



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 351

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

EDICION DE 20 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

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 267 DE 2005 SENADO

por la cual se dictan normas sobre la homologación de títulos profesionales por experiencia en cargos públicos y privados.

Bogotá, D. C., 10 de junio de 2005

Doctor

JOHNNY FORTICH ABISAMBRA

Jefe Oficina de Leyes

Honorable Senado de la República

Despacho

Apreciado doctor:

Con el objeto de que sea publicada en la *Gaceta del Congreso*, me permito remitirle **la ponencia para primer debate**, del Proyecto de ley número 267 de 2005 Senado, *por la cual se dictan normas sobre la homologación de títulos profesionales por experiencia en cargos públicos y privados*, la cual fue presentada por los honorables Senadores *Carlina Rodríguez Rodríguez* y *Hernando Escobar Medina*.

Cordialmente,

La Secretaria General,

Sandra Ovalle García.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 267 DE 2005 SENADO

por la cual se dictan normas sobre la homologación de títulos profesionales por experiencia en cargos públicos y privados.

Bogotá, D. C., 8 de junio de 2005

Honorable Senador

GERMAN HERNANDEZ AGUILERA

Presidente Comisión Sexta Permanente

Senado de la República

Despacho

Apreciado Presidente:

En cumplimiento a la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional de esta Corporación, para rendir ponencia en primer debate del importante proyecto de ley, nombrado

con el número 267 de 2005 Senado, y cuyo título es *por la cual se dictan normas sobre la homologación de títulos profesionales por experiencia en cargos públicos y privados*, manifestamos lo siguiente:

1. ANTECEDENTES

El proyecto de ley es de autoría de la Senadora *Nazly Ucros Piedrahíta*, presentado el 19 de abril de 2005 y para lo cual fuimos asignados como ponentes.

2. OBJETIVO DEL PROYECTO

La presente iniciativa pretende regular la homologación de títulos profesionales por experiencia específica con el fin de instaurarla como requisito para los distintos empleos públicos de las entidades de Orden Nacional, así como en el sector privado.

3. DE SU CONTENIDO

La iniciativa propone 24 artículos, distribuidos en cuatro capítulos así:

Capítulo I

Disposiciones generales (objeto; ámbito de aplicación).

Capítulo II

Convalidación y requisitos (convalidación de títulos; de los factores; de los estudios; de la certificación de la educación formal; de los títulos y certificados obtenidos en el exterior; de los cursos específicos de educación no formal; de la certificación de los cursos específicos de educación no formal; de la experiencia; de la certificación de la experiencia).

Capítulo III

De los requisitos generales de los empleos por niveles jerárquicos y grados salariales (de los requisitos del nivel directivo; de los requisitos del nivel asesor; de los requisitos del nivel ejecutivo; de los requisitos del nivel profesional; de los requisitos del nivel técnico; de los requisitos del nivel asistencial; de las disciplinas académicas; De los requisitos determinados en normas especiales).

Capítulo IV

De las equivalencias entre estudios y experiencia (de las equivalencias; de la formación que imparte el sena; de la prohibición de compensar requisitos; vigencia).

Lo anterior hace concordancia casi fidedigna con lo estipulado en el Decreto 861 de 2001, *por el cual se establecen las funciones y requisitos*

generales para los diferentes empleos públicos de las entidades del orden nacional y se dictan otras disposiciones, y aspectos contentivos de la Ley 909 de 2004 que establece el sistema de nomenclatura y clasificación de funciones y requisitos generales de los empleados de las entidades territoriales y desarrolladas por los Decretos: 785 de 2005, 760 de 2005, 765 de 2005, 770 de 2005, 775 de 2005, 780 de 2005, 790 de 2005.

4. ASPECTOS LEGALES

El presente proyecto cita la Ley 443/98 que hace referencia a la clasificación y nomenclatura de empleo especialmente para el Sena, Unidad Administrativa de la Aeronáutica Civil y Personal no uniformado del sector defensa, norma derogada casi en su totalidad.

Por estar esta norma contemplada en otras disposiciones y ser de carácter netamente reglamentario creemos que se sale de la órbita legal para proponerla ante el legislativo y no es conveniente para hacer coherencia con lo dispuesto en la Ley 909 y sus decretos reglamentarios.

Con el interés de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 5ª referente a presentación y análisis de ponencia creemos que el presente proyecto de ley es ilegal, y por ende inconveniente.

Proposición

Por todo lo expuesto anteriormente rendimos, a esta célula legislativa del honorable Senado de la República, ponencia negativa y por lo tanto se ordene el archivo del Proyecto de ley número 267 de 2005 Senado, *por la cual se dictan normas sobre la homologación de títulos profesionales por experiencia en cargos públicos y privados.*

Cordialmente,

Carlina Rodríguez Rodríguez, Hernando Escobar Medina,
Senadores Ponentes.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 273 DE 2005 SENADO

por medio de la cual se preserva la seguridad nacional y la seguridad del Estado declarando como no excarcelable el delito de porte ilegal de armas de fuego, municiones o explosivos.

Bogotá, D. C., 10 de junio de 2005.

Doctor

MANUEL RAMIRO VELASQUEZ ARROYAVE

Presidente Comisión Segunda de Senado

Doctor

MANUEL ANTONIO DIAZ JIMENO

Vicepresidente Comisión Segunda de Senado

Respetados Senadores

Cumpliendo con la designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión, me permito rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 273 de 2005 Senado, *por medio de la cual se preserva la seguridad nacional y la seguridad del Estado declarando como no excarcelable el delito de porte ilegal de armas de fuego, municiones o explosivos.*

EXPOSICION DE MOTIVOS

Justificación

El presente proyecto de ley, es el resultado de un estudio continuo de su autor de hace ya varios años, en donde han intervenido grupos interinstitucionales en investigación, y cuyos resultados se traducen en estadísticas alarmantes que concluyen en el aumento creciente del tráfico y porte ilegal de armas de fuego, municiones o explosivos.

Una de las razones importantes que coadyuvan a fundamentar este proyecto de ley, consiste en ser conscientes de la necesidad urgente de impedir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones y explosivos, debido a los efectos nocivos de todas

las actividades que derivan del porte ilegal de armas de fuego, municiones y explosivos, pues, ponen en riesgo el bienestar de los pueblos, su desarrollo social y económico y su derecho a vivir en paz.

Igualmente, se propone reafirmar la prioridad de las Normas legales de impedir y combatir el delito, dada su vinculación (el de porte ilegal de armas de fuego, municiones y explosivos) con el narcotráfico, el terrorismo, la delincuencia común organizada y otras conductas criminales, que en la actualidad normativa admiten la fragilidad punitiva, permitiendo la excarcelación de quienes transgredan el orden legal y constitucional.

Referencia el autor del proyecto de ley, que “en tan solo en Bogotá se ha detectado que de cada 100 delitos que se cometen, 25 son con armas legalmente adquiridas y autorizadas. Los restantes 75 delitos en promedio son cometidos con armas ilegales, siendo los fines de semana cuando más se disparan los delitos, precisamente cuando por disposición del Alcalde Mayor no se pueden portar armas legales, pero las ilegales se portan en cualquier tiempo y espacio”.

Bajo el mandato Superior del artículo 223 “Sólo el Gobierno Nacional puede introducir y fabricar armas, municiones y explosivos. Nadie podrá poseerlos ni portarlos sin permiso de la autoridad competente...”, se inspira la guarda y consecución de la paz, la preservación de la vida, la convivencia y la institucionalidad del orden, todo, dentro de la órbita de un marco jurídico y la defensa del régimen vigente.

Propósito

El propósito del presente proyecto de ley es en primer lugar, el de IMPEDIR y COMBATIR a la criminalidad, haciendo más eficaz la legislación actual. En segundo lugar, FORTALECER el sistema judicial en la lucha contra la delincuencia común y organizada, a través del endurecimiento de las penas como un mecanismo histórico de recurrente acción. En tercer lugar, GARANTIZAR a nuestra sociedad el compromiso en la adopción de mecanismos que contribuyan a reducir la violencia en nuestro país, cortando el paso a la creación de ideas criminales. Y en cuarto lugar, AUMENTAR las penas descritas en nuestro ordenamiento penal para hacer NO EXCARCELABLE la conducta.

El autor del presente proyecto de ley, recalca la importancia que tiene el tema para garantizar la protección de la vida, el orden legal y la lucha ante el delito, a través de esta herramienta lo suficientemente disuasiva y fuerte.

La Ley 599 de 2000, *por la cual se expide el Código Penal*, contempla pena excarcelable (artículo 365) para quien importe, trafique, transporte, almacene, distribuya, venda, suministre, repare o porte armas de fuego de defensa personal municiones y explosivos, sin permiso de autoridad competente. La pena es de uno (1) a cuatro (4) años de prisión.

Asimismo, el artículo 366 del mismo código, contempla una pena de tres (3) a diez (10) años, para quien fabrique, trafique y porte armas y municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas.

Ante tal realidad, la herramienta fundamental y expedita es el aumento de la pena para quienes se conviertan en los destinatarios del tipo penal descrito en la legislación, y garantizar así su no excarcelación.

Con el propósito de confirmar la situación actual de criminalidad, es conveniente dar a conocer realidades soportadas en información de estadísticas, cuya fuente directa es quien tiene a cargo por mandato constitucional la protección del bien común y social: La Policía Nacional.

Por las razones anteriormente expuestas, me permito solicitar a los miembros de la honorable Comisión Segunda del Senado la siguiente

Proposición

Dese primer debate al Proyecto de ley número 273 de 2005 Senado, *por medio de la cual se preserva la seguridad nacional y la seguridad del Estado declarando como no excarcelable el delito de porte ilegal de armas de fuego, municiones o explosivos.*

Respetuosamente,

Jesús Angel Carrizosa Franco,
Senador de la República.

HOMICIDIOS COMUNES CON ARMA DE FUEGO DURANTE EL AÑO 2004 Y EN LOS MESES ENERO Y FEBRERO DE 2005*

UNIDAD	AÑO 2004												AÑO 2005			
	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTAL	ENERO	FEBRERO	TOTAL
AMAZONAS	1	3											6			0
ANTIOQUIA	98	100	89	76	81	60	80	72	58	76	53	61	904	50	41	91
ARAUCA	27	33	36	27	41	22	33	27	18	36	24	33	357	23	20	43
ATLANTICO	77	61	69	53	54	61	38	45	57	38	51	50	654	51	34	85
BOLIVAR	40	26	54	31	38	38	26	25	28	34	22	32	394	23	25	48
BOYACA	23	36	36	19	27	20	18	19	14	24	9	17	262	11	12	23
CALDAS	53	42	59	57	71	35	58	41	54	43	46	39	598	52	35	87
CAQUETA	10	12	25	24	24	31	35	48	18	35	30	20	312	24	28	52
CAUCA	31	35	34	18	37	35	34	28	27	26	38	14	357	33	44	77
CASANARE	35	39	31	29	40	42	27	18	32	14	18	16	341	23	8	31
CESAR	33	51	58	47	52	44	45	25	35	45	26	40	501	42	25	67
CORDOBA	27	23	18	17	13	20	14	18	17	12	5	1	185	8	2	10
CUNDINAMARCA	38	56	37	34	46	35	23	28	41	35	30	28	431	20	21	41
CHOCO	5	10	7	10	14	4	8	2	5	4	18		87	4	1	5
GUAJIRA	58	40	25	46	55	35	36	34	26	25	20	20	425	26	22	48
GUAINIA													0			2
GUAVIARE	11	7	15	21	16	18	1	3	2	2	5	6	107	3	9	12
MAGDALENA	47	53	62	40	38	44	24	39	36	31	26	40	480	46	22	68
META	44	57	64	60	71	41	84	38	34	36	25	44	598	16	28	44
NARIÑO	23	34	40	26	19	23	26	21	31	36	22	34	335	34	32	66
NTE SANTANDER	69	71	56	67	78	111	50	73	75	47	57	74	828	45	28	73
PUTUMAYO	23	25	20	11	10	10	27	29	22	13	12	24	226	29	20	49
QUINDIO	22	15	27	26	28	23	21	22	18	13	18	14	247	10	18	28
RISARALDA	55	60	37	54	79	71	76	80	46	76	51	49	714	82	55	137
SANTANDER	42	43	51	55	42	45	35	28	23	37	31	54	486	36	39	75
SAN ANDRES	1	3											7			0
SUCRE	17	18	31	28	45	14	17	13	17	22	6	13	206	11	9	20
TOLIMA	27	34	27	30	25	31	19	30	40	23	26	16	337	31	21	52
HUILA	38	48	32	19	18	14	32	33	26	24	32	19	335	25	26	51
URABA	15	5	11	15	11	14	12	4	14	5		6	112	8	3	11
VALLE	113	122	131	125	155	151	161	196	145	129	131	119	1.678	155	161	316
VICHADA				2									2			0
M. BOGOTA	87	106	67	76	89	88	88	90	86	100	69	93	1.039	94	98	192
M. CALI	215	213	163	163	196	182	205	179	149	153	150	182	2.130	137	108	245
M. MEDELLIN	129	117	105	118	119	118	103	109	94	106	85	64	1.267	65	62	127
TOTAL	1.533	1.596	1.520	1.427	1.602	1.460	1.457	1.397	1.289	1.300	1.142	1.223	16.946	1.217	1.059	2.276

*Datos Policía Nacional. Dirección General

ARMAMENTO INCAUTADO EN LOS DEPARTAMENTOS DE POLICIA DURANTE EL AÑO 2004 Y EN LOS MESES DE ENERO Y FEBRERO DE 2005*

UNIDAD	AÑO 2004												AÑO 2005				
	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTAL	ENERO	FEBRERO	TOTAL	
AMAZONAS	3	3	2	3	7	8	2	4	4	3	1	5	45	4	1	5	
ANTIOQUIA	167	174	204	220	183	158	187	191	116	139	141	208	2.086	167	180	347	
ARAUCA	5	4	4	6	6	6	4	7	5	5	5	2	63	12	13	25	
ATLANTICO	255	286	205	189	209	343	360	221	200	188	202	257	2.915	266	164	430	
BOLIVAR	42	41	69	76	67	110	76	140	82	66	38	46	853	51	54	105	
BOYACA	36	52	59	49	34	42	77	83	63	89	81	78	743	54	75	129	
CALDAS	79	73	82	99	87	93	81	108	60	90	56	81	989	47	86	133	
CAQUETA	27	21	26	27	22	11	23	11	29	17	11	28	253	20	14	34	
CAUCA	41	50	68	43	88	51	57	53	50	63	40	38	642	58	50	108	
CASANARE	17	31	34	39	33	21	21	23	54	67	24	52	416	16	21	37	
CESAR	23	34	75	65	85	146	91	103	79	115	118	141	1.075	154	142	296	
CORDOBA	44	78	80	60	72	103	78	74	80	103	55	62	889	128	60	188	
CUNDINAMARCA	119	118	150	133	143	118	120	128	108	130	146	161	1.574	125	150	275	
CHOCO	24	18	43	22	33	33	29	19	11	8	8	6	254	7	8	15	
GUAJIRA	130	59	115	73	148	65	62	78	47	88	72	54	991	61	104	165	
GUAINIA	1	0	7	0	0	0	0	0	1	0	1	4	2	16	2	1	3
GUAVIARE	27	14	11	9	7	6	9	17	8	16	12	14	150	20	40	60	
MAGDALENA	143	141	138	106	95	64	65	71	103	90	72	114	1.202	103	83	186	
META	20	44	36	30	25	40	19	38	41	39	35	90	457	48	59	107	
NARIÑO	44	56	75	39	64	75	75	68	79	86	81	111	851	74	69	143	
NORTE DE SA	274	257	274	138	141	136	85	124	103	141	124	72	1.869	134	121	255	
PUTUMAYO	14	24	16	88	19	12	11	16	34	24	13	17	226	12	12	24	
QUINDIO	85	90	95	65	136	135	154	93	102	126	95	90	1.266	27	66	93	
RISARALDA	69	89	102	81	144	93	120	130	107	146	133	110	1.324	98	109	205	
SANTANDER	129	150	150	132	179	136	149	157	142	169	153	216	1.862	207	156	363	
SAN ANDRES	3	7	2	1	1	1	4	32	4	1	6	4	66	3	0	3	
SUCRE	30	50	48	40	28	37	60	39	37	56	32	41	506	25	37	62	
TOLIMA	45	41	38	31	33	64	62	66	54	55	67	87	643	91	47	138	
HUILA	72	44	55	130	160	119	116	108	83	80	63	77	1.107	77	67	144	
URABA	4	9	22	14	18	12	13	1	9	13	14	39	168	15	7	22	
VALLE	285	300	300	235	287	307	315	293	245	420	448	281	3.716	342	580	922	
VICHADA	1	6	1	18	10	3	27	6	0	1	3	79	1	0	1	0	
METROPOLIT	765	1.340	2.268	2.079	2.079	1.903	1.889	1.966	2.052	1.471	1.123	1.090	20.110	870	1.998	2.868	
METROPOLIT	239	301	317	301	336	419	392	350	671	438	320	372	4.456	287	357	644	
METROPOLIT	726	487	608	1.271	1.119	985	825	408	448	751	537	673	8.838	642	1.000	1.642	
DIJIN*	6	15	22	21	24	18	20	18	8	9	35	44	240	11	40	51	
ANTINARCOT	5	5	13	26	9	4	3	0	3	3	20	6	97	2	6	8	
TOTAL	3.999	4.512	5.814	5.982	6.131	5.878	5.720	5.215	5.318	5.312	4.389	4.767	63.037	4.259	5.977	10.238	

*Datos Policía Nacional. Dirección General

HURTOS REALIZADOS CON ARMA DE FUEGO DURANTE EL AÑO 2004 Y EN LOS MESES DE ENERO Y FEBRERO DE 2005*

UNIDAD	AÑO 2004												AÑO 2005			
	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTAL	ENERO	FEBRERO	TOTAL
AMAZONAS				1			1						3			0
ANTIOQUIA	4	1	1	4	3	3	1	6		1	1	2	27	5	1	6
ARAUCA	7	5	7	5	5	5	2	5	1	2	1	3	48	2		2
ATLANTICO	158	143	160	152	165	163	168	179	183	183	164	154	1.972	185	179	364
BOLIVAR	95	73	72	79	102	84	95	71	75	91	108	102	1.047	89	75	164
BOYACA	7	7	9	5	1	3	7	5	8	5	6	6	69	4	7	11
CALDAS	52	41	52	50	33	41	49	51	50	46	51	54	570	45	40	85
CAQUETA	12	3	6	12	8	8	3	6	3	2	9	10	82	5	5	10
CAUCA	19	30	23	15	15	18	35	14	22	14	18	3	226	15	32	47
CASANARE	1	8	6	6	5	6	5		3	5	4	1	50	1	1	2
CESAR	19	19	31	30	30	26	26	19	22	16	18	24	280	16	25	41
CORDOBA	9	14	14	14	7	14	18	5	9	6	8	2	120	5	10	15
CUNDINAMARCA	10	14	15	6	14	8	6	4	6	6	8	11	108	19	9	28
CHOCO		1	5	14	8	2	3	3		1	12		49	2	5	7
GUAJIRA	37	17	14	3	4	2	4	4	1	1			87		4	4
GUAINIA				3		</										

**TEXTO DEL ARTICULADO AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 273 DE 2005 SENADO**

por medio de la cual se preserva la seguridad nacional y la seguridad del Estado declarando como no excarcelable el delito de porte ilegal de armas de fuego, municiones y explosivos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 365 de la Ley 599 de 2000, quedará de la siguiente manera:

Artículo 365. *Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones.* El que sin permiso de autoridad competente importe, trafique, fabrique, transporte, almacene, distribuya, venda, suministre, repare o porte armas de fuego de defensa personal, municiones o explosivos, incurrirá en prisión de cuatro (4) a seis (6) años.

La pena mínima anteriormente dispuesta se duplicará cuando la conducta se cometa en las siguientes circunstancias:

- 1º. Utilizando medios motorizados.
- 2º. Cuando el arma provenga de un delito.
- 3º. Cuando se oponga resistencia en forma violenta a los requerimientos de las autoridades, y
- 4º. Cuando se empleen máscaras o elementos similares que sirvan para ocultar la identidad o la dificulten.

Artículo 2º. El artículo 366 de la Ley 599 de 2000, quedará de la siguiente manera:

Artículo 366. *Fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas.* El que sin permiso de autoridad competente importe, trafique, fabrique, repare, almacene, conserve, adquiera, suministre o porte armas o municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas, incurrirá en prisión de cinco (5) a diez (10) años.

La pena mínima anteriormente dispuesta se duplicará cuando concurren las circunstancias determinadas en el inciso 2º del artículo anterior.

Artículo 3º. La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Jesús Angel Carrizosa Franco,
Senador de la República.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO
DE LEY NUMERO 131 DE 2004 SENADO**

por la cual se expiden normas referentes al otorgamiento de créditos para salarios de trabajadores, pensionados y se dictan otras disposiciones.

Doctora

FLOR MODESTA GNECCO ARREGOCES

Presidenta Comisión Séptima

Honorable Senado de la República

Ciudad.

Señora Presidenta, honorables Senadores:

En cumplimiento de la honrosa designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Permanente del honorable Senado de la República, me permito rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 131 de 2004 Senado, *por la cual se expiden normas referentes al otorgamiento de créditos para salarios de trabajadores, pensionados y se dictan otras disposiciones.*

Contenido del proyecto

Es una realidad que en Colombia los pensionados y trabajadores no tienen fácil acceso a las líneas de crédito que otorgan las entidades financieras, especialmente cuando los ingresos que unos y otros perciben son bajos. De acuerdo con lo anterior y con miras a conseguir la muy anhelada “democratización del crédito”, es necesario crear condiciones en las que estas operaciones tengan menos trabas; lo que mejorará la situación de este importante sector de la población.

El Proyecto de ley número 131 de 2004 Senado está enmarcado en la línea de las iniciativas que pretenden ampliar el horizonte de las posibilidades de acceso a recursos crediticios a los asalariados y pensionados. Propone un sistema a través del cual permite a las entidades financieras, cooperativas, y/o cajas de ahorro legalmente autorizadas, crear un sistema de cuotas descontadas directamente del salario del trabajador (o de la mesada pensional para el pensionado), para lo cual introducen modificaciones al Código Sustantivo del Trabajo en el sentido de permitir o autorizar estos descuentos.

En pocas palabras, es un proyecto de ley que está enfocado a facilitar préstamos a las personas que reciben ingresos alrededor de un salario mínimo, estableciendo como garantía directa del acreedor los ingresos salariales o pensionales de estas personas de tal suerte que, desde lo operativo, las cuotas son descontadas por el empleador, o la entidad pagadora, según el caso.

En cuanto al porcentaje del salario que servirá para el cubrimiento de la cuota, el proyecto de ley se acoge a lo que hoy día tiene establecido la ley para los efectos del salario mínimo y establece un tope de 50% para las pensiones.

El autor señala, como fundamento del proyecto de ley la dificultad que tienen los asalariados y pensionados con un salario mínimo para la obtención de créditos en el sistema financiero, dadas las trabas legales existentes y la poca disposición de estas entidades en entrar a participar en este mercado.

Análisis de constitucionalidad y de conveniencia

Si bien es cierto que en la normatividad actual, especialmente la que el proyecto de ley modifica o con la cual tiene relación, no existe un articulado que recoja lo que aquí se propone, no es posible ignorar la existencia de la Ley 920 de 2004, de muy reciente aprobación que permitió la actividad financiera en las Cajas de Compensación Familiar.

Este sistema recién implementado no ha tenido tiempo de mostrar sus bondades y con este proyecto de ley no se amplía su objeto social para las Cajas de Compensación, en lo referente al crédito. Muy por el contrario lo limita a los trabajadores afiliados y pensionados con ingresos iguales a un (1) salario mínimo legal mensual. En la actualidad la ley permite hacerlo a toda la población trabajadora independientemente de sus ingresos salariales. Prueba de ello son los 2.074.417 créditos personales por cerca de \$362.000 millones, otorgados en el sistema de cajas en el año 2004, de acuerdo con información suministrada por la Caja de Compensación Confama.

Sin embargo, teniendo en cuenta la doctrina plasmada en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, particularmente la contenida en las Sentencias C-710 de 1996, C-507 de 2002 y SU-995 de 1999, según la cual el “salario mínimo vital y móvil” goza de una especial protección y considerando, además, que dicha postura ha sido particularmente celosa respecto de la posibilidad de efectuar embargos sobre la remuneración mínima, creemos que el proyecto podría encontrar dificultades de orden constitucional, sobre todo si se tiene en cuenta que la redacción del articulado del proyecto, y muy especialmente las modificaciones al Código Sustantivo del Trabajo, otorgan a las acreencias contraídas en virtud de esta iniciativa, la misma categoría en materia de embargos que la ya señalada por el vigente artículo 156 del estatuto laboral, para las muy puntuales excepciones de las deudas a favor de cooperativas, o para cubrir las pensiones alimenticias de que trata el Código Civil, excepciones que obedecen en su orden (y de manera general) a materializar el interés estatal en el desarrollo estas formas asociativas, y a la garantía de las obligaciones derivadas de las relaciones familiares.

Por lo tanto, existe un escollo constitucional para este proyecto, que no obstante su elevado espíritu altruista, puede que en opinión de la Corte Constitucional atente contra los principios que sobre el salario mínimo ha establecido la misma Corte y la ley, lo que seguramente se puede evitar con un sistema que tenga más conciencia de las dificultades de un trabajador de bajos ingresos, dándole más prioridad a sus necesidades personales y familiares que a las crediticias. Ello se puede lograr por la

vía del otorgamiento de créditos cuyo pago no esté sujeto a descuentos directos sobre el ingreso, sistema este que vemos acorde con la función que desempeñan las Cajas de Compensación.

En ese sentido, es mi consideración que el proyecto debe ser archivado hasta tanto sea posible evaluar el impacto que la Ley 920 de las Cajas de Compensación tenga y de acuerdo con ello hacer extensiva la prerrogativa allí contenida a la población pensionada. Ello puede ir acompañado de acuerdos entre las Cajas de Compensación y las entidades financieras de manera que funcionen las primeras como un “banco de segundo piso” de las segundas.

Proposición

De acuerdo con las consideraciones anteriores me permito proponer ante la Comisión Séptima del Senado de la República *archivar* el proyecto de ley número 131 de 2004 Senado, *por la cual se expiden normas referentes al otorgamiento de créditos para salarios de trabajadores, pensionados y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

Oscar Iván Zuluaga Escobar,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., a los nueve (9) días del mes de junio del año dos mil cinco (2005).

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

La Presidenta,

Flor Modesta Gnecco Arregocés.

El Secretario,

Germán Arroyo Mora.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 270 DE 2005 SENADO

por medio de la cual se reconocen los Juegos Nacionales de la Confraternidad INEM-ITA y se dictan otras disposiciones.

Doctora

FLOR GNECCO ARREGOCES

Presidenta Comisión Séptima Constitucional Permanente

Senado de la República

Congreso de Colombia

Dando cumplimiento al honroso encargo de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, me permito presentar informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 270 de 2005 Senado, *por medio de la cual se reconocen los Juegos Nacionales de la Confraternidad INEM-ITA y se dictan otras disposiciones,*

Cordial Saludo,

Gustavo Sosa Pacheco,
Senador de la República, Ponente.

PROYECTO DE LEY NUMERO 270 DE 2005 SENADO

por medio de la cual se reconocen los Juegos Nacionales de la Confraternidad INEM-ITA y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Reconocer los “Juegos Nacionales de la Confraternidad INEM-ITA” como base de los programas culturales, recreativos y deportivos que el Gobierno colombiano promoverá en las diferentes instituciones educativas Institutos Nacionales de Educación Media, INEM, e Institutos Técnicos Agropecuarios, ITA, y su entorno comunitario.

Artículo 2°. Inclúyanse en los planes de desarrollo de la Nación y de las correspondientes entidades territoriales los “Juegos Nacionales de la

Confraternidad INEM-ITA” como un programa recreativo, deportivo y cultural que el Estado debe fomentar en los términos del artículo 52 de la Constitución Política, la Ley de la Cultura y la Ley General de Educación.

Artículo 4°. Concédase permiso remunerado a los deportistas de las instituciones educativas INEM e ITA durante la realización anual de los “Juegos Nacionales de la Confraternidad INEM-ITA”.

Artículo 5°. El Gobierno Nacional y las entidades territoriales respectivas apoyarán con recursos la realización de los “Juegos Nacionales de la Confraternidad INEM-ITA”.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su aprobación.

Jaime Dussán Calderón,
Senador de la República.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 270 DE 2005 SENADO

por medio de la cual se reconocen los Juegos Nacionales de la Confraternidad INEM-ITA y se dictan otras disposiciones.

1. Objetivo del proyecto

Reconocer y fortalecer el apoyo institucional para la realización de los Juegos Nacionales de la Confraternidad, que desde hace 25 años vienen haciendo los INEM y los ITA, y que son una de las manifestaciones más desarrolladas del deporte social comunitario en nuestro país. En estos juegos hay competencias en las diversas disciplinas deportivas, con la participación de hombres y mujeres. Durante los últimos años a las jornadas deportivas y recreativas se les ha venido incorporando las expresiones artísticas de danza y música autóctona, así como un espacio para el intercambio de proyectos y la realización de conferencias de carácter científico.

2. Antecedentes de la iniciativa

Estas jornadas se realizan cada año en una ciudad diferente como sede. Tienen una cobertura nacional por cuanto involucran a la comunidad educativa de los veinte (20) INEM y los seis (6) ITAS distribuidos a lo largo y ancho de nuestra geografía; y son el resultado de un proceso de consolidación de la capacidad de autogestión administrativa y financiera, y de participación de la ciudadanía, por iniciativa de los docentes y funcionarios de las instituciones educativas mencionadas.

Para su organización se cuenta con una estructura bien definida que, al mismo tiempo, garantiza la más amplia participación de todas las instituciones y grupos humanos. La Asamblea Nacional de Delegados es la máxima autoridad de los juegos, se conforma con un (1) delegado de cada institución y se reúne antes de cada versión anual. El INEM de la ciudad sede integra un Comité Organizador que se hace responsable del desarrollo de la respectiva jornada anual. Cada institución educativa participante está constituida como Club Deportivo con personería jurídica y adscrito a Coldeportes.

Como se sabe, los Institutos de Educación Media Diversificada, INEM, empezaron a funcionar desde comienzos de los años 70 del siglo pasado, como instituciones de un modelo educativo que sin abandonar la formación humanística hace énfasis en la producción de conocimiento técnico, tecnológico y científico, en procura de entregar herramientas de desarrollo a las comunidades en cada uno de los departamentos del país.

Por su parte, los Institutos Técnicos Agropecuarios, ITA, son establecimientos públicos de educación superior, especialmente dedicados a la formación y la proyección en las áreas rurales del país. Tanto los INEM como los ITA están adscritos a la División Especial de Enseñanza Media Diversificada del Ministerio de Educación Nacional.

3. Consideraciones constitucionales y legales

– La Constitución Política se consagra en el Título II, Capítulo II, artículo 52 el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.¹

¹ Constitución Política Nacional. Título II, Capítulo II, “Artículo 52. Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre. El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará las organizaciones deportivas, cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas”.

– La Ley 181 de 1995 Ley General del Deporte, reglamenta este mandato constitucional “La Ley 181 de 1995, dentro de sus objetivos generales y rectores consagra el patrocinio, el fomento, la planificación, la coordinación y la promoción de la práctica del deporte y la recreación bajo los principios de universalidad, participación comunitaria y ciudadana, integración funcional, democratización y ética deportiva”².

– Decreto 1228 de 1994.

– Ley 152 de 1994 Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

4. Consideraciones al articulado

4.1 El artículo 2° se modifica en concordancia con la normatividad vigente (Ley 819 de 2003, Ley 812 de 2003, Ley 181 de 1995):

Artículo 2°. *Inclúyanse en los planes de desarrollo de la Nación y de las correspondientes entidades territoriales los “Juegos Nacionales de la Confraternidad INEM-ITA” como un programa recreativo, deportivo y cultural que el Estado debe fomentar en los términos del artículo 52 de la Constitución Política, la Ley de la Cultura y la Ley General de Educación.*

Modificación:

Artículo 2°. Los “Juegos Nacionales de la Confraternidad INEM-ITA” podrán incluirse en los planes de desarrollo de la Nación y de las correspondientes entidades territoriales como un programa recreativo, deportivo y cultural que el Estado debe fomentar en los términos del artículo 52 de la Constitución Política, la Ley de la Cultura y la Ley General de Educación.

– 4.2 El artículo 3° se suprimió en razón a que los permisos para los deportistas de las instituciones educativas INEM e ITA que participan en competencias que no son de alto rendimiento en los Juegos Nacionales de la Confraternidad, están implícitos en la normatividad vigente. **La Ley 181 de 1995, Decreto 1228 de 1994**

Proposición

Por las consideraciones anteriores, solicito a los honorables Senadores de la Comisión Séptima Constitucional del Congreso de la República dar primer debate al proyecto de ley, *por medio de la cual se reconocen los Juegos Nacionales de la Confraternidad INEM-ITA y se dictan otras disposiciones.*

Gustavo Sosa Pacheco,

Senador de la República, Ponente.

SENADO DE LA REPUBLICA

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., a los nueve (9) días del mes de junio del año dos mil cinco (2005).

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

La Presidenta,

Flor Modesta Gnecco Arregocés.

El Secretario,

Germán Arroyo Mora.

PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 270 DE 2005 SENADO

por medio de la cual se reconocen los Juegos Nacionales de la Confraternidad INEM-ITA y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Reconocer los Juegos Nacionales de la Confraternidad INEM-ITA como base de los programas culturales, recreativos y deportivos que el Gobierno colombiano promoverá en las diferentes instituciones educativas Institutos Nacionales de Educación Media, INEM, e Institutos Técnicos Agropecuarios, ITA, y su entorno comunitario.

Artículo 2°. Los “Juegos Nacionales de la Confraternidad INEM-ITA” podrán incluirse en los planes de desarrollo de la Nación y de las correspondientes entidades territoriales como un programa recreativo, deportivo y cultural que el Estado debe fomentar en los términos del artículo 52 de la Constitución Política, la Ley de la Cultura y la Ley General de Educación.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional y los respectivos entes territoriales están facultados para apoyar con recursos la realización de los Juegos Nacionales de la Confraternidad INEM-ITA.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su aprobación.

Gustavo Sosa Pacheco,

Senador de la República, Ponente.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los nueve (9) días del mes de junio del año dos mil cinco (2005). En la presente fecha se autoriza la publicación en la **Gaceta del Congreso** de la República.

La Presidenta,

Flor Modesta Gnecco Arregocés

El Secretario,

Germán Arroyo Mora.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 116 DE 2004 SENADO

por la cual se establece la ley de Protección al Adulto Mayor y se dictan otras disposiciones.

Señora Presidenta y demás miembros:

HONORABLE COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL
Senado de la República.

Ciudad

Cumpliendo con el encargo hecho por la Presidencia, y Mesa Directiva de la honorable Comisión Séptima del Senado de la República, rendimos ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 116 de 2004 Senado**, *por la cual se establece la ley de Protección al Adulto Mayor y se dictan otras disposiciones.*

I. Antecedentes

Se trata de un proyecto de ley de origen congresual, radicado por el honorable Senador *Manuel Antonio Díaz Jimeno*, el 7 de septiembre de 2004, ante la Secretaría General del honorable Senado de la República.

Consta de treinta y uno (31) artículos, compilados en ocho (8) capítulos de la siguiente manera:

CAPITULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

OBJETIVOS: Consta de un (1) artículo.

Prima en este capítulo la garantía a la igualdad, a la vida digna, a su participación en los ámbitos nacionales, a la permanencia en su núcleo familiar y a la protección y seguridad social de los adultos mayores.

CAPITULO SEGUNDO

DEFINICIONES: Consta de un (1) artículo.

Define los términos esenciales que brindarán claridad, soporte y uso técnico al proyecto de ley.

CAPITULO TERCERO

DERECHOS Y BENEFICIOS: Consta de seis (6) artículos.

Determina los derechos que conducirán a mejorar la calidad de vida del adulto mayor; especifica los derechos laborales que los beneficiarán;

² Concepto técnico emitido por el Dr. Daniel Andrés García Arizabaleta, Director General de COLDEPORTES. Junio 7 de 2005.

establece los mínimos a los cuales tendría derecho el adulto mayor que resida permanente o transitoriamente en un hogar sustituto, centro diurno, albergue u otra modalidad de atención; determina el respeto que se les debe en su integridad física, psíquica y moral; establece que sus derechos, beneficios y exenciones son intransferibles; establece, por vía de la reglamentación de la ley, la presentación de un carné, a fin de recibir beneficios de entidades del sector público y de empresas privadas, además de especificarlos.

CAPITULO CUARTO

NORMAS GENERALES: Consta de seis (6) artículos.

Establece que el Estado debe garantizar a los adultos mayores que carezcan de recursos económicos, las condiciones óptimas de salud, nutrición, vivienda, desarrollo integral y seguridad social; que toda institución pública o privada deberá mantener infraestructura adecuada, recursos humanos necesarios, entre otros, para el uso de los adultos mayores; establece el deber de informar y asesorar acerca del contenido del proyecto de ley y sus derechos, a los adultos mayores por parte de instituciones públicas o privadas que desarrollen programas sociales enfocados a este grupo poblacional; impone parámetros a las instituciones y organizaciones ejecutoras de la política social.

CAPITULO QUINTO

EDUCACION, CULTURA, DEPORTE Y RECREACION:

Consta de cinco (5) artículos.

Determina la responsabilidad del Estado en cuanto a estimular y fomentar la participación de los adultos mayores en todos los niveles de educación; establece que es el Estado quien deberá impulsar la formulación de programas educativos de pre y pos grado en geriatría y gerontología, debiendo el Ministerio de Educación Nacional velar por que las universidades incluyan estas materias en sus pénsums educativos en carreras pertenecientes a las áreas de la salud; establece en cabeza del Ministerio de la Cultura, la promoción de programas que estimulen el desarrollo de capacidades en los adultos mayores; indica igualmente, que el Sena y demás centros públicos de capacitación deberán otorgarles igualdad de oportunidades para el acceso a sus servicios.

CAPITULO SEXTO

VIVIENDA: Consta de dos (2) artículos.

Establece normas para la adjudicación de subsidios de vivienda de interés social y para la adjudicación de líneas de crédito en el sector bancario con el mismo fin.

CAPITULO SEPTIMO

Consta de un (1) artículo.

Delega en cabeza del Ministerio de la Protección Social, la organización de grupos productivos de diferente orden, que fomenten la capacitación y ejecución de proyectos productivos; la organización de una bolsa de trabajo que identifique actividades laborales dirigidas a los adultos mayores y la capacitación y preparación a servidores públicos próximos a jubilarse.

CAPITULO OCTAVO

FINANCIACION: Consta de ocho (8) artículos.

Artículos dirigidos a adultos mayores que carezcan de recursos económicos, no afiliados a régimen contributivo y no jubilados; obliga a los establecimientos de comercio y las empresas prestadoras de servicios públicos, a transferir a la Secretaría de Hacienda de cada departamento o distrito, los recursos provenientes del cambio en moneda que carece de circulación por su baja denominación y que no se devuelve al cliente o usuario; direcciona los recursos provenientes de la emisión de estampillas autorizadas por la Ley 687 de 2001; los recursos provenientes del Presupuesto Nacional, departamental o municipal, y obliga a todas las entidades territoriales a destinar una partida para la financiación de los programas en concordancia con el artículo 350 de la Constitución Nacional; determina la creación del Centro para el Bienestar del Anciano en cada departamento, distrito o municipio y encarga su vigilancia y

control a los Ministerios de Educación Nacional y de la Protección Social; establece que todos los recursos obtenidos para este fin serán inembargables y destinados para el cumplimiento de los objetivos y fines de ley según el Decreto 111 de 1996; establece la creación de veedurías, su composición y la divulgación de los mecanismos de participación con que cuenta la comunidad para ejercer sus derechos. Por último establece el término de vigencia y las derogatorias de la ley.

A través de comunicación del día 14 de septiembre de 2004, la Mesa Directiva de la honorable Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República nos designa como ponentes a las firmantes del presente informe para ponencia, Senadoras *Angela Victoria Cogollos Amaya* y *Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento*.

II. Constitucionalidad y legalidad del proyecto de ley

El contenido del mencionado Proyecto de Ley así como su exposición de motivos, se ajusta a la Constitución Nacional, en cumplimiento de los artículos 150, el cual establece como funciones del Congreso “hacer las leyes”, 154, 157 y 158, referentes al origen de la iniciativa, la unidad de materia y el título de la ley.

En cuanto a su legalidad, consideramos muy importante resaltar que el texto del articulado del proyecto no se fundamenta realmente en la protección integral y el pleno ejercicio de sus derechos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13 y 46 de nuestra carta Constitucional, los cuales contemplan respectivamente el derecho a la igualdad y la corresponsabilidad Estado, sociedad y familia como concurrentes para su protección y asistencia, tal como se procederá a contextualizar enseguida.

De igual manera, por ordenar un gasto en el presupuesto del Ministerio de la Protección Social, el impacto fiscal al que hace referencia claramente el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 debería ser explícito en la exposición de motivos, así como los costos fiscales y las fuentes de ingresos generadas para tal efecto, hecho que no se contextualiza a lo largo del proyecto de ley contemplado en su conjunto, simplemente se formula de manera meramente enunciativa; por ende, consideramos, se requiere concepto por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al respecto.

En lo referente a la Ley 687 de 2001 y la emisión de estampillas por parte de las Asambleas Departamentales y del Distrito de Bogotá, cuyo deducible se emplea para la construcción, dotación y funcionamiento de centros de bienestar del anciano, es preciso anotar que actualmente la emisión de estampillas ha sido prohibida.

III. Análisis de conveniencia

Considerando el tema como un capítulo de gran importancia nacional e internacional, entendiéndose que el mundo experimentará para el año 2050 un aumento de 500 millones a 2.000 millones de personas en franja etaria de adulto mayor, consideramos conveniente analizar concienzudamente el proyecto de ley, con objetivos como el de discernir principios especiales tales como independencia, participación, atención, realización personal, dignidad, sensibilización urbana, productividad, seguridad social con perspectiva de género, entre otros, los cuales se constituyen en pilares fundamentales para que una nación sea privilegiada con una ley decisiva en torno al futuro de destinatarios tan especiales como lo serán nuestros adultos mayores.

Colombia vive en la actualidad lo que los expertos llaman una *oportunidad demográfica*, es decir, las franjas de población consideradas económicamente dependientes (menores de 5 y mayores de 65 años) están en una relación casi de equilibrios (de uno a uno) con la franja de población económicamente activa y dispuestas a trabajar, en el 2050 por cada tres personas mayores de 60 años habrá un menor de 5 años, cuando en 1950 por cada persona mayor de 60 años había tres o cuatro niños **menores de 5 años.**¹

¹ Tomado de ENVEJECIMIENTO, COMUNICACION Y POLITICA. Ministerio de Comunicaciones, Centro de Psicología Gerontológico – Cepsiger. Bogotá, D. C., junio de 2004.

Con la premisa de que “*el envejecimiento empieza desde que se nace*”, es vital dimensionar que todo asentamiento humano tiene derecho a envejecer con independencia, autonomía y elevada calidad de vida, buscando que los adultos mayores sean cada vez más sanos, más educados y menos dependientes, tal como lo dimensiona el Plan Internacional de Acción sobre el Envejecimiento, proveniente de la II Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, realizada en Madrid (España) en el año 2002, mediante la cual se busca una legislación que proteja a los adultos mayores desde sus problemáticas más relevantes, siendo estas, de conformidad con algunas tendencias predominantes para el siglo 21, las siguientes: el auge de las telecomunicaciones, así como el de la sociedad del conocimiento y de la información; el avance de la biotecnología; la globalización; el cuidado de la salud y la mayor conciencia ambiental; el desarrollo de la espiritualidad; la mayor equidad de género; los cambios demográficos; la persistencia de la pobreza y de la inequidad.²

El proyecto de ley no visualiza cifras importantes dirigidas a focalizar cuáles serán las generaciones viejas de comienzos del siglo 21 en Colombia, lo cual lo convierte en un instrumento de corto alcance y sin profundidad, ya que no se construye hacia el futuro, por no haber sido elaborado sobre bases estadísticas ni informes sobre epidemiología social³, entre otros aspectos, que le dieran credibilidad, tales como las siguientes:

- Para el 2004 más de 3 millones de personas de ambos sexos han cumplido 60 años y más: esto es, el 7.2% de la población total.
- Algo más del 55% de las personas mayores de 60 años son mujeres.
- Cerca del 75% de los hombres mayores de 60 años son casados o viven en unión libre; y un poco más del 12% es viudo. En contraste, el porcentaje de mujeres casadas o en unión libre es ligeramente superior al 35% y el de viudas cercano al 43%.
- Por lo menos en uno de cuatro hogares colombianos vive una persona mayor de 60 años.
- Aproximadamente dos de cada diez personas mayores de 60 años son jefes de hogar.
- Más de la mitad de las personas mayores de 60 años son pobres.⁴

En el mismo sentido, es importante señalar lo conceptuado por las entidades consultadas, cuyos contenidos han sido transcritos de manera textual, en los siguientes términos:

El **Ministerio de la Protección Social** indica: “*Es muy importante que el Proyecto de ley considere a todo el conjunto de la población adulta mayor colombiana dentro de sus semejanzas y diferencias socioculturales, económicas y educativas, aunque priorice el subgrupo de esta población más vulnerable y en condiciones de extrema pobreza*”.

De igual manera considera ese Despacho, que el articulado del Proyecto de ley adolece de la sustentación formulada en la exposición de motivos del mismo, en cuanto a la necesidad de delegar en este Ministerio, a través de la Dirección General de Promoción Social, lo pertinente a su deber de estructurar un Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez, de corto, mediano y largo plazo.

Manifiesta de manera enfática, que “*el proyecto de ley requiere estructurarse de manera general de acuerdo con capítulos temáticos tales como los señalados en materia de educación, cultura y deporte o vivienda que eviten la reiteración de contenidos y/o acciones. En particular, se sugiere abordar el desarrollo de derechos a partir de temáticas de asistencia y protección social, educación, atención en salud, recreación, deporte (actividad física) y social integral, participación ciudadana y participación social. Estas temáticas constituyen el contenido del Capítulo 2 de la Carta Política y desarrollan los derechos sociales, económicos y culturales de los colombianos. Adicionalmente, es muy relevante la consideración de la sostenibilidad ambiental y el derecho de las personas adultas mayores a un medio ambiente sano*”.

El Ministerio de la Protección Social indica la falencia del Proyecto de ley en cuanto a delimitar el alcance de las prestaciones indicadas en el

artículo 14, las cuales ya están determinadas por el Sistema General de Seguridad Social en Salud, Pensiones y Riesgos Profesionales, además de lo concerniente a mercado laboral.

Indica la ausencia de fuentes de financiación que den sustento a la responsabilidad que delega a esa cartera en torno a “*Garantizar el presupuesto necesario para cubrir los servicios referidos en los incisos suprasedados*.” Disposición esta que va en contravía de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 189 de 2003, referente al impacto fiscal de las normas.

Solicita replantear el plazo de seis (6) meses establecidos en el párrafo del mencionado artículo 14, dado a que “*no aplica a la magnitud de las responsabilidades asignadas*”.

Por último, recuerda que las responsabilidades de vigilancia y control planteadas el artículo 26 del Proyecto de ley, deben ser competencia de los niveles nacional y territorial de acuerdo con la normatividad vigente en esta materia.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, considera que en materia de vivienda, los objetivos plasmados en el proyecto de ley ya se encuentran señalados en la política diseñada e implementada por este Ministerio, por ello es importante resaltar su fundamentación de manera textual así: “*Razón por la cual respetuosamente solicitamos al honorable Congreso de la República, que el trámite legislativo del Proyecto de ley sea revaluado*”. Exponen para ello, razones técnicas y legales tales como:

1. El Gobierno Nacional expide el Decreto 975 de marzo 31 de 2004, modificado por el Decreto 3169 del 29 de septiembre de 2004, mediante el cual reglamentó el subsidio familiar de vivienda entre otras disposiciones, encaminados a construir equidad social, crecimiento económico y generación de empleo a fin de garantizar la transparencia y la efectividad de la distribución de los recursos del Estado a la población colombiana, especialmente aquella con menores ingresos y mayores condiciones de vulnerabilidad.

2. El artículo 37 del Decreto 975 de 2004, favorece para calificación de postulaciones en cuanto a la obtención de subsidios, entre otros, a los mayores de 65 años, quienes obtienen un puntaje privilegiado.

3. Respecto al otorgamiento de créditos por parte del sector bancario a la población de adultos mayores, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial indica que “*viene impulsando el acceso al crédito para las poblaciones más vulnerables del país, y para ello ha adelantado entre otras, las siguientes gestiones:*

a) *El diciembre del año 2003 suscribió un convenio con las entidades del sector financiero con el fin de destinar recursos por la suma de \$530 mil millones durante los próximos 2 años para la financiación de vivienda de los sectores más vulnerables del país (Vivienda de Interés Social tipo I y II) cuyo valor no supere los 70 smlmv;*

b) *A agosto del año 2004 se había ejecutado el 75% del total de los recursos del convenio, lo cual equivale a la suma de \$178 mil millones, de estos recursos el 48% corresponde a desembolsos de créditos individuales, el 31% a créditos para el sector constructor y el 21% a la suscripción de títulos emitidos por Findeter;*

c) *Convenio con el sector solidario. En el mes de mayo de 2004, se suscribió un convenio con el sector solidario, mediante el cual las entidades de este sector se comprometieron a colocar durante los próximos dos años, recursos del orden de \$48 millones destinados a nuevos créditos y/o microcréditos inmobiliarios para financiar la construcción, remodelación y/o adquisición de Vivienda de Interés Social, VIS, de tipos 1 y 2;*

² Fuentes: Borge 2004/ Gil Calvo 2003/ Ortega San Martín 2004/ Mantilla 2004.

³ Análisis de las condiciones o características personales y sociales que afectan a los individuos y a la sociedad en sus patrones de enfermedad o discapacidad.

⁴ Fuentes: DANE; CEPAL; Fajardo y Rincón (2003), Rueda (2002-2004).

d) Línea de Redescuento de la financiera de Desarrollo territorial, Findeter. Para vivienda de tipo 1 y 2, otorgando cupos por \$268.107 millones a 19 cajas de compensación, 12 cooperativas y un fondo de empleados;

e) Garantía VIS del Fondo nacional de Garantías, FNG. Durante el año 2004, el FNG garantizó créditos VIS por valor de \$23.506 millones, beneficiando con ello a 2.242 usuarios del sistema con créditos promedio por valor de \$10.5 millones”.

Termina su exposición, solicitando nuevamente se reconsidere la conveniencia de continuar con el trámite legislativo de la iniciativa.

La Oficina de Transporte Aéreo, de la Aeronáutica Civil, se manifestó en cuanto al contenido del artículo 8 del mencionado proyecto de ley, según el cual, la población de adultos mayores gozará de algunos beneficios, entre otros, descuentos en los servicios de transporte público colectivo, tanto terrestre como aéreo.

Indica esta Oficina textualmente: “Ha sido práctica comercial en el sector del transporte aéreo otorgar descuentos a la población de la tercera edad, pero siempre por iniciativa de las aerolíneas, que son en su mayoría a excepción de Satena, empresas privadas. La cuantía y condiciones de este descuento son determinadas por las aerolíneas de acuerdo con sus políticas comerciales y de promoción.

Aunque no es muy claro en el proyecto si el descuento planteado fuese obligatorio, creemos que se debe verificar la viabilidad legal de establecer por mandato de una ley una reducción de los ingresos de un particular. Tal vez tendría mayor fundamento que el beneficio se fijare sobre los ingresos públicos, por ejemplo: Declarar la exoneración del IVA en los tiquetes cuando el pasajero sea mayor de 65 años”.

La Facultad de Psicología de la Universidad Javeriana, conceptúa desde la Academia acerca del proyecto de ley 116 de 2004, en los siguientes términos: “El **proyecto de ley 116 de 2004**, presentado por el Senador Manuel Antonio Díaz Jimeno, tanto en la exposición de motivos como en la formulación del articulado, realiza un abordaje integral a la adultez mayor y a las problemáticas que implica el mejoramiento de su calidad de vida.

La propuesta se mueve en el sentido de buscar que la ley reconozca los derechos fundamentales de los ancianos en un Estado Civil de Derecho, y por lo tanto, su espíritu respeta la esencia democrática y participativa de la Constitución de 1991 y la dignidad de los viejos, realizando propuestas que indican el deseo de superación del modelo deficitario del envejecimiento y del asistencialismo, promoviendo la equidad.

Sin embargo, conviene revisar detenidamente las implicaciones de algunos de los artículos propuestos. Así, el censo necesario para carnetizar a los adultos mayores, podría degenerar en un sistema discriminatorio, similar al propuesto en la Ley 120.

Además, no se percibe el sustento (estudios sociodemográficos, grupos focales de especialistas, consulta a documentos oficiales y/o de la academia o de organizaciones no gubernamentales) de la cual se derivan algunas de las propuestas y por tanto, se plantean alternativas idealistas e incluso irrealizables. Así por ejemplo, para mejorar la calidad de la vida de los adultos mayores se proponen los siguientes derechos:

- El acceso a la educación de los adultos mayores jubilados, cuando aún no se ha garantizado la cobertura del sistema educativo para la población en edad escolar;
- Satisfacción de las necesidades básicas, mientras que los derechos fundamentales no se pueden garantizar para la mayoría de la población.
- El acceso a créditos, cuando la mayoría de los adultos mayores no cuenta con garantías reales para respaldar sus acreencias;
- La asistencia hospitalaria inmediata, cuando el sistema de salud sería incapaz de contener tales demandas;
- El reconocimiento de las pensiones oportunamente, cuando la mayoría de los adultos mayores en nuestro país, en su mayor parte campesinos, no recibe ninguna pensión y para poderla recibir se requeriría una profunda reforma al sistema laboral y en particular al de pensiones;

- Que los adultos mayores dejen de hacer filas, pero no se indica cómo deberían modificar las instituciones la arquitectura y las costumbres corporativas.

- A participar en los procesos productivos del país y a ser seleccionados para trabajar –a menos que sean pensionados– prolongando el tiempo de servicio activo, precisamente de los adultos mayores menos favorecidos, porque como los campesinos, han trabajado 50 o más años y no reciben pensión.

Los artículos 5° a 11 son sensatos. En ellos no se alude a la asistencia domiciliaria y conviene explicitarla.

En el artículo 12 resalta la preocupación por identificar características idiosincrásicas de diferentes grupos sociales, en especial campesinos.

En artículo 13 se excluyen las ciencias sociales de la lista de profesiones que se tienen en cuenta para prestar una “atención integral”, pero sin las cuales tal prestación es imposible. Entre ellas el trabajo social, la psicología, la sociología, antropología, historia, ciencias políticas, etc.

Es conveniente considerar la regulación de los Centros Día y matizar la “permanencia” de los adultos mayores en ellos, destacando su voluntariedad con base en las características de sus familias y las relaciones intergeneracionales.

En el artículo 17 es preciso explicitar el enfoque que respecto del envejecimiento se piensa como conveniente para orientar los planes de estudio, es decir, según el espíritu del proyecto de ley, el de la integralidad del desarrollo; el de la reciprocidad en el trato a los adultos mayores; el del respeto a sus derechos como ciudadanos y el del respeto a sus derechos especiales en función a su dignidad como ancianos, depositarios de la memoria y el saber colectivos.

Conviene precisar en el artículo 21 cómo se piensa respaldar el plan de vivienda, es decir, cuáles garantías les serán exigidas a los adultos mayores.

La creación de grupos autogestionados propuesta en el artículo 22, excelente estrategia que ha mostrado logros indiscutibles en el mejoramiento de la calidad de la vida de adultos mayores, contrasta con la pretensión de ubicación de los adultos mayores en el sistema laboral formal, que implicaría profundas reformas sociales y culturales, especialmente en un momento histórico caracterizado por la precarización laboral y por tanto, por la alta competencia con otras generaciones respecto de los escasos puestos de trabajo.

El planteamiento del artículo 24, que muestra algunas fuentes de financiación para programas dirigidos exclusivamente a los adultos mayores en situación de indefensión, si bien evidencia una preocupación por una situación urgente de injusticia social, que debe ser atendida por el Gobierno con prontitud y diligencia, implícitamente, está legitimando esa situación injusta al normalizarla, y por tanto, está legalizando un trato diferencial, lo cual sin duda, riñe con el espíritu equitativo del articulado.

Será preciso diseñar normas generales que, puesto que hacen respetar los derechos fundamentales de todos, incluyendo los de los adultos mayores, de suyo protegen a los menos favorecidos, pero sin estimular una mirada discriminatoria”.

Por todo lo anterior, y considerando que el envejecimiento es una construcción elaborada de manera coordinada por parte de todas las instancias y sectores, en armonía con la Constitución Nacional, tal como se evidencia en el presente informe para ponencia, muy respetuosamente, permítanos poner a consideración de la comisión séptima del honorable Senado de la República, la siguiente:

Proposición

Archívese el Proyecto de ley número 116 de 2004 Senado, por medio de la cual se establece la ley de protección al adulto mayor y se dictan otras disposiciones

Cordialmente,

Senadoras de la República, Ponentes: *Angela V. Cogollos A., Claudia J. Wilches S.*

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los nueve (9) días del mes de junio del año dos mil cinco (2005). En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

La Presidenta,

Flor Modesta Gnecco Arregocés.

El Secretario,

Germán Arroyo Mora.

* * *

**INFORME PONENCIA PRIMER DEBATE AL PROYECTO
DE LEY NUMERO 286 DE 2005 SENADO**

por la cual se ordena la afiliación obligatoria de las entidades oficiales del orden nacional, departamental y municipal a la administradora de riesgos profesionales del Instituto de Seguros Sociales.

Bogotá, D. C., 8 de junio de 2005

Doctora

FLOR GNECCO ARREGOCES

Presidenta

Comisión Séptima honorable Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe Ponencia Primer Debate P. L. 286 de 2005 Senado.

Estimada Presidenta:

En cumplimiento de la designación hecha por la honorable Mesa Directiva, rendimos informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 286 de 2005 Senado, *por la cual se ordena la afiliación obligatoria de las entidades oficiales del orden nacional, departamental y municipal a la administradora de riesgos profesionales del Instituto de Seguros Sociales*, cuyos autores son los honorables Senadores *Angela Cogollos, Dieb Maloof y Jesús Bernal*.

Objeto del proyecto

El proyecto objeto de estudio pretende como primera medida, ordenar a todas las entidades oficiales la afiliación de sus empleados a la Administradora de Riesgos Profesionales del Instituto de Seguros Sociales, para la protección de los riesgos laborales que como empleador le corresponde cubrir en un cien por ciento al Estado.

Como segunda medida, establece el proyecto de ley que la Administradora de Riesgos Profesionales del ISS trasladará un porcentaje de sus excedentes determinado por el Consejo Directivo del ISS para la financiación de gastos inherentes a la salud.

Constitucionalidad del proyecto

Consideramos que el presente proyecto de ley cumple con los requisitos y principios exigidos por nuestra Constitución Política y la Ley 5ª de 1992, para ser ley de la República, lo que amerita el estudio del mismo, por parte de los honorables Senadores.

Articulado del Proyecto

Consta de tres artículos el proyecto de ley; estableciendo cada uno las siguientes disposiciones:

Artículo 1º. A partir de la vigencia de la presente ley, todas las entidades oficiales del orden nacional, departamental y municipal deberán afiliarse a sus empleados a la Administradora de Riesgos Profesionales del Instituto de Seguros Sociales, para la protección de los riesgos laborales que como empleador le corresponde cubrir en un cien por ciento (100%) al Estado.

Artículo 2º. La Administradora de Riesgos Profesionales del Instituto de Seguros Sociales podrá trasladar anualmente un porcentaje definido por el Consejo Directivo, previo estudios actuariales que aseguren las reservas técnicas de las administradoras de riesgos profesionales del ISS, para financiar gastos inherentes a la salud, distintos al pago de gastos de personal, gastos generales administrativos y otros gastos no relacionados directamente con la prestación de servicios de salud.

Artículo 3º. Vigencia y derogatorias.

Consideraciones

Con la expedición de la Ley 100 de 1993 se organizó el Sistema de Seguridad Social Integral, el cual está definido como el “conjunto de instituciones, normas y procedimientos de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad”.

El legislador determinó que el mismo está conformado por el Sistema General de Seguridad en Salud, el Sistema General de Pensiones, el Sistema General de Riesgos Profesionales y los servicios sociales complementarios definidos en esa ley, cada uno con coberturas, entes ejecutores, regulación y disposiciones que le son propias.

El Sistema General de Riesgos Profesionales se dirige fundamentalmente a brindar protección trabajadora y se encuentra regulado en el libro tercero de la referida ley.

Dicho sistema es administrado por el Seguro Social y por las entidades aseguradoras de vida autorizadas por la Superintendencia Bancaria para la explotación del ramo de seguro de riesgos profesionales, y se estructura sobre la base de la existencia de un riesgo creado por el empleador, en donde no se tiene en cuenta la culpa de este sino que se establece una responsabilidad objetiva por cuya virtud resulta obligado a reparar los perjuicios que sufre el trabajador al desarrollar su labor en actividades de las que el empresario obtiene un beneficio. Por lo tanto, la función que cumplen es entonces prevenir, atender y proteger a la población trabajadora de los efectos causados por accidentes y enfermedades que les puedan ocurrir con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan.

De lo anterior se concluye que el Sistema de Riesgos Profesionales se caracteriza por los siguientes elementos:¹

- Está compuesto por entidades de carácter público y privado.
- Es administrado por el ISS y otras entidades aseguradoras de vida, debidamente autorizadas.
- Está destinado a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades profesionales y accidentes de trabajo.
- Todos los trabajadores deben estar afiliados y esa afiliación se hace a través de los empleadores, quienes son los encargados de pagar las cotizaciones.

El proyecto objeto de análisis plantea muy claramente que es obligación de todas las entidades oficiales afiliarse a sus empleados a la administradora de riesgos profesionales del ISS.

Al respecto, nuestra Constitución Política consagra que la Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio, que se encuentra bajo la dirección, coordinación y control del Estado, que podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. Además, de manera complementaria, señala que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, que estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley y que podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o particulares, pero es enfática en consagrar que en todo caso el ente estatal mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.

Ese esquema mixto ha de desarrollarse al amparo de los principios que rigen la seguridad social, es decir, eficiencia, universalidad y solidaridad, por cuanto los sistemas de seguridad social fueron concebidos siguiendo lineamientos distintos de los que configuran la seguridad individual o privada. En ellos la empresa o entidad encargada de su prestación no tiene como prioridad el criterio de eficiencia económica ni la necesidad de ampliarse financieramente a largo plazo, sino que se adoptó una perspectiva que afirmaba ante todo la importancia de lo social. Y es el Estado a quien corresponde hacer efectivo ese cometido, para lo cual se le asigna la dirección, coordinación y control del Sistema.

¹ Sentencia C-516 de 2004.

Lo anterior es un claro desarrollo del modelo de Estado Social de Derecho, en el cual el intervencionismo estatal en materias como la seguridad social se explica en la medida en que ese servicio público está a su cargo y es quien debe asumir su prestación, ya sea directamente o a través de entidades privadas.

En esa medida las entidades públicas y privadas están habilitadas por el Constituyente para prestar el servicio público de la seguridad social, cuya confluencia debe estar guiada por principios tales como el de la libertad económica, que comprende a su vez la libertad de empresa y la libre competencia, pero siempre con un objetivo orientado al cumplimiento de la función social inherente a la actividad de que se trata.

En efecto, la Carta Política garantiza la libertad de competencia en el mercado de los servicios de seguridad social en igualdad de condiciones, pero ese derecho no es absoluto, como en forma reiterada lo ha sostenido la jurisprudencia, en cuanto tiene sus límites en los principios que rigen el servicio público de seguridad social. Así, los principios de libre competencia y libertad de empresa deben armonizarse con las especiales potestades de intervención que tiene el Estado y con los principios y reglas propios de los servicios públicos, en especial el de seguridad social.

Esa facultad de intervención se ve claramente reflejada en el artículo 333 de la Constitución que expresamente dispone que **“la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”** y en el artículo 334 ibídem, conforme al cual la Dirección General de la Economía está a cargo del Estado y este intervendrá, por mandato de la ley, en los servicios públicos y privados para **“racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano”**. Es precisamente con el fin de lograr el cumplimiento de los aludidos fines constitucionales que el legislador puede intervenir la actividad económica.

Del contenido normativo se desprende que el Legislador está otorgando un trato distinto a las entidades encargadas de administrar el Sistema de Riesgos Profesionales y a los empleadores afiliados a las mismas en donde están comprometidos los derechos a la igualdad y a la libertad económica. Pero, no obstante, el legislador puede otorgar tratamiento diverso cuando exista una razón que lo justifique, y siempre bajo los mandatos de nuestra Constitución Política.

En primer lugar, no existe duda que todas las Administradoras del Sistema, ya se trate del ISS o de otra entidad, desarrollan una misma actividad, pero, no obstante, existe una circunstancia adicional que merece especial consideración y es que una de las entidades, el ISS, es empresa estatal.

El intervencionismo del Estado en materia de seguridad social resulta ser intenso en la medida en que se trata de un servicio básico para la sociedad que está orientado por el principio según el cual su prestación debe hacerse bajo la dirección, coordinación y control del Estado. Este es primordialmente quien lo debe prestar y el hecho de que los operadores privados puedan concurrir en su prestación es una consecuencia directa de una habilitación expresa por parte del ente estatal. Uno de los pilares del Sistema de Riesgos Profesionales es precisamente su universalidad, y su existencia se deriva directamente del trabajo, como protección especial a cargo del Estado, lo que implica que va dirigido a cubrir los riesgos de toda la población trabajadora, en cuanto el Sistema tiene una finalidad de interés público.

En segundo lugar, el término diferencial establecido en la norma impugnada tiene una finalidad específica: proteger al ente estatal, la cual resulta ser legítima a la luz de los postulados constitucionales. En efecto, la obligatoriedad de la afiliación de los servidores públicos a la ARP del ISS le otorga mayores beneficios económicos al Estado, al contar con mayores recursos a efectos de realizar inversiones en beneficio de la comunidad, y ello le da una mejor estabilidad financiera que en últimas conlleva a una mejor prestación del servicio, con lo cual el interés público resulta garantizado. Ese interés público que se encuentra de por medio es relevante para el juez constitucional al momento de realizar la confrontación frente

a los preceptos de la Constitución Política, puesto que la libertad de empresa y la libertad económica deben ceder al interés general.

En tercer término, la diferencia contemplada en el proyecto de ley, no vulnera el núcleo esencial de los derechos a la libertad de empresa, a la libre competencia y a la igualdad, pues no está excluyendo a los particulares de la posibilidad de concurrir en la prestación del servicio público. Tan solo establece un segmento especial de los empleadores, que a la postre es el mismo Estado, y el propósito no es otro que hacer efectivo el mandato constitucional de intervención estatal en la economía y en los servicios públicos y de asegurar la prevalencia del interés general. Es decir, no se atenta contra la libertad de competencia en condiciones de igualdad puesto que responde a una finalidad básica de intervención estatal. Además, conforme al artículo 48 de la Constitución Política, la ley es la que determinará las condiciones para que la seguridad social pueda ser prestada por entidades públicas o privadas y en esa medida puede establecer la obligatoriedad de una afiliación a una entidad estatal, como lo es la Administradora de Riesgos Profesionales del Instituto de Seguros Sociales.

Es claro que ni la igualdad ni la libre competencia son absolutas y que en postulados, como el consagrado en el artículo primero del proyecto de ley objeto de estudio, pueden resolverse a favor del Estado por encontrarse de por medio el interés público y porque es el mismo Estado, que en su calidad de empleador, escoge para sus empleados su propia administradora de riesgos profesionales.

De otra parte, en lo referente al artículo segundo del proyecto de ley, los recursos que pueden ser trasladados provienen de los excesos en el activo que respaldan las reservas técnicas de la aseguradora de riesgos profesionales del ISS, los cuales se originan como consecuencia de la cuantificación de dichas reservas mediante la metodología técnica que establecen las disposiciones sobre el particular y la suficiencia de las mismas determinando que las reservas técnicas no se clasificarán como parte del patrimonio, sino como una cuenta del pasivo. En estos términos, los excedentes del activo frente al pasivo total se clasifican contablemente como patrimonio, el cual recoge las utilidades acumuladas de ejercicios anteriores.

Como antecedentes, se tiene que el documento Conpes 3321 de diciembre 6 de 2004, sobre este tema, establece que estos recursos pueden destinarse a financiar gastos inherentes a la seguridad social en salud, distintos al pago de gastos de personal, gastos generales administrativos y otros gastos no relacionados con la prestación de servicios. Dicho documento solicitó al ISS, trasladar recursos de las reservas de riesgos profesionales al negocio de salud EPS, siguiendo los lineamientos definidos en el mismo.

Hay que decir que, por error de transcripción, se omitió en el artículo segundo, que el porcentaje que se trasladaría sería de los excedentes de la ARP del ISS, motivo por el cual es necesario dejarlo claro en el pliego de modificaciones propuesto a consideración de los honorables Senadores de la Comisión Séptima.

Por otro lado, el concepto expedido por el doctor Gilberto Quinche Toro, en su calidad de Presidente del Seguro Social, frente al proyecto de ley considera, que el texto guarda coherencia con la política de selección de ARP que la ley concede a todos los empleadores en forma autónoma; es decir, que el empleador-Estado-, escoge directamente a su ARP estatal, asimilando esta situación a lo que ocurre en el sector privado con los grupos económicos que afilian a sus empresas a las ARP pertenecientes a dichos grupos.

Termina señalando, que la disposición contribuirá sin duda al fortalecimiento financiero que se busca de la ARP del ISS, tiene como objetivo loable contribuir a las finanzas de la EPS del ISS, que atraviesa por una difícil situación financiera y que a todo el Sistema General de Salud conviene sostener. ⁱⁱ

ASPECTOS TECNICOS

La Administradora de Riesgos Profesionales del Seguro Social, tiene 1.363.617 trabajadores afiliados que representan el 28% del total de

ⁱⁱ Concepto ISS-4146 de mayo 26 de 2005.

trabajadores afiliados al Sistema General de Riesgos Profesionales, según datos reportados por el Ministerio de la Protección Social con fecha corte 31 de diciembre de 2004. Esta cifra contrasta con el número de trabajadores afiliados al SGRP a través de las administradoras privadas que corresponde al 72% del total de afiliados al SGRP que para diciembre 31 de 2004 fue de 4.829.098.

El mismo informe del Ministerio de la Protección Social evidencia que la ARP ISS representa el 70% del total de empresas afiliadas al Sistema General de Riesgos Profesionales, correspondiente a 255.867, siendo el 30% restante el equivalente a las empresas afiliadas a las administradoras privadas de riesgos profesionales.

En el análisis de la distribución del tipo de empresas afiliadas al SGRP, se puede identificar que el 45.88%, afiliadas a la ARP ISS, corresponde a empresas unipersonales, que solamente impactan en el 8.96% de la población afiliada a la ARP ISS. Es de resaltar que el 91.40% de las empresas afiliadas a la ARP ISS corresponde a empresas unipersonales y minipymes. Solamente el 0.45% de las empresas afiliadas a la administradora de riesgos profesionales del Seguro Social se clasifica en el grupo de grandes empresas.

De las empresas afiliadas a la ARP ISS se destacan aquellas, que por su actividad representan el mayor riesgo de siniestralidad, entre las que es importante resaltar, construcción, industrias manufactureras, agricultura, ganadería, minería, transporte, que en conjunto representan el 88% de la siniestralidad del sistema general de riesgos profesionales.

En conclusión, la ARP ISS aglutina el mayor número de empresas afiliadas al SGRP (70%), pero en contraste solamente tiene afiliados el 28% del total de trabajadores afiliados al SGRP, de los sectores económicos de mayor índice de siniestralidad.

Si se revisan las cifras de cotización del SGRP, se evidencia que el 27% corresponde a los trabajadores afiliados a la ARP ISS, en contraposición al 73% de monto de cotización percibido por las administradoras privadas.

Analizando los datos comparativamente se puede establecer que la cotización promedio anual por trabajador afiliado al SGRP es de \$131.202 pesos, evidenciando una importante diferencia cuando se discrimina el monto de cotización promedio anual por trabajador afiliado a la ARP ISS, que solamente alcanza el 96% (\$125.914 pesos) de la cotización del SGRP, frente al 102% (\$133.283 pesos) de los trabajadores afiliados a las ARP del sector privado.

Esta diferencia es más evidente si se comparan los datos de la cotización promedio anual por empresa afiliada, que en el SGRP es de \$1.725.259 pesos, en donde la cotización por empresa afiliada a ARP ISS solo alcanza a ser el 39% (\$671.043 pesos) del promedio general, mientras que la cotización por empresa en el sistema privado es del 240% (\$4.147.181 pesos).

El mismo informe evidencia frente a los accidentes de trabajo reportados que los afiliados a la ARP ISS presentaron un 23% del total de reportes de accidente de trabajo (70.839), mientras que los administradores privados reportaron un 77% de incidentes, pero, si se analizan las muertes en el año 2004 (860) se puede documentar que el 37% correspondieron a siniestros letales de trabajadores afiliados a la ARP ISS.

Analizado el grado de siniestralidad de estos presuntos incidentes, teniendo como base la tasa de mortalidad reportada en el período, se puede evidenciar cómo es mayor la siniestralidad y la tasa de letalidad de la ARP ISS (23.5 por cada 100.000 afiliados), si se compara con la mortalidad global del SGRP que es 18 por cada 100.000 afiliados, y más aún con la mortalidad asociada al asegurado privado que solo alcanza a 16 por cada 100.000 afiliados.

Igualmente, este alto grado de siniestralidad que presentan los trabajadores afiliados a la ARP ISS, es evidente cuando se evalúan las cifras de reconocimiento de prestaciones económicas por incapacidad permanente parcial, las cuales en el período de 2004 para la ARP ISS representaron el 33% del total de incapacidad permanente parcial pagado en el SGRP. Estas cifras de siniestralidad dadas por el reconocimiento de

prestaciones parciales económicas son más adversas a la ARP ISS, en lo referente al reconocimiento de pensiones por invalidez, que para el año 2004, representaron al 59% del total de pensiones reconocidas y pagadas durante el período.

En conclusión, para cumplir el objetivo del proyecto de ley, como es el generar excedentes transferibles a la EPS ISS, es indispensable ampliar la cobertura a un mayor número de afiliados, con un menor riesgo de siniestralidad y un mayor nivel de cotización.

Modificaciones al Articulado

* Título del Proyecto: Adicionar la entidad oficial distrital. Por lo tanto el título quedaría así:

“Por la cual se ordena la afiliación obligatoria de las entidades oficiales del orden nacional, departamental, **distrital** y municipal a la administradora de riesgos profesionales del Instituto de Seguros Sociales”

* Artículo 1°. Adicionar la entidad oficial distrital, por lo tanto dicho artículo quedaría así:

Artículo 1°. A partir de la vigencia de la presente ley, todas las entidades oficiales del orden nacional, departamental, **distrital** y municipal deberán afiliar a sus empleados a la Administradora de Riesgos Profesionales del Instituto de Seguros Sociales, para la protección de los riesgos laborales que como empleador le corresponde cubrir en un ciento por ciento (100%) al Estado.

* *Artículo 2°. Especificar que el porcentaje que trasladaría la ARP del ISS es de los excedentes, y es con destino a la EPS del ISS; por lo tanto dicho artículo quedaría así:*

Artículo 2°. La Administradora de Riesgos Profesionales del Instituto de Seguros Sociales podrá trasladar anualmente **a la EPS del mismo Instituto, un porcentaje del excedente de sus reservas técnicas acumuladas al final de cada vigencia fiscal**, previos estudios actuariales que aseguren dichas reservas y los gastos de funcionamiento de la ARP. El porcentaje será definido por el Consejo Directivo del ISS y sólo tendrá como finalidad financiar gastos inherentes a la salud, distintos al pago de gastos de personal, gastos generales administrativos y otros gastos no relacionados directamente con la prestación de servicios de salud.

* *Se corrige numéricamente el artículo de vigencia y derogatorias, que aparece como segundo artículo, pero es el tercer artículo. Por lo tanto, quedaría así:*

Artículo 3°. Vigencia y derogatorias.

Con las anteriores motivaciones, sometemos a consideración de los honorables Senadores, la siguiente:

Proposición

“Dese primer debate al **Proyecto de ley número 286 de 2005 Senado, por la cual se ordena la afiliación obligatoria de las entidades oficiales del orden nacional, departamental, y municipal a la Administradora de Riesgos Profesionales del Instituto de Seguros Sociales**”, con el pliego de modificaciones adjunto.

De ustedes,

Senadores Ponentes, *Dieb Maloof Cusé, Angela Cogollos y Jesús Bernal Amorocho.*

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los diez (10) días del mes de junio del año dos mil cinco (2005). En la presente fecha se autoriza la publicación en la **Gaceta del Congreso** de la República.

La Presidenta,

Flor Modesta Gnecco Arregocés

El Secretario,

Germán Arroyo Mora.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 286 DE 2005 SENADO**

por la cual se ordena la afiliación obligatoria de las entidades oficiales del orden nacional, departamental, distrital y municipal a la Administradora de Riesgos Profesionales del Instituto de Seguros Sociales.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. A partir de la vigencia de la presente ley, todas las entidades oficiales del orden nacional, departamental, distrital y municipal deberán afiliar a sus empleados a la Administradora de Riesgos Profesionales del Instituto de Seguros Sociales, para la Protección de los Riesgos Laborales que como empleador le corresponde cubrir en un ciento por ciento (100%) al Estado.

Artículo 2°. La Administradora de Riesgos Profesionales del Instituto de Seguros Sociales podrá trasladar anualmente **a la EPS del mismo Instituto, un porcentaje del excedente de sus reservas técnicas acumuladas al final de cada vigencia fiscal**, previos estudios actuariales que aseguren dichas reservas y los gastos de funcionamiento de la ARP. El porcentaje será definido por el Consejo Directivo del ISS, y sólo tendrá como finalidad financiar gastos inherentes a la salud, distintos al pago de gastos de personal, gastos generales administrativos y otros gastos no relacionados directamente con la prestación de servicios de salud.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las demás normas que le sean contrarias.

Senadores Ponentes, *Dieb Maloof Cusé, Angela Cogollos y Jesús Bernal Amorochó.*

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los diez (10) días del mes de junio del año dos mil cinco (2005). En la presente fecha se autoriza la publicación en la **Gaceta del Congreso** de la República.

La Presidenta,

Flor Modesta Gnecco Arregocés

El Secretario,

Germán Arroyo Mora.

* * *

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO
DE LEY NUMERO 163 DE 2004 CAMARA, 196 DE 2005
SENADO**

por la cual se adiciona y modifica el Código Nacional de Tránsito Terrestre, Ley 769 de 2002.

Honorables Senadores:

De acuerdo con la designación hecha por la Comisión Sexta del Senado de la República, me permito rendir la ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 163 de 2004 Cámara, 196 de 2005 Senado, por la cual se adiciona y modifica el Código Nacional de Tránsito, establecido por la Ley 769 de 2002.**

Diagnóstico

La Corte Constitucional declaró inexecutable el aparte del inciso 2° del artículo 9° de la Ley 769 de 2002, donde se le otorgaba competencia al Ministerio de Transporte para fijar las tarifas sin que previamente se determinara el método y el sistema para su cobro, indispensable en el sostenimiento del sistema de información del Registro Unico Nacional de Transporte, RUNT.

Consideraciones Generales

El presente proyecto de ley busca enmendar los errores cometidos por el legislador y que hacen imposible, en las actuales circunstancias, generar los ingresos para financiar el procedimiento de establecer las características, el montaje, la operación y actualización de información contenida en el Registro Unico Nacional de Tránsito RUNT.

Así mismo, con esta iniciativa, se facilitará el cobro de la asignación de los rangos, series y códigos para el control de las especies venales denominadas licencias de conducción, licencias de tránsito y placa única nacional, recaudo de los cuales los organismos de tránsito transfieren a favor del Ministerio de Transporte un porcentaje por concepto de la asignación que el Ministerio realiza de estos.

Como lo expresó el Gobierno Nacional en la sustentación del proyecto, el legislador previó la necesidad de crear un sistema de información centralizado denominado Registro Nacional de Tránsito, RUNT, el cual incorpora varios subregistros que garantizarán la centralización, confrontación, validación y autorización de la información a nivel nacional de los elementos integrantes del tránsito, como también permitirá la certeza jurídica en la transacción de los bienes sujetos a registro como de los documentos que lo soportan.

Del contenido de la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito, se desprende que el objeto principal de esta regulación es garantizar la seguridad y comodidad de los habitantes; al Estado como garante de estos derechos y dada la constante evolución de las ciudades es a quien le corresponde introducir los cambios que sean necesarios para mantener la coordinación y propender porque el tránsito de vehículos y peatones alcance niveles aceptables de seguridad, orden, salubridad y comodidad públicas.

La Ley 769 de 2002 previó un plazo máximo de dos (2) años prorrogables por una sola vez por un término de un (1) año contados a partir de la fecha de su sanción para que el Ministerio de Transporte ponga en funcionamiento al público el RUNT. En otras palabras el Ministerio de Transporte cuenta hasta el mes de agosto del año 2005 para poner en funcionamiento el sistema.

No sobra reiterar que dentro de los beneficios que otorgara la implementación de este sistema de creación legal, podemos citar la mayor seguridad de que se les brindará, a los usuarios del tránsito a nivel nacional, una adecuada y eficiente política de seguridad jurídica, ya que es un valioso aporte a las actividades que se derivan del Registro Terrestre Automotor, por cuanto la tradición de los vehículos automotores requiere que se constate quiénes son los verdaderos propietarios de entes de control y a la ciudadanía en general, quienes accederán a un sistema de información centralizado, ágil y oportuno sobre los bienes mercantiles sujetos a registro y los demás subregistros que contempla el RUNT.

El proyecto contempla también la inclusión de la sanción a imponer para aquellos que omitan la responsabilidad de inscribir o reportar la información necesaria para mantener actualizado el Registro Unico Nacional de Tránsito, RUNT, dentro de los términos señalados y atendiendo las condiciones previamente establecidas.

Constitucionalidad

Cuando la Corte declaró inexecutable el Inciso 2° del artículo 9° de la Ley 769 de 2002, mediante la sentencia C-532 de 2003, lo hizo porque dicha disposición contraría lo consagrado en el artículo 338 de la Constitución Política, por cuanto la competencia para determinar el método y el sistema para fijar tarifas debe ser establecido tan sólo por el Congreso, las asambleas Departamentales y los Concejos Distritales.

Para determinar las tarifas de tasas y contribuciones, la Constitución reconoció la necesidad de acudir al sistema y al método en tres momentos:

1. Para definir los costos de los servicios, esto es, los gastos en que incurrió una entidad.
2. Para señalar los beneficios generados como consecuencia de la prestación del servicio.
3. Para identificar la forma de hacer el reparto de costo y beneficios entre los eventuales contribuyentes.

Sobre este aspecto manifestó la Corte que cuando el Congreso ha atribuido a una autoridad administrativa la facultad de fijar la tarifa de una tasa, sin establecer el sistema y el método que permita determinar los costos del servicio prestado, la norma necesariamente ha de ser declarada inexecutable como se ha presentado en este caso y que valga la repetición, dicha circunstancia, motivó la presentación de este proyecto de ley.

En su paso por la Cámara de Representantes, no se presentaron reparos ni modificaciones al articulado del proyecto, pues se trata de corregir las

fallas cometidas por el propio legislador. No obstante en la Comisión VI del Senado, estuvimos de acuerdo en que, para facilitar el proceso que se pretende implantar, no debería trasladarse al ciudadano común los costos del registro como tampoco el valor, por una sola vez, del cambio de la licencia de conducción.

Por tal motivo, el texto original del proyecto fue modificado para hacer claridad en estos aspectos y así lo planteamos ante la Plenaria del honorable Senado de la República.

Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones me permito solicitar a la plenaria del honorable Senado de la República, se le dé segundo debate al **Proyecto de ley número 163 de 2004 Cámara, 196 de 2005 Senado, por la cual se adiciona y modifica el Código Nacional de Tránsito Terrestre, Ley 769 de 2002.**

Edgar Artunduaga Sánchez,
Senador de la República.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 163 DE 2004 CAMARA, 196 DE 2005 SENADO

por la cual se adiciona y modifica el Código Nacional de Tránsito Terrestre, Ley 769 de 2002.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Disposiciones relacionadas con el Registro Unico Nacional de Tránsito, Runt

Artículo 1°. Con el fin de garantizar la sostenibilidad del RUNT de que tratan los artículos 8° y 9° de la Ley 769 de 2002, establézcase el método y el sistema que se registrá por las normas de la presente ley.

Artículo 2°. Hecho generador. Está constituido por la inscripción, el ingreso de datos, expedición de certificados y la prestación de servicios relacionados con los diferentes registros previstos en el artículo 8° de la Ley 769 de 2002 o las normas que la modifiquen, adicionen, sustituyan o reglamenten.

Artículo 3°. Sujeto activo. Es sujeto activo de la tasa creada por la Ley 769 de 2002, La Nación, Ministerio de Transporte.

Artículo 4°. Sujetos pasivos. Son sujetos pasivos de la tasa de que trata la presente ley quienes estén obligados a inscribirse ante el RUNT, soliciten el ingreso de información, soliciten la expedición de certificados, o quienes soliciten la prestación de algún servicio relacionado con los diferentes registros previstos en el artículo 8° de la Ley 769 de 2002 o las normas que lo modifiquen, adicionen, sustituyan o reglamenten.

Artículo 5°. Recaudo. El recaudo estará a cargo del Ministerio de Transporte o de quien él delegue o autorice.

Artículo 6°. Tarifas. Las tarifas aplicables a la inscripción, ingreso de información, expedición de certificados y servicios prestados por el Registro Unico Nacional de Tránsito, RUNT, serán fijadas anualmente, mediante resolución expedida por el Ministerio de Transporte, de acuerdo con el sistema y método que se describe a continuación.

Artículo 7°. Sistema. A efectos de establecer el sistema para la fijación de las tarifas del Registro Unico Nacional de Tránsito, RUNT, por parte del Ministerio de Transporte, estas se calcularán teniendo en cuenta, entre otros criterios:

1. Costo de inversión inicial: Es el valor de adquisición de hardware y software, montaje de equipos y redes, derechos de uso y de explotación de licencias de software, migración y validación de la información, contratación y capacitación de personal, pólizas, gastos financieros, actividades de preinversión y otros costos inherentes.

2. Costos de mantenimiento, entendido como el valor de las actividades periódicas necesarias para prevenir y/o corregir el deterioro de redes, bienes o equipos existentes.

3. El costo de mejoramiento, entendido como el valor necesario para mejorar, ampliar, adecuar o actualizar, el hardware, el software, las redes, los bienes y la infraestructura existente.

4. El costo de rehabilitación, entendido como el valor de las actividades necesarias para reconstruir, recuperar o sustituir las condiciones originales de la infraestructura, equipos, bienes existentes y para atender los imprevistos no contemplados en los anteriores conceptos.

5. El costo de la operación de la infraestructura, entendido como el valor para cubrir los gastos directos e indirectos, diferentes de los anteriores, necesarios para garantizar la adecuada prestación del servicio y una interventoría técnica. Estos gastos para operar el Registro Unico Nacional de Tránsito, RUNT, incluyen: nómina, operación, conectividad, uso de la infraestructura, reparaciones y otros.

6. El costo para cubrir los programas de investigación y desarrollo de nuevas tecnologías, dirigidas a temas de seguridad en el sector tránsito y transporte.

Artículo 8°. Método. Una vez determinados los costos conforme al sistema establecido en el artículo 7° de esta ley, la entidad correspondiente hará la distribución de los mismos entre los sujetos pasivos de los servicios, para lo cual aplicará el siguiente método:

1. Se hará una proyección estadística de la demanda mínima anual para el primer año de funcionamiento del Sistema Unico Nacional de Tránsito, RUNT, utilizando la información histórica registrada por el Ministerio de Transporte.

2. Los costos anuales determinados conforme al sistema establecido en el artículo 7°, se distribuirán entre los trámites anuales proyectados estadísticamente, arrojando un valor de ingreso esperado.

3. La tarifa se ajustará calculando la variación de los ingresos totales de registros, frente a los ingresos esperados. El índice de ajuste se calcula como la relación entre la variación en los ingresos totales frente al ingreso esperado de registros, cuyas tarifas son ajustables con el IPC anual, certificado por el DANE.

4. Los usuarios pagarán la tarifa establecida por el registro, validación, autorización, conservación, modificación de la información requerida por el Sistema Unico Nacional de Tránsito, RUNT, al efectuar sus trámites y la expedición de certificados.

Artículo 9°. Créase un fondo cuenta adscrito al Ministerio de Transporte, constituido con los recursos provenientes de la tasa a que se refieren los artículos 8° y 9° de la Ley 769 de 2002 para garantizar la sostenibilidad del sistema, la actualización del software, hardware, los bienes y servicios, necesarios para efectuar el registro, validación y autorización del Registro Unico Nacional de Tránsito, RUNT.

Artículo 10. Sujetos obligados a inscribirse y a reportar información.

A. Están obligados a inscribirse ante el RUNT:

1. Todos los automotores legalmente matriculados. Serán responsables de su inscripción los organismos de tránsito.

2. Todos los conductores de vehículos de servicio particular o público, los conductores de motocicletas. Será responsable de su inscripción el organismo de tránsito que expidió la licencia.

3. Todas las empresas de transporte público o privado. Serán responsables de su inscripción los interesados.

4. Todos los poseedores de una licencia de tránsito. Será responsable de su inscripción el organismo de tránsito que haya expedido la licencia.

5. Todos los centros de enseñanza automovilística, los centros de reconocimiento, los centros integrales de atención, los centros de diagnóstico automotor. Serán responsables los interesados.

6. Todos los remolques y semirremolques legalmente matriculados. Será responsable de su inscripción, el Ministerio de Transporte.

7. Toda la maquinaria agrícola o de construcción autopropulsada. Será responsable de su inscripción el organismo de tránsito que expida la respectiva licencia de tránsito.

8. Todas las personas naturales o jurídicas que presten algún tipo de servicio al tránsito, que presten apoyo o reciban delegación de los organismos de tránsito o las autoridades de tránsito.

9. Todos los importadores de vehículos, maquinaria agrícola y de construcción autopropulsada, motocicletas.

10. Todas las ensambladoras de: vehículos, maquinaria agrícola, motocicletas, remolques o semirremolques que se produzcan en Colombia.

B. Están obligados a reportar la información al RUNT, en un plazo no mayor de 24 horas, después de ocurrido el hecho:

1. El SIMIT debe reportar todas las infracciones de tránsito en Colombia.

2. Los organismos de tránsito y la policía de carreteras para reportar todos los accidentes de tránsito que ocurran en Colombia.

3. Las compañías aseguradoras deben reportar todas las pólizas de seguros obligatorios que se expidan en Colombia.

La inscripción ante el RUNT será gratuita.

Quienes estén obligados a reportar información al RUNT no pagarán suma alguna.

Parágrafo. Los organismos de tránsito directamente o a través de terceros, no podrán cobrar suma alguna por el ingreso de datos al Registro Unico Nacional de Tránsito. Los trámites ante el RUNT por el mismo objeto no serán motivo de doble cobro.

Artículo 11. Incorpórese al Registro Unico Nacional de Tránsito RUNT el Registro Nacional de Maquinaria Agrícola o de construcción autopropulsada.

Parágrafo. El Ministerio de Transporte reglamentará en un plazo de noventa (90) días calendario, el procedimiento a seguir para que los propietarios y/o poseedores de la maquinaria agrícola o de construcción autopropulsada, la matriculen e inscriban ante el Organismo de Tránsito competente.

Artículo 12. *Sanciones.* Quienes estando obligados a inscribirse o a reportar la información necesaria para mantener actualizado el Registro Unico Nacional de Tránsito RUNT de que trata el artículo 8° de la Ley 769 de 2002, no cumplan con esta obligación dentro del término y condiciones establecidas en la Ley o el reglamento expedido por el Ministerio de Transporte, serán sancionados con multa de treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes por cada día de retardo en el suministro de la información.

Artículo 13. *Autoridad competente.* Es competente para imponer la sanción establecida en el artículo anterior, la Superintendencia de Puertos y Transporte o quien en el futuro ejerza las funciones de inspección, control y vigilancia del sector tránsito y transporte.

Artículo 14. *Procedimiento.* El procedimiento para regular las actuaciones a que se refiere este capítulo, se someterá a las reglas previstas en el artículo 158 de la Ley 769 de 2002.

CAPITULO II

Disposiciones relacionadas con el Valor de los Derechos de Tránsito de algunas especies venales y disposiciones finales

Artículo 15. *Licencia de conducción, licencia de tránsito y placa Unica Nacional.* Corresponde a las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales o Distritales de conformidad con el artículo 338 de la Carta Política, y el artículo 168 de la Ley 769 de 2002, fijar el método y el sistema para determinar las tarifas por derechos de tránsito, correspondientes a licencias de conducción, licencias de tránsito y placa única nacional.

Dichas tarifas estarán basadas en un estudio económico sobre los costos del servicio con indicadores de eficiencia, eficacia y economía que el Ministerio de Transporte presentará a las Corporaciones durante el último trimestre del año anterior al cual se debe aplicar la tarifa.

Dentro de ese cálculo deberá contemplarse un 35% que será transferido por el correspondiente organismo de tránsito al Ministerio de Transporte,

por concepto de costos inherentes a la facultad que tiene el Ministerio de Transporte de asignar series, códigos y rangos de la especie venal respectiva.

Artículo 16. La renovación de las actuales licencias de conducción expedidas legalmente no tendrán costo alguno para el titular de las mismas, por una sola vez.

Artículo 17. *Sujetos activos y pasivos.* Son sujetos activos beneficiarios de la tarifa de que trata el artículo anterior el organismo de tránsito correspondiente y el Ministerio de Transporte, en el porcentaje señalado derivado de la facultad de asignar series, códigos y rangos de la licencia de conducción, licencia de tránsito y placa única nacional. Son sujetos pasivos de la tarifa, el titular en el caso de la licencia de conducción y el propietario del vehículo para los casos de la licencia de tránsito y la Placa Unica Nacional.

Artículo 18. *Organismos de tránsito.* El Ministerio de Transporte fijará las pautas a las cuales se deben sujetar los organismos de tránsito, para su creación, funcionamiento y cancelación.

Parágrafo: El Gobierno Nacional determinará el régimen de sanciones aplicables a los organismos de tránsito, en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario, después de sancionada esta ley.

De todas maneras no se autorizará trámite de especies venales a los organismos de tránsito que no se encuentren a paz y salvo por concepto de pagos o contribuciones con el Ministerio de Transporte, el SIMIT o con entidades que hayan recibido por delegación o por ley funciones en el tránsito.

Artículo 19. *Vigencia.* La presente ley empezará a regir a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Edgar Artunduaga Sánchez,
Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 254 DE 2004 CAMARA, 192 DE 2005 SENADO

por medio de la cual la Nación rinde homenaje al municipio de Sabanalarga, departamento de Antioquia y se asocia a la celebración de los 390 años de la fundación y se autorizan apropiaciones presupuestales para proyectos de interés social.

Doctor

LUIS HUMBERTO GOMEZ GALLO

Presidente

Senado de la República

Congreso de Colombia

En sesión

Ref.: Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley radicado con el número 254 de 2004 Cámara de Representantes, número 192 de 2005 Senado de la República, *por medio de la cual la Nación rinde homenaje al municipio de Sabanalarga, departamento de Antioquia y se asocia a la celebración de los 390 años de la fundación y se autorizan apropiaciones presupuestales para proyectos de interés social.*

Autores: honorables Representantes *Antonio Valencia, Oscar Arboleda* y honorable Senador *Luis Alfredo Ramos*.

Ponentes: honorables Senadores *Guillermo Gaviria Zapata, José Ignacio Mesa Betancur*.

Bogotá, D. C., junio de 2005.

I. GENERALIDADES

Atendiendo las voces contenidas en el artículo 150 de la ley 5ª de 1992, reglamentaria del procedimiento legislativo, nos permitimos presentar ante el seno de la **Plenaria del Senado de la República**, el informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley originario de la **Cámara de Representantes**, radicado con el número **254 de 2004** y con el número **192 de 2005**, Senado de la República, titulado con el epígrafe que a continuación se describe:

“Por medio del cual la Nación rinde homenaje al municipio de Sabanalarga, departamento de Antioquia, se asocia a la celebración de los 390 años de la fundación y se autoriza apropiaciones presupuestales para proyectos de interés social”.

La Comisión Cuarta Constitucional Permanente aprobó la solicitud de los autores en el sentido de que la Nación, a través de una ley, se asocie a la celebración de los trescientos noventa años de vida jurídica del municipio de Sabanalarga, departamento de Antioquia. Además, autorizar al Gobierno Nacional para que dentro de su competencia incorpore en el presupuesto general de la Nación apropiaciones destinadas al desarrollo de obras sociales de utilidad pública y de interés general correspondientes a la celebración de dicho evento. Para tales efectos señala la iniciativa, entre otras, la ampliación de la planta física y dotación del Liceo San José, el apoyo para la construcción y dotación de placas polideportivas en el área rural del municipio con el propósito de establecer una recreación integral de los habitantes del sector rural con la cabecera municipal. Apoyo para la construcción y dotación de unidades básicas sanitarias en el área rural. Todas estas obras se complementarán con los recursos económicos y las apropiaciones presupuestales, con destinación específica que incluye el plan de desarrollo e inversión del departamento de Antioquia.

Tiénesse entonces, que estamos en presencia de un proyecto de ley que reúne suficiente argumentación para decidir sobre su continuidad. Por ello, al someter a estudio y aprobación final por parte del Senado de la República, lo hacemos movidos como consecuencia de un juicioso estudio sobre el contenido del proyecto a debatir, los alcances jurídicos de sus postulados, el procedimiento formativo en los distintos debates, la aprobación de esta ley en la que la Nación contribuiría con recursos para colaborar con el desarrollo de una rica región que está huérfana del auxilio del presupuesto nacional para complementar obras de interés general.

La suma de los elementos anteriormente descritos muestra aspectos de significativo peso al entrar a evaluar la vigencia de la disposición que se pretende aprobar.

Pero antes, permítasenos agradecer al señor Presidente de la misma el honor de habernos seleccionado como ponentes de la referenciada iniciativa, fruto del estudio y trabajo de los honorables Congresistas Antonio Valencia D., Oscar Arboleda P., sumado a la firma del honorable Senador Luis Alfredo Ramos, quienes han expresado interés en el desarrollo de esta iniciativa.

Por otra parte, el proyecto de ley presentado a la consideración del **Congreso de Colombia**, recoge uno de esos aspectos singulares de las regiones periféricas colombianas, cual es el cumplimiento de un aniversario más de la fundación de una población que a través del tiempo se ha encontrado en una situación de rezago a las más elementales exigencias de vida social de los tiempos modernos, pero que con la tenacidad, la dedicación y la pujanza de su gente, sumado a la asistencia oportuna de la Nación, se piensa salir de tan difícil situación para convertir a Sabanalarga en polo de desarrollo del departamento de Antioquia y dar inicio a la recuperación económica de áreas deprimidas por el abandono institucional.

Cualquier región que efectivamente oriente su desarrollo hacia metas cercanas, necesita de una infraestructura material adecuada, una formación social integral y una organización institucional con suficiente solidez presupuestal a fin de responder a los desafíos presentados por la dinámica de la problemática moderna. Con la conjugación de esos tres factores de existencia, las regiones rurales y deprimidas de la geografía colombiana alcanzarán su verdadero esplendor, consiguiendo de paso, detener el desplazamiento de masas campesinas que han de formar los futuros cordones de miseria y desadaptación en las grandes ciudades del país.

II. DE LOS OBJETIVOS Y PROPOSITOS DEL PROYECTO

Como se expresó anteriormente, el proyecto de ley de la referencia, cuya observancia normativa origina los criterios políticos, las reflexiones jurídicas y las conveniencias sociales consignadas en la presente ponencia,

constituye una de esas iniciativas de vital importancia para el desarrollo de una gran área de la región antioqueña cuyo epicentro es el municipio de Sabanalarga.

De la exposición de motivos cuya aprobación fue dada en la Comisión Cuarta del Senado de la República en Sesión: ***“Sabalarga es uno de los municipios más extensos del Departamento, posee una rica e interesante oferta de sus recursos naturales, paisajísticos y humanos que por la manera que se ha transcurrido su devenir histórico se ha relegado al igual que muchos otros municipios de las mejores oportunidades del desarrollo y de bienestar para su comunidad. Por eso al realizar un inventario de sus debilidades y principales deficiencias se establece que los aspectos más problemáticos son: un sistema económico y productivo precario, donde la agricultura familiar constituye la principal fuente de ingresos para la población; la existencia de una red vial interna y de comunicación regional deficiente, basada en un sistema de vías terciarias y solo dos vías carretables que alcanzan a conectar una proporción muy baja del territorio”.***

Así las cosas, desde los orígenes del municipio como institución política y jurídica, han sobrevivido a todas las circunstancias socio-lógicas, económicas, como también a los cambios estructurales dados en la economía nacional. Cambios que se han reflejado en las diferentes infraestructuras jurídicas de la Nación, los cuales señalaron el ocaso de algunas entidades territoriales, pero que también contribuyeron para la permanencia de otras, como es el caso del municipio de Sabanalarga.

Dentro de ese marco histórico, la población asumió comportamientos que se han reflejado en el progreso de esa región que denotaron su idiosincrasia hasta convertir a Sabanalarga en un sector de expectativas para el incremento de la economía nacional, que con el esfuerzo de los habitantes y la colaboración de la Nación podrá llegar a ser una realidad.

III. DE LAS NECESARIAS CONSIDERACIONES

a) Políticas

El Congresista no debe por ningún motivo divorciarse de la realidad de existencia de su entorno ni eludir la responsabilidad en virtud al derecho a la representación popular. Responsabilidad orientada al restablecimiento del crecimiento económico y a la atención de la población más vulnerable.

En tal sentido el Congresista está atado a la realidad social, ligado al momento histórico que vive su propia comunidad, para reflejar acertadamente las contradicciones y luego traducirlas en valores normativos de convivencia social que son la base de la estabilidad institucional.

En ese orden de ideas no puede el Congreso ni los Congresistas permanecer alejados a los debates que se suscitan a la interioridad de la sociedad. Debates que fundamentan la propia existencia de los fenómenos sociales, folklóricos y culturales para responder políticamente conforme lo establece el artículo 133 de la Constitución Política, que a la letra dice:

“Artículo 133. Los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo y deberán actuar consultando la justicia y el bien común.

El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura”.

La responsabilidad política de todo Congresista supone también presentar proyectos de iniciativa como el presente, que garanticen la presencia de las comunidades marginadas en los procesos de desarrollo articulado de la Nación y con ello evitar se establezcan islotes conceptuales inconexos entre sí que son los principios primigenios de una desarticulación económica que atenta contra la unidad económica de la Nación.

b) Jurídicas

Esta ponencia ha considerado que los elementos orgánicos en la iniciativa legislativa de los honorables Congresistas Antonio Valencia D., Oscar Arboleda P. y Luis Alfredo Ramos, reposan sobre la base de la constitucionalidad prefijada en el artículo 154 del Estatuto Político de los

colombianos. Muy contrario a la prédica de inconstitucionalidad sostenida por quienes han considerado la actividad del Congreso como apéndice en la función planificadora del Estado, pues ha de ser en el Ejecutivo donde se concentra exclusivamente tal actividad.

En ese orden de ideas, sin el respaldo o aval del Gobierno o sin el origen gubernamental del proyecto, la propuesta legislativa no es de consideración por el Gobierno Nacional para la sanción respectiva y convertirse, de esa manera, en ley de la República. Nada más alejado de la hermenéutica constitucional tan temeraria afirmación, pues la interpretación restrictiva de toda disposición normativa es fundamentalmente taxativa para evitar, con ello, el desbordamiento del funcionario en ejercicio del poder.

Para dilucidar cualquier duda, nos permitimos transcribir la Sentencia de la **Corte Constitucional**, radicada como la S-490 con ponencia del honorable Magistrado **Eduardo Cifuentes Muñoz**, en la que esa Corporación se pronuncia sobre unas objeciones que por razones de inconstitucionalidad, basada en la ausencia de iniciativa del gasto público del **Congreso de la República**, hizo el Gobierno al Proyecto de ley número 48 de 1993 Cámara, 154 de 1993 Senado.

En ese momento la **Corte Constitucional** dijo:

“El principio predicable del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no puede ser otro que el de la libertad. A voces del artículo 154 de la Constitución Política. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuestas de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 146 o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

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

Salvo el caso de las específicas materias que pueden ocuparse las leyes mencionadas, no se descubre en la Constitución otra interdicción general aplicable a la iniciativa de los miembros del Congreso para presentar proyectos de ley que comporten gasto público.

En realidad, analizadas en detalle las excepciones, ninguna de estas se traduce en la prohibición general para que el Congreso pueda por su propia iniciativa dictar las leyes que tenga la virtualidad de generar su gasto público, lo cual, de otra parte, solo será efectivo cuando y en la medida en que se incorpore la respectiva partida en la ley de presupuesto. No obstante, la Corte subraya que las leyes que decreten gasto público, no pueden por sí misma ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos.

Por fuera de las materias indicadas, se impone el principio de libertad en punto de la iniciativa legislativa. Las excepciones si bien cubren diversas fuentes del gasto público, no agota el universo de situaciones que pueden ser objeto de ley y que, de manera directa o indirecta, pueden eventualmente representar gasto público, desde luego, si con posterioridad se incorpora la partida necesaria en la ley de apropiaciones.

Podría sostenerse que la función del Congreso de “establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración referida a una materia de iniciativa gubernamental, comprende toda suerte de leyes que decreten gasto público. No obstante, este punto de vista ignora la naturaleza especial de la ley general de presupuesto –a la cual se remite el citado literal, cuya función se contrae a estimar para que el respectivo período, fiscal los ingresos y establecer los gastos a los que se aplicará, todo, lo cual presupone la previa existencia de leyes distintas, unas que hayan arbitrado rentas y otras que hayan decretado gastos.”

Las leyes que decretan gasto público de funcionamiento e inversión, no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por lo tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y sus miembros, proponer proyectos de ley sobre las

referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno.

Las excepciones son de interpretación restrictiva...

El siguiente aparte del informe de ponencia presentado a la Asamblea Nacional Constituyente, ilustra la intención inequívoca que animó a este cuerpo de reivindicar para el Congreso la iniciativa legislativa en materia de gasto público...

Pensamos que es necesario devolver al Congreso la iniciativa en materia de gasto, que no puede confundirse con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas propuestas por el Gobierno en el proyecto de presupuesto...”

IV. CONCLUSIONES

Con fundamento en las anteriores reflexiones expuestas en la presente ponencia, me permito presentar ante el seno del **Senado de la República en Sesión Plenaria** la siguiente

Proposición

Dese segundo debate del Proyecto de ley originario de la Cámara de Representantes radicado con el número 254 de 2004 y con el número 192 de 2005 Senado de la República, tal y como fue aprobado en primer debate en la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado, cuyo título se describe de la siguiente manera:

“POR MEDIO DE LA CUAL LA NACIÓN RINDE HOMENAJE AL MUNICIPIO DE SABANALARGA, DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, Y SE ASOCIA A LA CELEBRACIÓN DE LOS 390 AÑOS DE LA FUNDACIÓN Y SE AUTORIZA APROPIACIONES PRESUPUESTALES PARA PROYECTOS DE INTERES SOCIAL”.

Cordialmente,

José Ignacio Mesa Betancur,
Senador de la República.

TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 192 DE 2005 SENADO, 254 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual la Nación rinde homenaje al municipio de Sabanalarga, departamento de Antioquia, se asocia a la celebración de los 390 años de la fundación y se autorizan apropiaciones presupuestales para proyectos de interés social.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la celebración de los 390 años de la fundación del municipio de Sabanalarga, departamento de Antioquia.

Artículo 2°. Autorízase al Gobierno Nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones específicas destinadas al desarrollo de obras sociales de utilidad pública y de interés general en el municipio de Sabanalarga, en el departamento de Antioquia, relacionadas de la siguiente manera:

- a) Ampliación de la planta física y dotación del Liceo San José;
- b) Apoyo a clubes deportivos;
- c) Apoyo para la construcción y dotación de placas polideportivas en el área rural;
- d) Apoyo a grupos culturales, de música, teatro y grupos de la Tercera Edad;
- e) Apoyo para la construcción de una Sala de Partos en el Hospital y de una morgue municipal;
- f) Apoyo para la construcción y dotación de Unidades Básicas Sanitarias en el área rural.

Parágrafo. El costo total y la ejecución de las obras sociales de interés general señaladas anteriormente, deben complementarse con los recursos económicos y las apropiaciones presupuestales, con destinación específica que incluye el plan de desarrollo e inversión del departamento de Antioquia.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional incorporará en la Ley General de Presupuesto las apropiaciones específicas según disponibilidad financiera, factibilidad de ejecución de la obra y previo cumplimiento de los

requisitos establecidos por la Ley 52 de 1954, en el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación y en las demás disposiciones reglamentarias vigentes sobre la materia.

Artículo 4°. Esta ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

Bogotá, D. C., 13 de abril de 2005.

Autorizamos el presente texto definitivo del Proyecto número 192 de 2005 Senado, 254 de 2004 Cámara. Aprobado en primer debate en la Comisión Cuarta de Senado.

El Presidente,

Juan Carlos Restrepo Escobar.

El Secretario,

Néstor Imbett Rodríguez.

* * *

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO
DE LEY NUMERO 060 DE 2004 SENADO,
056 DE 2003 CAMARA**

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

Honorables Congresistas:

Tengo el gusto de rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 060 de 2004 Senado, 056 de 2003 Cámara, “por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del primer centenario de la fundación del municipio de Gómez Plata, en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones”, presentado a consideración del Congreso de la República, por el honorable Senador Manuel Ramiro Velásquez Arroyave y el honorable Representante Carlos Alberto Zuluaga Díaz.

MARCO HISTORICO

En un Rancherío, entre los años 1760 y 1770, a orillas de una quebrada, rica en Minas de Aluvi6n, la cual baña un pequeño valle localizado sobre un ramal de la cordillera Central que se levanta en el nordeste antioqueño ente los ríos Guadalupe y Porce, se asentaron mineros que dieron el nombre de Hojas Anchas a esa quebrada, por el tipo de vegetación que abundaba en sus riberas. Allí fundaron un caserío que también llamaron Hojas Anchas.

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

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

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

El 24 de septiembre de 1887 pasó a ser parroquia, que inició su funcionamiento donde hoy está situada la gruta de Nuestra Señora de Lourdes, en el barrio Simón Bolívar; gracias al empuje de su primer párroco, el padre Genaro Roldán (trasladó el caserío para un sitio conocido como “Llano Grande”, medio kilómetro al sur de donde se encontraba). El 22 de julio de 1896, mediante Ordenanza 35 sancionada por el Gobernador Bonifacio Vélez, se estableció el Distrito con el nombre de Gómez Plata; se nombró como primer Alcalde Municipal a don Marcelino Maya mediante el Oficio 202 del 9 de abril de 1897. En esta ocasión su vida municipal fue solo de dos años porque los habitantes

de Carolina del Príncipe ante la nueva fragmentación de su municipio, lucharon hasta lograr que se le quitara la categoría de Distrito a Gómez Plata, mediante la Ordenanza 22 del 4 de julio de 1898, procediendo el Consejo de Carolina a elegirlo nuevamente como Corregimiento de su jurisdicción por Acuerdo 1° del 2 de agosto de 1898.

El Distrito se llamó Gómez Plata en memoria del Obispo Juan de la Cruz Gómez Plata; el 20 de mayo de 1903, mediante la Ordenanza 26, sancionada por el Gobernador Pompilio Gutiérrez, se revivió el Distrito de Gómez Plata iniciándose definitivamente su vida municipal. En esta ocasión fue nombrado como Alcalde don Lázaro Yarce.

Los límites establecidos para Gómez Plata fueron: De la confluencia del río Guadalupe arriba hasta el recodo en los límites con Santa Rosa; de aquí hasta el nacimiento de la quebrada La Clara, por esta abajo hasta la confluencia por el río Porce; el río Porce abajo hasta la desembocadura del río Guadalupe, punto de partida.

UBICACION GEOGRAFICA

El municipio de Gómez Plata está ubicado en el norte medio de Colombia y del departamento de Antioquia. Limita con los municipios de Guadalupe y Amalfi, al norte; con los municipios de Santa Rosa y Yolombó, al sur; con los municipios de Amalfi y Yolombó, al oriente; con los municipios de Carolina del Príncipe y Guadalupe, al occidente. Su extensión geográfica es de 360 km² y localización a 6° 40 minutos 43 segundos de Latitud Norte y a 75° 13 minutos y 43 segundos de longitud al Oeste del Meridiano de Greenwich.

3. CLIMA

Es variado desde frío a 15° en los límites con Santa Rosa de Osos, hasta cálido 28° en las orillas del río Porce. Se presentan tres tipos térmicos distribuidos así: Cálido 18 kilómetros; templado 266 kilómetros; frío 76 kilómetros. La influencia del exceso de humedad se refleja en sus abundantes recursos hidrográficos.

4. DIVISION POLITICO ADMINISTRATIVA

El municipio de Gómez Plata tiene una división Político Administrativa de tres corregimientos, 26 en número de veredas y algunos parajes; su población promedio es de 10.000 habitantes.

En términos de crecimiento el ecosistema de esta región ha ofrecido ciclos y auges en la producción de oro, riqueza mineral que ha propiciado la explotación individual y de pequeña y mediana empresa en algunas minas de vetas y aluvi6n.

Siendo este rengl6n económico de tanta importancia como la agricultura y la ganadería tradicional.

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

5. CONSIDERACIONES DE LA PONENCIA

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

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

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

- Mejoramiento y decoración infraestructura parque principal.
- Terminación Coliseo Cubierto.
- Construcción pabell6n área de cirugía Hospital Santa Isabel.

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

6. MARCO CONSTITUCIONAL Y JURISPRUDENCIA

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

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

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

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

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

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

– Según la jurisprudencia, la Corte advierte que el verbo rector de este tipo de proyecto de ley no ordena la ejecución de una serie de obras públicas sino que establece una autorización para efectuar una apropiación. Si tal es el sentido de la norma, es claro que el artículo es constitucional pues el Congreso en manera alguna no está invadiendo la competencia del Gobierno.

– Nótese que el proyecto objetado no contiene una orden al Gobierno Nacional, sino que limita autorizar que incluya el gasto en el Gobierno Nacional, sino que limita autorizar que incluya el gasto en el Proyecto de Presupuesto. En efecto, la expresión “Autorízase” no impone un mandato al Gobierno, simplemente se busca habilitar al Gobierno Nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias que no es otra cosa que autorizarlo, en los términos del artículo 346 de la Carta, para incluir en el respectivo gasto en el Proyecto de la Ley de Presupuesto.

– En el presente fallo, la Corte reiteró su posición conforme a la cual el Congreso de la República puede aprobar leyes que competen gasto

público, correspondiente al Gobierno decidir la inclusión de las erogaciones en el respectivo proyecto de presupuesto. Conforme a esta tesis, la constitucionalidad de la ley se determina analizando si la norma consagra una orden o una simple autorización de la partida en el presupuesto de gastos.

Que según los conceptos de la Procuraduría General de la Nación frente a este tipo de proyectos de ley expresa que en materia de gasto público la Constitución de 1991 establece como regla general para el Congreso la de libre iniciativa legislativa. Por esta razón, las leyes que crean gasto público son simplemente títulos jurídicos que servirán de base para que en un momento ulterior el Gobierno, si lo juzga conveniente, incorpore en el Presupuesto General de la Nación los rubros necesarios para satisfacer las obligaciones decretadas previamente por el Congreso. En ese sentido las leyes que autorizan gasto público no tienen per se la aptitud jurídica para modificar directamente la Ley de Apropiações o el Plan Nacional de Desarrollo, ni pueden ordenarle perentoriamente al Gobierno que realice los traslados presupuestales pertinentes con arreglo a los cuales se pretende obtener los recursos para sufragar los costos que su aplicación demanda. Así, el Gobierno requiere de la aprobación de sus proyectos por parte del Congreso y el Congreso requiere de la anuencia del Gobierno, quien determinará la incorporación de los gastos decretados por el Congreso, siempre y cuando sean consecuentes con el Presupuesto General de la Nación. Así lo señala el artículo 346 de la Carta.

Concluye que de conformidad con el texto constitucional y los planteamientos de la Corte Constitucional las leyes mediante las cuales decreta el gasto público, se ajustan al ordenamiento constitucional, siempre y cuando ellas se limiten a habilitar al Gobierno para incluir estos gastos en el Proyecto de Presupuesto. Por el contrario, son inconstitucionales si mediante dichas leyes se pretende obligar al Gobierno a ejecutar un determinado gasto.

Que según Sentencia C 197 de 2001 sobre el principio de legalidad del gasto, la jurisprudencia constitucional ha tenido la oportunidad de sentar los siguientes conceptos: “El principio de legalidad del gasto constituye uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales. Según tal principio, corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autoriza los gastos del Estado, pues ellos se consideran un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma Republicana de Gobierno (Carta Política, artículo 1°). En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no solo deben ser previamente decretadas por la ley (Carta Política, artículo 346), sino que, además, deben ser apropiadas por la Ley de Presupuesto (Carta Política, artículo 345), para poder ser efectivamente realizadas”.

Que a juicio del Congreso, la intención del legislador en el proyecto de ley en estudio se examina, consistió en lograr que en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad de que trata el artículo 288 de la Constitución, la Nación pudiera brindar apoyo económico adicional a un ente territorial. El fundamento para ello, a juicio legislativo, radica en el interés social que reviste la inversión propuesta y en la facultad constitucional del Congreso de la República para tramitar y aprobar proyectos de ley que generen gasto público, facultad que, en su sentir, fue plenamente ratificada por esta Corporación.

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

7. El proyecto en materia de gasto público tal y como proponemos la redacción del proyecto de ley en sus diferentes artículos en materia de

gasto público y presupuesto, es jurídicamente viable, puesto que la honorable Corte Constitucional en varias de sus sentencias ha sostenido que el Congreso puede aprobar leyes que competen gasto público, siempre y cuando no consagren un mandato imperativo al Ejecutivo y, por el contrario, se utilicen términos como “autorízase al Gobierno Nacional”, redacción que ajusta a las previsiones constitucionales.

En consecuencia, queda claro que en el proyecto no se está dando ninguna orden al Ejecutivo y por lo tanto, el texto encuentra pleno respaldo, entre otras, en las siguientes Sentencias de la Corte Constitucional: C-324 de 1997, con ponencia del doctor Alejandro Martínez Caballero y C-197 de 2001 con ponencia del doctor Rodrigo Escobar Gil.

De otro lado, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, acerca del análisis del impacto fiscal de las normas aunque en el artículo del proyecto no se ordena el gasto, sino que se autoriza al Gobierno Nacional para que incluya dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas pertinentes para la ejecución de algunas obras de interés social para el municipio.

Proposición

Por las anteriores consideraciones, solicito a la Comisión Cuarta del Senado de la República dar segundo debate al Proyecto de ley número 056 de 2003 Cámara, 060 de 2004 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del Primer Centenario de la fundación del municipio de Gómez Plata, en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,

José Ignacio Mesa Betancurt,
Senador de la República.

TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 060 DE 2004 SENADO, 056 DE 2003 CAMARA

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

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

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

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

- Mejoramiento y decoración infraestructura Parque Principal.
- Terminación Coliseo Cubierto.
- Construcción pabellón Area de Cirugía Hospital Santa Isabel.

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

Autorizamos el presente texto definitivo del Proyecto de ley número 060 de 2004 Senado, 056 de 2003 Cámara.

El Presidente,

Juan Carlos Restrepo Escobar.

El Secretario,

Néstor Imbett Rodríguez.

CONTENIDO

Gaceta número 351 - Viernes 10 de junio de 2005
SENADO DE LA REPUBLICA

	Págs.
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 267 de 2005 Senado, por la cual se dictan normas sobre la homologación de títulos profesionales por experiencia en cargos públicos y privados.	1
Ponencia para primer debate y texto del articulado al Proyecto de ley número 273 de 2005 Senado, por medio de la cual se preserva la seguridad nacional y la seguridad del Estado declarando como no excarcelable el delito de porte ilegal de armas de fuego, municiones o explosivos.	2
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 131 de 2004 Senado, por la cual se expiden normas referentes al otorgamiento de créditos para salarios de trabajadores, pensionados y se dictan otras disposiciones.	4
Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 270 de 2005 Senado, por medio de la cual se reconocen los Juegos Nacionales de la Confraternidad INEM-ITA y se dictan otras disposiciones.	5
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 116 de 2004 Senado, por la cual se establece la ley de Protección al Adulto Mayor y se dictan otras disposiciones.	6
Informe ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 286 de 2005 Senado, por la cual se ordena la afiliación obligatoria de las entidades oficiales del orden nacional, departamental y municipal a la administradora de riesgos profesionales del Instituto de Seguros Sociales.	9
Ponencia para segundo debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 163 de 2004 Cámara, 196 de 2005 Senado, por la cual se adiciona y modifica el Código Nacional de Tránsito Terrestre, Ley 769 de 2002.	13
Ponencia para segundo debate y texto definitivo al Proyecto de ley número 254 de 2004 Cámara, 192 de 2005 Senado, por medio de la cual la Nación rinde homenaje al municipio de Sabanalarga, departamento de Antioquia y se asocia a la celebración de los 390 años de la fundación y se autorizan apropiaciones presupuestales para proyectos de interés social.	15
Ponencia para segundo debate y texto definitivo al Proyecto de ley número 060 de 2004 Senado, 056 de 2003 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del primer centenario de la fundación del municipio de Gómez Plata, en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.	17