo 4°. El artículo 4° del Decreto-ley 254 de 2000 quedará así:

Artículo 4°. *Competencia del liquidador.* Es competencia del liquidador adelantar bajo su inmediata dirección y responsabilidad el procedimiento de liquidación de la entidad pública del orden nacional para la cual sea designado.

El liquidador podrá contratar personas especializadas para la realización de las diversas actividades propias del proceso de liquidación.

Artículo 5°. El artículo 5° del Decreto-ley 254 de 2000 quedará así:

Artículo 5°. *Del liquidador.* El liquidador será de libre designación y remoción del Presidente de la República; estará sujeto al mismo régimen de requisitos para el desempeño del cargo, inhabilidades, incompatibilidades, responsabilidades y demás disposiciones previstas para el representante legal de la respectiva entidad pública en liquidación.

Sin perjuicio de lo anterior, podrá ser designado como liquidador quien se haya desempeñado como miembro de la junta directiva o gerente o representante legal de la respectiva entidad o en las que hagan parte del sector administrativo al que aquella pertenece.

El Presidente de la República, fijará la remuneración y el régimen de incentivos de los liquidadores.

Artículo 6°. El artículo 6° del Decreto-ley 254 de 2000 quedará así:

Artículo 6°. *Funciones del liquidador.* Son funciones del liquidador las siguientes:

a) Actuar como representante legal de la entidad en liquidación;

b) Responder por la guarda y administración de los bienes y haberes que se encuentren en cabeza de la entidad en liquidación, adoptando las medidas necesarias para mantener los activos en adecuadas condiciones de seguridad física y ejerciendo las acciones judiciales y administrativas requeridas para el efecto;

c) Informar a los organismos de veeduría y control del inicio del proceso de liquidación;

d) Dar aviso a los jueces de la República del inicio del proceso de liquidación, con el fin de que terminen los procesos ejecutivos en curso contra la entidad, advirtiéndole que deben acumularse al proceso de liquidación y que no se podrá continuar ninguna otra clase de proceso contra la entidad sin que se notifique personalmente al liquidador;

e) Dar aviso a los registradores de instrumentos públicos, autoridades de tránsito y transportes y Cámaras de Comercio, para que den cumplimiento a lo dispuesto en el literal d) del artículo 2° del presente decreto, y para que dentro de los treinta (30) días siguientes a que se inicie la liquidación informen al liquidador sobre la existencia de folios en los que la institución en liquidación figure como titular de bienes o de cualquier clase de derechos;

f) Ejecutar los actos que tiendan a facilitar la preparación y realización de una liquidación rápida y efectiva;

g) Elaborar el anteproyecto de presupuesto de la entidad y cuando sea del caso presentarlo al Ministro o Director de Departamento Administrativo, al cual esté adscrita o vinculada la entidad pública en liquidación, para su aprobación y trámite correspondiente;

h) Adelantar las gestiones necesarias para el cobro de los créditos a favor de la entidad;

i) Dar cierre a la contabilidad de la entidad cuya liquidación se ordene, e iniciar la contabilidad de la liquidación;

j) Celebrar los actos y contratos requeridos para el debido desarrollo de la liquidación y representar a la entidad en las sociedades, asociaciones y entidades en que sea socia o accionista;

k) Transigir, conciliar, comprometer, compensar o desistir, judicial o extrajudicialmente, en los procesos y reclamaciones que se presenten dentro de la liquidación, cuando sea del caso, y atendiendo las reglas sobre prelación de créditos establecidas en el presente decreto;

l) Promover, en los casos previstos por la ley, las acciones disciplinarias, contenciosas, civiles o penales necesarias contra los servidores públicos, personas o instituciones que hayan participado en el manejo de los bienes y haberes de la entidad en liquidación;

m) Rendir informe mensual de su gestión y los demás que se le soliciten;

n) Presentar el informe final general de las actividades realizadas en el ejercicio de su encargo;

o) Velar porque se dé cumplimiento al principio de publicidad dentro del proceso de liquidación;

p) Las demás que le sean asignadas en el decreto de nombramiento o que sean propias de su encargo.

Parágrafo 1°. En el ejercicio de las funciones de que tratan los literales j) y k) del presente artículo, se requerirá previamente de apropiación y disponibilidad presupuestal.

Parágrafo 2°. El liquidador podrá contratar una auditoría con una empresa, para que verifique y certifique el estado en que el liquidador recibe la contabilidad general, los documentos que conforman el archivo y la relación y estado de los bienes de la entidad suprimida o disuelta.

El liquidador enviará a la Contraloría General de la República copia del informe de la correspondiente auditoría, para los efectos relacionados con su responsabilidad como liquidador.

Artículo 7°. El artículo 7° del Decreto-ley 254 de 2000 quedará así:

Artículo 7°. *De los actos del liquidador.* Los actos del liquidador relativos a la aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos y en general, los que por su naturaleza constituyan ejercicio de funciones administrativas, constituyen actos administrativos y serán objeto de control por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Los actos administrativos del liquidador gozan de presunción de legalidad y su impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no suspenderá en ningún caso el procedimiento de liquidación. Contra dichos actos no procede la suspensión provisional.

Sin perjuicio del trámite preferente que debe dar a las acciones instituidas por la Constitución Política, la jurisdicción de lo contencioso administrativo dará prelación al trámite y decisión de los procesos en los cuales sea parte una entidad pública en liquidación.

Contra los actos administrativos del liquidador únicamente procederá el recurso de reposición; contra los actos de trámite, preparatorios, de impulso o ejecución del procedimiento, no procederá recurso alguno.

El liquidador podrá revocar directamente, sin el consentimiento del particular, los actos administrativos manifiestamente ilegales o que se hayan obtenido por medios ilegales.

Artículo 8°. El artículo 8° del Decreto-ley 254 de 2000 quedará así:

Artículo 8°. *Plazo.* Dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que asuma sus funciones, el liquidador elaborará un programa de supresión de cargos, determinando el personal que por la naturaleza de las funciones desarrolladas debe acompañar el proceso de liquidación.

No obstante, al vencimiento del término de liquidación quedarán automáticamente suprimidos los cargos existentes y terminarán las relaciones laborales de acuerdo con el respectivo régimen legal aplicable.

Para el retiro de los servidores amparados por fuero sindical, no se requerirá previa autorización judicial.

Artículo 9°. El artículo 18 del Decreto-ley 254 de 2000 quedará así:

Artículo 18. *Inventarios*. El liquidador dispondrá la realización de un inventario físico, jurídico y contable detallado de los activos, pasivos, cuentas de orden y contingencias de la entidad, el cual deberá ser realizado dentro de un plazo no superior a seis (6) meses, contado a partir de la fecha de su posesión, prorrogables por una sola vez por un plazo no superior a seis (6) meses; dicha prórroga debe estar debidamente justificada.

El inventario debe estar debidamente soportado en los documentos correspondientes e incluirá la siguiente información:

1. La relación de los bienes muebles e inmuebles de propiedad de la entidad y de los créditos y activos intangibles de que sea titular.

2. La relación de los bienes cuya tenencia esté en poder de un tercero, indicando en cada caso el nombre del titular, la naturaleza del contrato y la fecha de vencimiento.

3. La relación de los pasivos indicando la cuantía y naturaleza de los mismos, sus tasas de interés y sus garantías, y los nombres de los acreedores. En el caso de pasivos laborales se indicará el nombre de los trabajadores y el monto debido a cada uno. Igualmente se incluirá la relación de los pensionados y el valor del cálculo actuarial correspondiente.

4. La relación de contingencias existentes, incluyendo los procesos o actuaciones administrativas que se adelanten y la estimación de su valor.

Parágrafo. En el inventario se identificarán por separado aquellos bienes que se consideren indispensables para el funcionamiento de la entidad durante el período de la liquidación. Asimismo, se anotarán y explicarán las inconsistencias entre dicho inventario y el recibido por el liquidador al momento de iniciar su gestión, si las hubiere.

Artículo 10. El artículo 19 del Decreto-ley 254 de 2000 quedará así:

Artículo 19. *Estudio de títulos*. Durante la etapa de inventarios, el liquidador dispondrá la realización de un estudio de títulos de los bienes inmuebles de propiedad de la entidad, con el fin de sanear cualquier irregularidad que pueda afectar su posterior enajenación y de identificar los gravámenes y limitaciones al derecho de dominio existentes. Los bienes que tengan estudios de títulos realizados durante el semestre anterior a la fecha de inicio de los inventarios, o anteriores que sean satisfactorios, no requerirán nuevo estudio de títulos.

Asimismo, el liquidador identificará plenamente aquellos bienes inmuebles que la entidad posea a título de tenencia, como arrendamiento, comodato, usufructo u otro similar, con el fin de establecer la posibilidad de transferir dicha condición a terceros o, de lo contrario, proceder a su restitución. Si la restitución no se produjere, se cederán los respectivos contratos a la entidad que se determine en el acta final de la liquidación.

Artículo 11. El artículo 21 quedará así:

Artículo 21. *Bienes excluidos de la masa de la liquidación*. No formarán parte de la masa de la liquidación:

a) Los recursos de seguridad social, los cuales deberán ser entregados a la entidad que determine el Gobierno Nacional;

b) Los bienes y derechos que determine el acto de supresión o disolución, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 1° del artículo 52 de la Ley 489 de 1998, siempre que dichos bienes estén afectos al servicio y se requieran para la prestación del mismo cuando se trata de la creación de nuevas entidades o del traslado de competencias;

c) Los bienes públicos que posea la entidad en liquidación, que conforme a la Constitución y la ley sean inalienables, inembargables e imprescriptibles;

d) Los demás que establece el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Artículo 12. El artículo 23 del Decreto-ley 254 de 2000 quedará así:

Artículo 23. *Emplazamiento*. Dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que se inicie el procedimiento de la liquidación, se emplazará a quienes tengan reclamaciones de cualquier índole contra la entidad en liquidación y a quienes tengan en su poder a cualquier título activos de la entidad, para los fines de su devolución y cancelación.

Para tal efecto se fijará un aviso en lugar visible de las oficinas de la entidad, tanto de su domicilio principal como de sus dependencias y seccionales, y se publicarán dos (2) avisos en un diario de amplia circulación nacional y en otro del domicilio principal de la entidad en liquidación, si fuere un municipio o distrito diferente a Bogotá, con un intervalo no inferior a ocho (8) días calendario.

El aviso contendrá:

a) La citación a todas las personas que se consideren con derecho a formular reclamaciones contra la entidad a fin de que se presenten indicando el motivo de su reclamación y la prueba en que se fundamenta;

b) El término para presentar las reclamaciones, y la advertencia de que una vez vencido este, el liquidador no tendrá facultad para aceptar ninguna reclamación.

Parágrafo. En los procesos jurisdiccionales que al momento de decretarse la liquidación de la entidad se encontraren en curso y dentro de los cuales se hubieren practicado medidas cautelares sobre los bienes de la entidad en liquidación, levantada tal medida de acuerdo con lo dispuesto en el presente decreto, él o los actuantes deberán constituirse como acreedores de la masa de la liquidación.

Artículo 13. El artículo 25 del Decreto-ley 254 de 2000 quedará así:

Artículo 25. *Inventario de procesos judiciales y reclamaciones de carácter laboral y contractual*. El liquidador de la entidad deberá presentar al Ministerio del Interior y de Justicia, dentro de los tres (3) meses después de su posesión, un inventario de todos los procesos judiciales y demás reclamaciones en las cuales sea parte la entidad, el cual deberá contener la información que establezca el Ministerio del Interior y de Justicia.

Parágrafo 1°. El archivo de procesos y de reclamaciones y sus soportes correspondientes, será entregado al Ministerio del Interior y de Justicia debidamente inventariado con una técnica reconocida para tal fin, conjuntamente con una base de datos que permita la identificación adecuada.

Parágrafo 2°. Con el propósito de garantizar la adecuada defensa del Estado, el liquidador de la entidad, como representante legal de la misma, continuará atendiendo, dentro del proceso de liquidación y hasta tanto se efectúe la entrega de los inventarios, conforme a lo previsto en el presente decreto, los procesos judiciales y demás reclamaciones en curso o los que llegaren a iniciarse dentro de dicho término.

Artículo 14. El artículo 27 del Decreto-ley 254 de 2000 quedará así:

Artículo 27. *Adopción de inventarios*. Los inventarios que elabore el liquidador conforme a las reglas anteriores, deberán ser refrendados por el revisor fiscal de la entidad en liquidación, cuando sea del caso.

Copia de los inventarios, debidamente autorizados por el liquidador, deberán ser remitidos a la Contraloría General de la República para el control posterior.

Artículo 15. El artículo 28 del Decreto-ley 254 de 2000 quedará así:

Artículo 28. *Avalúo de bienes*. Simultáneamente con la elaboración de los inventarios, el liquidador realizará el avalúo de los bienes de propiedad de la entidad, sujetándose a las siguientes reglas:

1. *Bienes inmuebles*. El avalúo de los bienes inmuebles se registrará por las disposiciones legales sobre la materia, en especial la Ley 80 de 1993, los Decretos 855 de 1994 y 2150 de 1995 y las normas concordantes.

2. *Bienes muebles*. El avalúo de los bienes muebles se practicará por peritos evaluadores, cuya designación deberá ser aprobada por el Ministro o Director del departamento Administrativo al cual esté adscrita o vinculada la entidad en liquidación.

3. Copia del avalúo de los bienes será remitida a la Contraloría General de la República, con el fin de que se ejerza el control fiscal sobre el mismo.

Artículo 16. El artículo 30 del Decreto-ley 254 de 2000 quedará así:

Artículo 30. *Enajenación de activos a otras entidades públicas*. La entidad en liquidación publicará en la página web que determine el Gobierno Nacional una relación del inventario y avalúo de los bienes de la entidad, con el fin de que en un plazo máximo de un (1) mes, contado a partir de la fecha de la publicación, las demás entidades públicas informen si se encuentran interesadas en adquirir a título oneroso cualquiera de dichos bienes. El precio base para la compra del bien es el valor del avalúo comercial. La entidad propietaria del bien puede establecer un valor inferior al del avalúo comercial que incorpore el costo de oportunidad del dinero y el valor presente neto de la administración y mantenimiento, de conformidad con la reglamentación que para el efecto establezca el Gobierno Nacional. Asimismo, la entidad propietaria puede establecer la forma de pago correspondiente. En caso tal que existan varias entidades interesadas en adquirir el bien, se dará prioridad a aquella entidad con la mejor oferta económica. Si tal manifestación ocurre dentro del plazo estipulado, el liquidador celebrará un convenio interadministrativo con la entidad respectiva en el cual se estipularán las condiciones de la venta.

Parágrafo. Los bienes de los establecimientos públicos educativos adscritos al Ministerio de Educación Nacional cuya supresión se ordene en virtud del proceso de descentralización de la educación y de lo preceptuado en el inciso 2° del artículo 20 de la Ley 790 de 2002, serán transferidos a las correspondientes entidades territoriales para garantizar la continuidad del servicio público educativo.

Si dentro de los 6 meses siguientes a la expedición del acto que ordene la supresión del establecimiento público del orden nacional, la entidad territorial no ha creado o definido en su correspondiente jurisdicción el establecimiento público territorial que cumplirá las funciones de la institución educativa que se descentraliza, el Gobierno Nacional transferirá los activos a la Institución Pública Educativa Territorial ya existente que designe, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto se expida, siempre que esté en capacidad de garantizar por lo menos la continuidad de los programas que la liquidada tenga aprobados, para lo cual se celebrará un convenio interadministrativo, hasta concluir la última cohorte que haya iniciado.

Las Instituciones de Educación Superior, que tengan la naturaleza de establecimiento público adscrito al Ministerio de Educación, que se descentralicen o fusionen con otras entidades de educación superior, recibirán directamente los recursos del presupuesto nacional que actualmente reciben en su calidad de establecimiento público.

Artículo 17. El artículo 31 del Decreto-ley 254 de 2000 quedará así:

Artículo 31. *Enajenación de activos a terceros*. Los activos de la entidad en liquidación que no sean adquiridos por otras entidades públicas, se enajenarán con criterio estrictamente comercial, con sujeción a las siguientes normas:

a) El liquidador podrá celebrar contratos con entidades públicas o privadas para promocionar y gestionar la pronta enajenación de los bienes;

b) La enajenación se hará por subasta, con o sin martillo, o por contratación directa bajo criterios de selección objetiva;

c) Se podrán admitir ofertas de pago del precio a plazo, con la constitución de garantías suficientes a favor de la entidad que determine el liquidador;

d) *El precio base de enajenación será el del avalúo comercial*. En todo caso, el valor por el cual podrá enajenar el liquidador los activos será su valor en el mercado, que debe incorporar el costo de oportunidad del dinero y el valor presente neto de la administración y mantenimiento, de conformidad con la reglamentación que para el efecto establezca el Gobierno Nacional;

e) Se podrá hacer uso de mecanismos tales como la enajenación del predio total o la división material del mismo y la enajenación de los lotes resultantes, la preselección de oferentes, la Constitución de propiedad horizontal sobre edificaciones para facilitar la enajenación de las unidades privadas resultantes y los demás que para el efecto determine el reglamento.

Parágrafo 1°. Para la determinación de los bienes que deban ser materia de enajenación y la oportunidad en que esta deba realizarse, se tendrá en cuenta la necesidad de garantizar el funcionamiento de la entidad durante la liquidación, pero sin afectar con ello la celeridad requerida en el procedimiento liquidatorio.

Parágrafo 2°. Para la enajenación de sus bienes, las entidades en liquidación podrán acudir a cualquiera de los mecanismos autorizados por el derecho privado, siempre y cuando en la celebración del contrato se garantice la transparencia, la eficiencia y la selección objetiva, en la forma que señale el reglamento. Para esta enajenación las entidades podrán, entre otros, celebrar convenios entre sí, contratos con particulares que se encarguen de dicha enajenación o aportar los bienes a mecanismos fiduciarios para enajenarlos, explotarlos económicamente o titularizarlos.

Parágrafo 3°. Cuando dentro de los activos de la entidad en liquidación se encuentren acciones, las mismas se podrán enajenar por los mecanismos previstos en el presente artículo, pero en todo caso deberán observarse los siguientes principios mínimos:

1. Deberá realizarse una primera oferta que estará exclusivamente dirigida a las personas señaladas en el artículo 3° de la Ley 226 de 1995.

2. En esta primera etapa los beneficiarios de la misma podrán adquirir las acciones por el precio determinado para el efecto en el presente artículo y utilizar sus cesantías para adquirir estas acciones.

3. Las etapas subsiguientes se realizarán a través de mecanismos que permitan amplia concurrencia y en ellas el precio mínimo por el cual podrán adquirir terceros será aquel al cual se vendió a los beneficiarios de las condiciones especiales a que se refiere el numeral 1.

Artículo 18. Se adiciona al artículo 32 del Decreto-ley 254 de 2000 con los siguientes numerales:

6. Se podrán realizar pagos de pasivos mediante la dación en pago de bienes de la entidad, respetando en todo caso la prelación de créditos y el avalúo. Para tal fin, la dación se podrá efectuar a favor de un acreedor o un grupo de ellos que tengan la misma prelación y que expresamente lo solicite por escrito.

7. Se podrán aplicar las reglas previstas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y en las normas que lo desarrollen para los eventos en que existan activos que no han podido ser enajenados o situaciones jurídicas que no hayan podido ser definidas.

Artículo 19. El artículo 35 del Decreto-ley 254 quedará así:

Artículo 35. *Traspaso de bienes, derechos y obligaciones.* Si al vencimiento del plazo inicial establecido para la liquidación, quedaren bienes inmuebles que no hubieren sido enajenados por el liquidador, este los transferirá a una entidad fiduciaria con la cual celebrará un contrato de fiducia mercantil para que ella los enajene y destine el producto de la venta de dichos bienes a los fines que en el inciso siguiente se indican. La entidad fiduciaria contratista formará con los bienes recibidos de cada entidad en liquidación un patrimonio autónomo, en la forma que disponga el reglamento que dicte el Gobierno.

La entidad fiduciaria destinará el producto de la venta de los inmuebles que le hubiere transferido el liquidador a pagar los pasivos de la entidad en liquidación, en la forma que hubiere determinado el liquidador en el contrato respectivo o en el acta final de la liquidación si esta se produjo. Todo lo anterior, de acuerdo con la ley.

Si al finalizar la liquidación y pagadas las obligaciones a cargo de la entidad en liquidación quedaren bienes o dineros en poder de la entidad fiduciaria contratada, esta los entregará al Fopep o al Fondo de Reservas de Bonos Pensionales, según corresponda, en la forma y oportunidad que señale el Gobierno Nacional en el decreto que ordene la liquidación o en uno que lo complementa.

Los demás bienes, derechos y obligaciones de la entidad liquidada, cuando sea el caso de acuerdo con el presente Decreto-ley 254 de 2000, se traspasarán al Ministerio, Departamento Administrativo o entidad descentralizada que determine la ley o el acto administrativo expedido por el Gobierno Nacional. Lo anterior, sin perjuicio de que cuando se enajenen dichos bienes su producto se entregue al Fopep o al Fondo de Reserva de Bonos Pensionales, según lo determine el Gobierno.

Cumplida la liquidación se elaborará el acta final de liquidación por la cual se pone fin a la existencia legal de la entidad y en ella se indicarán los activos remanentes y los derechos que se traspasen, así como las obligaciones que asuman otras entidades de acuerdo con el presente decreto. No procederá el reconocimiento de nuevas obligaciones que no hayan sido oportunamente reclamadas o reconocidas.

Parágrafo. Lo dispuesto en los artículos 30, 31 y 35 del Decreto-ley 254 se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto para los planes de vivienda de interés social.

Artículo 20. La coordinación de la labor de todos los liquidadores de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional suprimidas o disueltas, estará a cargo de una persona designada o contratada para el efecto por el Gobierno Nacional, la cual velará porque el procedimiento administrativo de liquidación de las mismas se cumpla con celeridad, economía, moralidad y eficacia.

Artículo 21. (Nuevo). El artículo 42 del Decreto-ley 254 quedará así:

Artículo 42. Las entidades que se encontraban en proceso de liquidación a la fecha de entrada en vigencia del Decreto-ley 254 de 2000 tendrán un plazo improrrogable de dos (2) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para culminar su proceso de liquidación.

Dichas entidades podrán acogerse, en lo pertinente, a las normas establecidas en este régimen.

Asimismo, el régimen contemplado en este decreto-ley se podrá aplicar a las obligaciones vigentes resultantes de procesos de liquidación ya cumplidos.

Artículo 22. *Régimen de transición.* Las actuaciones iniciadas con base en las normas que por esta ley se modifican, se concluirán con arreglo a las disposiciones vigentes al momento de su iniciación; las demás, se someterán a lo que establece esta ley.

Artículo 23. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su promulgación y modifica en lo pertinente el Decreto-ley 254 de 2000.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 372 DE 2005 CAMARA, 22 DE 2004 SENADO

por la cual se crea el Comité Nacional para Personas con Discapacidad Cognitiva, se dictan normas en materia de protección, prevención, previsión, habilitación, promoción e integración de la población con discapacidad cognitiva, y se dictan otras disposiciones.

Doctor

Miguel Arenas Prada

Presidente Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Cordial saludo:

Siguiendo instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes me permito rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 372 de 2005 Cámara, 22 de 2004 Senado, *por la cual se crea el Comité Nacional para Personas con Discapacidad Cognitiva, se dictan normas en materia de protección, prevención, previsión, habilitación, promoción e integración de la población con discapacidad cognitiva, y se dictan otras disposiciones.*

EXPOSICION DE MOTIVOS

Colombia carece de un registro sistemático y confiable de la situación de discapacidad relacionado con el total de la población colombiana, considerándose que es un problema de salud pública de proporciones crecientes, debido a diversos factores.

Se estima que del total de la población colombiana (42.500.000 habitantes), el 12% (5.100.000) presenta algún tipo de discapacidad o limitación física, mental o sensorial y que tan solo un 2% de esta población es atendida. Preocupa, aún más, saber que de esta cifra global, aproximadamente el 60% corresponde a menores de edad (3.060.000) con discapacidades físicas y sensoriales, el 3% padece retardo mental y el 3,7% síndromes convulsivos.

Solo en Bogotá se estima que existirían 823.380 personas con algún tipo de discapacidad y de estas 24.701 serían niños y niñas con retardo mental.

La discapacidad cognitiva de niños, niñas y jóvenes se asocia con otras problemáticas como el rechazo en su medio social y familiar, maltrato físico y psicológico, violencia sexual y desnutrición, familias que se encuentran en situación de pobreza y, algunas de ellas, presentan abuso de sustancias psicoactivas y enfermedades mentales. Estas situaciones de vulnerabilidad requieren la intervención del Estado para el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y jóvenes con discapacidad cognitiva, quienes cuentan con muy pocas oportunidades de formación y de apoyo capacitado.

¿Qué busca el proyecto? El proyecto busca atender integralmente a las personas en situación de discapacidad cognitiva, ofreciéndoles oportunidades que les permitan superar algunas de las condiciones de vulnerabilidad en las que se ven involucrados por su situación de discapacidad, velando por el restablecimiento de sus derechos y generando procesos de corresponsabilidad con las familias.

El presente proyecto de ley desarrolla la Ley 361 de 1997 al establecer mecanismos de integración social de las personas con limitación cognitiva y dicta otras disposiciones adicionales contenidas en 23 artículos. En resumen, se requiere un Estado comprometido en el desarrollo integral de sus individuos especiales y que brinde una formación integral a los docentes, pues se requieren unos conocimientos y una formación especial para poder asumir alumnos con deficiencia cognitiva en las escuelas y dentro de sus aulas. Es necesario que los profesionales cuenten con la información necesaria y el entendimiento de cómo se propone trabajar desde las evaluaciones y en el trabajo con familias que solicitan su ingreso a los programas de integración. La Integración es un camino largo y complejo. Solo así haremos que sea

una realidad “La educación para todos”, “La escuela, un lugar para aprender a vivir juntos”, “La valoración de la diversidad y la equidad como valores fundamentales de la sociedad colombiana”. Solidaridad, tolerancia, respeto, dignidad serán conceptos que las comunidades educativas colombianas deben comenzar a vivir en la cotidianidad.

Por las anteriores consideraciones, someto ante los honorables Miembros de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes la siguiente proposición: Dese primer debate para aprobar el Proyecto de ley número 372 de 2005 Cámara, 22 de 2004 Senado, *por la cual se crea el Comité Nacional para Personas con Discapacidad Cognitiva, se dictan normas en materia de protección, prevención, previsión, habilitación, promoción e integración de la población con discapacidad cognitiva, y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

José Elías Cruz Romero,

Honorable Representante a la Cámara.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 372 DE 2005 CAMARA, 22 DE 2004 SENADO**

por la cual se crea el Comité Nacional para Personas con Discapacidad Cognitiva, se dictan normas en materia de protección, prevención, previsión, habilitación, promoción e integración de la población con discapacidad cognitiva, y se dictan otras disposiciones.

El artículo 1° de la presente ley tiene como objetivo garantizar y hacer efectivo el derecho a la igualdad de oportunidades, incluyéndose la expresión: El derecho al libre desarrollo de la personalidad para las personas con discapacidad cognitiva e igualmente desarrollar un régimen legal de protección, prevención, habilitación, atención en salud, trabajo, educación y recreación que permita a esta población alcanzar su desarrollo social, económico y cultural.

En el artículo 2°, se incluye la expresión: De la persona en situación de discapacidad. En este artículo se precisan definiciones y conceptos sobre discapacidad cognitiva, retraso mental límite, retraso mental ligero, retraso mental moderado, retraso mental severo, retraso mental profundo, patología asociada a la discapacidad cognitiva, prevención, rehabilitación integral, habilitación, formación laboral. Se incluye un párrafo en el que se precisa que las definiciones anteriores están sujetas a los criterios de la OMS, quedando así:

Parágrafo. Las definiciones aquí consagradas están sujetas a los criterios de la OMS.

El artículo 4° es nuevo, y le brinda autorización al Gobierno Nacional para crear el Fondo Social para la Población con y en Situación de Discapacidad, FOSAD, como una cuenta especial en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin personería jurídica, ni estructura administrativa, ni planta de personal propia. Será un fondo de economía mixta y podrá recibir recursos del Presupuesto Nacional, de gobiernos u organismos internacionales, gestionar recursos públicos y privados nacionales e internacionales y recibir donaciones.

El artículo 5° crea el Comité Nacional para Personas con Discapacidad Cognitiva, mientras el artículo 6° indica que el Comité Nacional para Personas con Discapacidad Cognitiva estará integrado por:

1. El Vicepresidente de la República, o su delegado, quien lo presidirá.
2. El Ministro de la Protección Social, o su delegado.
3. El Ministro de Cultura, o su delegado.
4. El Ministro de Educación, o su delegado.
5. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, o su delegado.
6. Dos representantes de las entidades jurídicas especializadas en el tema de los discapacitados cognitivos.
7. Dos representantes de establecimientos educativos que asuman educación especial para discapacitados cognitivos.

8. Un Representante de los padres de familia de los discapacitados cognitivos.

9. Dos profesionales de salud especializados en el tema y uno de las instituciones de salud que atienden a estas personas.

Se modifica el artículo 7° y se precisa que el Comité Nacional para Personas con Discapacidad Cognitiva tendrá las siguientes funciones:

1. Fijar y controlar la ejecución de políticas, estrategias y programas que garanticen el bienestar de las personas en situación de discapacidad.
2. Diseñar programas de prevención, y de diagnóstico oportuno.
3. Proporcionar información y asesoramiento a personas con discapacidad cognitiva y a sus familiares.
4. Hacer seguimiento a la aplicación de estos programas.
5. Ser órgano consultivo del Estado en esta materia.
6. Las demás que le asigne el Vicepresidente.

Los siguientes artículos retoman la Ley 361 de 1997 y precisan mecanismos específicos de integración social, con la expresión: personas en situación de discapacidad cognitiva

Se modifica el artículo 16 suprimiéndose el porcentaje de discapacidad por la expresión: algún grado de discapacidad cognitiva

Se modifica el artículo 20 y se adiciona un artículo nuevo, quedando así:

Artículo 20. Derecho al Trabajo. Se garantiza el acceso a los cargos públicos al igual que en las empresas del sector privado de los discapacitados cognitivos que reúnan las condiciones mínimas de acceso, en un porcentaje no menor al 2% de la nómina establecida.

Parágrafo. De acuerdo con los parámetros establecidos en el artículo 26 de la Ley 361 de 1997, los empleadores podrán prescindir de los servicios de una persona en situación de discapacidad cognitiva siempre que exista autorización previa de la oficina de Trabajo que constate la configuración de la existencia de una justa causa para el despido o terminación del respectivo contrato.

Artículo 21 (nuevo). Facúltase al Gobierno Nacional para reglamentar exenciones o incentivos tributarios a los empleadores que contraten personas en situación de discapacidad cognitiva.

Cordialmente,

José Elías Cruz Romero,

Honorable Representante a la Cámara.

**TEXTO DEFINITIVO PROPUESTO PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 372 DE 2005
CAMARA, 22 DE 2004 SENADO**

por la cual se crea el Comité Nacional para Personas con Discapacidad Cognitiva, se dictan normas en materia de protección, prevención, previsión, habilitación, promoción e integración de la población con discapacidad cognitiva, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objetivo y ámbito de aplicación. La presente ley tiene como objetivo garantizar y hacer efectivo el derecho a la igualdad de oportunidades, el derecho al libre desarrollo de la personalidad para las personas con discapacidad cognitiva e igualmente desarrollar un régimen legal de protección, prevención, habilitación, atención en salud, trabajo, educación y recreación que permita a esta población alcanzar su desarrollo social, económico y cultural.

Artículo 2°. Definiciones. Para los efectos de la siguiente norma se tendrán en cuenta los siguientes conceptos:

Discapacidad cognitiva. Es la manifestación de alteraciones cerebrales (fisiológicas o estructurales) de etiología variada bien sea de tipo congénito y/o adquirido, tales como accidentes genéticos, alteraciones intrauterinas de tipo neurofisiológico y una amplia gama

de variables lesivas a nivel pre, pery y postnatales. Se presenta como un conjunto de dificultades en el individuo a nivel emocional, social, comportamental e intelectual que tiene que ver con procesos cognitivos, de aprendizaje, percepción, memoria, atención, desarrollo motor y del lenguaje, y que en la mayoría de los casos ubica a los individuos en coeficientes por debajo de 85 de acuerdo con las escalas de inteligencia estandarizadas.

Retraso mental límite. Los individuos en esta condición tienen un coeficiente de inteligencia 70-85.

Retraso mental ligero. Los individuos en esta condición tienen un coeficiente de inteligencia de 50-69.

Retraso mental moderado. Los individuos en esta condición tienen un coeficiente de inteligencia de 35-49.

Retraso mental severo. Los individuos en esta condición tienen un coeficiente de inteligencia de 20-34.

Retraso mental profundo. Los individuos en esta condición tienen un coeficiente de inteligencia de <20" (5).

Patología asociada a la discapacidad cognitiva. Se entiende por patología asociada a la discapacidad cognitiva todo evento fisiológico u orgánico permanente que acreciente la limitación de la persona en situación de discapacidad o que agrave o tienda a agravar su discapacidad. En consecuencia, dichos eventos se consideran, para todos los efectos legales, secundarios a la discapacidad cognitiva.

Prevención. Prevención es la aplicación de medidas destinadas a impedir la ocurrencia de discapacidades cognitivas, o si estas han ocurrido, evitar que estas tengan consecuencias físicas y sociales negativas para el individuo en esta condición.

Rehabilitación integral. Es el proceso total, caracterizado por la aplicación coordinada de un conjunto de medidas médicas, terapéuticas, sociales, educativas y laborales, para adaptar y/o o readaptar al individuo, y que tiene por objeto lograr el más alto nivel posible de capacitación y de integración social de la persona en situación de discapacidad, así como también las acciones que tiendan a eliminar las desventajas del medio en que se desenvuelven para el desarrollo de dicha discapacidad.

Habilitación. Es el proceso caracterizado por la aplicación coordinada de medidas a nivel social, terapéutico educativo y laboral para preparar y permitir a personas con discapacidad cognitiva su desarrollo educativo, cultural, social, lúdico económico y laboral.

Formación laboral. Es el proceso de capacitación cuya finalidad es la preparación adecuada de una persona con discapacidad cognitiva para su inserción en el mundo del trabajo. El proceso de capacitación es de carácter terapéutico-educativo, educativo y sistemático y deberá contar con un programa específico, con una duración determinada y aprobado por el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Parágrafo. Las definiciones aquí consagradas están sujetas a los criterios de la OMS.

Artículo 3°. *Principios.* Los individuos con discapacidad cognitiva a los que se refiere esta ley están en igualdad de condiciones y de oportunidad, libertad de derechos, tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad, podrán disfrutar de una vida independiente e integración social.

Artículo 4°. (nuevo). Autorízase al Gobierno Nacional para crear el Fondo Social para la Población con y en Situación de Discapacidad, FOSAD, como una cuenta especial en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin personería jurídica, ni estructura administrativa, ni planta de personal propia.

Será un fondo de economía mixta y podrá recibir recursos del Presupuesto Nacional, de gobiernos u organismos internacionales, gestionar recursos públicos y privados nacionales e internacionales y recibir donaciones.

Artículo 5°. *Comité Nacional para Personas con Discapacidad Cognitiva.* Créase el Comité Nacional para las Personas con Discapacidad Cognitiva, como un órgano asesor del Gobierno Nacional a nivel institucional, con carácter permanente para el seguimiento y verificación de la puesta en marcha de políticas, estrategias y programas que garanticen la prevención, protección e integración social del discapacitado cognitivo.

Artículo 6°. *Integración del Comité Nacional para Personas con Discapacidad Cognitiva.* El Comité Nacional para Personas con Discapacidad Cognitiva estará integrado por:

1. El Vicepresidente de la República, o su delegado, quien lo presidirá.
2. El Ministro de la Protección Social, o su delegado.
3. El Ministro de Cultura, o su delegado.
4. El Ministro de Educación, o su delegado.
5. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, o su delegado.
6. Dos representantes de las entidades jurídicas especializadas en el tema de los discapacitados cognitivos.
7. Dos representantes de establecimientos educativos que asuman educación especial para discapacitados cognitivos.
8. Un Representante de los padres de familia de los discapacitados cognitivos.
9. Dos profesionales de salud especializados en el tema y uno de las instituciones de salud que atienden a estas personas.

Artículo 7°. *Funciones del Comité.* El Comité Nacional para Personas con Discapacidad Cognitiva tendrá las siguientes funciones:

1. Fijar y controlar la ejecución de políticas, estrategias y programas que garanticen el bienestar de las personas en situación de discapacidad.
2. Diseñar programas de prevención, y de diagnóstico oportuno.
3. Proporcionar información y asesoramiento a personas con discapacidad cognitiva y a sus familiares.
4. Hacer seguimiento a la aplicación de estos programas.
5. Ser órgano consultivo del Estado en esta materia.
6. Las demás que le asigne el Vicepresidente.

Artículo 8°. *Prevención.* El Gobierno Nacional a través del Comité Nacional para las Personas con Discapacidad Cognitiva, desarrollará las medidas preventivas necesarias para disminuir el riesgo de que esta deficiencia se presente y por ello tanto la madre como el niño tendrán garantizados, los controles, atención y prevención, pre y postnatal, adecuados para su óptimo desarrollo biosicosocial.

En caso de que se detecten patologías discapacitantes en la madre o el feto, durante el embarazo o en el recién nacido en el período perinatal se pondrán en marcha además, los tratamientos necesarios para evitar la discapacidad cognitiva o compensarla, mediante una adecuada estimulación. En todos los casos se deberá dar apoyo integral al grupo familiar.

La prevención también va dirigida a la promoción a través de campañas publicitarias tendientes a controlar la desnutrición, evitar el uso de drogas, el abuso de medicamentos, alcohol y en general todas aquellas actividades de la vida que puedan degenerar la capacidad de los individuos, incluyendo accidentes de trabajo, ocupacionales, de tránsito y el maltrato familiar.

Para los adultos con discapacidad cognitiva el Estado, desarrollará programas para controlar el deterioro propio de esta condición.

Artículo 9. *Protección de bienes.* En este capítulo se favorecen los aportes a título gratuito de bienes y derechos al patrimonio de las personas con discapacidad cognitiva y se establecen mecanismos adecuados para garantizar la afección de tales bienes y derechos, así como de los frutos, productos y rendimientos de estos, a satisfacción de las necesidades vitales de sus titulares.

Artículo 10. *Beneficiarios*. Las normas que se desarrollan en este capítulo van dirigidas a la población con discapacidad cognitiva así:

1. El Patrimonio protegido de las personas con discapacidad tendrá como beneficiario, exclusivamente, a la persona en cuyo interés se constituya, que será su titular.

2. Para los efectos de esta ley se considerarán personas con discapacidad cognitiva las que se establecen en el artículo segundo de la presente ley.

Educación

Artículo 11. Son funciones del Ministerio de Educación Nacional:

Establecer políticas, estrategias y normas para fortalecer la educación de los discapacitados cognitivos a través de la educación formal y alternativa, fomentando una cultura de dignidad y respeto por los derechos humanos, políticos y sociales de esta población.

Cuando fuere posible la integración de las personas en situación de discapacidad en la educación formal, el Gobierno promoverá la integración, sin límite de edad, en los diferentes niveles, en igualdad de condiciones y oportunidades que los demás, de acuerdo con el principio de igualdad, propugnando por el respeto a las diferencias, diversidad individual y equidad, creando pedagogía educativas y acciones referidas a la investigación y diseño de medios e instrumentos. Fomentar igualmente la creación de cátedras especiales para los discapacitados cognitivos.

Artículo 12. *Derecho a la educación*. La persona con discapacidad cognitiva tiene derecho a la educación desde la estimulación temprana hasta la educación superior, siempre y cuando su limitación física o mental se lo permita.

Este derecho se brindará con criterio de obligatoriedad frente a la familia, la sociedad y el Estado, y gratuitamente conforme lo dispone el artículo 27 constitucional. Ni los colegios públicos ni los privados podrán discriminar a los discapacitados cognitivos para su ingreso.

Artículo 13. *Reserva de plazas*. Las universidades reservarán un tres por ciento de las plazas disponibles para estudiantes que tengan reconocido un grado de discapacidad, así como para aquellos estudiantes con necesidades educativas especiales permanentes asociadas a las circunstancias personales de discapacidad que durante su escolarización anterior hayan precisado de recursos y apoyos para su plena normalización educativa. La discapacidad deberá estar acreditada por órgano competente de la comunidad médica y científica correspondiente.

Artículo 14. *Acceso a educación superior de personas con discapacidad cognitiva*. El acceso de los estudiantes con discapacidad cognitiva a cualquier nivel de educación en los planteles oficiales se basará en los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación y compensación de desventajas. Los procedimientos de admisión de estudiantes establecidos en las normas internas de la institución académica contendrán las medidas necesarias para la adaptación de las personas con discapacidad cognitiva.

Artículo 15. *Funciones de los docentes para personas en situación de discapacidad cognitiva*. Las Funciones de los docentes y otros profesionales tendrán como finalidad dirigir académicamente a individuos con discapacidad cognitiva a su integración e inclusión social y cultural, y propender porque las personas con discapacidad cognitiva tengan los medios técnicos, educativos necesarios para su desarrollo.

El Gobierno Nacional dará ayuda especial a través de apoyo técnico, financiero y de personal, a las entidades territoriales para establecer instituciones educativas especializadas en su jurisdicción que sean necesarios para el adecuado cubrimiento y habilitación, en forma integral, a las personas con limitaciones cognitivas.

El Ministerio de Educación Nacional establecerá políticas y programas que permitan capacitar a los discapacitados cognitivos para habilitarlos y adaptarlos a la sociedad.

Salud

Artículo 16. *Responsabilidad de las Instituciones de Salud*. Una vez se detecte algún grado de discapacidad cognitiva en una persona deberá ser referida de inmediato a un centro de atención especializado, donde se realizará la valoración correspondiente y se determinará el nivel de intervención de discapacidad cognitiva.

Artículo 17. *Derechos en salud*. Quien sea reconocido como discapacitado cognitivo tiene derecho a recibir de manera gratuita y a perpetuidad asistencia médica y terapéutica por parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Para tal efecto, el Gobierno a través del Ministerio de la Protección Social y las entidades de salud velarán porque se tomen las medidas preventivas necesarias para disminuir y en lo posible eliminar las distintas circunstancias causantes de limitación, evitando de este modo consecuencias adversas que pueden llevar hasta la discapacidad.

Artículo 18. *Cobertura en salud*. Las Entidades Promotoras de Salud incluirán en su Plan Obligatorio de Salud las acciones encaminadas a la detección temprana y la intervención oportuna de los discapacitados cognitivos. Las autoridades departamentales o municipales correspondientes deberán adoptar las medidas de promoción y prevención según recomienden las entidades de salud nacionales y territoriales.

Lo previsto en este artículo incluye las medidas de apoyo, diagnóstico de deficiencia, discapacidad y las acciones terapéuticas correspondientes realizadas por profesionales especializados en el campo médico, de la enfermería y terapéutico, de manera integral.

Trabajo

Artículo 19. *Funciones del Estado*. El Estado debe propender por la permanente capacitación y actualización técnica para las personas con discapacidad cognitiva, dirigidos a facilitar el progreso de estas personas.

Igualmente creará un sistema de empleos u ocupaciones protegidos y reservados que aseguren a las personas con discapacidad cognitiva su integración económica a la sociedad sin que se vulnere su integridad física y moral.

Asimismo, el Ministerio de Trabajo velará porque todas las personas discapacitadas cognitivas que realicen labores gocen de los mismos beneficios que los trabajadores normales en sus mismas labores.

Artículo 20. *Derecho al trabajo*. Se garantiza el acceso a los cargos públicos al igual que en las empresas del sector privado de los discapacitados cognitivos que reúnan las condiciones mínimas de acceso, en un porcentaje no menor al 2% de la nómina establecida.

Parágrafo. De acuerdo con los parámetros establecidos en el artículo 26 de la Ley 361 de 1997, los empleadores podrán prescindir de los servicios de una persona en situación de discapacidad cognitiva siempre que exista autorización previa de la oficina de trabajo que constate la configuración de la existencia de una justa causa para el despido o terminación del respectivo contrato.

Artículo 21 (nuevo). Facúltese al Gobierno Nacional para reglamentar exenciones o incentivos tributarios a los empleadores que contraten personas en situación de discapacidad cognitiva.

Transporte

Artículo 22. *Transporte gratuito*. Las empresas de transporte colectivo terrestres sometidas al control de autoridad nacional deberán transportar gratuitamente a las personas con discapacidad cognitiva en el trayecto que medie entre el domicilio de este y el establecimiento

educativo y/o de rehabilitación o habilitación a los que deba concurrir. La reglamentación establecerá las comodidades que deban otorgarse a los discapacitados cognitivos transportados, las características de los pases que deberán exhibir y las sanciones aplicables a los transportadores en caso de inobservancia de esta norma.

Recreación y bienestar

Artículo 23. *Fomento al deporte.* El Gobierno Nacional a través de los organismos competentes fomentará la participación de personas con discapacidad cognitiva en todas las manifestaciones y actividades deportivas, culturales, recreativas y religiosas, nacionales, departamentales y municipales, a través de programas integrados y compartidos. Para ello adoptará las medidas necesarias.

Artículo 24. *Descuentos para actividades deportivas y culturales.* Toda persona con certificado de discapacidad cognitiva, expedido por un profesional capacitado y debidamente acreditado para ejercer su profesión en Colombia, tendrá derecho a un descuento de hasta el cincuenta por ciento (50%) sobre el valor de la entrada a los espectáculos culturales y deportivos organizados y/o auspiciado por el Instituto Nacional de Cultura, los entes deportivos, departamentales y municipales.

Artículo 25. *Beneficios tributarios.* El Ministerio de Hacienda reglamentará los siguientes beneficios para la compra e importación de equipos con destino a la población con discapacidad cognitiva:

a) Otorgar a favor de los centros de habilitación y rehabilitación de personas con discapacidad cognitiva, la liberación de tributos en la compra de equipos y aparatos nacionales o extranjeros orientados a la adecuada habilitación y rehabilitación de la población con discapacidad cognitiva;

b) Otorgar la liberación de gravámenes en la adquisición de medicamentos importados o nacionales destinados a personas con discapacidades cognitivas y que requieran para su tratamiento; siempre que la importación de estos, sea directamente efectuada por la persona con discapacidad cognitiva (en caso de enajenados mentales por su curador), con prescripción médica avalada por dictámenes favorable

del Comité de Personas con Discapacidad, debiendo ser consumidos por la propia persona con discapacidad, sin que pueda venderlos o donarlos posteriormente.

Artículo 26. *Vigencia.* La presente norma rige a partir de la fecha de su sanción y publicación.

Cordialmente,

José Elías Cruz Romero,
Honorable Representante a la Cámara.

CONTENIDO

Gaceta número 348 - Viernes 10 de junio de 2005
CAMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 336 de 2005 Cámara, por la cual se expiden normas sobre fabricación, almacenamiento, transporte, comercialización, manipulación y uso de pólvora.	1
Informe de ponencia primer debate al Proyecto de ley número 337 de 2005 Cámara, 146 de 2003-192 de 2004 (acumulados) Senado, por la cual se reforma el Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992) y se reglamenta la expedición de leyes de honores, conmemoraciones y reconocimiento.	7
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 341 de 2005 Cámara, por la cual se deroga la Ley 789 de 2002.....	8
Ponencia para primer debate y texto definitivo al Proyecto de ley número 356 de 2005 Cámara, 136 de 2004 Senado, por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 254 de 2000, sobre procedimiento de liquidación de entidades públicas de la Rama Ejecutiva del orden nacional y se dictan otras disposiciones.	14
Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto definitivo propuesto al Proyecto de ley número 372 de 2005 Cámara, 22 de 2004 Senado, por la cual se crea el Comité Nacional para Personas con Discapacidad Cognitiva, se dictan normas en materia de protección, prevención, previsión, habilitación, promoción e integración de la población con discapacidad cognitiva, y se dictan otras disposiciones.	19

