



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIV - N° 749

Bogotá, D. C., viernes 28 de octubre de 2005

EDICION DE 28 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
[www.secretariassenado.gov.co](http://www.secretariassenado.gov.co)

ANGELINO LIZCANO RIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA  
[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 164 DE 2005 SENADO

*por la cual se crea la Abogacía General del Estado, se dictan normas para su funcionamiento y se determina su estructura y organización.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

TITULO I

CREACION, DIRECCION Y FUNCIONES

Artículo 1°. Créase la Abogacía General del Estado, ente encargado exclusivamente de defender los intereses del Estado, de proteger el patrimonio público y salvaguardar los recursos oficiales, cuyo director será el Abogado General del Estado.

Artículo 2°. La Abogacía General del Estado, será una unidad administrativa especial, adscrita al Ministerio del Interior y de Justicia, con personería jurídica, autonomía presupuestal, técnica y administrativa.

Artículo 3°. El Abogado General del Estado será elegido por el Presidente de la República, y deberá reunir los siguientes requisitos:

- Ser colombiano y ciudadano en ejercicio;
- Ser abogado, con tarjeta profesional vigente y no haber sido sancionado en el ejercicio de la profesión;
- No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, y
- Haber ejercido con buen crédito la profesión de Abogado, durante diez (10) años, o la cátedra universitaria por el mismo tiempo, en establecimientos reconocidos oficialmente;
- Tener posgrado en alguna de las áreas relacionadas con el Derecho Público o Constitucional.

Artículo 4°. *Funciones del Abogado General del Estado.* El Abogado General del Estado, por sí o por medio de sus delegados y agentes, le corresponde las siguientes funciones:

1. Ejercer la defensa del patrimonio del Estado colombiano en todos los juicios y en los actos no contenciosos de cualquier naturaleza, sin perjuicio de la que corresponda, de acuerdo con la Constitución y la ley, a las demás ramas del poder público y los órganos autónomos e independientes.

2. Ejercer la defensa del Estado en los juicios que afecten a bienes nacionales de uso público o fiscales, cuando la defensa de estos bienes no corresponda a otros organismos.

3. Ejercer la defensa en los juicios en que tengan algún interés los servicios de la administración descentralizada del Estado o las entidades privadas en que el Estado tenga aporte o participación mayoritarios, siempre que el respectivo servicio jurídico no esté en condiciones de asumir convenientemente tal función, circunstancia que en cada caso calificará y evaluará el Abogado General.

4. Ejercer la acción de repetición o constituirse en parte civil en los procesos penales, tratándose de delitos que pudieren contra la administración pública que puedan acarrear perjuicios económicos para el Estado.

5. Ejercer la acción penal, tratándose de delitos cometidos en el desempeño de sus funciones o empleos por servidores públicos.

6. Ejercer la supervigilancia de la conducción de la defensa de los procesos a cargo de las diferentes entidades estatales y en caso de que lo considere conveniente podrá mediante acto administrativo motivado ejercer el poder preferente, con lo cual el representante legal de la entidad estatal deberá sustituir los respectivos poderes y facultades en el Abogado General del Estado.

7. Emitir concepto previo sobre la conveniencia, oportunidad, legalidad y beneficio económico de las solicitudes de conciliación en procesos donde actúe como demandante o demandado el Estado colombiano.

8. La representación del Estado en todos los asuntos judiciales de naturaleza contencioso administrativa en que la acción entablada tenga por objeto la declaratoria de inexecutable o anulación de una ley o acto administrativo de ámbito o cobertura nacional o general.

9. Impartir instrucciones de carácter general, recomendaciones, y demás actos administrativos tendientes a la efectiva defensa del Estado colombiano.

10. Exigir informes a todas las entidades estatales sobre los procesos litigiosos a su cargo, fallos, comportamiento y demás información que considere necesaria.

11. Consolidar la información litigiosa del Estado con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios cualquiera

que sea el orden al que pertenezcan, para lo cual fijará las normas, criterios y procedimientos que deberán adoptar los gobernadores, alcaldes y demás funcionarios responsables del manejo de dichas entidades con el fin de adelantar la respectiva fase del proceso de consolidación, así como para la producción de la información consolidada que deberán enviar a la Abogacía General del Estado;

12. Expedir los actos administrativos que le correspondan, así como los reglamentos, manuales e instructivos que sean necesarios para la cabal defensa judicial del Estado colombiano.

13. Suscribir los contratos, y ordenar los gastos y pagos que requiera la Abogacía General del Estado, de conformidad con la ley.

14. Ejercer la representación legal de la Abogacía General del Estado, para todos los efectos legales.

15. Nombrar, remover y trasladar a los funcionarios de la Defensoría General del Estado, y

16. Las demás que le asigne la ley.

Artículo 5°. *Funciones de la Abogacía General del Estado.* La Abogacía General del Estado desarrollará las siguientes funciones:

a) Determinar las políticas, principios y normas que sobre defensa judicial y extrajudicial, que deben regir en el país para todo el sector público;

b) Llevar el registro de la defensa judicial del Estado, para lo cual expedirá las normas necesarias;

c) Elaborar el informe general litigioso del Estado colombiano y presentarlo al Congreso de la República, para su conocimiento y análisis, en el último período de sesiones de cada año;

d) Expedir las normas para el registro y contabilización de las obligaciones derivadas de la actividad litigiosa a favor y en contra del Estado;

e) Emitir conceptos y absolver consultas relacionadas con la interpretación y aplicación de las normas que rigen la materia;

f) Adelantar los estudios e investigaciones que se estimen necesarios para el mejoramiento de la defensa judicial del Estado;

g) Imponer a las entidades a que se refiere la presente ley, a sus directivos y demás funcionarios, previas las explicaciones de acuerdo con el procedimiento aplicable, las medidas o sanciones que sean pertinentes, por infracción a las normas y órdenes expedidas por Abogacía General del Estado.

## TITULO II

### DE LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA ABOGACIA GENERAL DEL ESTADO

Artículo 6°. *Apropiaciones resupuestales.* El Gobierno Nacional en el presupuesto anual de gastos, hará las apropiaciones y traslados necesarios, de tal manera que se garantice el correcto funcionamiento de la Abogacía General del Estado.

Artículo 7°. *Organización interna.* El Presidente de la República expedirá las normas correspondientes a la organización interna de la Abogacía General del Estado, creará las otras dependencias y cargos necesarios para su funcionamiento, determinará las funciones específicas y fijará las remuneraciones de los cargos adscritos a la misma, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

Parágrafo 1°. Para el correcto funcionamiento de la Abogacía General del Estado, el Presidente de la República podrá reestructurar el Ministerio del Interior y de Justicia, así como las demás entidades estatales con el fin de trasladar los abogados y funcionarios que sean necesarios para el correcto funcionamiento de la Abogacía General del Estado.

Parágrafo 2°. Las entidades estatales relacionarán los procesos judiciales que cursen en su contra y en forma semestral elaborar un boletín de demandantes del Estado, cuando el valor de las pretensiones supere una cuantía mayor a cincuenta (50) salarios mínimos mensuales

legales vigentes. Este boletín deberá contener la identificación plena del demandante, bien sea persona natural o jurídica, la identificación y monto económico de las pretensiones.

Las personas que aparezcan relacionadas en este boletín no podrán celebrar contratos con el Estado, ni tomar posesión de cargos públicos, hasta tanto demuestren su voluntad de lograr un acuerdo, mediante la acreditación de un proceso de conciliación en marcha.

El boletín será remitido al Abogado General del Estado durante los primeros diez (10) días calendario de los meses de junio y diciembre de cada anualidad fiscal. La Abogacía General del Estado consolidará y posteriormente publicará en su página Web el boletín de demandantes del Estado, los días 30 de julio y 30 de enero del año correspondiente.

La Abogacía General del Estado expedirá los certificados de que trata el presente parágrafo a cualquier persona natural o jurídica que lo requiera. Para la expedición del certificado el interesado deberá pagar un derecho igual al cinco por ciento (5%) del salario mínimo legal mensual vigente. Para efectos de celebrar contratos con el Estado o para tomar posesión del cargo será suficiente el pago de derechos del certificado e indicar bajo la gravedad del juramento, no encontrarse en situación de demandante del Estado o tener un proceso de conciliación en marcha.

La Procuraduría General de la Nación y demás órganos de control fiscal verificarán el cumplimiento por parte de las entidades estatales de la presente obligación.

Artículo 8°. Para garantizar el recaudo de los derechos generados por la expedición de los certificados relacionados con el boletín de los demandantes del Estado establecidos en esta ley, la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, asignará un código de identificación rentística en la estructura de la unidad presupuestal correspondiente a la Unidad Administrativa Especial, UAE, Abogacía General del Estado.

Artículo 9°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las demás normas que le sean contrarias.

*Gabriel Zapata Correa,*  
Senador de la República.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

Es altamente preocupante el gran número de condenas en contra de la Nación, por falta de una defensa adecuada y eficaz de los intereses del Estado, de ahí que se requiera proteger el patrimonio público ante las enormes erogaciones patrimoniales a que se ve sometido el erario.

Actualmente, el crecimiento inusitado de las demandas judiciales contra las diversas entidades públicas –que en la mayoría de los casos son susceptibles de ser condenadas–, no solamente por el acerbo probatorio que demuestra la acción y omisión antijurídica de sus agentes, sino por la precaria y deficiente defensa de quienes tienen la representación judicial de sus intereses, afecta de manera monumental y alarmante el erario, toda vez que la mayoría de entes estatales no cuentan con abogados expertos y especializados en atender las ingentes demandas contra los entes públicos.

Las condenas contra entidades públicas en los últimos diez años (1993-2003), ascendieron a la suma de 3.1 billones de pesos. Las condenas por acciones de reparación directa fueron por 120 mil millones en apenas tres años (1995-1997). Las condenas en acciones de controversias contractuales, fueron por la suma de 78.000 millones de pesos en tres años (1995-1997). Las condenas por demandas laborales administrativas, alcanzaron la suma de 22.000 millones de pesos en sólo tres años (1995-1997).

Las estadísticas especializadas dan cuenta de que actualmente existen más de 70.000 demandas contra entidades del orden nacional, cuyas pretensiones superan los 80 billones de pesos, en los que existe un alto grado de probabilidad de condena por más de 40 billones de pesos en los próximos años.

De ahí que se requiera la creación e implementación inmediata y prioritaria de una entidad encargada exclusivamente de defender los intereses del Estado, de proteger el patrimonio público y salvaguardar los recursos oficiales a través de la consolidación de buenas prácticas en la defensa judicial de la Nación, lo que redundaría en la disminución considerable y efectiva de las condenas adversas que afectan las finanzas públicas.

La Dirección de Defensa Judicial de la Nación, dependencia del Ministerio del Interior y de Justicia, curiosamente no tiene dentro de sus funciones la defensa judicial de la Nación y sólo se dedica a diseñar políticas de defensa judicial (ante jueces y tribunales) y no a la defensa jurídica integral del Estado colombiano, en todos sus frentes.

Hay que darle una atención prioritaria a la defensa jurídica de la Nación al nivel internacional, ante la arremetida de acciones litigiosas contra la soberanía del Estado como en el caso de Nicaragua y por las condenas que se vislumbran ante las demandas contra el Estado por violación de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Por ende, se requiere la creación de una Abogacía General de la Nación (o Abogacía General del Estado), ente encargado exclusivamente de defender los intereses del Estado, de proteger el patrimonio público y salvaguardar los recursos oficiales, cuyo director será un Abogado General de la Nación y 32 abogados regionales, uno en cada departamento, cuyas funciones sean las de defensa, consulta y asesoría del Estado en todas sus dependencias del orden nacional, en asuntos de contratación pública, licitaciones, defensa de la ley y en general atender los diversos procesos contra los entes públicos nacionales, al nivel interior y exterior.

Hoy está en auge esta figura en la comunidad internacional, así, en países como Francia, Italia, Alemania, Gran Bretaña y los Países Escandinavos, existe un ente del más alto nivel encargado de defender al Estado. En los Estados Unidos existe el Secretario de Justicia (Attorney General), que entre otras funciones, tiene la de defensa, consultoría y asesoría al Presidente y las demás Secretarías (Ministerios) del Estado.

Por las anteriores razones, solicito respetuosamente a los honorables Congresistas, apoyar esta iniciativa que redundará en beneficio del patrimonio público, pues se ahorrarían billones de pesos de las finanzas públicas, que son recursos de todos los colombianos.

*Gabriel Zapata Correa,*  
Senador de la República.

#### SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 26 del mes octubre del año 2005, se radicó en la plenaria del Senado el proyecto de ley número 164, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Gabriel Zapata Correa*.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud,*

#### SENADO DE LA REPUBLICA

##### SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 26 de octubre de 2005

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 164 de 2005 Senado, *por la cual se crea la Abogacía General del Estado, se dictan normas para su funcionamiento y se determina su estructura y organización*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de

ley, es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

#### PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

26 de octubre de 2005

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

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República,

*Claudia Blum de Barberi.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

\* \* \*

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 165 DE 2005 SENADO

*por medio de la cual se reforma el artículo 90 de la Ley 142 de 1994.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Suprímase el artículo 90.2 de la Ley 142 de 1994.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su sanción.

*Dilian Francisca Toro Toro*, Senadora de la República; *Eduardo Sanguino Soto*, Representante a la Cámara.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

La norma acusada artículo 90.2 de la Ley 142 de 1994, es del siguiente tenor: “Un cargo fijo que refleje los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario independientemente del uso”.

Este artículo vulnera los artículos 2°, 333, 334, 365 y 366 de la Constitución Política.

Dicho artículo atenta contra la prosperidad general, especialmente contra la economía de los sectores más vulnerables de la población y el servicio a la comunidad, fines del Estado Social, en consideración a ello, no puede cobrarse un cargo fijo independiente del consumo del servicio, pues esto genera mayores costos que no reflejan la real utilización del mismo.

La norma que se acusa, infringe el artículo 333 Superior, que señala que la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro del bien común. La norma que se acusa, establece a cargo del usuario un costo fijo, sobre una actividad productiva, sobre el cual él sólo es el beneficiario o cliente.

No existe una prevalencia del interés social, ni del bien común cuando en una actividad particular emprendida por unos pocos, los usuarios deben asumir sus costos fijos, como si fueran los empresarios de dicha actividad.

El precio es el único monto que debe asumir el usuario, y del cual el empresario debe sostener su actividad productiva, como ocurre con todas las empresas existentes en el mercado, por ende resulta flagrantemente arbitrario, que de manera sucesiva e independientemente del precio pagado por el servicio, el usuario deba adicionalmente asumir los costos fijos (cargo fijo) de un servicio que no presta sino que recibe.

Se infringe el artículo 366, porque la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios es un deber social del Estado, y se corrompe esa finalidad del Estado, cuando esa prestación eficiente depende del pago o no de los costos fijos de una actividad económica, que condiciona su acceso al servicio con un cargo fijo aun cuando pagan el precio del servicio.

Hay que recordar a la Doctrina Francesa, que esgrimió el concepto de León Duguiat, que argüía: “El Estado es un organismo social constituido esencialmente por el conjunto de servicios públicos”.

En cuanto a la discusión del cargo fijo en los servicios públicos, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, propuso su eliminación de los consumos básicos de los hogares colombianos, propuesta que generó un debate entre el Gobierno y las empresas prestadoras de dichos servicios.

El cargo fijo, es una carga que representa una buena parte del valor total de la factura y tiene mucho peso cuando el inmueble está vacío, y sin embargo el propietario debe pagarlo.

Se ha llegado a discutir si este mencionado cobro, se trata de una carga impositiva. El llamado cargo fijo en forma por demás clara registraba según un sector de la jurisprudencia administrativa las características de un impuesto.

El artículo 128 de la Ley 142 de 1994, dispuso que la empresa presta los servicios públicos al usuario ha cambio de un precio, ese precio no tiene una finalidad tributaria sino técnica y operativa. De tal forma que las tarifas deben atender a los principios de eficiencia económica y suficiencia financiera, y deben reflejar por tanto los costos y gastos propios de la operación. El precio pagado por el usuario debe reflejar la remuneración de todos los factores e insumos usados para que el servicio llegue a él, tal como sucede en todos los productos y servicios que se consumen.

El cobro del cargo básico da un amplio beneficio a favor del empresario, en detrimento y a costa del usuario que se encuentra en posición vulnerable.

Como tal los usuarios de servicios públicos deben pagar sólo el consumo, no los costos operacionales y administrativos que le quieren imponer al cargo fijo, estos los debe asumir la empresa no el usuario, con esto quiero restablecer el derecho de los colombianos que sufren con la injusta carga económica en sus recibos, este cobro es una obligación injustificada que sufren los colombianos.

Por lo que solicito a mis colegas del Congreso me acompañen en tan justo proyecto de ley en beneficio del pueblo colombiano.

*Dilian Francisca Toro Toro*, Senadora de la República; *Eduardo Sanguino Soto*, Representante a la Cámara.

## SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 26 del mes de octubre del año 2005, se radicó en este despacho el proyecto de ley número 165, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora *Dilia Francisca Toro Toro*.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud*,

## SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 26 de octubre de 2005

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 165 de 2005 Senado, *medio de la cual se reforma el artículo 90 de la Ley 142 de 1994*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud*.

## PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPUBLICA

26 de octubre de 2005

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

Cumplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República,

*Claudia Blum de Barberi*.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud*.

# PONENCIAS

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 08 DE 2005 SENADO

*por el cual se modifica el artículo 151 de la Constitución Política.*

Bogotá, D. C., 27 de octubre de 2005.

Doctor

HERNAN ANDRADE

Presidente Comisión Primera

Senado de la República

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2005 Senado, *por el cual se modifica el artículo 151 de la Constitución Política*.

Señor Presidente:

En cumplimiento del encargo impartido, nos permitimos poner a su consideración para discusión de la honorable Comisión, el informe de ponencia al proyecto de acto legislativo *por el cual se modifica el artículo 151 de la Constitución Política*.

### 1. Antecedentes

El Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2005 Senado, tiene por objeto modificar al artículo 151 de la Carta Política, y fue

presentado por los honorables Senadores Alvaro Araújo, Guillermo Gaviria, Samuel Moreno, Luis Elmer Arenas, Miguel de la Espriella, Luis Humberto Builes, Vicente Blel, Pedro Alberto Mora y William Montes.

### 2. Contenido del proyecto

El proyecto objeto de la presente ponencia busca modificar el artículo 151 de la Carta Política, en el cual se establecen las materias que deben ser reguladas por el legislador a través de leyes orgánicas, para adicionar a este tipo de normas aquellas que se expidan para “*la aprobación de reformas tributarias, y creación y régimen de contribuciones parafiscales*”.

El Constituyente de 1991, sometió al trámite de leyes orgánicas, las cuales requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara, los siguientes aspectos: el Estatuto del Congreso, las normas sobre la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y de la ley del plan general de desarrollo y aquella que asigna las competencias normativas a las entidades territoriales.

Tal como lo ha afirmado la Corte Constitucional, este tipo de leyes<sup>1</sup> “*se constituyen en reglamentos que establecen límites procedimentales,*

1 Sentencia C-423/95.

para el ejercicio de la actividad legislativa, en el caso de las leyes ordinarias en general y en el de ciertas y determinadas leyes en especial; son normas de autorreferencia para quienes tienen la facultad de expedirlas y posteriormente desarrollar la materia de la cual tratan, a través de leyes ordinarias”.

Por lo tanto, la reforma propuesta implicaría la creación de un conjunto de normas que fijarían los límites procedimentales a que estaría sujeto el Congreso para la expedición de disposiciones en materia tributaria, con el fin de racionalizar el trámite legislativo de este tipo de leyes.

### 3. Conveniencia del proyecto

La creación de una ley orgánica que fije las pautas para la expedición de leyes tributarias, contribuiría no sólo a fomentar la transparencia en el proceso de formación de las leyes, sino que adicionalmente favorecería el fortalecimiento del sistema tributario colombiano.

Al respecto, uno de los aspectos que han sido más controvertidos en la actualidad en los estudios que se han realizado sobre incidencia indebida en la formación de las leyes, es la forma desordenada y algunas veces improvisada en que se han tramitado las reformas tributarias. En efecto, en la intervención que realizó ante el honorable Congreso de la República Luis Jorge Garay en su calidad de director del estudio de la Contraloría sobre exclusión social, el citado académico manifestó en relación con el tema lo siguiente:

*“El país se ha visto embarcado en un proceso permanente de reformas tributarias infructuosas que no atienden a dos propósitos básicos fundamentales: En primer lugar, proveer de una manera estable y previsible los recursos necesarios para avanzar en el doble propósito de la estabilidad y la distribución social, y en segundo lugar, tampoco a través de las reformas tributarias se ha avanzado en la necesidad imperiosa de transformar estructuralmente la estructura tributaria del país. Hoy, el país ha venido acumulando a través de múltiples reformas tributarias una estructura que es ineficiente, que es regresiva, que es concentradora de ciertos poderes y privilegios, no necesariamente justificados socialmente, y más grave aún, que tampoco provee el monto de recursos necesarios para avanzar hacia la estabilidad y el desarrollo”.*

En igual sentido, la Corporación Transparencia por Colombia en su reciente estudio ‘Riesgos de incidencia indebida de intereses particulares en la formación de las leyes’, publicado en julio del presente año, resaltó en relación con las deficiencias en el trámite de reformas tributarias los siguientes aspectos:

*“Todas las leyes que se tramitan en el Congreso, pero en particular las reformas tributarias que están tan sujetas al cabildeo, deberían tener un análisis muy detallado de los beneficios y costos que tiene, para la sociedad como un todo, cada una de las decisiones que allí se toman, para ilustrar mejor el debate sobre las mismas y facilitar la comprensión, no sólo de los congresistas, sino de la opinión pública. Es más, todas las decisiones que favorecen de manera directa sectores particulares, a través de las exenciones y otros beneficios, deberían tener como soporte una valoración clara de cómo estos sectores van a impactar positivamente a la sociedad, de tal manera que los indicadores surgidos de esta valoración puedan ser monitoreados en el tiempo y servir de soporte para que el Congreso decida sobre el mantenimiento o eliminación de estos beneficios”.*

Por lo tanto, la expedición de una serie de disposiciones que determinen los parámetros a los que debe sujetarse el Congreso en el trámite de normas tributarias, contribuirá al ejercicio racional y ponderado de la facultad impositiva, aislándola de toda incidencia indebida, puesto que se contará con unas reglas predeterminadas, lo que permitirá la utilización del espacio para el debate en la determinación de las consecuencias positivas y negativas que la norma acarrea.

Por otra parte, la creación de una ley orgánica de la tributación también favorecerá el fortalecimiento del sistema tributario colombiano, toda vez que la existencia de unas reglas claras sobre las condiciones

en que puede modificarse la estructura impositiva en desarrollo de los principios de equidad, eficiencia y progresividad consagrados en el artículo 363 de la Carta Política, permitirá que se planifiquen los impuestos necesarios para que el Estado pueda cumplir con sus fines, pues tal como lo manifiesta el tratadista Mauricio Plazas Vega<sup>2</sup>, “una de las condiciones primordiales del sistema tributario radica en el aspecto jurídico. Sin una verdadera racionalidad jurídica, no es posible que el conjunto de tributos tenga eficaz vigencia práctica”.

Dicha racionalidad sólo puede conseguirse si se establecen unos parámetros mínimos que doten de cierta estabilidad a las disposiciones tributarias, y que eviten que en el proceso de formación de las leyes estas se vean afectadas por influencias indebidas que buscan obtener privilegios particulares en perjuicio del principio de igualdad por el que debe propender el sistema tributario.

Por último, y con el fin de precisar el alcance de la ley orgánica de tributación, se propone una modificación al artículo 1° del proyecto, que se encuentra en el pliego anexo. El cambio citado tiene los siguientes objetivos:

Se determina el alcance que debe tener en materia orgánica el estatuto de tributación, a fin de no vaciar el contenido de las leyes ordinarias en dichas materias. Esos aspectos puntuales corresponden a:

Los principios y normas generales a los cuales se sujetarán la creación, aprobación, modificación de un tributo, incluyendo cualquiera de las manifestaciones impositivas del Estado. De igual manera, se reconoce que la autorización conferida a una entidad territorial para la imposición de un tributo, también se sujetará a los parámetros señalados por el estatuto orgánico de tributación.

Igualmente, se ordena el establecimiento de un marco general para la administración y el manejo de las contribuciones parafiscales, pues como se señala en la exposición de motivos, el fin para el cual fueron creadas mediante la Ley 101 de 1993, no ha sido cumplido, toda vez que leyes posteriores le han restado eficacia al mandato inicial.

### 4. Proposición

Con fundamento en las consideraciones expuestas, dese primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2005 Senado, por el cual se modifica el artículo 151 de la Constitución Política, con base en el pliego de modificaciones anexo.

*Germán Vargas Lleras*, Ponente Coordinador, *Héctor Helí Rojas*, Ponente.

## PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 08 DE 2005 SENADO

por el cual se modifica el artículo 151 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Elaboración del Estatuto Orgánico de Tributación.* El artículo 151 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, los principios y normas generales que le permitan crear, aprobar, autorizar, modificar o suprimir un tributo así como predeterminar sus elementos esenciales y establecer el marco normativo que fije el régimen para la imposición, administración y destinación de contribuciones parafiscales, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

2 Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario. Editorial Temis, 2000.

Artículo 2°. *Vigencia.* El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

*Germán Vargas Lleras y Héctor Helí Rojas.*

\*\*\*

### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE**

#### **AL PROYECTO DE LEY NUMERO 05 DE 2005 SENADO**

*disposiciones por medio de las cuales se previene daños a la salud de los menores de edad, la población no fumadora y se estipulan políticas públicas para la prevención del consumo del tabaco y sus derivados en la población colombiana.*

Bogotá, D.C., 26 de octubre de 2005

Doctora

CLAUDIA WILCHES

Vicepresidenta Comisión Séptima Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Respetada doctora:

En cumplimiento con lo dispuesto por la Mesa Directiva de la honorable Comisión Séptima del Senado de la República, nos permitimos rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 05 de 2005 Senado, *disposiciones por medio de las cuales se previene daños a la salud de los menores de edad, la población no fumadora y se estipulan políticas públicas para la prevención del consumo del tabaco y sus derivados en la población colombiana*, de quien es autora la honorable Senadora Dilian Francisca Toro, con las siguientes consideraciones:

#### **Objetivo del proyecto**

El presente proyecto de ley tiene como objetivo, garantizar el derecho a la salud de los menores de dieciocho (18) años de edad y, la población no fumadora, así como también regular la prohibición al consumo, venta, distribución, publicidad y promoción del tabaco y sus derivados, mediante herramientas de prevención y control creando programas de salud y educación, con el propósito de disminuir su consumo. Estipula además, las acciones correspondientes a la contravención de las disposiciones contempladas en la ley.

#### **Del contenido del proyecto de ley**

El proyecto está constituido por veinticinco (25) artículos en su totalidad, dispuestos en siete (7) capítulos de la siguiente manera: El primer artículo se refiere al objeto de la ley, el cual pretende garantizar el derecho a la salud que tienen los menores de edad frente al consumo, venta y distribución del tabaco y sus derivados, así como también a los no fumadores, o fumadores pasivos. Para garantizar este derecho, hay que regular las prohibiciones en cuanto a la venta, publicidad, promoción y consumo del cigarrillo y aplicar las sanciones correspondientes con el fin de tutelar la salud de estas personas. Paralelo a ello, se deben crear y aplicar programas de educación y prevención en los menores, con el propósito de generar conciencia y retardar o evitar el consumo del cigarrillo en la población objeto del presente proyecto de ley.

El Capítulo I, recoge el artículo segundo (2°), el cual presenta las disposiciones sobre la venta de productos de tabaco a los menores de edad. Específicamente se prohíbe la venta directa e indirecta del tabaco y sus derivados, a los menores de dieciocho (18) años, en cualquiera de sus presentaciones, ya sea por unidad o en paquetes. Como complemento de esta prohibición, se exigirá a los vendedores y expendedores de estos productos, un anuncio claro en donde se especifique la prohibición de la venta a menores de 18 años. A su turno como medida de control, deberán las autoridades efectuar inspecciones a los puntos de ventas con el fin de verificar el cumplimiento de la norma.

El Capítulo II, contempla las disposiciones para prevenir el consumo de tabaco y sus derivados en menores de edad y en la población no fumadora. Comprende los artículos tercero (3°) al séptimo (7°); aquí

en cabeza del Ministerio de la Protección Social y de acuerdo con las políticas de salud pública, se formularán, aplicarán, revisarán y actualizarán periódicamente los planes y programas nacionales multisectoriales integrales, para el control del tabaquismo en la población objeto de este proyecto de ley. De igual manera se incluye la participación de comunidades indígenas y afrocolombianas en estos programas y para que se logre sus objetivos, el Ministerio capacitará a profesionales de la salud, trabajadores de la comunidad, educadores y todas las personas que por su profesión u oficio, estén involucradas en el tema. Estos planes y programas estarán orientados a los efectos nocivos del tabaquismo, las enfermedades que este ocasiona y la mortalidad que se presenta por su consumo. Se incluirán en toda la educación formal e informal, involucrando en ellos al cuerpo docente de todos y cada uno de los niveles educativos. Como complemento a lo anterior, y con el fin de reforzar estos mensajes, la Comisión Nacional de Televisión, destinará espacios en forma gratuita en horarios de alta sintonía, tanto por los medios ordinarios como por los canales de suscripción.

En el Capítulo III, se configuran las disposiciones para evitar los efectos negativos en la salud de menores de edad y fumadores pasivos, ocasionados por el consumo del cigarrillo, la cual es estimulada por los medios publicitarios. Se incluyen en este Capítulo los artículos del octavo (8°) al catorce (14). Específicamente se habla del contenido de la publicidad en los medios de comunicación en general, como son la televisión, radio, boletines, revistas, periódicos, cine, internet, vallas o similares, los cuales promueven el consumo del tabaco y sus derivados.

El Capítulo IV, incluye los artículos quince (15) al diecisiete (17) y, en él se plantea la prohibición de ofrecer muestras de tabaco y sus derivados y promocionarlos en forma gratuita a los menores de edad. De igual manera, se prohíbe el patrocinio de eventos deportivos o culturales, con el propósito de promocionar el consumo de cigarrillos y sus derivados de alguna marca específica. Para este tipo de evento se debe tener claridad que las personas convocadas a ese acto cultural o deportivo sean mayores de 18 años. Tampoco, se permitirá el patrocinio de una marca de productos de tabaco a un equipo, o, personas en actividades culturales o deportivas. Se permite el patrocinio de manera institucional, es decir, cuando el nombre de la corporación o compañía sea el mismo que el de una marca de cigarrillos.

En el Capítulo V, se encuentran las disposiciones para restablecer los derechos de las personas no fumadoras frente al consumo de tabaco. Específicamente el artículo dieciocho (18), contempla los derechos de las personas no fumadoras y el artículo diecinueve (19), establece las prohibiciones al consumo de tabaco y sus derivados en espacios públicos y privados. Se permite sin embargo, la creación de espacios adecuados en entidades públicas y privadas, para los fumadores, siempre y cuando no afecte la salud de los fumadores pasivos y de los menores de edad y, cuenten con la ventilación permanente y adecuada.

En cuanto al régimen de sanciones, este está incluido en el Capítulo VI y, en él se da la oportunidad a toda persona para acudir ante las autoridades competentes, cuando se sienta vulnerada por el incumplimiento de las disposiciones consagradas en la presente ley. Asimismo, se establecen las sanciones para las personas que incumplan con lo establecido en la norma, y se destaca que si los infractores son servidores públicos, se les aplicará las sanciones establecidas en el Código Disciplinario Único o Ley 200 de 1995. El artículo 22 especifica los procedimientos que deben realizar las autoridades competentes como es la inspección aleatoria a los puntos de venta, para así garantizar el cumplimiento de la presente disposición; para ello, se tendrán las mismas sanciones contempladas en el Código de Policía, el Estatuto del Menor y demás normas vigentes al respecto. En cuanto a la destinación del recaudo por concepto de las sanciones estipuladas en la ley, este será entregado al Instituto Nacional de Cancerología-Empresa Social del Estado. Por último, el Capítulo VII, hace referencia

a las disposiciones finales en sus artículos veinticuatro (24) y veinticinco (25), en cuanto a la aplicación, promulgación y vigencia de la ley.

### Marco Conceptual y Desarrollo del Tema

El presente proyecto de ley nace del Convenio Marco para el Control del Tabaco, de la Organización Mundial de la Salud, OMS, de la cual Colombia hace parte y esto, la obliga a dar cumplimiento a lo establecido en el Convenio Marco, por cuanto la adopción del convenio y su correspondiente reglamentación, la convierte en rango constitucional.

El tabaquismo a nivel mundial se considera como uno de los problemas más importantes en salud pública, que debe ser retomado por los gobiernos, ya que según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), unos 5 millones de personas fallecen anualmente debido a las enfermedades ocasionadas por el consumo del tabaco. Cada cigarrillo significa para el fumador de 5 a 20 minutos de vida menos; se espera que para el año 2030, mueran alrededor de 10 millones de personas, de las cuales el 70%, se presentaría en países pobres.

La Organización Mundial de la Salud, reconoce que la propagación de la epidemia del tabaquismo, es un problema mundial con graves consecuencias para la salud pública, lo que requiere la más amplia cooperación internacional posible y la participación de todos los países (incluida Colombia), en una respuesta internacional eficaz, apropiada e integral. Como resultado del trabajo que han realizado los países miembros de la OMS, para contrarrestar los efectos del tabaquismo en el mundo, y a pesar de la oposición de las transnacionales del tabaco, el 21 de mayo de 2003, se celebró en la ciudad de Ginebra, la Asamblea Mundial de la Salud, en la cual se adoptó por unanimidad, el Convenio Marco para el Control del Tabaco.

Este Convenio consta de once (11) partes y treinta y ocho (38) artículos, que brindan nuevas herramientas para combatir el consumo de tabaco, permitiendo aplicar enfoques innovadores en esta área y una voluntad política sostenible para reducir significativamente las enfermedades causadas por el tabaquismo y el daño al medio ambiente. Además, alienta a los países miembros de la Organización Mundial de la Salud a aplicar medidas que vayan más allá de las estipuladas en el Tratado Internacional.

El objetivo fundamental del Convenio Marco es proteger a las generaciones presentes y futuras, contra las devastadoras consecuencias sanitarias, sociales, ambientales y económicas del consumo del tabaco y, de la exposición al humo del mismo, proporcionando un marco de medidas de control que habrán de aplicarse al nivel nacional, regional e internacional, a fin de reducir de manera continua y sustancial, la exposición al humo del tabaco y la prevalecía de su consumo.

El convenio Marco plantea las siguientes medidas para su desarrollo y cumplimiento, a saber:

– *Impuestos.* Se debe establecer a los productos del tabaco políticas tributarias y de precios que permitan disminuir su consumo, en particular entre los jóvenes y, exige a los países miembros de la Organización Mundial de la Salud, que tengan presente los objetivos de salud pública al aplicar las políticas relacionadas con los impuestos y precios de los productos de tabaco.

– *Etiquetado de los productos de tabaco.* Se propone que los productos contengan advertencias sanitarias claras, visibles, en forma de texto, imágenes o una combinación de ambas, que ocupen el 50% o más de la superficie expuesta del producto pero no menos del 30%. Además, en el etiquetado se prohíben usar términos confusos, que den la falsa impresión de que un producto es menos nocivo que otros, a veces, mediante expresiones como “suave”, o “con bajo contenido de alquitrán”.

– *Publicidad.* Promover una prohibición total de la publicidad, patrocinio y promoción de los productos de tabaco. Tal medida tendría un importante efecto de reducción del consumo de estos productos

especialmente en los jóvenes. Se pide a los países, que procuren hacer progresos para conseguir una prohibición completa en términos de los cinco años siguientes a la entrada en vigor del convenio. De no ser posible la prohibición total, por disposiciones constitucionales, se debe restringir la publicidad, promoción y patrocinio del tabaco, dentro de los límites que marque la legislación de los países.

– *Educación, comunicación, formación y concientización del público.* Se debe promover y fortalecer la concientización del público, sobre el control del tabaco utilizando de forma apropiada todos los instrumentos de comunicación disponibles. Los países deben contar con programas integrales y eficaces de educación y concientización del público, sobre los riesgos que trae para la salud el consumo de tabaco y la exposición al humo del mismo, incluidas sus propiedades adictivas, así como, los beneficios que reporta el abandono de dicho consumo y los modos de vida sin tabaco.

Además, se pretende promover la concientización y la participación de organismos públicos, privados y organizaciones no gubernamentales, y no asociadas a la industria tabacalera, en la elaboración y aplicación de programas y estrategias intersectoriales de control del tabaco.

– *Protección contra la exposición al humo de tabaco.* Se adoptará y aplicará, en áreas de la jurisdicción nacional existente, y conforme determine la legislación nacional, medidas legislativas, ejecutivas, administrativas y en caso de ser necesario, otras medidas eficaces de protección contra la exposición al humo del tabaco, en lugares de trabajo interiores, medios de transporte público, lugares públicos, cerrados y, según proceda, otros lugares públicos, y se promoverá activamente la adopción y aplicación de esas medidas en otros niveles jurisdiccionales.

– *Protección del medio ambiente y de la salud de las personas.* Prestar debida atención a la protección ambiental y, a la salud de las personas en relación con el medio ambiente, en relación con el cultivo de tabaco y la fabricación de productos del mismo, en sus respectivos territorios.

De otra parte hace referencia el Convenio, a las medidas que se deben adoptar para prohibir la *venta de tabaco a menores de edad*, generar programas de educación que prevengan el consumo del cigarrillo, promover tratamientos que ayuden a las personas a abandonar el consumo de tabaco, y plantea las medidas que pueden los países parte implantar para eliminar el comercio ilícito de los productos de tabaco.

Teniendo en cuenta lo anterior, y conedores que el aumento del consumo del tabaco está generando un grave problema de salud, tanto a quien lo consume como al fumador pasivo y especialmente, el incremento se está presentando en los menores de edad, es deber de la OMS y los países parte, adoptar medidas encaminadas a controlar y restringir la promoción, venta y consumo indiscriminada del tabaco y sus derivados.

Estos derechos fundamentales se encuentran instituidos en la Constitución Política, es así como en el artículo 11, encontramos: “El derecho a la vida es inviolable”, pero para conservar la vida, le corresponde al Estado proporcionar los medios para que esta se dé en un ambiente sano; lo cual se corrobora en el artículo 79: “Derecho a un ambiente sano”; siendo esto de mandato constitucional, es menester tomar medidas que permitan que las personas puedan preservar la vida y la salud libre de toxinas que afectan su desarrollo, bienestar físico y mental, y prevenir de esta manera el incremento de enfermedades de alto riesgo como es el cáncer de pulmón, ya sea porque se consume el tabaco libremente, o porque quienes son fumadores pasivos se encuentran en alto riesgo de adquirir este tipo de penosas enfermedades. De igual forma le corresponde al Estado colombiano por mandato constitucional velar por la protección de los jóvenes y es así como en el artículo 48, se establece la: “Protección de los jóvenes. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral”. En esa protección y formación integral, se encuentra inmerso el proteger la

salud de estos jóvenes, y prevenirlos a través de campañas educativas las consecuencias del consumo de cigarrillo a tan temprana edad. Cabe resaltar que no solamente los jóvenes se encuentran inmersos en este problema, de acuerdo con investigaciones realizadas por la misma OMS, el incremento del tabaco se ha visto en forma alarmante en la población infantil y de acuerdo con ello, es de suma importancia proteger los Derechos de los Niños, tal como se acordó en la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979. Este derecho se encuentra consagrado en la Constitución Colombiana en el artículo 44: "Protección de la niñez. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad... Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás".

Basados en lo anterior, y teniendo en cuenta que siendo Colombia un Estado Social de Derecho, este debe velar por la protección de los ciudadanos y prestar la asistencia necesaria para que se garanticen la vida digna, el bienestar general físico y mental y el progreso de la comunidad. Esto nos lleva a plantear entonces un proyecto de ley que adopte las disposiciones o acuerdo establecido en el Convenio Marco de la OMS, para el control del tabaco, en cuanto a su objetivo, principios, obligaciones generales, medidas relacionadas con la reducción de la demanda del tabaco, de la reducción de la oferta de tabaco, de la protección del medio ambiente y, de los recursos financieros que se deben apropiarse para la implementación de los programas educativos y de prevención, sobre el consumo del tabaco y sus derivados, así como también la adopción de alternativas económicamente viables a la producción de tabaco, entre ellas la diversificación de cultivos.

Se debe recordar que en Colombia, con el ánimo de dar un manejo a esta problemática, se creó la Ley 30 de 1986 "por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones", en sus capítulos tercero y cuarto, incluyen las campañas de prevención contra el consumo del alcohol y del tabaco, y el control de la importación, fabricación y distribución de sustancias que producen dependencia, tratan de prevenir y controlar esta situación, pero esta, no ha sido suficiente y por lo tanto, se debe optar por una ley específica que recoja todos los aspectos contemplados en el Convenio Marco, el cual nace de los estudios realizados por diferentes países del mundo, sobre los comportamientos de los fumadores y los efectos del tabaco tanto en la población fumadora como en la pasiva. Las estadísticas muestran, que es precisamente en la adolescencia, cuando las personas en general, se inician en el consumo del tabaco.<sup>1</sup> Es por ello, que el presente proyecto de ley, se orienta fundamentalmente, a los daños causados en la salud de los menores de edad, el consumo de tabaco y sus derivados.

La adolescencia se caracteriza por la búsqueda de la identidad, de la autoimagen, de la autoestima y por todos estos comportamientos, es un período que definirá futuros comportamientos y estilos de vida. Puede ser para el joven, un momento de inseguridad en el que la pertenencia a un grupo, la identidad y aceptación de sí mismo, le puede llevar a comportamientos poco saludables. Entre los diferentes ritos<sup>2</sup> de iniciación con los que los jóvenes buscan aceptación del grupo de amigos, y así ser reconocidos como personas mayores, consiste en la iniciación en el hábito de fumar.

Este comportamiento se presenta alrededor de los trece (13) y diecisiete (17) años<sup>3</sup>. Al interrogar a los adultos fumadores, sobre el momento de iniciación del hábito de fumar, la gran mayoría (si no todos) se remontan a su adolescencia, es un fenómeno bastante inusual que una persona que no ha experimentado con el cigarrillo durante la adolescencia, termine siendo un fumador. De hecho, se ha determinado que entre una tercera parte y la mitad de los adolescentes, que han probado ocasionalmente el cigarrillo, terminan convirtiéndose en consumidores habituales. Con estos datos, el proyecto de ley busca generar una política de prevención del tabaquismo, la cual debe estar dirigida a este grupo de población, pero paralelo a ello, hay que

desarrollar medidas que prohíban en los menores el consumo de cigarrillo y sus derivados.

Desde antes de 1988, diversas asociaciones médicas americanas e internacionales han señalado que la nicotina cumple criterios suficientes como para ser considerada una sustancia adictiva, pues tiene efectos psicoactivos sobre el tejido cerebral, se acompaña de uso compulsivo (a pesar del deseo o la intención de evitar su consumo) y la suspensión de la administración del compuesto genera cambios físicos y psíquicos propios de la dependencia.

Aunque las compañías productoras de tabaco consideran que la decisión de fumar es una elección adulta y libre, no deja de sorprender que al analizar las estrategias comerciales y de mercadeo de estas compañías, sea evidente un marcado interés por los consumidores jóvenes, expresado entre otras cosas en el apoyo o financiación de equipos deportivos, eventos musicales y otras actividades propias de la juventud, vinculando al tabaco con conceptos tales como recreación, salud, aceptación y relevancia social, actividades excitantes y afirmación de la personalidad, situación que pretende erradicar el proyecto de ley en estudio. Por otra parte, en la medida en que el número de usuarios del tabaco se reduce a consecuencia de la muerte de los mismos o el abandono del hábito por adultos conscientes, el interés de la industria se orienta a la captación de clientes de menor edad, que reemplacen estas vacantes en el mercado.

La adicción a la nicotina entre los menores de edad, tiende a aumentar debido, entre otros factores, al efecto de las estrategias comerciales, a las características psicológicas de esta población en particular, y a las facilidades para la adquisición del producto. No solamente, se encuentra en su presentación tradicional sino que también comprende otras presentaciones comerciales, como el tabaco en polvo, o para mascar. Se ha encontrado que una de cada cuatro personas, consumidoras de tabaco no inhalable, se encuentran por debajo de los 19 años de edad. La epidemia de adicción a la nicotina entre los jóvenes, sin lugar a dudas, acarreará graves consecuencias sobre la salud pública no solo en nuestro país sino en todo el mundo, pues el hábito de fumar es una causa de mortalidad anual superior incluso al Sida, los accidentes automovilísticos, los homicidios o el uso de drogas ilegales.

### **El tabaquismo**

Mucho se habla pero poco se conoce sobre los impactos lesivos del tabaquismo. Esta es la adicción crónica generada por el consumo del tabaco, que según especialistas en la materia produce tanto dependencia física como psicológica, así como daños irreversibles a la salud de los consumidores de forma directa e indirecta, es decir, aquellas personas que inhalan involuntariamente el humo del tabaco especialmente niños, mujeres embarazadas y adultos mayores. La nicotina, sustancia presente en el humo, es la que causa la dependencia.

#### **Consumo Aparente de Cigarrillos en Colombia<sup>4</sup>**

En Colombia el tabaco es consumido en todos los estratos socioeconómicos y en todas las regiones del país, principalmente en forma de cigarrillos. Según la encuesta de ingresos y gastos del DANE, las familias colombianas destinan en promedio \$23.788 mensuales (pesos para el año 2002), para la compra de productos elaborados con tabaco (cigarrillos, cigarros, picadura, etc.), pero principalmente

1 JIMÉNEZ RUIZ y SOCIEDAD ESPAÑOLA DE NEUMOLOGÍA Y CIRUGÍA TORÁCICA. "Tabaquismo". Manuales SEPAR. Madrid. 1995. 138 p.

2 BALLESTÍN, Manuela: "Tabaquismo. Una intervención integral". Revista Universidad de España N° 151, p. 21-26.: Madrid. Marzo de 1991.

3 CONSEJERÍA DE SALUD DE LA COMUNIDAD DE MADRID. "El discurso de las personas ex fumadoras en torno al consumo de tabaco". Documentos técnicos de Salud pública. N° 4. 1992. 180 p.

4 COLOMBIA, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Observatorio Agrocadenas. Documento de Trabajo N° 55. Bogotá: Marzo. 2005.

cigarrillos, a los cuales se destina el 99% de estos recursos. En algunas áreas rurales es popular el consumo de cigarros criollos y en los últimos años ha aumentado la importación de cigarros puros. El gasto mensual de las familias en los productos elaborados con tabaco representa el 4,4% del gasto total en alimentos y bebidas.

El consumo aparente de tabaco en Colombia creció cerca del 5,1% anual durante el período 1991-2003. Este comportamiento es contrario al presentado en general en el mundo, donde el consumo se redujo en 1,46% anual durante estos años. La reducción en el consumo mundial está explicada por el estancamiento en la producción y las fuertes campañas emprendidas por los organismos de salud en los países desarrollados, que condujeron a que en estos países disminuyeran la demanda. Por ejemplo, en Estados Unidos el consumo aparente se redujo en casi un 3% anual, en Italia el 2% y en Japón el 1%.

En los países desarrollados se han emprendido fuertes campañas que buscan desestimular el consumo de los derivados del tabaco, especialmente el cigarrillo, debido a los problemas que este genera en la salud de los consumidores y los altos costos en los tratamientos que por estas enfermedades deben enfrentar los sistemas nacionales de salud.

Respecto a las medidas antitabaquismo, fumar en Colombia es menos restringido que en cualquier parte del mundo, muy pocos restaurantes colombianos tienen áreas de no fumadores, se permite fumar en muchas empresas privadas y entidades oficiales escenarios, que pretenden ser regulados con el proyecto de ley que se analiza.

### **Problemas de Salud**

El humo del tabaco ejerce un claro efecto nocivo y letal sobre la salud de las personas y el medio ambiente. Esta es una mezcla compleja, de más de 4000 sustancias, entre las más conocidas tenemos, nicotina, monóxido de carbono, alquitrán, por mencionar algunas y es sabido que una parte importante de estas sustancias son altamente tóxicas para el ser humano. Pero lo más grave de este problema, es la constatación científica que da muestras de que más de 40 de estos compuestos están asociados al cáncer.

El tabaco es causante directo o factor de riesgo de muchas enfermedades como los trastornos cardiovasculares, respiratorios (enfisema pulmonar, bronquitis crónica), cerebrales (trombosis, infartos), cáncer (pulmón, faringe, esófago, vejiga, páncreas), cataratas, infertilidad, complicaciones durante el embarazo y parto, nacimientos de niños de bajo peso, o con defectos congénitos, abortos espontáneos, partos prematuros, así como muerte súbita del recién nacido. Además, el tabaquismo aumenta la morbilidad es decir, los fumadores, sufren muchas más enfermedades.

Destacamos también la disminución del rendimiento físico (es típica la fatiga de los fumadores ante los esfuerzos deportivos, aunque sean personas muy jóvenes), y otros aspectos como el mal aliento y manchas en los dientes, que pueden ser causa de rechazo en las relaciones sociales.

No debemos tampoco olvidar los efectos adversos y perversos que tiene sobre la piel, siendo una causa de su envejecimiento prematuro. De igual forma, atrofia el sentido del olfato y del gusto.

Sin embargo, es muy poco lo que se está haciendo en nuestro país para trabajar en la prevención de estas, y otras enfermedades que tienen como causa el CONSUMO DEL TABACO.

### **La prevención**

La mejor manera de prevenir el tabaquismo, es evitar que las personas se inicien en el consumo de cigarrillos, lo cual es un objetivo primordial para el proyecto de ley examinado.

Los jóvenes deben ser críticos y tomar conciencia de la trascendencia que sus comportamientos tendrán para el futuro en su salud. En numerosas ocasiones sin embargo, sin darse cuenta pueden estar imitando comportamientos de sus padres o de sus profesores, por cuanto estos constituyen modelos de identificación de la personalidad.

Lastimosamente los docentes son el grupo profesional que más fuma, (seguido de los profesionales de la salud, médicos y enfermeras) y en numerosas ocasiones no se muestran nada facilitadores de la prevención del tabaquismo. Llama la atención cómo en las familias de padres fumadores los hijos en general también lo son y los padres no tienen fuerza moral para aconsejar a sus hijos o alumnos que no fumen.

### **La publicidad de tabaco influye en el consumo**

Cada día dejan de fumar muchas personas, unos al fallecer precozmente por culpa del tabaco, otros preocupados por sus efectos futuros. Para mantener su negocio, la industria tabacalera, necesita reclutar cada día como mínimo un volumen equivalente de nuevos fumadores. Apenas uno que otro adulto empieza hoy a fumar, mientras que los menores de edad, entre los trece (13) y diecisiete (17) años, por cuanto creen que con el consumo del cigarrillo adquieren una madurez y aparente mayoría de edad. La publicidad refuerza este proceso, al presentar el fumar como algo normal entre los adultos, y vincular el tabaco a los valores juveniles. Es por ello, que se invierten grandes sumas de dinero en publicidad, para estimular en los jóvenes este tipo de comportamiento.

### **¿Para quién se hace la publicidad de tabaco?**

Está comprobado que la industria tabacalera concentra sus esfuerzos publicitarios en los menores. Esta publicidad se presenta con un tipo de discurso que se nutre de elementos como el cine, la música, propagandas radiales y televisadas, entre otras. Estos mensajes van ligados al deseo de sortear prohibiciones explotando conceptos como sexo, triunfo, glamour, nihilismo y rebelión, como también a los deportes de aventura y competición.

### **El fumador pasivo**

Se define como tabaquismo pasivo, a la exposición de los no fumadores a los productos de la combustión del tabaco presentes en los ambientes cerrados.

En las últimas décadas, se han realizado numerosos estudios que han puesto de manifiesto la capacidad del humo del tabaco ambiental para producir enfermedad en los sujetos no fumadores y expuestos de forma involuntaria a ese contaminante. En los niños fumadores pasivos, se incrementa el número de enfermedades respiratorias, y en los adultos fumadores pasivos, se presenta una relación más directa para desarrollar cáncer de pulmón. Conocer estos riesgos nos permitirá ser más riguroso a la hora de permanecer en lugares llenos de humo de tabaco, y también en hacer respetar las normas sobre los lugares públicos libres de humo, que es una de las finalidades del presente proyecto de ley, al señalar cuáles son los derechos de las persona no fumadoras, y al establecer una serie de lugares en donde no se puede fumar, y en los que se tiene que adecuar una o más áreas para los fumadores. Es importante recalcar que en ningún momento la separación de las áreas pretende excluir o señalar a los fumadores. El objetivo es propiciar la coexistencia de los dos grupos, dentro de un mutuo respeto a los hábitos particulares. Con lo anterior se quiere crear y hacer respetar los "Ambientes Libres de Humo", es decir, hacer una separación de espacios entre fumadores y no fumadores.

### **Necesidad y conveniencia del proyecto**

Siendo el tabaquismo un grave problema de salud, es indispensable abordar el tema desde todos los estamentos y sectores, con el propósito de generar políticas de prevención, educación, control, distribución, venta, publicidad y consumo del cigarrillo y sus derivados.

Si bien es cierto, que el comportamiento de los fumadores es independiente de las políticas del Estado, por cuanto la decisión de fumar es libre y espontánea, también es cierto, que le corresponde al Estado proteger la salud de los ciudadanos y específicamente de los menores de edad, madres embarazadas, y población no fumadora. Esta protección debe hacerse por mandato constitucional y legal, pues como ya se expuso, por ser Colombia un Estado Social de Derecho y por pertenecer a la Organización Mundial de la Salud, no se puede

abstraer de sus responsabilidades frente al tema, y por lo tanto corresponde al legislativo, proyectar leyes que den cumplimiento a lo establecido en los tratados internacionales de los cuales Colombia hace parte y a la Constitución Política.

Apelamos honorables senadores a su sensibilidad y a la decidida posibilidad de legislar a favor de la población más vulnerable, como son los menores de edad, quienes precisamente por su inmadurez, no logran comprender el daño que hacen a su salud con el temprano consumo del cigarrillo, a las madres embarazadas, quienes ya sean fumadoras o no, ocasionan serios problemas para el bebé en gestación y a la población no fumadora, pues en la mayoría de los casos son ellos quienes resultan con enfermedades catastróficas como el cáncer de pulmón o de laringe, sin haber sido fumadoras en su vida.

Con el propósito de lograr el cumplimiento del objetivo del presente proyecto de ley y teniendo en cuenta el Convenio Marco, se han realizado algunos cambios al articulado, los cuales tienen que ver con el régimen de sanciones, sujetos pasivos de la ley y pequeñas modificaciones en la redacción para una mejor comprensión. Las modificaciones son las siguientes:

**Artículo 1º.** En este artículo proponemos, por redacción, cambiar la frase: “los derechos a la salud”, por: “el derecho a la salud”. Aunque el derecho a la salud, implica distintas variables, este es uno sólo y no varios.

**Capítulo I.** Nos parece que los capítulos I y II podrían ser unificados, toda vez que ambos se complementan a la perfección, por ello planteamos que formen un solo capítulo, el cual se denominará “DISPOSICIONES SOBRE LA VENTA Y PREVENCIÓN DEL CONSUMO DE TABACO Y SUS DERIVADOS EN MENORES DE EDAD Y POBLACIÓN NO FUMADORA”, desapareciendo el título del Capítulo II.

**Artículo 2º.** Consideramos importante especificar aquí el sujeto pasivo de la prohibición, por ello suprimimos la expresión: “prohíbese la venta”, por: “Se prohíbe a toda persona la venta, directa e indirecta de productos de tabaco y sus derivados”. Igualmente, encontramos que en la enumeración de las presentaciones de venta del producto de tabaco se omitió la venta “al por mayor”, por eso la incluimos.

**Artículo 2º. Parágrafo 1º.** Se sustituye la expresión: “Se exigirá a los vendedores y expendedores de productos de tabaco y sus derivados”, por el término: “Es obligación de los vendedores y expendedores de productos de tabaco y sus derivados”. También se reemplaza la frase: “venta de productos”, por: “comercialización de productos” para una mejor redacción y comprensión.

**Artículo 3º. Igual**

**Artículo 4º. Igual**

**Artículo 5º.** En aras de conseguir una mejor redacción, se elimina de la frase: “responsables de la formación de menores de edad sobre las consecuencias adversas del consumo de *tabaco* y humo de tabaco”, las palabras: “**de tabaco**”.

**Artículo 6º.** Se eliminan las palabras “**de tabaco**”, para que no exista redundancia de la expresión en ese artículo.

**Artículo 7º. Parte final.** “Igual destinación de espacios que estén a cargo de la Nación para la difusión del mismo tipo de mensajes por emisoras radiales”, se sustituye por un párrafo de redacción similar, de la siguiente manera: “De igual manera se deberá realizar la destinación de espacios que estén a cargo de la Nación a la difusión del mismo tipo de mensajes por emisoras radiales”.

**Artículo 8º. Igual**

**Artículo 9º. Modificado.** Se especifica el sujeto pasivo de la prohibición, y se elimina la palabra “prohíbese”, estableciendo aquí que “Ninguna persona natural o jurídica de hecho o de derecho podrá de manera directa o indirecta realizar algún pago o contribución para que se le dé publicidad a los productos de tabaco y sus derivados en cualquier medio dirigido a un público en general”.

**Artículo 10. Igual.**

**Artículo 11.** Toda vez que este artículo habla de los requisitos (en plural) que debe cumplir la publicidad de medios escritos, dividimos el literal “a”, en donde se acumulaban los tres requisitos, formándose así los literales “b” y “c”; y se consideró más apropiado que el párrafo final se convirtiera en un párrafo.

**Artículo 12. Igual.**

**Artículo 13. Eliminado.** Nada ganaríamos con prohibir que las páginas de internet pertenecientes a Colombianos publiquen anuncios publicitarios de tabaco y sus derivados en la web, toda vez que la internet es una red mundial y los menores de edad pueden acceder a los anuncios publicitarios de cualquier otro país del mundo; esto sería reglamentar algo, que en la práctica no va a poder llevarse a cabo.

**Artículo 14. Segundo párrafo. Modificado.** Consideramos apropiado, cambiar la expresión “definidos por el reglamento”, por “distintas a las establecidas en el anterior inciso”, puesto que al realizar la lectura del presente artículo, no se logra establecer con claridad a qué reglamento es que se hace mención (artículo 13 nuevo texto).

**Artículo 14. Parágrafo 1º. Modificado.** En la medida en que en él se contienen dos prohibiciones diferentes, proponemos dividirlo y crear un segundo párrafo con la parte que hace alusión a que los anuncios publicitarios en vallas o similares no podrán exceder en su tamaño total los 35 metros cuadrados.

**Artículo 14. Último párrafo. Modificado.** Se deja en claro, que es una sola la frase contenida en el artículo 8º de la presente ley y no varias, como se concluye de su lectura, la que deberá acompañar siempre a los anuncios publicitarios que puedan realizarse en vallas o similares.

**Artículo 15. Modificado.** Se establece que sea el Ministerio de la Protección Social quien se encargue de tomar medidas razonables para controlar las acciones de promoción, patrocinio y muestreo del tabaco y sus derivados (artículo 14 nuevo texto).

**Artículo 16. Modificado.** Se especifica que es “toda persona natural o jurídica, de hecho o de derecho, el sujeto pasivo en quien recae la prohibición de patrocinar eventos deportivos o culturales, cuando estas persigan la finalidad de promocionar de esa manera el consumo de tabaco y sus derivados. Se incluye aquí el segundo párrafo del artículo 17 por reglamentar la misma materia, en donde se establece que “No se permite el patrocinio de un equipo o un individuo en actividades deportivas y culturales que lleve la marca de un producto de tabaco” (artículo 15 nuevo texto).

**Artículo 17. Eliminado.** Se incluyó en la nueva redacción del artículo 16, corresponde al artículo 15 en el nuevo texto.

**Artículo 18. Numeral V. Modificado.** Reemplazamos la frase “el desconocimiento normativo consagrado en la presente ley”, por “la violación de las normas consagradas en la presente ley”, habida cuenta que la persona no fumadora deberá avisarle a la autoridad competente la violación de la norma que se está presentando y la expresión “desconocimiento normativo” nos induce a confusión (artículo 16 nuevo texto).

**Artículo 19.** Se conserva casi igual en su totalidad, con una mínima modificación en su primer párrafo, en donde se indicaba que las áreas de fumadores se encuentran establecidas en el párrafo segundo y tal párrafo no existe, porque hay solo uno, al que de igual manera se le realizaron unos pequeños cambios en su redacción (artículo 17 nuevo texto).

**Artículo 20. Igual**(artículo 18 nuevo texto).

**Artículo 21.** Se le realiza una pequeña apreciación en la redacción, estableciendo que no es la infracción a lo dispuesto en este artículo lo que conducirá a la imposición de la sanción, si que es la violación a lo establecido en el artículo 17 (artículo 19 nuevo texto).

**Artículo nuevo.** Introduce las sanciones aplicables a la violación de los requisitos establecidos en lo atinente al empaquetado y etiquetado de los productos de tabaco y sus derivados (artículo. 20 nuevo texto).

**Artículo nuevo.** Contempla las sanciones por violar las medidas relacionadas con la publicidad y promoción del tabaco y sus derivados (artículo 21 nuevo texto).

**Artículo 22.** Se aclaró que es la contravención a lo establecido en el artículo 2° lo que causa la imposición de la sanción, y no a lo establecido en este artículo, como se escribe en el texto.

**Artículo 23. Igual.**

**Artículo 24. Igual.**

**Artículo 25. Igual.**

### Conclusión

En mérito a lo expuesto en las anteriores consideraciones, nos permitimos presentar a la Honorable Comisión Séptima del Senado de la República, en sesión, la siguiente:

### Proposición

Dese primer debate al Proyecto de ley número 05 de 2005 Senado, *disposiciones por medio de las cuales se previenen daños a la salud de los menores de edad, la población no fumadora y se estipulan políticas públicas para la prevención del consumo del tabaco y sus derivados en la población colombiana*, con el siguiente pliego de modificaciones.

De los honorables Senadores,

*Flor M. Gnecco Arregocés, Jesús Puello Chamié, Bernardo Alejandro Guerra, Dieb Maloof Cusé*, Senadores Ponentes.

SENADO DE LA REPUBLICA

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., a los veintisiete (27) días del mes de octubre del año dos mil cinco (2005).

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

El Presidente,

*Jesús Puello Chamié.*

El Secretario,

*Germán Arroyo Mora.*

### PLIEGO DE MODIFICACIONES

#### AI PROYECTO DE LEY NUMERO 05 DE 2005 SENADO

*Disposiciones por medio de las cuales se previenen daños a la salud de los menores de edad, la población no fumadora y se estipulan políticas públicas para la prevención del consumo del tabaco y sus derivados en la población colombiana.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** *Objeto.* El objeto de la presente ley es contribuir a garantizar el derecho a la salud de los menores de 18 años de edad y la población no fumadora, regulando las prohibiciones al consumo, venta, publicidad y promoción de cigarrillos, tabaco y sus derivados, así como la creación de programas de salud y educación tendientes a contribuir a la disminución de su consumo y se estipulan las sanciones correspondientes a quienes contravengan las disposiciones de esta ley.

### CAPITULO I

#### Disposiciones sobre la venta y prevención del consumo de tabaco y sus derivados en menores de edad y población no fumadora

**Artículo 2°.** *Prohibición de vender productos de tabaco a menores de edad.* Se prohíbe a toda persona la venta, directa e indirecta, de productos de tabaco y sus derivados, así como el expendio en cualquiera de sus presentaciones: sueltos, en paquetes de forma individual o al por mayor a personas menores de dieciocho (18) años.

**Parágrafo 1°.** Es obligación de los vendedores y expendedores de productos de tabaco y sus derivados indicar bajo un anuncio claro y

destacado al interior de su local, establecimiento o punto de venta, la prohibición de la comercialización de productos de tabaco a menores de edad.

**Parágrafo 2°.** Las autoridades competentes realizarán procedimientos de inspección a los puntos de venta, local, o establecimientos con el fin de garantizar esta disposición.

**Artículo 3°.** *Políticas de salud pública antitabaquismo.* El Ministerio de la Protección Social formulará, aplicará, actualizará periódicamente y revisará estrategias, planes y programas Nacionales multisectoriales integrales de control del tabaquismo en los menores de edad y la población no fumadora correspondientes a la política de salud pública que se haya estipulado e implementará estrategias para propender por el abandono del consumo de tabaco.

**Artículo 4°.** *Participación de comunidades indígenas y afrocolombianas.* El Ministerio de la Protección Social promoverá la participación de las personas, comunidades indígenas y afrocolombianas en la elaboración, implementación y evaluación de programas de control de tabaco en menores de edad y la población colombiana.

**Artículo 5°.** *Capacitación a personal formativo.* El Ministerio de la Protección Social promulgará los programas, planes y estrategias encaminados a capacitar sobre las medidas de control de tabaco vigentes a personas tales como: Profesionales de la salud, trabajadores de la comunidad, asistentes sociales, profesionales de la comunicación y educadores, responsables de la formación de menores de edad sobre las consecuencias adversas del consumo y humo de tabaco.

**Artículo 6°.** *Programas educativos para evitar el consumo de tabaco y procurar el abandono del tabaquismo.* Los menores de edad deberán recibir los conocimientos y asistencia institucional educativa bajo los principios de salud pública sobre los efectos nocivos del tabaquismo, la incidencia de enfermedades, la discapacidad prematura y la mortalidad debidas al consumo y a la exposición del humo de tabaco, para esto el Ministerio de Educación fijará en los programas de educación preescolar, primaria, secundaria, media vocacional, universitaria, de educación no formal, educación para docentes y demás programas educativos, los planes curriculares y actividades educativas para la prevención y control del tabaquismo.

**Artículo 7°.** *Programas de educación preventiva en medios masivos de comunicación a cargo de la Nación.* La Comisión Nacional de Televisión destinará espacios en forma gratuita y rotatoria destinados a su utilización por parte de las entidades públicas y Organizaciones No Gubernamentales, orientados a la emisión de mensajes de prevención contra el consumo de cigarrillos, tabaco y sus derivados, en los horarios de alta sintonía en televisión por los medios ordinarios y canales por suscripción. De igual manera se deberá realizar la destinación de espacios que estén a cargo de la Nación a la difusión del mismo tipo de mensajes por emisoras radiales.

### CAPITULO II

#### Disposiciones para evitar los efectos negativos en la salud de menores de edad y personas no fumadoras por la publicidad que incita al consumo de tabaco y sus derivados

**Artículo 8°.** *Contenido de la publicidad que incita al consumo y promoción de tabaco y sus derivados.* Los anuncios, menciones comerciales o propagandas de los cigarrillos, tabaco y sus derivados, no podrán ser dirigidos a menores de edad o ser especialmente atractivos para estos; utilizar una celebridad o tener el aval implícito o expreso de una celebridad; utilizar como modelos a cualquier persona menor o que aparente ser menor a 25 años de edad; sugerir que fumar contribuye al éxito atlético o deportivo, la popularidad, el éxito profesional y el éxito sexual. Asimismo, la publicidad de cigarrillos, tabaco y sus derivados, no podrá sugerir que la mayoría de las personas son fumadoras.

**Parágrafo 1°.** En todos los productos, anuncios, menciones comerciales o propaganda de cigarrillos, tabaco y sus derivados, se

deberá expresar clara e inequívocamente en el audio, en la imagen o en el texto, según sea el caso, la siguiente frase: “Fumar produce serios daños a la salud”.

Parágrafo 2°. El tamaño de los avisos de prevención y advertencia en todas las cajetillas o empaques de los cigarrillos, tabaco y sus derivados producidos o comercializados en el país, deberá aparecer claramente en idioma español la cláusula de salud a que se hace referencia ocupando un 30% del área total de la superficie principal expuesta.

Artículo 9°. *Contenido en los medios de comunicación dirigidos al público en general.* Ninguna persona natural o jurídica, de hecho o de derecho podrá de manera indirecta o directa realizar algún pago o contribución para colocación de productos de tabaco, publicidad o elementos que tengan marcas de tabaco en películas, programas de televisión, producciones teatrales u otras funciones en vivo, funciones musicales en vivo o grabadas, video o films comerciales, discos compactos, discos de video digital o medios similares, cuando dichos medios estén dirigidos a público en general, a excepción hecha, de que los mismos puedan garantizar y demostrar, de manera individual, que quienes reciben dicha información sean adultos.

Artículo 10. *Televisión y radio.* Prohíbese cualquier tipo de publicidad directa o indirecta, anuncios, menciones comerciales o propagandas de marcas de cigarrillos, tabaco y sus derivados en radio y televisión, salvo que se trate de canales o emisoras públicas, privadas o por suscripción, dedicados a mayores de edad.

Artículo 11. *Publicidad en medios escritos como boletines, periódicos, revistas o cualquier otro documento de difusión masiva.* Los anuncios, menciones comerciales o propagandas de los cigarrillos, tabaco y sus derivados en medios escritos como boletines, periódicos, revistas o cualquier otro documento de difusión masiva, deben cumplir con los siguientes requisitos:

- a) El 75% de los lectores de la publicación deben ser adultos;
- b) El anuncio publicitario no puede estar colocado en el empaque o cubierta de la publicación;
- c) La publicidad no podrá estar en lugares adyacentes a material que pueda resultar especialmente atractivo para menores de edad.

Parágrafo. En todo caso, tales anuncios, menciones comerciales o propagandas, deberán estar siempre acompañadas de la frase prevista en el artículo 8° de la presente ley.

Artículo 12. *Cine.* Ningún anuncio publicitario de cigarrillos, tabaco o sus derivados podrá ser exhibido en salas de cine salvo que se trate de funciones para mayores de 18 años.

Artículo 13. *Publicidad en vallas o similares.* Se prohíbe a toda persona la fijación de vallas, pancartas, murales, afiches, carteles o similares que traten sobre la venta o consumo de cigarrillos, tabaco y sus derivados en áreas deportivas, culturales o educativas.

Las vallas, pancartas, murales, afiches, carteles o similares que se puedan fijar en lugares, sitios y áreas distintas a las establecidas en el anterior inciso, tendrán la frase prevista en el artículo 8° de la presente ley.

Parágrafo 1°. Ningún anuncio publicitario debe ser colocado en vallas, murales, paraderos o estaciones que estén localizados a menos de 100 metros de cualquier punto del perímetro de una institución educativa dirigida a menores de 18 años de edad.

Parágrafo 2°. Los anuncios publicitarios de tabaco y sus derivados que se puedan colocar en vallas o similares no podrán exceder en su tamaño total a los 35 metros cuadrados, ya sea de manera individual o en combinación intencional con otros anuncios.

En todo caso, tales anuncios, menciones comerciales o propagandas, deberán estar siempre acompañadas de la frase prevista en el artículo 8° de la presente ley.

### CAPITULO III

#### **Disposiciones para prohibir las acciones de promoción, patrocinio y muestreo de tabaco y sus derivados dirigidos a menores de edad para incitar su consumo**

Artículo 14. *Muestreo.* El Ministerio de la Protección Social deberá tomar medidas razonables para asegurar que muestras de productos de tabaco no sean ofrecidas a menores de edad o a no fumadores, que dichas muestras sean solamente ofrecidas en un área específica cuyo acceso esté restringido a adultos fumadores, que el personal empleado directa o indirectamente para ofrecer muestreos de productos de tabaco o para la realización de actividades promocionales tenga al menos 21 años, y que se verifique la edad y el status de fumador de las personas a las cuales se les está ofreciendo las muestras o promociones, que no se distribuyan por correo, de forma directa o a través de terceros, muestras de productos de tabaco que no hayan sido solicitadas.

Artículo 15. *Prohibición en las promociones.* A partir de la vigencia de la presente ley, se prohíbe a toda persona natural o jurídica, de hecho o de derecho, el patrocinio de eventos deportivos o culturales para promocionar el consumo de marcas de cigarrillos, tabaco y sus derivados a no ser que existan los fundamentos suficientes para demostrar que los asistentes al evento y los miembros de las actividades patrocinadas son adultos.

No se permite el patrocinio de un equipo o un individuo en actividades deportivas y culturales que lleve la marca de un producto de tabaco.

Parágrafo. Sin perjuicio de lo previsto en el presente artículo, las empresas productoras e importadoras de productos de tabaco podrán realizar patrocinios a eventos deportivos, musicales, culturales, artísticos o sociales a nombre de sus corporaciones o compañías, excepto cuando el nombre de la corporación o compañía sea el mismo del de una marca de cigarrillos, a través de fundaciones cuyo objetivo social no conlleve a ningún tipo de promoción directa ni indirecta de marcas de cigarrillos.

### CAPITULO V

#### **Disposiciones para restablecer los derechos de las personas no fumadoras frente al consumo de tabaco**

Artículo 16. *Derechos de las personas no fumadoras.* Constituyen derechos de las personas no fumadoras, entre otros, los siguientes:

- I. Respirar aire puro libre de humo de tabaco y sus derivados.
- II. Protestar cuando se enciendan cigarrillos, tabaco y sus derivados en sitios en donde su consumo se encuentre prohibido por la presente ley, así como a exigir del propietario, representante legal, gerente, administrador o responsable a cualquier título del respectivo negocio o establecimiento, se conmine al o a los autores de tales conductas a suspender de inmediato el consumo de los mismos.
- III. Acudir ante la autoridad competente en defensa de sus derechos como persona no fumadora y exigir la protección de los mismos.
- IV. Exigir la publicidad masiva de los efectos nocivos y mortales que produce el tabaco y la exposición al humo del tabaco.
- V. Informar a la autoridad competente la violación de las normas consagradas en la presente ley.

Artículo 17. *Prohibición al consumo de tabaco y sus derivados en espacios públicos y privados.* Sin perjuicio de lo establecido en otros ordenamientos, prohíbese el consumo de Productos de Tabaco, en los lugares señalados en el presente artículo, con excepción de las áreas de fumadores indicadas en el parágrafo final:

- a) Entidades públicas y privadas del sector salud, como hospitales, clínicas, centros o puestos de salud, consultorios médicos y odontológicos y demás profesiones de la salud, incluyendo las salas de espera y las oficinas de tales entidades;
- b) Museos, bibliotecas y cualquier otro recinto cerrado oficial o público con acceso al público en general, dedicado a actividades culturales o deportivas;

c) Vehículos de transporte público terrestre, marítimo, fluvial y aéreo;

d) Colegios, escuelas y demás centros de enseñanza preescolar, primaria y secundaria y centros de educación no formal;

e) Entidades públicas destinadas para cualquier tipo de actividad industrial, comercial o de servicios, incluidas sus áreas de atención al público y salas de espera;

f) Guarderías, hogares comunitarios, ancianatos y otros establecimientos o instituciones destinados a velar por la infancia, las mujeres en embarazo, los ancianos y discapacitados;

g) Areas en donde el consumo de productos de tabaco crean un alto riesgo de combustión por la presencia de materiales inflamables, tal como estaciones de gasolina, sitios de almacenamiento de combustibles o materiales explosivos o similares;

h) Todo lugar cubierto donde se presente afluencia masiva de personas como puertos, aeropuertos, terminales de transporte, centros comerciales o similares.

Parágrafo. Las entidades mencionadas en los literales a), b), e), y h) del presente artículo, destinarán una o más áreas para fumadores, siempre y cuando tales áreas sean espacios delimitados, en los cuales no se afecte a personas no fumadoras, incluidos los menores de edad, asegurando en todo caso una ventilación adecuada y permanente, la cual podrá ser natural, es decir, en lugares que están al aire libre y mecánica en espacios cerrados.

#### CAPITULO VI

##### Régimen de sanciones

Artículo 18. *Acciones restaurativas.* Toda persona que se sienta afectada por el incumplimiento de las disposiciones consagradas en la presente ley, podrá acudir ante la autoridad competente con el fin de que se adopten los correctivos necesarios y se apliquen las sanciones procedentes contra la persona, personas, entidad o establecimiento infractor, sin perjuicio de lo establecido como sanciones en la presente ley.

Artículo 19. *Sanciones por fumar en sitios o lugares prohibidos.* La infracción a lo dispuesto en el artículo 17 de la presente normatividad dará lugar a que, además de las sanciones imponibles en los términos de lo dispuesto por las normas en la presente ley, se imponga al infractor la sanción de: Multa consistente en un (1) salario mínimo legal mensual vigente por la primera vez; y hasta tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes en caso de reincidencia, si esta se produce dentro de los tres (3) meses siguientes, convertibles en arresto de un (1) día por cada salario mínimo legal mensual vigente dejado de cancelar dentro de los términos previstos en el Código Nacional de Policía. Si el infractor es servidor público se hará acreedor a las sanciones disciplinarias previstas en la Ley 200 de 1995.

Artículo 20. *Sanciones por no colocar las especificaciones requeridas en el empaquetado y etiquetado de los productos de tabaco.* Cualquier persona que infrinja lo establecido en el artículo octavo (8°) de la presente ley, estará sujeta a las siguientes sanciones:

En el caso de los fabricantes, no menos de doscientos cincuenta (250) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y no más de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes para la primera infracción, y no menos de trescientos cincuenta (350) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y no más de cuatrocientos (400) salarios mínimos legales mensuales vigentes para las siguientes infracciones.

En el caso de los importadores, no menos de ochocientos (800) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y no más de ochocientos cincuenta (850) salarios mínimos legales mensuales vigentes para la primera infracción, y de no menos de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y no más de dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes por las infracciones posteriores.

Artículo 21. *Sanciones por violar las medidas relacionadas con la publicidad y promoción del tabaco y sus derivados.* Cualquier persona que infrinja las disposiciones contempladas en los capítulos III y IV de la presente ley, estará sujeta a las siguientes sanciones:

En el caso de los comerciantes al detal y al por mayor, no menos de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y no más de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes cuando ocurra la primera infracción, y no menos de cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes y no más de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes para las posteriores infracciones.

En el caso de los fabricantes, no menos de doscientos cincuenta (250) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y no más de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes para la primera infracción, y no menos de trescientos cincuenta (350) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y no más de cuatrocientos (400) salarios mínimos legales mensuales vigentes para las siguientes infracciones.

En el caso de los importadores, no menos de ochocientos (800) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y no más de ochocientos cincuenta (850) salarios mínimos legales mensuales vigentes para la primera infracción, y de no menos de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y no más de dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes por las infracciones posteriores.

Artículo 22. *Procedimiento en sanciones y contravenciones.* Las autoridades competentes de policía realizarán procedimientos aleatorios de inspección a los puntos de venta, con el fin de garantizar el cumplimiento de la presente disposición. La contravención a lo dispuesto en el artículo 2° dará lugar a las mismas sanciones previstas en el Código de Policía y el Estatuto del Menor y las normas vigentes que regulen sanciones en este tema.

Artículo 23. *Destinación del recaudo por concepto de las sanciones estipuladas en esta ley.* La respectiva sanción será impuesta por la autoridad competente en la materia y su producido será entregado al Instituto Nacional de Cancerología-Empresa Social del Estado, con el fin de aplicar tales recursos a campañas emprendidas por este, orientadas a fortalecer la conciencia en la población de los efectos nocivos del tabaquismo, propender por el abandono del consumo de tabaco y campañas curativas y preventivas de las enfermedades conexas con el tabaquismo, para preservar la salud y vida de la población colombiana.

#### CAPITULO VI

##### Disposiciones finales

Artículo 24. *Aplicación de la ley.* Las disposiciones consagradas en la presente ley se aplican a todos los productos de tabaco y sus derivados que se vendan, comercialicen, promocionen y produzcan dentro del territorio nacional.

Artículo 25. *Promulgación y vigencia de la presente ley.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

*Flor M. Gnecco Arregocés, Jesús Puello Chamié, Bernardo Alejandro Guerra, Dieb Maloof Cusé, Senadores Ponentes.*

#### SENADO DE LA REPUBLICA

##### COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., a los veintisiete (27) días del mes de octubre del año dos mil cinco (2005).

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

El Presidente,

*Jesús Puello Chamié.*

El Secretario,

*Germán Arroyo Mora.*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 143 DE 2004 CAMARA,  
301 DE 2005 SENADO**

*de fomento a la cultura del emprendimiento.*

Bogotá, D. C., 25 de octubre de 2005

Doctor

ALVARO ORTEGA SANCHEZ

Presidente Comisión Sexta Constitucional

HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Ciudad

Señor Presidente:

Atendiendo la honrosa designación de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta del Senado de la República, de rendir ponencia para primer debate al **Proyecto 143 de 2004 Cámara, número 301 de 2005 Senado, de fomento a la cultura del emprendimiento**, me permito presentar a su consideración el siguiente informe.

El presente proyecto de ley fue presentando por la honorable Representante Gina Parody y fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes 2 de septiembre 2004, surtiendo respectivos debates en la Comisión Sexta de la honorable Cámara de Representantes y siendo aprobado en sesión plenaria el día 7 de junio 2005. El proyecto de ley consta de 25 artículos. Los cuales buscan la formulación de una política pública de fomento al espíritu empresarial y la creación de empresas.

**ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

Tomando en forma expresa la exposición de motivos del proyecto de ley, la palabra emprendimiento, tiene varias definiciones, entre otras:

- *“El emprendimiento es una actitud frente a la vida. Si bien no existe consenso para clarificar si un emprendedor nace o se hace, es un hecho muy cierto que los modelos o ejemplos como parte del entorno, son claves para generar un proceso formador de personas con espíritu emprendedor.*

- *El emprendimiento es transversal a las clases sociales, y debe penetrar fuertemente en los sectores más vulnerables de nuestra sociedad. El fomento a la capacidad emprendedora es una de las alternativas que permitirán romper los círculos viciosos de pobreza.*

- *Se debe estimular a los emprendedores a que desarrollen sus habilidades y construir sus empresas en etapas más tempranas de la vida, de manera que se inserten en la actividad económica en forma anticipada, al igual como ocurre en las economías más dinámicas.*

- *No existe un entorno lo suficientemente estimulante que incentive los nuevos emprendimientos. La aversión a tomar riesgos y la falta de un apoyo integral son barreras que desfavorecen la realización de nuevos proyectos y la creación de valor dentro de la economía”.*

Está dirigido a todos los colombianos, que quieran crear empresa y deseen un mejor futuro para el país. Entre sus objetivos más importantes, están:

1. Busca la formación integral en aspectos personales, cívicos, sociales y como seres productivos.
2. Fomenta el desarrollo de Cultura Empresarial, formando estudiantes en todos los niveles de la educación formal y no formal.
3. El fortalecimiento de procesos de trabajo asociativo y en equipo en torno a proyectos productivos con responsabilidad social.
4. Creación de las redes para el emprendimiento que lleven al desarrollo de proyectos sostenibles desde la perspectiva social, cultural, ambiental y regional.

De igual manera busca que las nuevas empresas se formalicen como empresas unipersonales, ya que según un reciente estudio de ANIF, La informalidad es especialmente marcada en Colombia. El número de empleados del sector informal como porcentaje de la fuerza de trabajo del sector formal alcanza en Colombia 53.9%, cifra muy superior al

19% observado en los países de ingreso alto e incluso ligeramente superior al promedio de los países de ingreso bajo donde esta participación alcanza 48%. Según estimaciones del DANE, en Colombia hay más de un millón de unidades informales. Las trabas legales y los altos costos de formalización, entre otros, ponen un freno institucional a la economía formal.

**1.1. La Educación**

La pirámide educativa colombiana nos muestra que un grupo muy selecto de estudiantes acceden a las universidades. Según registros del Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior, Icfes, en el año 2004 terminaron el bachillerato cerca **de 470.000 jóvenes**. De estos bachilleres el 20% ingresan a los centros de educación superior y el 15% a los Institutos técnicos y tecnológicos, incluido el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena.

Las tasas de deserción en los dos últimos grados de educación básica llegan a 10 y 8.5% respectivamente, señalando como causas principales la necesidad de trabajar (36%) y los costos elevados del servicio educativo (22%). La educación formal cubre sólo al 50% de los jóvenes entre los 14 y los 26 años.

La articulación entre educación y trabajo es quizá uno de los temas más críticos de la política educativa. A la dificultad que encuentran nuestros bachilleres para continuar estudios superiores y los altos índices de desempleo entre los jóvenes, se suman las nuevas exigencias del sector productivo, las demandas de las empresas que han introducido nuevas tecnologías y la crisis de los sistemas tradicionales de formación para el trabajo.

El país requiere personas capaces de enfrentar exitosamente problemas nuevos, con base en conocimientos y experiencias previas, así como el desarrollo continuo de nuevos aprendizajes.

**1.2. Como política de empleo**

El fenómeno de desempleo en el país ha venido aumentando especialmente entre la población joven.

Los jóvenes con bachillerato completo o inconcluso que no encuentran trabajo son los que están más proclives a vincularse al narcotráfico, guerrilla, el paramilitarismo o delincuencia común, agudizando el conflicto social y político del país.

De hecho el mayor porcentaje de la fuerza laboral se concentra en el nivel secundario incompleto o completo, y el porcentaje de personas con educación secundaria o menor llega a un 86.7%, es decir que una gran porción de la fuerza laboral en el país no tiene las herramientas básicas para insertarse con éxito en el mercado de trabajo.

**1.3. Contexto internacional**

Un reciente estudio presentado por el BID evidencia la importancia de la “empresarialidad”: Se define como la capacidad de los individuos para crear empresas, y la cual contribuye al crecimiento económico, al aumento de la productividad, al rejuvenecimiento de los tejidos socio-productivos, a la innovación y a la generación de nuevos puestos de trabajo

El estudio de la OIT, reveló que los jóvenes representan 25 por ciento de la población en edad laboral, pero que representan 47 por ciento del total de los 186 millones de desempleados de todo el mundo.

La educación como mecanismo masivo de transmisión de conocimientos, modelos y motivación tiene el potencial para facilitar el desarrollo de una sociedad más emprendedora.

**1.4. Contexto nacional**

En el documento CONPES SOCIAL 81 “CONSOLIDACION DEL SISTEMA NACIONAL DE FORMACION PARA EL TRABAJO EN COLOMBIA”, se señala que en la última década, el promedio educativo de los jóvenes en Colombia ha estado por debajo de la media latinoamericana, adicionalmente Colombia tiene una tasa de personas con capacidad científica y tecnológica inferior a la de otros países de similar nivel de desarrollo.

### 1.5. Constitución de nuevas sociedades

La constitución de empresas unipersonales es una de las figuras más significativas de la Ley 222 de 1995, ya que coloca al servicio de las personas una herramienta para acceder al amparo de la personalidad jurídica, este tipo de empresas contiene mecanismos expeditos para su constitución la visión amplia que permite la personificación jurídica sin necesidad de pluralidad.

### 2. CONCLUSION

Este proyecto es un enorme valor para el país, ya que por cada trabajo que sea creado de manera sostenible, competitiva y éticamente, se construye un lazo de integración de un individuo a la sociedad; sería una familia más que podría disfrutar de manera autónoma de salud, educación y bienestar.

Una educación pertinente y de calidad es un factor estratégico y prioritario para el desarrollo humano, social y económico, esta formación debe aportar al desarrollo pleno de los jóvenes como personas, ciudadanos y seres productivos.

Las políticas dirigidas a promover la cultura del emprendimiento están cobrando cada vez más importancia a escala internacional.

Avanzar hacia una cultura más emprendedora y fortalecer al capital social debe contribuir al desarrollo de redes más densas y estables, beneficiando a los emprendedores y sus empresas.

Esta propuesta busca ser un elemento integrador y coordinador de los diferentes sujetos involucrados en los procesos de creación de empresas en Colombia, tanto desde el punto de vista de cambio de mentalidad y de la difusión de una cultura emprendedora, como desde la perspectiva de apoyo específico de los nuevos emprendedores.

### DE LA PONENCIA

Ya que la educación es la medida más eficaz para mejorar la distribución del ingreso, y que la articulación entre educación y trabajo es quizá uno de los temas más críticos de la política educativa en nuestro país, El Estado, ahora, no es el proveedor de un servicio deseable para la buena marcha de la sociedad, sino el garante de un derecho fundamental e inalienable. En Colombia, como en otros países similares, la educación se convierte en una prioridad, no sólo por su papel en el desarrollo, sino como forma de consolidar el sistema democrático, permitiendo adecuarse a los nuevos retos planteados por la globalización, industrialización y el desarrollo de los sectores económicos modernos.

En este contexto, la educación se convierte en la herramienta civilizadora por excelencia. Es imprescindible que niños, niñas y jóvenes adquieran las aptitudes necesarias para participar en la vida social y productiva que requiere nuestro país, ya que la clave para romper el ciclo de la pobreza es contar con trabajadores capacitados:

- La educación es la llave a una vida plena y productiva.
- La educación invita a la equidad, ya que les da a nuestros niños y jóvenes las herramientas que requieren para triunfar en la economía mundial actual.
- La educación impulsa la economía, ya que libera la creatividad y brinda la fuerza laboral esencial para el crecimiento y el desarrollo.

En este proyecto de la Cultura del Emprendimiento, se presentaron unas coincidencias importantes ya que veníamos trabajando el tema "Cátedra Empresarial", proyecto que íbamos a presentar en el Senado de la República en esta legislatura y en tal sentido se han realizado Foros en los cuales han participado varias instituciones del sector público y privado, **haciendo énfasis en dicho proyecto denominado Cátedra Empresarial**

El primer Foro se realizó en el recinto del Senado el día el 26 de octubre de 2004, y asistieron entre otros: Novamix S. A., Sagrado Corazón de Jesús Betlehemitas, Politécnico Grancolombiano, Colegio Monserrate, Universidad Militar Nueva Granada, Colciencias, Gobernación de Santander, Universidad de los Andes, Universidad

Autónoma, Sena, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Confecámara, Fundación Fe y Alegría, Revista del Congreso, Icfes.

Otro Foro se realizó en la ciudad de Pereira en la Universidad Libre de esta ciudad, el día jueves 6 de octubre del 2005 a él asistieron entre otros: coordinadores Ceinfi, Sena; Asesores de cultura empresarial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Hoy debemos reorientar nuestros esfuerzos como nación (y como personas) para proteger, educar y brindar oportunidades que permitirán a nuestros niños y jóvenes construir los cimientos que perdurarán durante toda su vida y que serán de utilidad para las generaciones futuras. Este es un patrimonio que todas podremos compartir con orgullo.

Atendiendo a los conceptos emitidos y recomendaciones dados a través del programa del Ministerio de Comercio Industria y Turismo en su programa de cátedra Ceinfi, la universidades Libre de Pereira, Autónoma, por el Ministerio de la Protección Social, y diferentes organizaciones enfocadas a la promoción del emprendimiento como la JCI Colombia, expongo el siguiente pliego de modificaciones.

### MODIFICACIONES REALIZADAS AL PROYECTO DE LEY NUMERO 301 DE 2005 SENADO *de fomento a la cultura del emprendimiento.*

- Artículo 1°, literales b) y d).

**b) Emprendedor: Es una persona con capacidad de innovar; entendida esta como la capacidad de generar bienes y servicios de una forma creativa, metódica, ética, responsable y efectiva;**

**d) Empresarialidad: Despliegue de la capacidad creativa de la persona sobre la realidad que le rodea. Es la capacidad que posee todo ser humano para percibir e interrelacionarse con su entorno, mediando para ello las competencias empresariales.**

- Artículo 2°, literal e).

e) Crear un vínculo del sistema educativo y sistema productivo nacional mediante la formación en competencias básicas, competencias laborales, competencias ciudadanas y **competencias empresariales** a través de una cátedra transversal de emprendimiento. **Entendiéndose como tal, la acción formativa desarrollada en la totalidad de los programas de una institución educativa a fin de desarrollar la cultura de emprendimiento.**

- Artículo 4°, numerales 2 y 4.

2. Buscar la asignación de recursos públicos **periódicos para el apoyo y sostenibilidad** de las redes de emprendimiento debidamente registradas en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

4. **Establecer** acuerdos con las entidades financieras para hacer que los planes de negocios de los nuevos empresarios sirvan como garantía para el otorgamiento de crédito, **con el aval, respaldo y compromiso de seguimiento de cualquiera de los miembros que conforman la Red Nacional para el Emprendimiento.**

- Artículo 5°, numeral 8.

8. Tres representantes de las Instituciones de Educación Superior, designados por sus correspondientes asociaciones: Universidades (ASCUN), Instituciones Tecnológicas (ACIET) e Instituciones Técnicas Profesionales **(ACICAPI) o quien haga sus veces.**

- Artículo 6°, numeral 6.

6. Un representante de las **Instituciones de Educación Superior de la región designado por el Centro Regional de Educación Superior, CRES.**

- Artículo 13, numerales 3 y 4.

3. Diseñar y divulgar módulos específicos sobre temas empresariales denominados "**Cátedra Empresarial**" que constituyan un soporte fundamental de los programas educativos de la enseñanza secundaria media y superior, **con el fin de capacitar al estudiante en el desarrollo de capacidades emprendedoras para generar empresas con una**

visión clara de su entorno que le permita asumir retos y responsabilidades.

**4. Promover actividades como ferias empresariales, foros, seminarios, macrorruedas de negocios, concursos y demás actividades orientadas a la promoción de la cultura para el emprendimiento de acuerdo con los parámetros establecidos en esta ley y con el apoyo de las Asociaciones de Padres de Familia.**

• Artículo 14.

**Artículo 14. Sistema de Información y orientación profesional.** El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes, El Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología Colciencias y el sector productivo, establezca en un plazo máximo de un (1) año, un Sistema de Información y Orientación Profesional, Ocupacional e investigativa, que contribuya a la racionalización en la formación del recurso humano, según los requerimientos del desarrollo nacional y regional.

• Artículo 16.

**Artículo 16. Consultorios Empresariales o Centros de Investigación y desarrollo empresarial.** Las Universidades públicas y privadas y los centros de formación técnica y tecnológica oficialmente reconocidos, organizarán, con los alumnos de los dos (2) últimos años lectivos de las facultades de Administración de Empresas, Mercadeo, Contaduría, Ingenierías, Economía, **ciencias básicas, artes y diseño**, consultorios empresariales o centros de investigación y desarrollo empresarial cuyo funcionamiento requerirá aprobación del Ministerio de Educación Nacional a solicitud de la universidad.

• Artículo 17.

**Artículo 17. Opción para Trabajo de grado.** Las universidades públicas y privadas y los centros de formación técnica y tecnológica oficialmente reconocidos, podrán establecer sin perjuicio de su régimen de autonomía, la alternativa del desarrollo de **planes de negocios** de conformidad con los principios establecidos en esta ley, en reemplazo de **los Trabajos** de grado.

• Artículo 21

**Artículo 21. Programas de promoción y apoyo a la creación, formalización y sostenibilidad de nuevas empresas.** Con el fin de promover el emprendimiento y la creación de empresas en las regiones, las Cámaras de Comercio, **las incubadoras de empresas y las instituciones de educación superior** desarrollarán programas de promoción de la empresarialidad desde temprana edad, procesos de orientación, formación y consultoría para emprendedores y nuevos empresarios, así como servicios de orientación para la formalización. También las Cámaras facilitarán al emprendedor, medios para la comercialización de sus productos y/o servicios, así como la orientación y preparación para el acceso a las líneas de crédito para emprendedores y de los programas de apoyo institucional público y privado existentes.

#### Proposición

Dese primer debate al Proyecto de ley número 143 de 2004 Cámara, 301 de 2005 Senado, de *fomento a la cultura del emprendimiento*, con el pliego de modificaciones propuesto.

Cordialmente.

Luis Alberto Gil Castillo,  
Senador Ponente.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO LEY NUMERO 143 DE 2004 CAMARA, 301  
DE 2005 SENADO**

*de fomento a la cultura del emprendimiento,*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

#### Disposiciones Generales

Artículo 1°. *Definiciones.*

a) **Cultura.** Conjunto de valores, creencias, ideologías, hábitos, costumbres y normas, que comparten los individuos en la organización y que surgen de la interrelación social, los cuales generan patrones de comportamiento colectivos que establece una identidad entre sus miembros y los identifica de otra organización;

b) **Emprendedor: Es una persona con capacidad de innovar; entendida esta como la capacidad de generar bienes y servicios de una forma creativa, metódica, ética, responsable y efectiva,**

c) **Emprendimiento.** Igual al texto aprobado en la Cámara de Representantes;

d) **Empresarialidad: Despliegue de la capacidad creativa de la persona sobre la realidad que le rodea. Es la capacidad que posee todo ser humano para percibir e interrelacionarse con su entorno, mediando para ello las competencias empresariales;**

e) **Formación para el emprendimiento.** La formación para el emprendimiento busca el desarrollo de la cultura del emprendimiento con acciones que buscan entre otros la formación en competencias básicas, competencias laborales, competencias ciudadanas **y competencias empresariales dentro del sistema educativo formal y no formal y su articulación con el sector productivo;**

f) **Planes de Negocios.** Es un documento escrito que define claramente los objetivos de un negocio y describe los métodos que van a emplearse para alcanzar los objetivos.

La educación debe incorporar, en su formación teórica y práctica, lo más avanzado de la ciencia y de la técnica, para que el estudiante esté en capacidad de crear su propia empresa, adaptarse a las nuevas tecnologías y al avance de la ciencia, de igual manera debe actuar como emprendedor desde su puesto de trabajo.

Artículo 2°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto:

a) Promover el espíritu emprendedor en todos los estamentos educativos del país, en el cual se propenda y trabaje conjuntamente sobre los principios y valores que establece la Constitución y los establecidos en la presente ley;

b) Disponer de un conjunto de principios normativos que sienten las bases para una política de Estado y un marco jurídico e institucional, que promuevan el emprendimiento y la creación de empresas;

c) Crear un marco interinstitucional que permita fomentar y desarrollar la cultura del emprendimiento y la creación de empresas;

d) Establecer mecanismos para el desarrollo de la cultura empresarial y el emprendimiento a través del fortalecimiento de un sistema público y la creación de una red de instrumentos de fomento productivo;

e) Crear un vínculo del sistema educativo y sistema productivo nacional mediante la formación en competencias básicas, competencias laborales, competencias ciudadanas **y competencias empresariales** a través de una cátedra transversal de emprendimiento. **Entendiéndose como tal, la acción formativa desarrollada en la totalidad de los programas de una institución educativa a fin de desarrollar la cultura de emprendimiento;**

f) Inducir el establecimiento de mejores condiciones de entorno institucional para la creación y operación de nuevas empresas;

g) Propender por el desarrollo productivo de las **micro y** pequeñas empresas **innovadoras**, generando para ellas condiciones de competencia en igualdad de oportunidades, expandiendo la base productiva y su capacidad emprendedora, para así liberar las potencialidades creativas de generar trabajo de mejor calidad, de aportar al sostenimiento de las fuentes productivas y a un desarrollo territorial más equilibrado **y autónomo;**

h) Promover y direccionar el desarrollo económico del país impulsando la actividad productiva a través de procesos de creación de empresas competentes, articuladas con las cadenas y clusters productivos reales relevantes para la región y con un alto nivel de planeación y visión a largo plazo;

i) **Fortalecer** los procesos empresariales que contribuyan al desarrollo local, regional y territorial;

j) Buscar a través de las redes para el emprendimiento, el acompañamiento y sostenibilidad de las nuevas empresas en un ambiente seguro, controlado **e innovador.**

Artículo 3°. *Principios generales.* Los principios por los cuales se registrará toda actividad de emprendimiento son los siguientes:

a) Formación integral en aspectos y valores como desarrollo del ser humano y su comunidad, autoestima, autonomía, sentido de pertenencia a la comunidad, trabajo en equipo, solidaridad, asociatividad y desarrollo del gusto por la innovación y estímulo a la investigación y aprendizaje permanente;

b) Fortalecimiento de procesos de trabajo asociativo y en equipo en torno a proyectos productivos con responsabilidad social;

c) Reconocimiento de la conciencia, el derecho y la responsabilidad del desarrollo de las personas como individuos y como integrantes de una comunidad;

d) Apoyo a procesos de emprendimiento sostenibles desde la perspectiva social, cultural, ambiental y regional.

Artículo 4°. *Obligaciones del Estado.* Son obligaciones del Estado para garantizar la eficacia y desarrollo de esta ley, las siguientes:

1. Promover en todas las entidades educativas formales y no formales, el vínculo entre el sistema educativo y el sistema productivo para estimular la eficiencia y la calidad de los servicios de capacitación.

2. Buscar la asignación de recursos públicos para el apoyo a redes de emprendimiento debidamente registradas en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

3. Buscar la asignación de recursos públicos **periódicos para el apoyo y sostenibilidad** de las redes de emprendimiento debidamente registradas en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

4. Buscar acuerdos con las entidades financieras para hacer que los planes de negocios de los nuevos empresarios sirvan como garantía para el otorgamiento de créditos.

5. **Establecer** acuerdos con las entidades financieras para hacer que los planes de negocios de los nuevos empresarios sirvan como garantía para el otorgamiento de crédito, **con el aval, respaldo y compromiso de seguimiento de cualquiera de los miembros que conforman la Red Nacional para el Emprendimiento.**

**6. Generar condiciones para que en las regiones surjan fondos de inversionistas ángeles, fondos de capital semilla y fondos de capital de riesgo para el apoyo a las nuevas empresas.**

## CAPITULO II

### Marco Institucional

Artículo 5°. *Red Nacional para el Emprendimiento.* La Red Nacional para el Emprendimiento, adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, o quien haga sus veces, estará integrada por delegados de las siguientes entidades e instituciones:

1. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo quien lo presidirá.
2. Ministerio de Educación Nacional.
3. Ministerio de la Protección Social.
4. La Dirección General del Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena.
5. Departamento Nacional de Planeación.
6. Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología “Francisco José de Caldas”, Colciencias

7. Programa Presidencial Colombia Joven.

8. Tres representantes de las Instituciones de Educación Superior, designados por sus correspondientes asociaciones: Universidades (ASCUN), Instituciones Tecnológicas (ACIET) e Instituciones Técnicas Profesionales (**ACICAPI o quien haga sus veces.**)

9. Asociación Colombiana de Medianas y Pequeñas Empresas, ACOPI.

10. Federación Nacional de Comerciantes, Fenalco.

11. Un representante de la Banca de Desarrollo y Microcrédito.

12. Un representante de las Asociaciones de Jóvenes Empresarios, designado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

13. Un representante de las Cajas de Compensación Familiar.

14. Un representante de las Fundaciones **dedicadas al emprendimiento.**

15. **Un representante de las incubadoras de empresas del país.**

Parágrafo 1°. Los delegados deberán ser permanentes, mediante delegación formal del representante legal de la Institución o gremio sectorial que representa y deberá ejercer funciones relacionadas con el objeto de esta ley.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional, podrá una vez se encuentre en funcionamiento y debidamente reglamentada “la Red para el Emprendimiento”, crear una institución de carácter mixto del orden nacional, que en coordinación con las entidades públicas y privadas adscritas, desarrollen plenamente los objetivos y funciones establecidas en los artículos 7° y 8° de esta ley respectivamente.

Artículo 6°. *Red Regional para el Emprendimiento.* La Red Regional para el Emprendimiento, adscrita a la Gobernación Departamental, o quien haga sus veces, estará integrada por delegados de las siguientes entidades e instituciones:

Los numerales 1 al 5 y 7 al 10 del artículo sexto se mantienen como fueron aprobados en la Cámara de Representantes a excepción del numeral 6, al cual se sugiere una adición, y se adiciona el numeral 11.

1. Gobernación Departamental quien lo presidirá.

2. Dirección Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena.

3. Cámara de Comercio de la ciudad capital.

4. Alcaldía de la ciudad capital y un representante de los alcaldes de los demás municipios designados entre ellos mismos.

5. Un representante de las oficinas departamentales de juventud.

6. Un representante de las **Instituciones de Educación Superior de la región designado por el Centro Regional de Educación Superior, CRES.**

7. Un representante de las Cajas de Compensación Familiar del departamento.

8. Un representante de las Asociaciones de Jóvenes Empresarios, con presencia en la región.

9. Un representante de la Banca de Desarrollo y microcrédito con presencia en la región.

10. Un representante de los gremios con presencia en la región.

11. **Un representante de las incubadoras de empresas con presencia en la región.**

Parágrafo 1°. Los delegados deberán ser permanentes mediante delegación formal del representante legal de la Institución, o gremio sectorial que representa y deberán ejercer funciones relacionadas con el objeto de esta ley.

Artículo 7°. *Objeto de las redes para el emprendimiento.* Las redes de emprendimiento se crean con el objeto de:

a) Establecer políticas y directrices orientadas al fomento de la cultura para el emprendimiento;

b) Formular un plan estratégico nacional para el desarrollo integral de la cultura para el emprendimiento;

c) Conformar las mesas de trabajo de acuerdo con el artículo 10 de esta ley;

d) Ser articuladoras de organizaciones que apoyan acciones de emprendimientos innovadores y generadores de empleo en el país;

e) Desarrollar acciones conjuntas entre diversas organizaciones que permitan aprovechar sinergias y potenciar esfuerzos para impulsar emprendimientos empresariales;

f) Las demás que consideren necesarias para su buen funcionamiento.

Artículo 8°. *Funciones de las Redes para el Emprendimiento.* Las Redes para el Emprendimiento tendrán las siguientes funciones.

a) Conformar el observatorio permanente de procesos de emprendimiento y creación de empresas “**SISEA empresa**”, el cual servirá como sistema de seguimiento y apoyo empresarial;

b) Proponer la inclusión de planes, programas y proyectos de desarrollo relacionados con el emprendimiento;

c) Ordenar e informar la oferta pública y privada de servicios de emprendimiento aprovechando los recursos tecnológicos con los que ya cuentan las entidades integrantes de la red;

d) Proponer instrumentos para evaluar la calidad de los programas orientados al fomento del emprendimiento y la cultura empresarial, en la educación formal y no formal;

e) Articular los esfuerzos nacionales y regionales hacia eventos que fomenten el emprendimiento y la actividad emprendedora y faciliten el crecimiento de proyectos productivos;

f) Establecer pautas para facilitar la reducción de costos y trámites relacionados con la formalización de emprendimientos (marcas, patentes, registros Invima, sanitarios, entre otros);

g) Propiciar la creación de redes de contacto entre inversionistas, emprendedores e instituciones afines con el fin de desarrollar proyectos productivos;

h) Proponer instrumentos que permitan estandarizar la información y requisitos exigidos para acceder a recursos de cofinanciación en entidades gubernamentales;

i) Estandarizar criterios de calidad para el desarrollo de procesos y procedimientos en todas las fases del emprendimiento empresarial;

j) Emitir avales a los planes de negocios que concursan para la obtención de recursos del Estado, a través de alguna de las entidades integrantes de la red.

Artículo 9°. *Secretaría Técnica.* La Secretaría Técnica será el instrumento operativo de las redes de emprendimiento encargada de coordinar todas las acciones de tipo administrativo, y deberá cumplir entre otras con las siguientes funciones:

1. Planear y acompañar la implementación de la estrategia prevista para el desarrollo del emprendimiento.

2. Presentar informes mensuales a los integrantes de la red sobre las acciones y programas realizados en torno al emprendimiento.

3. Impulsar el desarrollo de las funciones asignadas a la red

4. Promover el desarrollo de diagnósticos y estudios sobre el Emprendimiento

5. Monitorear indicadores de gestión sobre el desarrollo de la actividad emprendedora en la región.

6. Las demás asignadas por la red.

Parágrafo 1°. La Secretaría Técnica de cada red se encargará de su propia financiación, organización e instrumentación de sus respectivas sedes.

Artículo 10. *Mesas de trabajo de la red de emprendimiento.* Las mesas de trabajo son un espacio de discusión y análisis para que todas las instituciones que conforman la Red, se sientan partícipes y logren desarrollar acciones con base en los lineamientos contemplados por las mismas. Podrán convertirse en interlocutores válidos de las instituciones responsables de la operación.

Artículo 11. *Objeto de las mesas de trabajo.* Las mesas de trabajo conformadas por las redes de emprendimiento tendrán el siguiente objeto:

1. **Sensibilización:** Trabajar en el diseño y ejecución de un discurso unificado, orientado a motivar a la gente para que se involucre en el emprendimiento. Lograr masificación del mensaje con una utilización más eficiente de los recursos.

2. **Formación:** Unificar criterios de formación. Formar Formadores. Extender la Formación a colegios e Instituciones de Educación Superior.

3. **Preincubación:** (Planes de Negocio): Identificar Oportunidades de Negocio y proponer una metodología de Plan de Negocios orientado a simplificar procesos en la región y adecuarlos a la toma de decisiones de inversionistas y del sector financiero.

4. **Financiación:** Impulsar y recoger en un sistema las fuentes de recursos financieros para los emprendimientos que se desarrollan en la región, permitiendo pasar de los estudios de factibilidad a empresas del sector real. Además deben proponer nuevos mecanismos viables de estructuración financiera (capital semilla, capital de riesgo, préstamos, financiación e inversionistas) a nivel nacional e internacional.

5. **Creación de Empresas:** La iniciación de operaciones de las empresas para que alcancen su maduración en el corto plazo y se garantice su autosostenibilidad. Buscar mecanismos para resolver problemas de comercialización e incentivar la investigación de nuevos mercados y nuevos productos.

6. **Capacitación Empresarial y Sostenibilidad:** Diseñar y dinamizar un modelo que diagnostique la gestión de las empresas (mercados, finanzas, técnicos, etc.) y faciliten planes de acción que permitan el mejoramiento continuo de las mismas y su sostenibilidad en el largo plazo.

7. **Sistemas de Información:** Articular y estructurar toda la información generada en las Mesas de Trabajo en un Sistema de Información, facilitando la labor de las instituciones participantes de la Red y en beneficio de los emprendedores, proporcionando información sobre costos y tiempos de los procesos de emprendimiento por entidad oferente. Esta información será un insumo para los programas de formación de emprendedores.

Parágrafo 1°. Las redes, podrán de acuerdo con su dinámica de trabajo establecer parámetros distintos en cada región e implementar nuevas mesas de trabajo de acuerdo con sus necesidades.

### CAPITULO III

#### Fomento de la cultura del emprendimiento

Artículo 12. *Objetivos específicos de la formación para el emprendimiento.* Son objetivos específicos de la formación para el emprendimiento:

a) Lograr el desarrollo de personas integrales en sus aspectos personales, cívicos, sociales y como seres productivos;

b) Contribuir al mejoramiento de las capacidades, habilidades y destrezas en las personas, que les permitan emprender iniciativas para la generación de ingresos por cuenta propia;

c) Promover alternativas que permitan el acercamiento de las instituciones educativas al mundo productivo;

d) Fomentar la cultura de la cooperación y el ahorro así como orientar sobre las distintas formas de asociatividad.

Artículo 13. *Enseñanza obligatoria.* En todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal es obligatorio en los niveles de la educación preescolar, básica y media, y en los establecimientos de educación no formal cumplir con:

1. Definición de un área específica de formación para el emprendimiento y la generación de empresas, la cual debe incorporarse al currículo y desarrollarse a través de todo el plan de estudios.

2. Transmitir en todos los niveles escolares conocimiento, formar actitud favorable al emprendimiento, la innovación y la creatividad y desarrollar competencias para generar empresas.

3. Diseñar y divulgar módulos específicos sobre temas empresariales denominados “**Cátedra Empresarial**” que constituyan un soporte fundamental de los programas educativos de la enseñanza secundaria media y superior, **con el fin de capacitar al estudiante en el desarrollo de capacidades emprendedoras para generar empresas con una visión clara de su entorno que le permita asumir retos y responsabilidades.**

**4. Promover actividades como ferias empresariales, foros, seminarios, macrorruedas de negocios, concursos y demás actividades orientadas a la promoción de la cultura para el emprendimiento de acuerdo con los parámetros establecidos en esta ley y con el apoyo de las Asociaciones de Padres de Familia.**

Parágrafo 1°. Para cumplir con lo establecido en este artículo, las entidades educativas de educación básica primaria, básica secundaria y media vocacional acreditadas ante el Ministerio de Educación Nacional, deberán armonizar los proyectos educativos institucionales (PEI) pertinentes de acuerdo con lo establecido en la Ley 115 General de Educación.

Artículo 14. *Sistema de Información y Orientación Profesional.* **El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes, El Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología, Colciencias y el sector productivo, establezca en un plazo máximo de (1) un año, un Sistema de Información y Orientación Profesional, Ocupacional e investigativa, que contribuya a la racionalización en la formación del recurso humano, según los requerimientos del desarrollo nacional y regional.**

Artículo 15. *Formación de formadores.* El Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, coordinará a través de las redes para el Emprendimiento y del Fondo Emprender y sus entidades adscritas, planes y programas para la formación de formadores orientados al desarrollo de la cultura para el emprendimiento de acuerdo con los principios establecidos en esta ley.

Parágrafo. Las Universidades e institutos técnicos y tecnológicos o entidades de desarrollo y formación empresarial, sin perjuicio de su régimen de autonomía, considerarán lo dispuesto en la presente ley a efecto de establecer diplomados, programas de educación no formal, programas de extensión y cátedras especiales orientadas a la formación de formadores de acuerdo con los principios establecidos en esta ley.

Artículo 16. *Consultorios Empresariales o Centros de Investigación y desarrollo empresarial.* Las Universidades públicas y privadas y los centros de formación técnica y tecnológica oficialmente reconocidos, organizarán, con los alumnos de los dos (2) últimos años lectivos de las facultades de Administración de Empresas, Mercadeo, Contaduría, Ingenierías, Economía, **ciencias básicas, artes y diseño**, consultorios empresariales o centros de investigación y desarrollo empresarial cuyo funcionamiento requerirá aprobación del Ministerio de Educación Nacional a solicitud de la universidad.

Los consultorios empresariales funcionarán bajo la dirección de profesores designados para el efecto por cada facultad, y deberán actuar en coordinación con estos en los lugares en que este servicio se establezca.

Los consultorios empresariales de las Universidades deberán realizar labores de investigación y apoyo a las personas interesadas en la creación de empresas y microempresarios al interior de las instituciones así como a la comunidad en general. De igual manera deben establecer un observatorio empresarial con el objeto de orientar a quienes deseen crear empresas.

Artículo 17. *Opción para trabajo de grado.* Las Universidades públicas y privadas y los centros de formación técnica y tecnológica oficialmente reconocidos, podrán establecer sin perjuicio de su régimen de autonomía, la alternativa del desarrollo de **planes de negocios** de

conformidad con los principios establecidos en esta ley, en reemplazo de **los Trabajos** de grado.

Artículo 18. *Voluntariado empresarial.* Las Cámaras de Comercio y los gremios empresariales podrán generar espacios para constituir el voluntariado empresarial con sus asociados con el objeto de que sean mentores y realicen acompañamiento en procesos de creación de empresas.

Artículo 19. *Actividades de promoción.* Con el fin de promover la cultura del emprendimiento y las nuevas iniciativas de negocios, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, El Programa Presidencial Colombia Joven y el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, darán prioridad a las siguientes actividades:

1. Feria de trabajo juvenil: componente comercial y académico.
2. Macrorrueda de negocios para nuevos empresarios: contactos entre oferentes y demandantes.
3. Macrorruedas de inversión para nuevos empresarios: contactos entre proponentes e inversionistas y sistema financiero.
4. Concursos dirigidos a emprendedores sociales y de negocio (Ventures).
5. Concursos para facilitar el acceso al **crédito o a fondos de capital semilla** a aquellos proyectos sobresalientes.

6. Programas de cofinanciación para apoyo a programas de las unidades de emprendimiento y entidades de apoyo a la creación de empresas: apoyo financiero para el desarrollo de programas de formación, promoción, asistencia técnica y asesoría, que ejecuten las Fundaciones, Cámaras de Comercio, Universidades, **incubadoras de empresas y ONG.**

Parágrafo. *Recursos.* El Gobierno Nacional a través de las distintas entidades, las gobernaciones, las alcaldías municipales y distritales, y las áreas metropolitanas, podrán presupuestar y destinar anualmente, los recursos necesarios para la realización de las actividades de promoción **y de apoyo al emprendimiento de nuevas empresas innovadoras.**

Los recursos destinados por el municipio o Distrito podrán incluir la promoción, organización y evaluación de las actividades, previa inclusión y aprobación en los Planes de Desarrollo.

Artículo 20. *Beneficios por vínculo de emprendedores a las Redes de Emprendimiento.* Quienes se vinculen con proyectos de emprendimiento a través de la red nacional o regional de emprendimiento, tendrán como incentivo la prelación para acceder a programas presenciales y virtuales de formación ocupacional impartidos por el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, acceso preferencial a las herramientas que brinda el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de la dirección de promoción y cultura empresarial, como el programa emprendedores Colombia.

De igual manera podrá acceder de manera preferencial a los servicios y recursos manejados a través de las entidades integrantes de las redes.

Artículo 21. *Programas de promoción y apoyo a la creación, formalización y sostenibilidad de nuevas empresas.* Con el fin de promover el emprendimiento y la creación de empresas en las regiones, las Cámaras de Comercio, **las incubadoras de empresas y las instituciones de educación superior** desarrollarán programas de promoción de la empresarialidad desde temprana edad, procesos de orientación, formación y consultoría para emprendedores y nuevos empresarios, así como servicios de orientación para la formalización. También las Cámaras facilitarán al emprendedor, medios para la comercialización de sus productos y/o servicios, así como la orientación y preparación para el acceso a las líneas de crédito para emprendedores y de los programas de apoyo institucional público y privado existentes.

Artículo 22. *Difusión de la cultura para el emprendimiento en la televisión pública.* La Comisión Nacional de Televisión o quien haga sus veces, deberá conceder espacios en la Televisión pública para que se transmitan programas que fomenten la cultura para el emprendimiento de acuerdo con los principios establecidos en esta ley.

Artículo 23. *Constitución nuevas empresas.* Las nuevas sociedades que se constituyan a partir de la vigencia de esta Ley, cualquiera que fuere su especie o tipo, que de conformidad a lo establecido en el artículo 2° de la Ley 905 de 2004, tengan una planta de personal no superior a diez (10) trabajadores o activos totales por valor inferior a quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, se constituirán con observancia de las normas propias de la Empresa Unipersonal, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo VIII de la Ley 222 de 1995. Las reformas estatutarias que se realicen en estas sociedades se sujetarán a las mismas formalidades previstas en la Ley 222 de 1995 para las empresas unipersonales.

Parágrafo. En todo caso, cuando se trate de sociedades en Comandita se observará el requisito de pluralidad previsto en el artículo 323 del Código de Comercio.

Artículo 24. *Reglamentación.* Se exhorta al Gobierno Nacional para que a través de los Ministerios respectivos, reglamente todo lo concerniente al funcionamiento de las redes para el Emprendimiento, durante los tres (3) meses siguientes a la sanción de esta ley.

Artículo 25. *Vigencia.* La presente ley entrará a regir a partir de su promulgación.

Del honorable Senador,

*Luis Alberto Gil Castillo,*  
Senador de la República.

\*\*\*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 364 DE 2005 CAMARA,  
135 DE 2005 SENADO**

*por la cual se honra la memoria de los Magistrados y servidores públicos, víctimas del holocausto del Palacio de Justicia ocurrido durante los días 6 y 7 de noviembre de 1985.*

Doctor:

JESUS ANGEL CARRIZOSA FRANCO

Presidente Comisión Segunda Constitucional

E. S. D.

Referencia: Radicación ponencia primer debate Proyecto de ley número 364 de 2005 Cámara, 135 de 2005 Senado.

Honorables Senadores:

Por designación que nos ha hecho la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado de la República, nos corresponde rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley 364 de 2005 Cámara, 135 de 2005 Senado, *por la cual se honra la memoria de los Magistrados y servidores públicos, víctimas del holocausto del Palacio de Justicia ocurrido durante los días 6 y 7 de noviembre de 1985.*

**ANALISIS DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley que se coloca a consideración del Senado de la República busca rendir un merecido homenaje a los Magistrados, servidores públicos y miembros de la Fuerza Pública que perecieron hace 20 años en el holocausto del Palacio de Justicia y resaltar al mismo tiempo la labor que día a día cumplen nuestros jueces, fiscales y magistrados.

El proyecto que se somete a consideración del Congreso de la República pretende honrar la memoria de los magistrados y servidores públicos víctimas del holocausto del Palacio de Justicia. El proyecto de ley consta de nueve (9) artículos.

El artículo 1° establece el objetivo de la ley al consagrar que la República de Colombia exalta y honra la memoria de los Magistrados y servidores públicos que fallecieron en el holocausto del Palacio de Justicia al cumplirse 20 años de los fatídicos hechos que segaron sus vidas.

Los artículos 2° y 3° buscan en virtud del deber de memoria la construcción de un monumento a su memoria con base en un concurso de méritos, al igual que la elaboración de un documental en donde se recojan las imágenes de los sucesos acaecidos el 6 y 7 de noviembre. El antecedente de la construcción de un monumento se encuentra en el artículo 2° de la Ley 34 de 1988.

El artículo 4° busca centralizar todo tipo de documentos relacionados con la toma del Palacio de Justicia en un solo lugar y preservar de esta manera los archivos que nos permitan conservar la memoria histórica, considerando como lugar idóneo la actual biblioteca del Palacio de Justicia.

Con el fin de facilitar el recaudo de esta información, se establece en el artículo 5° como deber de todo funcionario prestar la colaboración necesaria para el recaudo de los documentos con destino al centro de documentación y la elaboración del documental.

En el artículo 6° se autoriza al Ministerio de Comunicaciones la emisión de una estampilla con la imagen del Palacio de Justicia que fuese escenario de los cruentos hechos de noviembre de 1985, con el objeto de sufragar las erogaciones que se causen en el marco de esta ley, conforme a lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

Por último proponemos en el artículo 8° de la ley que se declare por parte del Congreso de la República el día seis (6) de noviembre de cada año, como Día Nacional del Derecho a la Memoria, fecha en la cual los establecimientos educativos públicos y privados al igual que la Rama Judicial conmemorarán con la realización de foros, conferencias, talleres y jornadas de reflexión referentes al derecho a la memoria, los derechos humanos y el respeto a la vida.

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

*“La memoria es la arcilla con la que construimos el futuro”.*

*Alfonso Reyes.*

Hace veinte años, el Palacio de Justicia, ubicado en la Plaza de Bolívar, fue ocupado por una fracción del grupo guerrillero M-19 que pretendía con su acción realizar un juicio político al entonces Presidente Belisario Betancur por el manejo que le venía dando al proceso de negociación con ese grupo.

La toma, que se extendió desde el mediodía del miércoles seis de noviembre hasta el jueves siete de noviembre de 1985, degeneró en la conflagración del Palacio de Justicia y como lo recordó el ex Ministro de Justicia, doctor Carlos Medellín, en su intervención ante la Cámara de Representantes en noviembre del año pasado: *“En el deceso de once magistrados, cuatro magistrados auxiliares, doce auxiliares, dos abogados, cuatro auxiliares del Consejo de Estado, tres conductores, el administrador de Palacio, dos celadores, un ascensorista, seis miembros de la fuerza pública, dos agentes del DAS, dos miembros del F-2, dos particulares visitantes, un transeúnte y 35 guerrilleros”.*

Cada vez que se comete un delito la víctima o perjudicado con el ilícito tienen derecho a conocer la verdad, a la justicia y a la reparación, como se ha dejado claramente establecido por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Informe Final sobre la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) conocido como el informe Joinet y de conformidad con la Resolución 1996/119 de la Subcomisión y titulado: *“La Administración de Justicia y los Derechos Humanos de los Detenidos”.*

Dichos documentos indican que la estructura general del conjunto de principios y sus fundamentos en relación con los derechos de las víctimas consideradas como sujetos de derechos, se concretan en:

- a) El derecho de las víctimas a saber;
- b) El derecho de las víctimas a la justicia, y
- c) El derecho de las víctimas a obtener reparación.

Añade que a estos derechos se agregan, con carácter preventivo, una serie de medidas para garantizar que no se repitan las violaciones.

El informe hace relación a cada uno de estos derechos, así:

#### “A. Derecho a saber

No se trata sólo del derecho individual que toda víctima o sus familiares tienen a saber lo que ocurrió, que es el derecho a la verdad. El derecho a saber es también un derecho colectivo que hunde sus raíces en la historia, para evitar que puedan reproducirse en el futuro las violaciones. Como contrapartida, al Estado le incumbe, el ‘deber de recordar’ a fin de protegerse contra esas tergiversaciones de la historia que llevan por nombre revisionismo y negacionismo; en efecto, el conocimiento por un pueblo de la historia de su opresión forma parte de su patrimonio y debe por ello conservarse. Tales son los principales objetivos del derecho a saber como derecho colectivo”.

El informe Joinet trae una relación de reconocimientos públicos que varios Estados han realizado de hechos de violencia con el fin de garantizar no solo a las víctimas, sino a la sociedad en general con las implicaciones favorables que trae a futuro el garantizar el derecho a la memoria o el derecho a recordar.

En ese sentido el citado informe señala: “*En el plano colectivo, las medidas de sentido carácter simbólico, a título de reparación moral, tales como el reconocimiento público y solemne por parte del Estado de su responsabilidad, las declaraciones oficiales restableciendo a las víctimas su dignidad, las ceremonias conmemorativas, las denominaciones de vías públicas, los monumentos, permiten asumir mejor el deber de la memoria. En Francia, por ejemplo, ha sido necesario esperar más de 50 años para que el jefe del Estado reconociese solemnemente, en 1996, la responsabilidad del Estado francés en los crímenes contra los derechos humanos cometidos por el régimen de Vichy entre 1940 y 1944. También citaremos las declaraciones de la misma naturaleza realizadas por el Presidente Cardoso en lo que concierne a las violaciones cometidas en Brasil bajo la dictadura militar. Y recordaré especialmente la iniciativa del Gobierno español de reconocer la calidad de antiguos combatientes a los antifascistas y brigadistas que, durante la guerra civil, han luchado en el campo republicano*”.

El deber de la memoria cobra cada día más importancia a nivel internacional, entre las víctimas y autoridades oficiales, en Europa el deber de recordar se materializa año tras año en la conmemoración del final de la II Guerra Mundial. Según el francés Pierre Masseret, el Secretario de Estado de los Antiguos Combatientes: “*El deber de recordar no se conjuga solamente en pretérito*” y “*debe estar al día, independientemente de las contingencias políticas, para servir también para preparar el porvenir de los más jóvenes*”.

Tenemos el deber de recordar no para reabrir heridas, sino para comprender nuestra historia, para recordar a los miles de colombianos que se negaron una y otra vez a resignarse a aceptar la violencia como forma de vida, que no se doblegaron ante las intimidaciones de los violentos y que con su actuar dejaron una huella en la historia del país que no podemos permitir que se borre.

#### ARTICULADO DEL PROYECTO

##### APROBADO POR LA CAMARA DE REPRESENTANTES

Artículo 1°. La República de Colombia honra y exalta la memoria de los Magistrados, servidores públicos y miembros de la Fuerza Pública, que fallecieron en el Palacio de Justicia en los lamentables hechos ocurridos los días 6 y 7 de noviembre de 1985 al cumplirse veinte años del holocausto.

Artículo 2°. Como homenaje perenne a su memoria, se construirá en la plazoleta del Palacio de Justicia, un monumento a su memoria, el cual será encargado a un escultor colombiano con base en concurso de méritos que abrirá el Consejo Superior de la Judicatura para tal

efecto, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de esta ley.

Artículo 3°. El Ministerio de Cultura mediante concurso de méritos, encargará a un periodista de las más altas calidades profesionales, la realización de un documental donde se recojan las imágenes de los sucesos acaecidos el 6 y 7 de noviembre de 1985.

Artículo 4°. El Consejo Superior de la Judicatura en coordinación con el Ministerio de Defensa, ordenará la creación de un centro de documentación dentro de la Biblioteca Enrique Low Murtra del Palacio de Justicia, el cual será el encargado de adquirir, organizar, clasificar y microfilmear las investigaciones judiciales, disciplinarias, académicas, informes de prensa, documentales, trabajos y tesis de grado y demás documentos que contribuyan a preservar la memoria histórica de los hechos acaecidos el 6 y 7 de noviembre de 1985 en el Palacio de Justicia.

Artículo 5°. Las autoridades judiciales, administrativas, disciplinarias y militares deberán prestar toda su colaboración en el recaudo de los documentos con destino al centro de documentación y elaboración del documental, so pena de incurrir en falta grave conforme a lo establecido en la Ley 734 de 2002.

Artículo 6°. El Ministerio de Comunicaciones emitirá una estampilla de diferentes denominaciones, con la imagen del antiguo Palacio de Justicia y una leyenda que expresará: “Derecho a la Memoria” con el objetivo de sufragar las erogaciones que se causen en el marco de esta ley.

Artículo 7°. Declárese el día 6 de noviembre de cada año como Día Nacional del Derecho a la Memoria.

Artículo 8°. Los establecimientos educativos públicos y privados al igual que la Rama Judicial conmemorarán este día con la realización de foros, conferencias, talleres y jornadas de reflexión referentes al derecho a la memoria, los derechos humanos y el respeto a la vida.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

#### CONCLUSION

Como conclusión vale la pena recordar las palabras del profesor Eric Lair en su documento “*las memorias de la guerra en Colombia*” *La memoria de la guerra no ha alcanzado puntos de anclaje colectivo y común estables (memorias colectiva y común), los cuales son indispensables a la creación de identidades y una conciencia nacional. Colombia está confrontada a una Memoria ‘fractal’ que revela el grado de degradación moral de la sociedad y encierra profundas heridas no curadas.*

#### Proposición final

Respetuosamente nos permitimos proponer a la Mesa Directiva de la honorable Comisión Segunda del Senado de la República se dé primer debate al Proyecto de ley número 364 de 2005 Cámara, 135 de 2005 Senado, por la cual se honra la memoria de los Magistrados y servidores públicos, víctimas del holocausto del Palacio de Justicia ocurrido durante los días 6 y 7 de noviembre de 1985, en los mismos términos en que fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Manuel Ramiro Velásquez Arroyave,  
Senador Ponente.

\*\*\*

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE, ANTE LA COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL DEL SENADO DE LA REPUBLICA AL PROYECTO DE LEY 303 DE 2005 SENADO, 309 DE 2005 CAMARA

por medio de la cual se modifican algunos artículos de la Ley 44 de 1980 y se impone una sanción por su incumplimiento.

Bogotá, D. C., 26 de octubre de 2005

Senador

JESUS PUELLO CHAMIE

Presidente de la Comisión Séptima Senado de la República

Presente.

Señor P residente:

De conformidad a lo dispuesto en los artículos 156, 157 y 158 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate, ante la comisión séptima constitucional del Senado de la República, al Proyecto de ley 303 de 2005 Senado, 309 de 2005 Cámara, por medio de la cual se modifican algunos artículos de la Ley 44 de 1980 y se impone una sanción por su incumplimiento, cuyo trámite ya se aprobó en la honorable Cámara de Representantes y cuya designación, para elaborar ponencia para primer debate en la comisión séptima de Senado, me ha sido otorgada. Cumpliendo con la labor encomendada, procedo a presentar la ponencia, en la forma y términos que a continuación les expreso:

### I. ANTECEDENTES

El presente proyecto de ley, de iniciativa legislativa, fue aprobado, en el trámite de sus dos primeros debates en la Cámara de Representantes, con ponencia de los honorables Representantes Manuel de J. Berrío Torres, Carlos I. Cuervo V, José Gonzalo Gutiérrez. Una vez remitido el proyecto a la Comisión Séptima Constitucional del Senado, esta procedió a designarme la elaboración de la ponencia.

### II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Los ponentes designados en la Cámara de Representantes justificaron la iniciativa a partir *“del clamor de las viudas y huérfanos que padecen angustias económicas y la desprotección, producto de la demora en el trámite de la sustitución pensional por parte de los operadores del Sistema General de Pensiones y accesoriamente de la negación del servicio de salud, prestación conexas, al reconocimiento de la mesada pensional”*.

### III. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto tiene como propósito simplificar el trámite requerido para acceder a la sustitución pensional por muerte del pensionado y garantizar el pago de la mesada pensional a los beneficiarios reconocidos en vida, o a quienes demuestran tal calidad, posterior al acaecimiento de la muerte, junto con el pronto acceso a la prestación del servicio de salud de su cónyuge o compañero(a) permanente, hijos, inválidos permanentes y padres del causante; para tal efecto plantea un término perentorio no mayor de quince (15) días para que los operadores tanto públicos como privados, así como empleadores particulares que reconocen pensiones, responsables del trámite de la sustitución pensional, expidan el correspondiente acto jurídico, donde se reconozca la pensión sustitutiva sin dilatar el procedimiento u omitir su responsabilidad, so pena de incurrir en falta gravísima sancionable de conformidad con el Código Unico Disciplinario para los servidores públicos y con multa equivalente a cien (100) salarios mínimos legales vigentes para las entidades privadas.

Posterior a lo anterior, una vez se efectúe por parte de la entidad el emplazamiento de otros posibles beneficiarios, a través de la publicación del edicto, si no aparecen más beneficiarios, se proceda a dejar en firme la decisión tomada inicialmente, ya de manera permanente, en un término de 10 días, si no hay controversia entre beneficiarios. Si hubiere conflicto el término de decisión será de 20 días, contados a partir del último día del edicto emplazatorio.

### IV. CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO

*Los derechos fundamentales y la seguridad social*

La Constitución Política de Colombia consagra el derecho a la Seguridad Social en los artículos 48 y 49, y de esta se desprende el derecho a la pensión de invalidez, vejez y muerte, cuyos elementos requeridos para reconocerla son la edad y el tiempo laborado o cotizado y en el caso específico de las pensiones de invalidez la calificación del estado de invalidez. Con el propósito de salvaguardar el derecho a la Seguridad Social en Pensiones, la jurisprudencia ha dicho que es un derecho subjetivo (Sentencia T-1752/2000). Desde el 28 de febrero de 1946 la Corte Suprema de Justicia le dio a la pensión

la connotación de derecho adquirido y habló del estatus de jubilado que con mayor precisión se desarrolló en el fallo del 15 de marzo de 1968, de la siguiente forma:

*“Donde quiera que la ley ha consagrado la jubilación o la pensión en favor de los trabajadores o empleados que cumplan determinado tiempo de servicio, lleguen a cierta edad o reúnan especiales condiciones, se acepta unánimemente que al concurrir esos requisitos surge un derecho perfecto al beneficiario”*.

Téngase en cuenta que la Protección Constitucional a las pensiones se explica por cuanto es una compensación de la sociedad a la actividad desarrollada por las personas a través de su vida laboral, que cuando llegan a determinada edad, deben gozar de un descanso digno y consideración al natural deterioro psíquico o físico del individuo. Cabe expresar que el ex trabajador no está solo; a lo largo de su jornada y crecimiento personal, se unen su familia, y las posesiones que ha adquirido y contempla a través de su vida. Una pensión, en muchos casos significa la prolongación del status vivendi del pensionado y su familia y en dado caso que llegase a faltar el pilar del sustento económico de la familia, la ley permite a sus descendientes y cónyuge, entrar a sustituir al titular del derecho pensional, evitando que estos queden en un estado de indefensión.

La Jurisprudencia Constitucional ha venido afirmando que el principio de eficiencia en las actuaciones de la administración pública, no solamente tiene que ver con la eficacia y la adecuada atención, sino con la continuidad en la prestación del servicio (SU-562/99). Esto es particularmente importante tratándose de pensiones y la salud; para ello la gestión implica una relación entre el sistema de Seguridad Social y sus beneficiarios. La gestión exige una atención personalizada en torno a los derechos y necesidades de los usuarios y una sensibilidad social frente al entramado normativo para que el beneficiario no quede aprisionado en el laberinto burocrático.

Ha dicho la Corte que *“el aspirante a pensionado tiene derecho a acciones del ente gestor y no está obligado a asumir las secuelas del desdén administrativo, en consecuencia las entidades estatales y privadas que tienen la función de estudiar, analizar y resolver el derecho a la pensión o a la sustitución no deben dilatar ni exceder el normal desarrollo de los trámites administrativos impidiéndole al trabajador o al sustituto su goce pensional, en perjuicio de sus derechos fundamentales”* (Sentencia T-181 de 1993).

En España, a manera de ejemplo, la tramitación de una pensión no demora más de doce (12) días mientras que en Colombia la situación es distinta y en la práctica demora años cuando lo justo sería que inmediatamente el trabajador deje de ser activo, pueda disfrutar de su pensión, o fallecido el pensionado, sus beneficiarios, reciban ininterrumpidamente su mesada pensional y complementariamente a este el servicio de salud.

La iniciativa legislativa propuesta se ajusta a lo previsto en los artículos 23, 44, 48, 154, 158 y 160 de la Constitución Política de Colombia, que hacen referencia al derecho a la respuesta efectiva de las autoridades a las solicitudes presentadas respetuosamente, al origen de la iniciativa, a la unidad de materia y al título de la ley.

### V. SUSTITUCION PENSIONAL- CONCEPTO

**La Corte Constitucional ha definido el derecho a la sustitución pensional de la siguiente manera:**

Sentencia C-1176/01

*“La sustitución pensional (...) es un derecho que permite a una o varias personas entrar a gozar de los beneficios de una prestación económica antes percibida por otra, lo cual no significa el reconocimiento del derecho a la pensión sino la legitimación para reemplazar a la persona que venía gozando de este derecho (...) La sustitución pensional tiene como finalidad evitar que las personas allegadas al trabajador y beneficiarias del producto de su actividad laboral queden por el simple hecho de su fallecimiento en el desamparo*

o la desprotección. Principios de justicia retributiva y de equidad justifican que las personas que constituían la familia del trabajador tengan derecho a la prestación pensional del fallecido para mitigar el riesgo de viudez y orfandad al permitirles gozar post-mortem del status laboral del trabajador fallecido”.

(...)

“El propósito perseguido por la Ley al establecer la pensión de sobrevivientes, es la de ofrecer un marco de protección a los familiares del afiliado o del pensionado que fallece, frente a las contingencias económicas derivadas de su muerte. Concretamente, la pensión busca que “ocurrida la muerte de una persona, quienes dependían de ella se vean obligados a soportar individualmente las cargas materiales y espirituales de su fallecimiento. Desde esta perspectiva, ha dicho la Corte, ‘la sustitución pensional responde a la necesidad de mantener para su beneficiario, al menos el mismo grado de seguridad social y económica con que contaba en vida del pensionado fallecido, que al desconocerse puede significar, en no pocos casos, reducirlo a una evidente desprotección y posiblemente a la miseria’”.

## VI. TRAMITE ACTUAL: REQUISITOS Y DOCUMENTOS EXIGIDOS PARA EL RECONOCIMIENTO

Actualmente el beneficiario presenta para adquirir su derecho a la sustitución pensional, una solicitud que contiene: el nombre completo del solicitante, su representante o apoderado, identificación, dirección y ciudad, objeto de la petición, razones en que se apoya, relación de documentos que se acompañan y firma del peticionario.

Si la solicitud se presenta por intermedio de alguna asociación debidamente reconocida, debe anexar solicitud del ex trabajador o pensionado y el escrito debe estar firmado por el Presidente o Vicepresidente de la misma.

Adicional a lo anterior, se debe anexar el memorial de designación de beneficiarios en original y copia, registro civil de defunción del pensionado, fotocopia de la cédula de ciudadanía del causante y los peticionarios y además, según sea el caso los siguientes documentos:

### Cónyuge o compañera permanente

- a) Registro Civil de Matrimonio;
- b) Declaraciones extraprocesales de convivencia con el causante.

### Hijos

- a) Dictamen de la Junta de calificación de invalidez;
- b) Certificado de estudios para los hijos mayores de 18 años y hasta 25 años de edad;
- c) Registro civil de nacimiento con nota marginal de reconocimiento del padre y si es del caso con anotación de la respectiva interdicción y curaduría.; así como el acta de posesión del cargo del Curador.

## VII. DESARROLLO NORMATIVO

• **La ley 33 de 1973**, “por la cual se transforman en vitalicia las pensiones de las viudas”, determinó el carácter de pensión vitalicia para los beneficiarios del causante fallecido, así: Artículo 1º. “Fallecido el particular pensionado o con derecho a pensión de jubilación, invalidez o vejez, o un empleado o trabajador del sector público, sea este oficial o semioficial con el mismo derecho, su viuda podrá reclamar la respectiva pensión en forma vitalicia”; además determinó el porcentaje al que accede cada uno de los beneficiarios, “50% al cónyuge y el resto para los hijos por partes iguales”. Otro aspecto importante, fue la ampliación de los beneficiarios, considerado en el parágrafo 1º del artículo 1º así: “Los hijos menores del causante incapacitados para trabajar por razón de estudios o por invalidez, que dependieren económicamente de él, tendrán derecho a recibir en concurrencia con la cónyuge supérstite, la respectiva pensión hasta cumplir la mayoría de edad, o al terminar sus estudios, o al cesar su invalidez. En este último caso se aplicarán las reglas contempladas en el artículo 275 del Código Sustantivo del Trabajo en las disposiciones que lo modificaron o aclararon”.

• Posteriormente a la Ley 33 de 1973, se expide **la Ley 44 de 1980**, “por la cual se facilita el procedimiento de traspaso y pago oportuno de las sustituciones pensionales”, estableció el trámite para acceder a la sustitución pensional, para ello el pensionado oficial que desee facilitar el traspaso de su pensión en caso de muerte, a su cónyuge, sus hijos menores o inválidos permanentes, deben dirigir comunicación en tal sentido a la entidad pagadora, previo cumplimiento de algunos requisitos. Este mandato legal excluyó al pensionado del sector privado.

• **La Ley 700 de 2001**, norma de carácter general, “por medio de la cual se dictan medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los pensionados y se dictan otras disposiciones”, en la cual se tomaron algunas medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los pensionados, dispuso en su **artículo 4º** que: “Los operadores públicos y privados del sistema general de pensiones y cesantías, que tengan a su cargo el reconocimiento del derecho pensional, tendrán un plazo no mayor de **seis (6) meses** a partir del momento en que se eleve la solicitud de reconocimiento por parte del interesado para adelantar los trámites necesarios tendientes al pago de las mesadas correspondientes”. El incumplimiento del término establecido en este artículo acarreará para el funcionario que retarde u omita, el reconocimiento o pago de la pensión, la sanción propuesta en el parágrafo del artículo 4º, así: “El funcionario que sin justa causa por acción u omisión incumpla lo dispuesto en el presente artículo incurrirá con arreglo a la ley en causal de mala conducta y será solidariamente responsable en el pago de la indemnización moratoria a que haya lugar si el afiliado ha debido recurrir a los tribunales para el reconocimiento de suspensión o cesantía, el pago de costas judiciales, será a cargo del funcionario responsable de la irregularidad”.

• Por otro lado, en el caso de las administradoras de fondos de pensiones, que manejan el régimen de ahorro individual, **el Decreto número 656 del 24 de marzo de 1994**, establece el régimen jurídico y financiero de las sociedades que administren fondos de pensión. En su artículo 19, dispuso que el Gobierno Nacional establecería los plazos y procedimientos para que las administradoras decidan acerca de las solicitudes relacionadas con pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, sin que en ningún caso puedan exceder de **cuatro (4) meses**, disposición esta que los operadores del Sistema han hecho caso omiso casi a diario, causando serios perjuicios a las familias sobrevivientes y adicional a lo anterior, negando la oportuna prestación de los servicios de salud que están ligados a la adquisición de la pensión.

• **La Ley 717 de 2001**, “por la cual se establecen términos para el reconocimiento de las pensiones de sobrevivientes y se dictan otras disposiciones”, señaló lo siguiente: Artículo 1º. “El reconocimiento del derecho a la pensión de sobrevivientes por parte de la entidad de Previsión Social correspondiente, deberá efectuarse a más tardar **dos (2) meses** después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho”.

• Por último, **la Ley 797 del 29 de enero de 2003**, reformativa de algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993, en su artículo 9º modificatorio del artículo 33º de la precitada Ley 100 de 1993, dispuso que: “Los fondos encargados reconocerán la pensión en un tiempo no superior a **cuatro (4) meses** después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho”.

Los Fondos no podrán aducir que las diferentes cajas no les han expedido el bono pensional o la cuota parte”. Lo anterior se estableció, sin prever, en el caso de las pensiones de sobrevivencia, siquiera un reconocimiento transitorio que garantice y proteja a los beneficiarios ante la incertidumbre económica en que quedan una vez fallece el titular del derecho pensional, prolongando su esperanza en el tiempo hasta el momento en que se decida el reconocimiento a sustituir al titular.

## VIII. SUPERINTENDENCIA BANCARIA

### Circular Externa número 035 del 3 de septiembre de 2004

**La superintendencia al referirse a la pensión de sobrevivencia en cuanto al plazo aplicable al trámite de reconocimiento, determinó:**

Las reglas descritas en el desarrollo normativo de esta ponencia, han sido recientemente recogidas y reiteradas por parte de la Superintendencia Bancaria, en los siguientes términos:

“(…) 1. Regla general sobre el plazo para el pago de pensiones.

Respecto del pago de pensiones, cualquiera sea el tipo de que se trate, señala el artículo 4° de la Ley 700 de 2001 que: “los operadores públicos y privados del sistema general de pensiones y cesantías, que tengan a su cargo el reconocimiento del derecho pensional, tendrán un plazo no mayor de seis (6) meses a partir del momento en que se eleve la solicitud de reconocimiento por parte del interesado para adelantar los trámites necesarios tendientes al pago de las mesadas correspondientes”.

Lo anterior significa que, sin perjuicio de los plazos especiales que haya señalado la ley para efectuar el reconocimiento de los derechos pensionales de un peticionario, las entidades administradoras del sistema general de pensiones tienen no más de seis (6) meses contados a partir de la fecha en que hayan recibido la solicitud completa de reconocimiento, para adelantar los trámites que se requieran para iniciar el pago de las mesadas correspondientes.

En otros términos, por regla general el pago de las mesadas debe iniciarse a más tardar seis (6) meses después de iniciado el trámite para el reconocimiento, sin perjuicio de las reglas especiales de plazo que sobre este último se hayan señalado en las normas legales.

(…) 2. Reglas sobre el reconocimiento del derecho pensional. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley 700 de 2001 en materia de pago, existen además las siguientes reglas especiales.

(…) 2.2. Regla aplicable a la pensión de sobrevivientes. Tratándose de pensión de sobrevivientes, el artículo 1° de la Ley 717 de 2001 señala que “El reconocimiento al derecho a la pensión de sobrevivientes por parte de la entidad de Previsión Social correspondiente, deberá efectuarse a más tardar **dos (2) meses** después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho” (Resaltado nuestro).

## IX. ANALISIS JURISPRUDENCIAL

A continuación se transcriben algunos apartes de la Sentencia C-1247/01, relativo al término establecido para el reconocimiento de la sustitución pensional, y de la competencia que tiene el Congreso de establecerlo, según sean las circunstancias. Esta sentencia contempla las Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 155 de 2001 Senado, 035 de 2000 Cámara, por la cual se establecen términos para el reconocimiento de las pensiones de sobrevivientes y se dictan otras disposiciones, posterior Ley 717 de 2001, cuyo Magistrado Ponente fue el doctor Alfredo Beltrán Sierra, proferida el veintiocho (28) de noviembre de dos mil uno (2001).

**PENSION DE SOBREVIVIENTES-Término perentorio para reconocimiento/SEGURIDAD SOCIAL-Eficacia.**

“La potestad del legislador al establecer términos perentorios para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, lejos de desconocer el debido proceso lo garantiza, pues impone a las entidades de previsión social la obligación de actuar con eficiencia y eficacia en el trámite de reconocimiento de esa pensión, de tal suerte que los beneficiarios de dicha prestación puedan acceder con prontitud a la seguridad social y económica con que contaban en vida de la persona de la cual se deriva su derecho. Así, la potestad ejercida por el Congreso de la República, permite instrumentar con eficacia el servicio público de la seguridad social, tan caro al Estado Social de Derecho, de suerte que el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes se encuentre alejado de la discrecionalidad de las entidades encargadas

de reconocerla, que si bien puede no calificarse como arbitrariedad, no permite que las personas beneficiarias de la misma puedan predecir con exactitud cuándo les será reconocida, a falta de una norma imperativa y objetiva que precise el ámbito de las obligaciones de las entidades de previsión social”.

**PENSION DE SOBREVIVIENTES-Finalidad esencial.**

“La pensión de sobrevivientes, como en múltiples ocasiones lo ha manifestado esta Corporación, ‘busca impedir que, ocurrida la muerte de una persona quienes dependían de ella se vean obligados a soportar individualmente las cargas materiales y espirituales de su fallecimiento’. Nótese, que dicha prestación tiene por finalidad esencial, que los miembros de la familia no queden en el desamparo total cuando fallece quien contribuía a proveer lo necesario para el mantenimiento del hogar”.

**LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA PARA ESTABLECER TÉRMINOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS PROCESOS Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS**

“El Congreso de la República puede dentro de la órbita de sus funciones y competencias, establecer términos para el cumplimiento de los procesos y actuaciones administrativas, como una manera de hacer efectivo el cumplimiento del derecho constitucional al debido proceso, y de la misma manera puede modificar los plazos o términos señalados en disposiciones anteriores, sin que por ello, se pueda argumentar violación del debido proceso”.

**ENTIDAD DE PREVISION SOCIAL EN PENSION DE SOBREVIVIENTES-Término para reconocimiento**

“La limitación temporal fijada por el legislador para las entidades de previsión social permite el cumplimiento efectivo del debido proceso, no sólo a los particulares que presenten la solicitud de reconocimiento de ese derecho, porque tienen certeza del término en que se les debe resolver dicha solicitud, sino también a las entidades encargadas de dicho reconocimiento, por cuanto les permite conocer en forma concreta el término dentro del cual deben proceder a reconocer y pagar la pensión de sobrevivientes”.

**PENSION DE SOBREVIVIENTES-Observancia término de reconocimiento independiente del carácter público o privado.**

“Los procedimientos y términos establecidos para tal fin, deben ser acatados independientemente del carácter público o privado que tenga el organismo o la sociedad encargada de administrar pensiones, porque se trata de recursos de la seguridad social”.

## X. RESOLUCION DEFENSORIAL NUMERO 008

“Sobre la problemática detectada en el reconocimiento de pensiones por el Seguro Social”. Bogotá, abril 30 de 2001.

La Dirección Nacional de Atención y Trámites de Quejas de la Defensoría del Pueblo ante el persistente e insólito incumplimiento de los términos previstos en las disposiciones legales y reglamentarias que regulan el trámite del reconocimiento y/o sustitución pensional por parte de los operadores públicos y privados del Sistema General de Pensiones y con base en las 63 quejas relacionadas con el tema de pensiones, recibidas entre el primero de enero de 2000 y el 31 de octubre del mismo año, que ha dado lugar a innumerables acciones de tutela en búsqueda de amparo, optó por expedir la Resolución Defensorial número 8 del 30 de abril de 2001, en la que concluyó lo siguiente:

“La demora injustificada en la resolución de la solicitud de reconocimiento de la pensión”.

“La ausencia de una norma jurídica que fije el término para resolver las solicitudes de reconocimiento de la pensión en el régimen de prima media con prestación definida, administrado por el Seguro Social, obligó a la Corte Constitucional, Sentencia de Tutela ST-170 del 24 de febrero de 2000 a solicitar al legislador que procediera a establecerlo de manera general. En la citada Sentencia, la Corte ordenó al Seguro Social que, mientras el legislador hacía el respectivo

*pronunciamiento, aplicara por analogía el término máximo de cuatro (4) meses, que rige para las sociedades administradoras de fondos de pensiones del régimen de ahorro individual con solidaridad”.*

*“El Seguro Social en su Manual del Usuario-Pensiones estableció el mismo término para resolver las peticiones. No obstante, este no se cumplió en ninguno de los casos atendidos por la Defensoría del Pueblo. En algunos eventos el trámite se ha prolongado por más de cuatro años”.*

*“La demora en el reconocimiento y pago de la pensión ocasiona a los peticionarios graves dificultades económicas, puesto que en la mayor parte de los casos, agotan sus ahorros familiares. En consecuencia, se ven en la necesidad de reingresar al mercado laboral, en condiciones desiguales por su avanzada edad o por causa de la invalidez”.*

*“Con este incumplimiento por parte del Seguro Social se vulnera el derecho a la seguridad social y al reconocimiento de la pensión de la persona y, por vía consecencial, se amenaza los derechos fundamentales a la vida y a la salud”.*

De acuerdo con lo expuesto la Defensoría conminó al ISS con base en la Sentencia de Tutela ST-170 del 24 de febrero del 2000, mediante la cual, se ordena resolver las solicitudes de pensión, en un término máximo de cuatro (4) meses contados a partir de la fecha de su radicación.

En conclusión, la realidad demuestra que hay una grave congestión en la decisión de solicitudes de reconocimiento y de sustitución pensional, que no se cumplen las disposiciones legales, que hasta se desacatan los fallos de tutela y las conminaciones de la Defensoría del Pueblo y por consiguiente, la situación de las personas afectadas se torna inhumana e injusta.

Ante tan aberrante situación el Congreso de la República debe adoptar una legislación más severa que castigue ejemplarmente las injusticias precedentemente descritas, pues se trata de personas de la tercera edad, muchas de ellas padecen serios quebrantos de salud y carecen de recursos para viajar hasta Bogotá a soportar los efectos nocivos de la tramitomanía, de la desidia y desdén de los funcionarios responsables de atender y resolver las solicitudes de reconocimiento o de sustitución pensional.

## **XI. PLIEGO MODIFICATORIO**

Sugerimos las siguientes modificaciones al proyecto, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

• **El artículo 1º, quedó con la misma nomenclatura, en ambos textos.** En cuanto al contenido presenta los siguientes cambios:

En lo que hace referencia a la expresión “tramite administrativo”, se suprimió la palabra “**administrativo**”, pues este hace referencia únicamente a los procesos con entidades públicas, desconociendo los procedimientos propios de los operadores privados y los empleadores particulares que reconocen pensiones.

Se precisó el concepto de “**operadores**” para hacer referencia a aquellas entidades que reconocen pensiones tanto legales como convencionales, en el sector público como en el privado, sumando a estos, las empresas que manejan a través de un fondo propio, el pasivo pensional de los trabajadores a su cargo.

En cuanto a la determinación de los beneficiarios mencionados para acceder a la sustitución pensional, se agregó al sustantivo cónyuge el adjetivo calificativo de “**supérstite**”. Se eliminó la calificación de “**menores**” en relación con los hijos, consagrándolos de manera general, ya que estos pueden considerarse como beneficiarios hasta los 25 años, si comprueban la calidad de estudiantes. Se mantienen los hijos inválidos de manera permanente, y en últimas, se agregó a los padres, ya que estos pueden ser beneficiarios de pensión, si dependen económicamente del causante y además sino existiere cónyuge, compañero (a) permanente e hijos.

Otro aspecto modificado, fue la práctica del examen de calificación de invalidez que en el texto inicial se establecía con cargo a los operadores que reconocen la pensión de invalidez, pero considerando que los beneficiarios no contribuyen de manera directa a solventar el sistema de salud, y que son los afiliados quienes los realizan, se suprimió la obligación a cargo de los operadores, y en su lugar se dispuso que para efectos de comprobar el estado de invalidez del dependiente del causante, si este no lo hizo en vida, será admitida como prueba sumaria la certificación médica expedida por cualquier profesional médico idóneo, sin perjuicio de que posteriormente el operador requiera nueva evaluación ante la junta médica de invalidez, con cargo a la EPS donde se vinculen los beneficiarios de la pensión sustitutiva, si así lo dispone.

**En el párrafo 1º del artículo 1º** se reemplazó únicamente la palabra “**resolución**” calificativo propio de los actos de la administración pública, por “**acto Jurídico**” que contempla la generalidad de la fuente generadora de derechos y obligaciones en pensiones por parte del operador, sea público o privado.

**En el párrafo 2º del artículo 1º** partiendo del concepto de unidad de género, con referencia al cónyuge y compañera (o) permanente, y a la presunción que se establece en el párrafo, se adicionaron los pronombres indeterminados “**estos o estas**”, así como en la parte final del párrafo el pronombre “**ella**”, para mayor precisión y claridad.

• **El artículo 2º, quedó con la misma nomenclatura, en ambos textos.** En cuanto al contenido presenta los siguientes cambios:

Se suprimió las palabras “sustituto y sustitutos”, contenidos en el texto inicial y en su lugar se determinó de manera general, a las personas que acceden a la pensión de sustitución, como simplemente “**beneficiarios**”.

Se suprime la expresión “previamente determinados por él para sustituirse en su pensión”, referente a los beneficiarios reconocidos por el causante fallecido, ya que en estricto orden se deduce del artículo 1º del texto, que son estos los beneficiarios que irán a acceder a la sustitución pensional, y están determinados previamente.

Se adiciona además a la expresión “deben presentar la correspondiente solicitud de sustitución”, la palabra “**definitiva**”, para determinar que el acto jurídico que se busca al final, es el que otorga de manera definitiva el reconocimiento de la pensión causada por el fallecido.

La proposición contemplada en el artículo 5º del texto inicial, referente a que la solicitud de sustitución pensional se debe presentar en el formulario o formato que la entidad pagadora suministrare, era muy restrictiva, razón por lo cual se adicionó la opción de hacer dicha solicitud “**mediante documento escrito dirigido a la entidad**”. Por otro lado, para efecto de establecer un orden lógico del articulado, se ubicó esta proposición en el artículo 2º del nuevo texto, inciso final, relativo a la forma en que se va a desarrollar el trámite para acceder a la sustitución pensional definitiva.

• **El artículo 4º del texto anterior pasa a ser el artículo 3º en el nuevo texto.** Está relacionado con la publicación del edicto emplazatorio y lo adicionado por el ponente, referente al requerimiento de la certificación de las pensiones causadas y no cobradas del causante. En el nuevo artículo 3º, se empieza enfatizando en la denominación de “**acto jurídico**” para referirse al acto que reconoce y otorga el derecho suprimiéndose la palabra “administrativa”, referente únicamente a los actos del operador público. Acto seguido, en lo relativo al periódico que publica el edicto emplazatorio, se reemplazó la expresión “de circulación local”, por la expresión de “**amplia circulación**”, para ser más idónea la notificación a terceros indeterminados, que tienen igual derecho que los beneficiarios establecidos previamente por el causante.

**Se incorpora un inciso nuevo al artículo 3º (inciso 2º) del nuevo texto,** el cual pretende establecer que dentro del acto jurídico de reconocimiento provisional, el operador de pensiones requiera a la

entidad pagadora, para la expedición de la certificación de las mesadas causadas y no cobradas por el causante en vida, esto con el fin de establecer los valores adeudados por este concepto a los beneficiarios del fallecido, certificado que deberá ser entregado por la entidad pagadora al operador de pensiones en un término de 15 días, posteriores a la solicitud.

• **El artículo 3° del texto anterior pasa a ser el artículo 4° en el nuevo texto.** En el nuevo artículo 4°, se complementa el concepto de “operadores”, sumando a las entidades públicas y privadas, las empresas que manejan a través de un fondo propio el pasivo pensional de los trabajadores a su cargo, además de suprimir la expresión “del sistema general de pensiones”, pues en el artículo tal como era concebido inicialmente hacia entender que solamente eran aquellos operadores que estaban en el sistema general de pensiones, excluyendo de manera desigual e inequitativa a las empresas particulares que reconocen pensiones extralegales.

Adicional a lo anterior, se hizo precisión que los operadores deberán proferir el “acto jurídico de reconocimiento provisional” de la pensión sustitutiva, a los 15 días de “radicación” de la solicitud, y no de la “aceptación”, término inicialmente contemplado en el proyecto, que generaba cierta incertidumbre de tipo interpretativo.

La parte intermedia del artículo 3° del texto inicial, referente a la responsabilidad de los operadores que no cumplieran con el plazo fijado para el reconocimiento de la pensión sustitutiva, fue extraído de este artículo para definirlo posteriormente en artículo aparte (artículo 8° de la ponencia), para una mayor precisión y énfasis de las sanciones en que pueden incurrir los operadores o funcionarios negligentes.

En lo referente a la descripción de los beneficiarios, contenido en la parte final del artículo, resultaba reiterativo volverlos a mencionar, pues estos ya están contemplados en el artículo 1° tanto de la propuesta inicial como del nuevo texto.

• **El artículo 6° del texto inicialmente propuesto,** relacionado con los documentos que demuestren la calidad de beneficiarios, y la presentación de la solicitud en los formularios que expida la entidad para tal efecto, se contemplaron en el artículo 1°, en lo referente a las pruebas documentales y la parte final del artículo 2° en lo atinente al formulario de solicitud.

• **El artículo 7° del texto inicialmente propuesto, pasa a ser el artículo 9° en el nuevo texto.** En el nuevo artículo se modificó la redacción del texto inicialmente propuesto, dividiéndose en dos incisos lo relativo a las sanciones que se impondrán a los operadores que no cumplan con los plazos establecidos en la presente ley para efectos de la expedición del acto jurídico de reconocimiento de la pensión sustitutiva.

En el primer inciso se establece la sanción administrativa para los operadores públicos, calificando como falta gravísima la omisión del operador público en expedir el acto de reconocimiento sancionado de acuerdo con el Código Disciplinario Único.

En el segundo inciso, para el caso del sector privado y empleadores particulares que funcionan como operadores en pensiones se les impone la sanción que contemplaba la iniciativa inicial de esta ley.

Para complementar y desarrollar lo anterior, en el caso de las sanciones a los operadores privados y empleadores particulares que reconocen pensiones, se adicionaron los incisos 3° y 4°, dándole facultades al Ministerio de trabajo para reglamentar el procedimiento sancionatorio, de acuerdo con los principios del Derecho Administrativo, dejando en disponibilidad al ente público de ejercer la jurisdicción coactiva para el recaudo de las multas impuestas, en favor del Fondo de Solidaridad Pensional, establecido en la Ley 100 de 1993.

• **El artículo 8° del texto original pasa a ser en el nuevo texto el artículo 10,** en lo relativo a la vigencia y derogatoria de la ley, sin ninguna modificación sustancial.

### **INCLUSION DE ARTICULOS NUEVOS:**

• Los incisos 3° y 4° y el párrafo adicional consagrados en el artículo 4° del texto inicialmente propuesto, que señalan en su orden: Inciso 2°. “La resolución de la solicitud en caso de no presentarse controversia entre los beneficiarios, que será decidido en el término de 10 días posterior al vencimiento del término del edicto emplazatorio”, y el inciso 3° que contempla la previsión “en caso de haberse cancelado sumas a los beneficiarios establecidos por el causante, desconociendo a los que aparezcan posteriormente a reclamar, que da lugar al operador a descontar las sumas reconocidas y pagadas”, dada la unidad de materia, fueron incorporados en el artículo 5° del texto de la ponencia, conservando coherencia y una secuencia lógica dentro del trámite de la sustitución pensional definitiva.

• **En el artículo 6°** del nuevo texto, se previó la situación de reconocimiento parcial de la pensión sustitutiva, en caso de controversia suscitada entre los beneficiarios por el derecho a acceder a la pensión de sustitución, procediéndose de la siguiente manera:

Si la controversia radica entre cónyuge y compañera (o) permanente, y no versa sobre los hijos, se procederá reconociéndole a estos el 50% del valor de la pensión, dividido por partes iguales entre el número de hijos comprendidos. El 50% restante, quedará pendiente de pago, por parte del operador, mientras la jurisdicción correspondiente defina a quien se le debe asignar y en qué proporción, sea a cónyuge o compañero (a) permanente o ambos si es el caso, conforme al grado de convivencia ejercido con el causante, según las normas legales que la regulan.

Si no existieren hijos, el total de la pensión quedará en suspenso hasta que la jurisdicción correspondiente dirima el conflicto.

Si la controversia radica entre hijos y no existiere cónyuge o compañero (a) permanente que reclame la pensión, el 100% de la pensión se repartirá en iguales partes entre el total de hijos reclamantes, pero solo se ordenará pagar las cuotas que no estuvieran en conflicto, en espera a que la jurisdicción decida. Si existe cónyuge o compañera (o) permanente se asignará el 50% a este o estas (os) y sobre el 50% correspondiente a los hijos se procederá como se dispuso precedentemente.

• **En el artículo 7°** de la ponencia, establece un régimen de transición en dos vías: para aquellas solicitudes de sustituciones pensionales, que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en trámite y hayan cumplido con la publicación del edicto emplazatorio, deberán ser resueltas dentro del mes siguiente a la promulgación de la ley. Consecuencialmente se considera otra situación que es conexas para aquellas solicitudes que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, estén pendientes de la publicación del edicto emplazatorio, deberán publicar el edicto dentro de los 10 días siguientes a la promulgación de la presente ley, y resolver la petición dentro del mes siguiente, a partir de la desfijación del edicto.

• **En el artículo 8°** de la ponencia, se contempla la posibilidad de interponer la acción de tutela, de acuerdo con la finalidad que la rige a fin de dar cumplimiento a los términos propuestos en esta ley, protegiendo el principio constitucional del debido proceso (artículo 29 C.P.) y la resolución pronta de las peticiones hechas ante los operadores (artículo 23 C.P.) en caso de que los operadores retarden el reconocimiento y pago de la pensión sustitutiva.

En conclusión, considera el suscrito ponente que con las modificaciones y adiciones propuestas en el presente texto, se contribuirá a la consecución de un trámite adecuado y pertinente dentro de la reclamación de la pensión sustitutiva, haciendo más llevadero el duelo y la vida de aquellas personas que dependían económica y afectivamente del causante de la prestación en mención. Con fundamento en las precedentes consideraciones exhorto a la Comisión Séptima Constitucional del honorable Senado de la República, la siguiente:

**Proposición**

Aprobar en primer debate de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República, el **Proyecto de ley número 303 de 2005 Senado, 309 de 2005 Cámara**, por la cual se modifican algunos artículos de la Ley 44 de 1980 y se impone una sanción por su incumplimiento, de acuerdo con el texto final incorporado.

De los apreciados colegas,

Atentamente,

*Luis Carlos Avellaneda Tarazona,*  
Senador Ponente.

SENADO DE LA REPUBLICA

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., a los veintiséis (26) días del mes de octubre del año dos mil cinco (2005).

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

El Presidente,

*Jesús Puello Chamí.*

El Secretario,

*Germán Arroyo Mora.*

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 303 DE 2005 SENADO,  
309 DE 2005 CAMARA**

*por la cual se modifican algunos artículos de la Ley 44 de 1980  
y se imponen sanciones por su incumplimiento.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** El artículo 1° de la Ley 44 de 1980 quedará así:

“Artículo 1°. Para simplificar el trámite de sustituciones pensionales, ante cualquier operador, sea público, privado o de un empleador que tenga a su cargo el reconocimiento de pensiones, sean estas legales o convencionales y asegurar el pago oportuno de la mesada pensional y prestación del servicio de salud a que tienen derecho el cónyuge supérstite, o el compañero (a) permanente, hijos o padres que dependan económicamente de él, el pensionado al momento de notificarse del acto jurídico que le reconoce su pensión, deberá solicitar por escrito, que en caso de su fallecimiento, la pensión le sea sustituida, de manera provisional, a quienes él señale como sus beneficiarios, adjuntando los respectivos documentos que acreditan la calidad de beneficiarios, según sea necesario, tales como: registros civiles, declaraciones juramentadas, certificados de invalidez o certificados de estudio y los demás que establezca la ley.

Para efectos de determinar el grado de invalidez de un beneficiario, será admitida como prueba sumaria, la certificación médica expedida por profesional médico idóneo, sin perjuicio de que posteriormente el operador requiera nueva evaluación ante la junta médica de invalidez, con cargo a la EPS donde se vinculen los beneficiarios de la pensión sustitutiva.

**Parágrafo 1°.** La solicitud deberá presentarse por duplicado, cuyo original se adjuntará al acto jurídico a través del cual se reconoció la pensión y la copia se devolverá al solicitante con la constancia de su presentación.

**Parágrafo 2°.** El hecho de que el pensionado no hubiere modificado, antes de su fallecimiento, el nombre de su cónyuge supérstite o compañero (a) permanente, establecen a favor de estos o estas la presunción legal de no haberse separado de él o ella por su culpa.

Artículo 2°. El artículo 2°. de la Ley 44 de 1980 quedará así:

Artículo 2°. **PRESENTACION DE LA SOLICITUD.** Fallecido el pensionado, los beneficiarios, deberán presentar la solicitud de sustitución definitiva, adjuntando el registro civil de defunción y la

fotocopia de la solicitud de traspaso provisional presentada en vida, con su correspondiente constancia de radicación.

Los solicitantes actuarán en formulario o formato que expida el operador o mediante solicitud escrita dirigida a la entidad operadora.

**Artículo 3°.** El artículo 3° de la Ley 44 de 1980 quedará así:

“Artículo 3°. **TERMINOS PARA DECIDIR LA SOLICITUD DE SUSTITUCION PROVISIONAL.** Los operadores públicos, privados o los empleadores que tengan a su cargo el reconocimiento de pensiones, según sea el caso, dentro de los 15 días siguientes a la radicación de la solicitud de sustitución definitiva, deberán proferir acto jurídico, apoyándose en el memorial inicial del pensionado y las pruebas, ordenando el pago inmediato, en forma provisional, de la pensión del fallecido, en la misma cuantía que se venía disfrutando, en la proporción fijada por la ley, según el carácter y número de beneficiarios y a partir del día siguiente del fallecimiento del causante.

**Artículo 4°.** El artículo 4° de la Ley 44 de 1980, quedará así:

Artículo 4°. **PUBLICACION Y REQUERIMIENTO.** En el acto jurídico que decreta la sustitución provisional, el operador público, privado o empleador que tenga a su cargo el reconocimiento de pensiones, ordenará la publicación inmediata del edicto emplazatorio, en un periódico de amplia circulación, dirigido a quienes se crean con derecho a la sustitución de la pensión del fallecido, a fin de que dentro de los treinta (30) días siguientes se presenten a reclamarla aportando las pruebas en que se funden, así como las conducentes a desconocer los derechos de los beneficiarios indicados en el acto jurídico provisional, si fuere el caso.

De otro lado, para efectos del cobro de mesadas causadas y no cobradas por el pensionado fallecido, dentro del mismo acto jurídico de reconocimiento provisional se ordenará requerir a las entidades encargadas del pago de la pensión para que expida el certificado de la última mesada cobrada por el causante, certificación que debe expedirse en el término de 15 días.

**Artículo 5°.** (Nuevo). **TERMINOS PARA DECIDIR LA SUSTITUCION PENSIONAL DEFINITIVA.** Si no se presentará controversia, la sustitución, de manera definitiva, se resolverá dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del término del edicto emplazatorio. En caso de controversia se resolverá dentro de los veinte (20) días siguientes.

En caso de que los beneficiarios iniciales tuvieran que hacer compensaciones a los nuevos por razón de las sumas pagadas, así se ordenará en el acto jurídico y lo ejecutará la entidad pagadora.

Las compensaciones se harán descontando el valor correspondiente de las futuras mesadas

**Artículo 6°.** (Nuevo). **DEFINICION DEL DERECHO A SUSTITUCION PENSIONAL EN CASO DE CONTROVERSIA.** En caso de controversia suscitada entre los beneficiarios por el derecho a acceder a la pensión de sustitución, se procederá de la siguiente manera:

Si la controversia radica entre cónyuge y compañera (o) permanente, y no versa sobre los hijos, se procederá reconociéndole a estos el 50% del valor de la pensión, dividido por partes iguales entre el número de hijos comprendidos. El 50% restante, quedará pendiente de pago, por parte del operador, mientras la jurisdicción correspondiente defina a quién se le debe asignar y en que proporción, sea cónyuge o compañero (a) permanente o ambos si es el caso, conforme al grado de convivencia ejercido con el causante, según las normas legales que la regulan. Si no existieren hijos, el total de la pensión quedará en suspenso hasta que la jurisdicción correspondiente dirima el conflicto.

Si la controversia radica entre hijos y no existiere cónyuge o compañero (a) permanente que reclame la pensión, el 100% de la pensión se repartirá en iguales partes entre el total de hijos reclamantes, pero solo se ordenará pagar las cuotas que no estuvieran en conflicto, en espera a que la jurisdicción decida. Si existe cónyuge o compañera

(o) permanente se asignará el 50% a este o estas (os) y sobre el 50% correspondiente a los hijos se procederá como se dispuso precedentemente.

**Artículo 7°. (Nuevo). TRANSICION.** Las solicitudes de sustituciones pensionales que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en trámite y hayan cumplido con la publicación del edicto emplazatorio, deberán ser resueltas dentro del mes siguiente a su promulgación.

Aquellas que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, estén pendientes de la publicación del edicto emplazatorio, deberán publicar el edicto dentro de los 10 días siguientes a la promulgación de la presente ley, y resolver la petición dentro del mes siguiente, a partir de la desfijación del edicto.

**Artículo 8. (Nuevo).** Los beneficiarios de la sustitución pensional, podrán acceder ante cualquier juez de la República e interponer la acción de tutela, para que les sea resuelta la solicitud de pensión sustitutiva, de conformidad con los términos establecidos en la presente ley.

**Artículo 9°.** Si el **operador público** responsable de resolver la sustitución pensional, omitiere hacerlo dentro de los términos previstos en esta ley, incurrirá en **falta gravísima**, sancionable de conformidad con el **Código Unico Disciplinario**.

Si la omisión proviniere de un **operador privado** o empleador, la sanción consistirá en multa equivalente a 100 (cien) salarios mínimos legales diarios vigentes, por cada día de retardo, a cargo de la entidad. La multa establecida devengará intereses comerciales y moratorios.

La Resolución que imponga la multa, será proferida por el Ministerio de la Protección Social, previo el procedimiento que se establezca en el reglamento, para el cual se tendrán en cuenta los principios rectores consagrados en el Código Contencioso Administrativo

La Resolución proferida por el Ministerio, prestará mérito ejecutivo y será exigible ante la jurisdicción coactiva. Los recursos recaudados por la imposición de estas multas, se destinarán a financiar el fondo de solidaridad pensional establecido en la Ley 100 de 1993.

**Artículo 10.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

*Luis Carlos Avellaneda Tarazona,*  
Senador Ponente.

SENADO DE LA REPUBLICA

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., a los veintiséis (26) días del mes de octubre del año dos mil cinco (2005).

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

El Presidente,

*Jesús Puello Chamíé.*

El Secretario,

*Germán Arroyo Mora.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 749-Viernes 28 de octubre de 2005  
SENADO DE LA REPUBLICA

	Págs.
<b>PROYECTOS DE LEY</b>	
Proyecto de ley número 164 de 2005 Senado, por la cual se crea la Abogacía General del Estado, se dictan normas para su funcionamiento y se determina su estructura y organización. ....	1
Proyecto de ley número 165 de 2005 Senado, por medio de la cual se reforma el artículo 90 de la Ley 142 de 1994. ....	3
<b>PONENCIAS</b>	
Informe de Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de Acto legislativo número 08 de 2005 Senado, por el cual se modifica el artículo 151 de la Constitución Política. ....	4
Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 05 de 2005 Senado, disposiciones por medio de las cuales se previene daños a la salud de los menores de edad, la población no fumadora y se estipulan políticas públicas para la prevención del consumo del tabaco y sus derivados en la población colombiana. ....	6
Ponencia para primer debate, Modificaciones realizadas y Texto propuesto al Proyecto de ley número 143 de 2004 Cámara, 301 de 2005 Senado, de fomento a la cultura del emprendimiento. ....	14
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 364 de 2005 Cámara, 135 de 2005 Senado, por la cual se honra la memoria de los Magistrados y servidores públicos, víctimas del holocausto del Palacio de Justicia ocurrido durante los días 6 y 7 de noviembre de 1985. ....	20
Ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 303 de 2005 Senado, 309 de 2005 Cámara, por medio de la cual se modifican algunos artículos de la Ley 44 de 1980 y se impone una sanción por su incumplimiento. ....	21

