



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XV - Nº 175

Bogotá, D. C., Jueves 8 de junio de 2006

EDICION DE 32 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 103 DE 2005 CAMARA

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

Bogotá, D. C., mayo 31 de 2006

Doctor

MIGUEL DURAN

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Cordial saludo.

De conformidad con lo establecido en el Reglamento del Congreso, Ley 5a de 1992, y dentro de la oportunidad indicada, presentamos a su consideración, y por su digno conducto, a los miembros de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 103 de 2005 Cámara *por la cual se expiden normas sobre fabricación, almacenamiento, transporte, comercialización, manipulación y uso de pólvora y se adiciona el Código de Policía*, a fin de que se proceda a dar el trámite que corresponda.

Atentamente,

María Isabel Urrutia. Germán Aguirre Muñoz, Representantes a la Cámara,.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 103 DE 2005 CAMARA

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

Bogotá, D. C., mayo 31 de 2006

Doctor

MIGUEL DURAN

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

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

para **Primer Debate al Proyecto de ley número 103 de 2005 Cámara**, *por la cual se expiden normas sobre fabricación, almacenamiento, transporte, comercialización, manipulación y uso de pólvora y se adiciona el Código de Policía*, labor que realizamos de la siguiente forma:

1. Antecedentes

El presente proyecto de ley, con idéntico contenido, se tramitó por esta Comisión en la legislatura inmediatamente anterior, bajo el número 336 de 2005 Cámara, “por la cual se expedían normas sobre fabricación, almacenamiento, transporte, comercialización, manipulación y uso de pólvora”, la que finalmente se hundió por asuntos de trámite.

Como se puede observar, el título es idéntico, salvo que se incluye en el actual, la expresión “...y se adiciona el Código de Policía”, en alusión al artículo 17 del proyecto, el que en estricto sentido no adiciona, sino que simplemente remite a la sanción establecida en el numeral 8 del artículo 186 del Decreto 1335 de 1970 (Código de Policía).

Así las cosas, siendo idénticos los contenidos del presente proyecto, al ya tramitado por esta Corporación, huelga a concluir que adolece de los mismos inconvenientes constitucionales que obligaron a rendir ponencia negativa en aquella ocasión. No se hizo por los autores ningún esfuerzo por mejorar su contenido, en especial, frente al tema de las compensaciones e indemnizaciones que habrían de otorgarse a quienes han venido desarrollando una actividad económica lícita, legal y amparada constitucionalmente.

2. Concepto Gubernamental

Se recibió en esta ocasión un concepto remitido por el señor Ministro de la Protección Social, en el que de manera general expresa su acuerdo con el proyecto, al tiempo que consigna su conveniencia y conformidad con el texto constitucional. Sin embargo, aprovecha el Ministro para manifestar su inconformidad con respecto a los contenidos del artículo 19 en el que se contienen las medidas compensatorias a favor de quienes hagan denuncia de posesión y compromiso de entrega de los productos pirotécnicos que se prohibirán. Según el señor Ministro de la Protección Social, su Despacho no es el competente para realizar estas funciones, pero tampoco dice qué autoridad lo sería.

Del mismo modo, el Ministerio de la Protección Social expresa algunos reparos frente a los contenidos del artículo 9° y del literal a) del artículo 5°.

3. Objetivo del proyecto

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

4. Fundamentos Constitucionales

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

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

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

Se menciona también la Sentencia C-790 de 2002 emitida por la honorable Corte Constitucional, a propósito del estudio de constitucionalidad de la Ley 670 del 2001, con ponencia de la doctora Clara Inés Vargas Hernández.

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

5. Contenido del Proyecto

El Proyecto consta de veinte (20) artículos, distribuidos en cinco (5) capítulos.

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

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

Por su parte, el Capítulo III, con el título “De la fabricación y comercialización”, contiene los artículos 5° a 9° y desarrolla lo relacionado con

la “instalación y funcionamiento de fábricas”, artículo 5°; “Cancelación de la autorización de funcionamiento”, artículo 6°; “Condiciones para ser trabajador en actividades relacionadas con la pólvora”, artículo 7°; “Condiciones para la comercialización y venta de la pólvora”, artículo 8°; y las “Condiciones para el almacenamiento de artículos pirotécnicos”, artículo 9°.

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

Finalmente, el Capítulo V, titulado “Prevención, sanciones y estímulos”, contiene los artículos 14 a 20, en los que desarrolla la “Prevención y promoción”, artículo 14; las condiciones para la “Destrucción del material pirotécnico incautado”, artículo 15; de las “Sanciones”, artículo 16; de las “Sanciones por permitir o inducir a menores a manipular pólvora”, artículo 17; de los “Estímulos”, artículo 18; de las “Medidas compensatorias”, artículo 19; y de la “Vigencia de la ley y normas que se derogan”, artículo 20.

6. Consideraciones

Tal como se advirtió arriba, el presente proyecto es de idéntico contenido a uno ya tramitado por esta Corporación en la legislatura inmediatamente anterior, y por lo tanto, las consideraciones sobre el mismo, reiteran lo ya afirmado en anterior ocasión. En efecto, los derechos constitucionales que se comprometen con el texto del proyecto en estudio, suscitan una álgida discusión y plantean un interesante ejercicio hermenéutico y de ponderación de derechos, todos ellos constitutivos del núcleo duro de configuración del concepto de Estado Social y Democrático de Derecho, dado que si bien, se alega por los autores del proyecto, que con él buscan proteger los derechos fundamentales de los niños y ampliar sus garantías, también es cierto, que con tales pretensiones, no se pueden desconocer situaciones jurídicas creadoras de derechos y reguladas igualmente por leyes de la República, en cuanto autorizan el ejercicio de una actividad lícita.

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

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

De ahí que no existe una vinculación directa entre las prohibiciones que se quieren introducir con este proyecto y la realización de los derechos de los niños y demás menores, pues con tales consideraciones, tendría este Congreso que prohibir también toda actividad que de alguna manera resultare riesgosa para la vida, la integridad física y la salud de los menores, tales como montar en bicicleta, conducir carros o motocicletas. Pero además, si de proteger a los menores y garantizar sus derechos se trata, sería más importante que se considerara su situación de pobreza, la

explotación sexual a que son sometidos miles y miles de nuestros niños, la drogadicción y consumo de bebidas alcohólicas o su participación en el conflicto armado interno, que según cifras compromete a por lo menos 15.000 menores.

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

Pero además, resulta claro que las materias de que se ocupa el proyecto de ley, ya están reguladas suficiente y convenientemente, a través de las disposiciones de la Ley 670 del 2001, mediante la cual se diseñó un marco jurídico destinado a prevenir las nefastas consecuencias que se ocasionan a los menores de edad expuestos a riesgos por la producción, fabricación, manipulación, uso y comercialización de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales. En dicha ley se dispuso, que los adultos y los niños participen en programas de prevención de riesgos, dejando a los padres la responsabilidad en la orientación a sus hijos y menores sobre la prohibición del uso de la pólvora con cualquier finalidad (artículo 3°); se determinó la competencia del Ministerio de Defensa para expedir disposiciones sobre fabricación o producción de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales (artículo 5°); se creó un fondo municipal para la prevención de accidentes generados por el manejo y uso indebido de tales elementos (artículo 6°); se estableció la prohibición de la venta de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales y globos a menores de edad y personas en estado de embriaguez (artículo 7°); se prohibió la producción, fabricación, manipulación, uso y comercialización de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales que contengan fósforo blanco (artículo 8°); se incluyeron sanciones pecuniarias por contravenir tales prohibiciones (artículos 9°, 10, 11 y 12); se ordenó la carnetización de quienes trabajen en la fabricación, distribución y venta de pólvora, artículos pirotécnicos y fuegos artificiales y los requisitos para acceder a ello (artículo 13); se contempló la obligación para los centros de salud y hospitales públicos y privados de atender al menor que resultare con quemaduras producidas por dichos elementos y la sanción para los representantes legales del menor afectado, en caso de responsabilidad en el hecho (artículo 14); se ordenó que todo artículo pirotécnico debe llevar una publicidad sobre su uso adecuado, las prohibiciones establecidas en la ley y también, los establecimientos en los cuales se fabriquen, almacenen, distribuyan o se expendan artículos pirotécnicos, deben colocar el texto visible de la ley (artículos 15 y 16); y, finalmente, se facultó a los alcaldes municipales y distritales, para abocar el conocimiento de las infracciones e imponer las sanciones previstas en la ley (artículo 17).

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

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

- **NTC 3966**, del 26 de octubre de 1996, destinada a normar lo relacionado con el “transporte de mercancías peligrosas. Clase 1. Explosivos. Transporte terrestre por carretera”.

- **NTC 4199** del 23 de julio de 1997, la que se ocupa de los “Fuegos Artificiales. Luces de bengala para sostener en la mano”.

- **NTC 5045-1** del 23 de abril de 2003, dedicada a establecer la “Clasificación de los fuegos artificiales”.

- **NTC 5045-2** del 23 de abril de 2003, en la que se contienen normas sobre “Fuegos artificiales para uso recreativo”.

- **NTC 5045-3** del 23 de abril de 2003, dedicada a regular lo relacionado con “Fuegos artificiales para uso recreativo. Métodos de ensayo”.

- **NTC 5236** del 19 de diciembre del 2003, la que se ocupa de regular los “Fuegos artificiales. Espectáculos pirotécnicos en espacios abiertos. Almacenamiento, transporte y uso”.

- **NTC 5282** del 24 de marzo de 2004, destinada a normar lo relacionado con los “Fuegos artificiales. Características de almacenamiento, seguridad y ubicación de los establecimientos de venta de artículos pirotécnicos (categorías I y II) en ferias temporales o similares”.

- **NTC 5296** del 29 de septiembre de 2004, mediante la cual se establecen las condiciones de “Uso de materiales o artículos pirotécnicos (efectos especiales) delante de un público cercano”.

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

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

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

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

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

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

Ahora bien, mediante Sentencia C-790 del 24 de septiembre de 2002, con ponencia de la doctora Clara Inés Vargas Hernández, la Corte Constitucional se ocupó del estudio de constitucionalidad de la Ley

760 de 2001, en la que precisa que las competencias y atribuciones de los alcaldes municipales y distritales, respecto a las actividades de uso, comercialización y venta de artículos pirotécnicos y fuegos artificiales, no confieren la habilitación para señalar las causales de utilidad pública para restringir derechos particulares ni para prohibir la comercialización de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales, dado que como quedó establecido, la facultad conferida es para permitir el uso y distribución de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales, graduándolos en las categorías allí señaladas, para lo cual las autoridades tendrán en cuenta la clasificación que sobre el particular establece el Icontec. Lejos de haberse otorgado una facultad para establecer una prohibición de comercialización de dichos elementos, fue conferida para que se permita tal actividad, pero bajo los requisitos y condiciones establecidos en la ley, una vez se hayan graduado los artículos pirotécnicos o fuegos artificiales en las categorías allí establecidas con arreglo a la clasificación que haga el Icontec.

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

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

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

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

Solo mediante la observancia del anterior procedimiento, es que se le imprime seguridad, publicidad y transparencia a las decisiones adoptadas por el legislador, las que en todo caso no están exentas de los controles establecidos en la Constitución a fin de proteger los Derechos Humanos, pues como lo ha dicho la propia Corte en la sentencia de constitucionalidad de la Ley 670 de 2001, *“Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención (Pacto sobre de Derechos Humanos de San José), al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la*

misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Corte igualmente ha señalado que “las limitaciones constitucionales de la libertad de empresa, para que sean legítimas, deben emanar o ser dispuestas en virtud de una ley y no afectar el núcleo esencial del derecho. La legitimidad de las intervenciones depende de la existencia de motivos adecuados y suficientes para limitar los procesos de creación y funcionamiento de las empresas”⁹ (subrayas no originales). En efecto,

debe reconocerse que “el derecho consagrado en el artículo 333 de la Constitución no sólo entraña la libertad de iniciar una actividad económica, sino de mantenerla o proseguirla en condiciones de igualdad y libertad”¹⁰.

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

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

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

De otro lado, de acuerdo con el artículo 243 de la Constitución Política, los fallos de la Corte constitucional hacen tránsito a Cosa Juzgada y todas las autoridades y operadores jurídicos quedan obligados por ese efecto material de la cosa juzgada. Allí también encuentra límites la competencia legislativa del Congreso de la República, en cuanto las decisiones del tribunal constitucional delimitan con mayor precisión el ámbito de la restricción legítima de los derechos y las libertades ciudadanas y si tales diques son desconocidos por las autoridades estatales, se pone en tela de juicio la existencia misma del Estado Social de Derecho.

Cabe reiterar entonces que el proyecto de ley, aparte de cambiar radicalmente el sentido de la regulación actual sobre la producción, comercialización y uso de la pólvora y fuegos artificiales, al prohibir totalmente tales actividades, no aporta nada nuevo. Simplemente, lo que en la actual legislación es la excepción (prohibición), en la nueva,

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

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

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

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

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

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

de llegarse a aprobar, la excepción será la norma, pues estas actividades estarán prohibidas y sólo la podrán efectuar algunas personas y en eventos públicos, lo que como ya vimos, no solamente desconoce preceptos superiores de la Carta Política, sino que, además, puede introducir turbulencias indeseadas en los procesos de integración económica que se adelantan con los demás países andinos.

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

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

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

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

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

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

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

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

No será prohibiendo la pólvora como se solucione el problema de los niños quemados, sino previniendo e instruyendo al pueblo para que aprenda a disfrutar de una costumbre sana. De lo contrario, como ya se dijo,

tendríamos que prohibir todo lo que les cause daño a los infantes: perros que agreden niños, carros que matan niños, armas, drogas, alcohol y hasta habría que prohibir la existencia de padres que causan daño a los niños. En el municipio de Cali, por ejemplo, se prohibió la pólvora para diciembre pasado y las fábricas y vendedores informales de pólvora (de productos no permitidos) hicieron su “agosto” e igualmente, se quemaron los niños. En Bogotá, según estadísticas, se queman más niños con “aguas hervidas que con el uso de pólvora”, y entonces, ¿habrá que prohibir el agua hervida?

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

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

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

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

Proposición

Archívese el Proyecto de ley número 103 de 2005 Cámara “*por la cual se expiden normas sobre fabricación, almacenamiento, transporte, comercialización, manipulación y uso de pólvora y se adiciona el Código de Policía*”.

Atentamente,

María Isabel Urrutia Ocoró, Germán Aguirre Muñoz,
Representantes a la Cámara,

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 196 DE 2005 CAMARA

por la cual se modifica el numeral 1 y se adiciona un párrafo al artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo.

Bogotá, D. C., 6 de junio de 2006

Doctor

MIGUEL ANGEL DURAN GELVIS

Presidente

Honorable Comisión Séptima

Cámara de Representantes

E. S. M.

Asunto: Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 196 de 2005 Cámara.

Me permito presentar ponencia positiva para primer debate al **Proyecto de ley número 196 de 2005 Cámara**, por la cual se modifica el numeral 1 y se adiciona un párrafo al artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo. Proyecto de ley de autoría del honorable Senador Rafael Pardo Rueda.

Cordialmente,

Carlos Ignacio Cuervo Valencia,
Representante a la Cámara,
Departamento de Antioquia.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 196 DE 2005 CAMARA

por la cual se modifica el numeral 1 y se adiciona un párrafo al artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo.

El proyecto de ley objeto de la presente ponencia pretende modificar la legislación laboral Colombiana, básicamente el artículo 236 del actual Código Sustantivo del Trabajo para efectos de prolongar la licencia de maternidad en los casos de los nacimientos de neonatos prematuros y/o los niños con bajo peso al nacer (BPN).

La modificación planteada persigue entre otros objetivos compensar los problemas originados por los nacimientos antes de tiempo o llamados prematuros y de esta manera dar un trato más justo a los padres de familia de estos niños acorde con las normas constitucionales, legales e internacionales vigentes que exigen una especial protección al binomio madre e hijo menor.

La iniciativa se concreta básicamente en prolongar la licencia de maternidad de manera proporcional al número de semanas equivalentes a la diferencia entre el nacimiento a término, que es de 37 semanas, y la edad gestacional del recién nacido prematuro. Así por ejemplo, si un menor nace a las 29 semanas, es decir 8 semanas antes del término, la madre tendría 8 semanas adicionales a las vigentes, es decir $12 + 8 = 20$ semanas.

El cuadro que presenta el autor en la exposición de motivos del proyecto ilustra claramente el efecto práctico de la medida, por esta razón me permito anexarlo a la presente ponencia:

| Nacido a término según la OMS | Semanas de nacimiento prematuro (edad gestacional) | Diferencia de semanas | Semanas vigentes de lic. por maternidad | Total (semanas vigentes + semanas de la propuesta) |
|-------------------------------|--|-----------------------|---|--|
| 37 | 25 | 12 | 12 | 24 |
| 37 | 26 | 11 | 12 | 23 |
| 37 | 27 | 10 | 12 | 22 |
| 37 | 28 | 9 | 12 | 21 |
| 37 | 29 | 8 | 12 | 20 |
| 37 | 30 | 7 | 12 | 19 |
| 37 | 31 | 6 | 12 | 18 |
| 37 | 32 | 5 | 12 | 17 |
| 37 | 33 | 4 | 12 | 16 |
| 37 | 34 | 3 | 12 | 15 |
| 37 | 35 | 2 | 12 | 14 |
| 37 | 36 | 1 | 12 | 13 |
| 37 | 37 | 0 | 12 | 12 |

Sin duda los beneficios para el menor son evidentes por cuanto la norma le permitiría a la madre permanecer el tiempo faltante de la gestación al lado de su hijo, promovería la lactancia materna y además, a juicio del doctor Pantoja, según datos suministrados por el autor en la exposición de motivos, con el proyecto también se reducirán las patologías ocasionadas por el cuidado inapropiado de la persona a la que se le delega el cuidado del niño y la incidencia de enfermedades respiratorias y gastrointestinales en tales menores.

El autor del proyecto Senador Rafael Pardo, quien entre otros aspectos, a raíz del nacimiento de una de sus hijas quien fue una niña prematura con bajo peso al nacer, tuvo la oportunidad de experimentar las dificultades por las que atraviesan las madres bajo estas circunstancias, al verse privadas de la posibilidad de acompañar a sus hijos durante el periodo necesario para completar su desarrollo adecuado, lo llevaron a impulsar esta iniciativa y en la exposición de motivos del proyecto hace una serie de consideraciones importantes fundamentadas científicamente que por su importancia me permito adjuntar a la presente ponencia.

Dice el Senador que:

“La idea de presentar este proyecto se origina de la experiencia vivida por el suscrito Senador, con motivo del nacimiento de una de sus hijas quien fue una niña prematura con bajo peso al nacer. Además, tuvo el privilegio de ser un “papá canguro” ya que su niña y toda la familia pudieron aprovechar una técnica de cuidado del niño prematuro llamada “Método Madre Canguro” (MMC).

El MMC complementa el cuidado de los recién nacidos en las unidades neonatales. Así mismo, permite limitar y “tratar” este tiempo de separación inicial, muchas veces necesario pero siempre muy doloroso para el niño prematuro y su familia. Por último, promueve la lactancia materna, la cual es particularmente importante en estos niños tan frágiles.

El MMC es considerado por la OMS como un “método eficaz y fácil de aplicar que fomenta la salud y el bienestar tanto de los recién nacidos prematuros como de los nacidos a término”¹. Esta técnica fue creada y desarrollada por un grupo de pediatras en el Instituto Materno Infantil en Bogotá². Su eficacia y seguridad han sido científicamente evaluadas en estudios experimentales y de observación en Colombia por la Fundación Canguro³.

Fue lo positivo de esta experiencia canguro con su hija lo que condujo al suscrito a buscar un mecanismo para rendir justicia a la madre de un niño prematuro, en donde no solamente se le dé el tiempo de ser una mamá canguro y de llevar su bebé sano y salvo hasta la semana 37 sino que además tenga la posibilidad de disfrutar con su niño el tiempo de licencia faltante”.

Igualmente en la misma exposición de motivos se presenta una serie de argumentos que en mi calidad de médico comparto plenamente y que por tener respaldo científico y técnico me permito anexar al presente escrito por considerar de importancia para ilustrar a los miembros de la honorable Comisión VII de Cámara al momento de discutir el proyecto de ley:

1. *Definición de los niños de Bajo Peso al Nacer (BPN) y/o prematuros.*

Los niños con bajo peso al nacer (BPN) son infantes cuyo peso al momento de su nacimiento es inferior a 2.500 gramos, independientemente de su edad gestacional.⁴

En el mundo, cada año cerca de 20 millones de niños nacen con BPN⁵, donde el 90% de los casos se presentan en países en vía de desarrollo⁶. En Colombia, de los 697.029 niños que nacieron en 2003, 53.922, es decir el 7.73%, fueron BPN⁷. En Bogotá el porcentaje es incluso mayor. De los 113.816 niños que nacieron en 2003, el 11.9% de los recién nacidos presentan dicha problemática, es decir, 13.477 niños⁸. Los niños con BPN pueden nacer a término o pretérmino.

Los niños prematuros o pretérmino son los bebés que nacen antes de la 37ª semana de edad gestacional.

Según la OMS, estos infantes representan una cuarta parte de los mencionados 18 millones de niños con BPN que nace en cada año en el mundo pero parece, según las cifras del DANE, que este porcentaje es más alto en Bogotá. Estos neonatos representaron el 8% de todos los

1 OMS, Op. Cit., p. 2

2 La técnica fue ideada por el doctor Edgar Rey Sanabria en 1978 en el Instituto Materno Infantil en Bogotá. El proceso lo continuó el doctor Héctor Martínez con la colaboración del doctor Luis Navarrete hasta el año 1994.

(Tomado de <http://kangaroo.javeriana.edu.co/espanol/kmcintroduccionmcdw.htm#introduccion>)

3 El grupo de investigación de la Fundación Canguro es reconocido por Colciencias y trabajó desde 1989 hasta la fecha en la evaluación y la mejoría de la MMC, guardando la filosofía original del programa pero creando reglas que permitieron el reconocimiento del método alrededor del mundo y por la OMS. Tomado de: <http://kangaroo.javeriana.edu.co>.

4 OMS “Método Madre Canguro: Guía Práctica”, Ginebra, 2004, Glosario. “Edad gestacional: Edad o maduración de la gestación desde el último período menstrual hasta el nacimiento”.

5 Low birth weight. A tabulation of available information. Ginebra, Organización Mundial de la Salud (OMS), 1992 y de Onis M., Blossner M., Villar J. Levels and patterns of intrauterine growth retardation in developing countries. European Journal of Clinical Nutrition, 1998, 52 (Supl.1): S5-S15. Citados por: *Ibidem*, p. 1.

6 Ministerio de Salud, “Guía de Atención del Bajo Peso al Nacer”. Tomado de: www.metrosalud.gov.co/Paginas/Protocolos/MinSalud/guias/01Bajopesoalnacer.htm.

7 Cifras preliminares. Tomado de: http://www.dane.gov.co/inf_est/vitales.htm.

8 De acuerdo con la doctora Charpak, esta cifra es más alta en Bogotá posiblemente porque la vida en la capital es más estresante que en el campo y en las ciudades pequeñas e intermedias. (cifras del Dane, promedios 2001, 2002 y 2003).

recién nacidos en la Capital de la República en 2003, es decir, 9.105 niños⁹, casi el 67% del total de los niños BPN nacidos en ese año.

Existen varios problemas comunes para los casos de nacimientos de niños con BPN y/o prematuros y unos más particulares para los niños con BPN que no son prematuros.

2. Problemas que comparten los niños de bajo peso al nacer y/o prematuros.

- Representan un porcentaje importante de la mortalidad neonatal.

Estos niños representan una parte importante de la mortalidad neonatal y en consecuencia de la mortalidad infantil en Colombia.

La mortalidad neonatal es aquella que se presenta durante el primer mes de vida. La OMS estima que cada año 4 millones de niños mueren durante este periodo de nacimiento de los bebés, en donde un 90% de los casos se presentan en los países en vía de desarrollo. Los niños con BPN representan más del 70% de esta mortalidad neonatal y las complicaciones ligadas a la prematuridad representan más del 50% de estos casos. Un 70% de los casos de mortalidad neonatal en el mundo se presenta en la primera semana de vida.

De los 9.105 niños a pretérmino nacidos en Bogotá en 2003 no se tienen datos precisos de mortalidad neonatal durante el primer año de vida, pero si extrapolamos los datos obtenidos en un cohorte de niños prematuros seguidos en una institución de Bogotá se tiene que cerca del 4% fallecen en el periodo neonatal¹⁰. Esto quiere decir que, solamente en 2003, 364 bebés murieron en Bogotá en razón a su nacimiento prematuro durante el periodo neonatal. Estas son cifras indicativas de lo que pueden presentarse en el resto del país.

- Tienen más complicaciones al nacer que los demás niños recién nacidos, por lo que requieren un mayor tiempo de hospitalización.

Mientras más prematuro sea el niño más dificultades y complicaciones tendrá para adaptarse a la vida extrauterina al momento de su nacimiento. Por este motivo los niños BPN y/o prematuros necesitan estar hospitalizados más tiempo que los niños nacidos a término en instituciones médicas que, además, requieren equipos con mayor tecnología.

Este tiempo largo de hospitalización conlleva a una separación inicial entre la madre y el niño en la que se disminuye el tiempo en el que la madre pueda estar con su bebe en casa una vez salga del hospital. Lo anterior trae como consecuencia dos cosas, en lo atinente a la relación madre-hijo.

En primer lugar, por las razones de orden legal que más adelante se explicarán, la madre agota los días de licencia por maternidad mientras el recién nacido se encuentra internado, debiendo a veces reintegrarse a su trabajo en el momento que al bebé se le da de alta. Esto, además de la separación inicial, impide el vínculo afectivo madre-hijo, necesario para su futura vida¹¹.

En segundo lugar, dificulta la instalación de una lactancia materna exitosa. Debido a la falta de espacio, personal y políticas adecuadas, la estancia de una madre durante las 24 horas del día con su bebé enfermo no es una rutina viable en las unidades neonatales de Colombia. Este tipo de lactancia es vital para niños tan frágiles como lo son los objeto de este proyecto de ley porque ayuda al aumento del peso del neonato y a su inmunización¹² en las semanas posnatales.

- Representan una mayor carga para la salud pública del país.

El costo de sus cuidados y el más alto riesgo de pobre desarrollo somático, neuropsicomotor y sensorial generan mayores costos para el sistema de salud pública que los niños nacidos a término¹³.

3. Problemas particulares a los niños de BPN sin nacimiento prematuro.

Estos niños tienen mayores riesgos futuros de tener un desarrollo intelectual inferior, así como mayores problemas cardiovasculares, tal como es conocido en la literatura científica internacional desde hace más de 15 años¹⁴. Este inconveniente, asimismo, genera una mayor carga para la salud pública del país.

4. La legislación vigente no es adecuada para tratar los casos de niños prematuros y/o con BPN.

El numeral 1 del artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo (CST) dispone que “toda trabajadora en estado de embarazo tiene derecho a una licencia de doce (12) semanas en la época del parto remunerada con el salario que devengue al entrar a disfrutar el descanso”. A su vez, el artículo 1° del Decreto 956 de 1996¹⁵, que reglamenta el referido numeral, dispone que de las doce (12) semanas de licencia remunerada en la época del parto por lo menos seis (6) deberán ser tomadas con posterioridad al parto”.

Se considera que la legislación laboral colombiana descrita no es adecuada para el tratamiento de los bebés prematuros y/o con BPN pues no permite a estos bebés y a sus mamás reestablecer el vínculo afectivo madre – hijo y la lactancia materna.

Lo anterior porque, como se dijo, la madre agota los días de licencia por maternidad mientras el recién nacido se encuentra internado, debiendo reintegrarse a su trabajo en el momento que al bebé se le da de alta. De modo que si, por ejemplo, un bebé nace con ocho semanas de anticipación, la madre no tendrá ninguna compensación con el bebé sino que “perderá” ese tiempo.

La iniciativa objeto de la presente ponencia tiene además sustento en normas de carácter constitucional, legal e internacional que no sobra destacar como argumento adicional para que el proyecto de ley se convierta en ley de la República. En este sentido basta mencionar que El artículo 44 de la Constitución establece lo siguiente:

“Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia”.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

9 Este 8% se encuentra dentro del 11.8% de niños con bajo peso al nacer (BPN) nacidos en Bogotá durante ese periodo.

10 Cohorte de la Clínica San Pedro Claver 1998-2004.

11 Tomado de: www.apaprem.org.ar. Esta es la página Web de la Asociación Argentina de Padres de Niños Prematuros (APAPREM).

12 *Ibidem*.

13 Información también entregada por la doctora Charpak.

14 Véase entre otros: (1) Many A, Fattal A, Leitner Y, Kupferminc MJ, Harel S, Jaffa A. Neurodevelopmental and cognitive assessment of children born growth restricted to mothers with and without preeclampsia. Department of Obstetrics and Gynecology, Lis Maternity Hospital, Tel Aviv, Israel. J Child Psychol Psychiatry. 1988 Sep; 29(5):601-9; (2) Effect of intrauterine growth retardation (IUGR) on the psychological performance of preterm children at preschool age. Matilainen R, Heinonen K, Siren-Tiusanen H. Children's Hospital, University of Kuopio, Finland, J Child Psychol Psychiatry. 1988 Sep;29(5):601-9; (3) Leitner Y, Fattal-Valevski A, Geva R, Bassan H, Posner E, Kutai M, Many A, Jaffa AJ, Harel S. Six-year follow-up of children with intrauterine growth retardation: long-term, prospective study. Division of Pediatrics, Lis Maternity Hospital, Tel Aviv Sourasky Medical Center, Sackler Faculty of Medicine, Tel Aviv University, Israel J Child Neurol. 2000 Dec;15(12):781-6; (4) Low JA, Handley-Derry MH, Burke SO, Peters RD, Pater EA, Killen HL, Derrick EJ. Association of intrauterine fetal growth retardation and learning deficits at age 9 to 11 years. Department of Obstetrics and Gynecology, Queen's University, Kingston, Ontario, Canada. Am J Obstet Gynecol. 1992 Dec;167(6):1499-505; (8) Puga B, Ferrandez Longas A, Garcia Romero R, Mayayo E, Labarta JI. Psychomotor and intellectual development of children born with intrauterine growth retardation (IUGR). J Pediatr Endocrinol Metab. 2004 Mar;17 Suppl 3:457-62; (9) Jensen RB, Chellakooty M, Vielwerth S, Vaag A, Larsen T, Greisen G, Skakkebaek NE, Scheike T, Juul A. Related Articles, Links Intrauterine growth retardation and consequences for endocrine and cardiovascular diseases in adult life: does insulin-like growth factor-I play a role? Horm Res. 2003;60 Suppl 3:136-48. Review.

15 “Por el cual se reglamenta el numeral 1 del artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 34 de la Ley 50 de 1990”.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.

Desde 1991 hasta la fecha se han dictado varias leyes especiales sobre aspectos específicos, como la Ley 25 de 1992, que regula obligaciones alimentarias, cuidado personal de los hijos y régimen de visitas, y la Ley 48, también de 1992, sobre reclutamiento y servicio militar. En sus observaciones al Informe, el Estado hizo notar la existencia de otras normas expedidas con el fin de mejorar la protección de los derechos de los niños: la Ley 294 de 1996 establece reglas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar; la Ley 311 de 1996 crea el Registro Nacional de Protección Familiar en el cual se identifica a quienes se sustraigan de prestar sus obligaciones alimentarias en favor de sus hijos; la Ley 360 de 1997 modifica algunas normas relativas a la comisión de delitos sexuales.

El referido Código del Menor, de 1989, actualmente en vigencia, se fundamenta en la teoría de la “situación irregular”, cuyos principios se contrarían con la doctrina de la “protección integral”, que orientan tanto la Convención sobre Derechos del Niño como la Constitución Política colombiana de 1991. Conforme a los postulados de la teoría de la “situación irregular”, el niño es concebido como un sujeto al cual el Estado debe protección, siempre que el niño haya sido declarado en situación irregular, es decir, para que puedan operar los mecanismos de protección previstos en la ley el niño debe estar al margen de la ley. Bajo este sistema, el niño es “concebido como un ser individualmente incapaz y socialmente enajenado”,¹¹ acreedor de protección, pero no como una persona singular, titular plena de derechos.

Por contraposición, la Constitución de 1991 opta por los modernos postulados de la teoría de la “protección integral”, ya que ha concedido rango constitucional a los derechos de los niños, dándoles el carácter de prevalentes y ha impuesto a la familia, a la sociedad y al Estado la obligación de garantizar al niño su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Asimismo, cuando en 1991 el Estado colombiano ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño, este adquirió la responsabilidad de garantizar la realización de los derechos en ella consagrados.

Con lo hasta aquí expuesto considero existen suficientes elementos de juicio para respaldar razonablemente la iniciativa legislativa que en buena hora presenta a consideración del Legislativo el honorable Senador Rafael Pardo.

Si todo lo anterior es cierto, es de justicia tener en cuenta en esta misma oportunidad la situación de los partos múltiples que también entrañan situaciones que es del caso considerar, por cuanto, a pesar de que en la gran mayoría de los casos coinciden los partos múltiples con bebés o menores prematuros y entonces estarían considerados en la misma disposición, considero necesario adicionar el proyecto de ley con elementos que incluyan esta situación y se beneficie en el mismo sentido a las madres que tengan partos múltiples.

Por lo anterior presentaré en el pliego de modificaciones correspondiente una adición al proyecto inicial en el cual en el mismo artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo se incluyan la ampliación de la licencia de maternidad para las madres que tengan partos múltiples, asegurando que ambos beneficios sean excluyentes, es decir que en el caso de partos múltiples y a su vez nacimientos prematuros el beneficio sea solamente el del aumento de los días de licencia para completar el tiempo de la licencia completa y en el caso de partos múltiples con nacimientos con el periodo de gestación completa (37) semanas, se adicione en 2 semanas dicha licencia, independiente de los hijos nacidos en el parto múltiple.

Proposición

Con fundamento en lo expuesto, solicito a los miembros de la honorable Comisión VII de la Cámara de Representantes aprobar en primer debate el Proyecto de ley numero 196 de 2005 Cámara *por la cual se modifica el numeral 1° y se adiciona un párrafo al artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo*, junto con el pliego de modificaciones que me permito anexar.

Atentamente,

Carlos Ignacio Cuervo Valencia.
Representante a la Cámara Antioquia.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 196 DE 2005 CAMARA

por la cual se modifica el numeral 1 y se adiciona un párrafo al artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo.

Con fundamento en lo expresado presento las siguientes modificaciones al articulado presentado por el autor de la presente iniciativa.

Adicionar el artículo primero la definición de parto múltiple, el artículo quedará así.

Artículo 1°. Adiciónese el artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo las siguientes definiciones:

Recién nacido prematuro o pretérmino: Recién nacido cuyo nacimiento se presenta antes de la 37ª semana de edad gestacional.

Parto Múltiple: Es el nacimiento de dos o más niños en el mismo parto. En los embarazos múltiples los recién nacidos pueden ser prematuros a término con bajo peso al nacer o adecuados para su edad gestacional.

Adicionar el artículo 2 del Proyecto de ley 196 de Cámara, el cual quedará así:

Artículo 2°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo.

En caso de nacimiento prematuro se acumulará al descanso posterior al parto todo el lapso de licencia que no se hubiere gozado antes de este, de modo que se completen las doce (12) semanas de licencia de maternidad y la licencia se acrecentará con el número de semanas equivalentes a la diferencia entre el nacimiento a término (37 semanas) y la edad gestacional del recién nacido prematuro. La edad gestacional se verificará según el Certificado de Nacido Vivo.

En los casos de parto múltiple la licencia se aumentará en dos (2) semanas adicionales, cualquiera que sea el número de hijos nacidos. Este aumento no será acumulable cuando se presente parto múltiple y nacimiento prematuro; en este caso sólo se reconocerá el primer beneficio.

Atentamente,

Carlos Ignacio Cuervo Valencia.

Representante a la Cámara Antioquia.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISION SEPTIMA DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 196 DE 2005 CAMARA

por la cual se modifica el numeral 1 y se adiciona un párrafo al artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo las siguientes definiciones:

Recién nacido prematuro o pretérmino: Recién nacido cuyo nacimiento se presenta antes de la 37ª semana de edad gestacional.

Parto Múltiple: Es el nacimiento de dos o más niños en el mismo parto. En los embarazos múltiples los recién nacidos pueden ser prematuros a término con bajo peso al nacer o adecuados para su edad gestacional.

Artículo 2°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo.

En caso de nacimiento prematuro se acumulará al descanso posterior al parto todo el lapso de licencia que no se hubiere gozado antes de este, de modo que se completen las doce (12) semanas de licencia de maternidad y la licencia se acrecentará con el número de semanas equivalentes a la diferencia entre el nacimiento a término (37 semanas) y la edad gestacional del recién nacido prematuro. La edad gestacional se verificará según el Certificado de Nacido Vivo.

En los casos de parto múltiple la licencia se aumentará en dos (2) semanas adicionales, cualquiera que sea el número de hijos nacidos. Este aumento no será acumulable cuando se presente parto múltiple y nacimiento prematuro; en este caso sólo se reconocerá el primer beneficio.

Atentamente,

Carlos Ignacio Cuervo Valencia.
Representante a la Cámara Antioquia.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 222 DE 2005 CAMARA**

*por medio de la cual se modifica el artículo 4° de la Ley 30 de 1971
y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 5 de junio de 2006

Doctor

JAIR JOSE EBRATT DIAZ

Secretario General (E)

Comisión Tercera Cámara

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado doctor:

De la manera más atenta nos permitimos presentar Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 222 de 2005 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 4° de la ley 30 de 1971 y se dictan otras disposiciones.*

Adjunto el original, tres (3) copias y medio magnético de la ponencia.

Lo anterior para fines pertinentes de discusión y aprobación.

Gustavo Petro U.

Coordinador Ponente.

Anexo: Lo enunciado.

Tres (3) copias

Un (1) disquete.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 222 DE 2005 CAMARA**

*por medio de la cual se modifica el artículo 4° de la Ley 30 de 1971
y se dictan otras disposiciones*

Doctor

CESAR NEGRET MOSQUERA

Presidente Comisión Tercera

Cámara de Representantes

Ciudad

Señor Presidente:

Por designación que nos ha hecho la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, nos ha correspondido rendir ponencia para **Primer Debate al Proyecto de ley número 222 de 2005 Cámara**, *por medio de la cual se modifica el artículo 4° de la Ley 30 de 1971 y se dictan otras disposiciones*, de autoría del Representante Carlos Alberto Zuluaga Díaz.

Por lo anteriormente expuesto, pedimos a la honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes dar aprobación a la siguiente proposición:

Proposición

Dese Ponencia Positiva en primer debate al Proyecto de ley número 222 de 2005 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 4° de la Ley 30 de 1971 y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,

Gustavo Petro U.

Coordinador de Ponentes.

**TEXTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 222 DE 2005 CAMARA**

*por medio de la cual se modifica el artículo 4° de la Ley 30 de 1971
y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modificar el artículo 4° de la Ley 30 de 1971, el cual quedará así:

Artículo 4°. El impuesto de que trata el artículo 2° de la presente ley será recaudado por las Tesorerías de las entidades territoriales y entregado mensualmente a los Institutos Deportivos de cada una de las regiones.

Las Tesorerías Departamentales girarán mensualmente el 30% de este recaudo a los Institutos Deportivos Territoriales y estos a su vez distribuirán en los municipios de su jurisdicción dichos recursos, para la realización de proyectos y programas específicos correspondientes al sector deporte.

Esta distribución se llevará conforme a los procedimientos establecidos en el Sistema General de Participaciones.

Artículo 2°. Suprímase el parágrafo 1° del artículo 4° de la Ley 30 de 1971.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

Gustavo Petro U.

Coordinador de Ponentes.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 240 DE 2005 CAMARA**

*por medio de la cual se reglamenta y se dictan normas
para el ejercicio de la profesión de homeópatas en Colombia.*

Doctor

MIGUEL DURAN GELVIS

Presidente

Comisión Séptima

Cámara de Representantes

E.S.D.

Cumpliendo con el encargo de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional permanente de la Cámara de Representantes, rindo ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 240 de 2005 Cámara, *por medio de la cual se reglamenta y se dictan normas para el ejercicio de la profesión de homeópatas en Colombia*, cuyos autores son los honorables Representantes Zulema Jattin Corrales y Armando Amaya Alvarez.

ANALISIS DE CONSTITUCIONALIDAD

Consideramos que el proyecto de ley objeto de estudio, al crear y conformar el Consejo Nacional del Recurso Humano en Medicina Homeopática como organismo asesor adscrito al Ministerio de la Protección Social, no se enmarca en lo dispuesto por el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política, ni a lo previsto en el numeral 7 del artículo 150, en virtud del cual los proyectos de ley que tengan por objeto determinar la estructura de la administración nacional, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, deben ser de iniciativa gubernamental.

Sobre el particular, la Corte Constitucional dispuso en Sentencia C-947 DE 1999, lo siguiente:

“...una disposición o conjunto de disposiciones legales mediante las cuales se crea, suprime, modifica o transforma una entidad del orden nacional, que incida en la estructura de la administración nacional, no hace parte de aquellas que pueden ser objeto del proyecto presentado en el seno de las Cámaras por miembros del Congreso. En estos casos se está ante la excepción a la regla general de la libre iniciativa, y por mandato constitucional expreso, tales iniciativas únicamente pueden provenir del Ejecutivo, esto es, tan solo el ministro o ministros cuyas carteras guarden relación con los correspondientes temas pueden acudir ante el Congreso para presentar el proyecto en cuestión y su exposición de motivos”.

En cuanto al ejercicio de la homeopatía en Colombia y la exigencia de títulos de idoneidad de que trata la iniciativa parlamentaria, es necesario señalar que existen profesiones que por su estrecha relación con los derechos humanos fundamentales exigen una ponderada preparación académica e incluso una práctica intensa previa a la graduación del aspirante. Tal es el caso de la ciencia médica y la jurídica, en tanto tienen que ver con la integridad, la vida de las personas, con su libertad y demás derechos jurídicamente reconocidos.

Por esta razón, los Estados se reservan el derecho de reglamentar el ejercicio de algunas profesiones con el ánimo de garantizar a los demás miembros de la comunidad, un mínimo de garantías para quienes acudan a solicitar los servicios profesionales de los médicos, odontólogos, etc.

En consecuencia, la ley exige títulos de idoneidad para ejercer la medicina y esa actividad se halla bajo la vigilancia e inspección de los entes estatales competentes.

Sobre el particular la Corte manifestó en Sentencia T-215 del 29 de abril de 1997 lo siguiente:

“En Colombia el ejercicio de las ocupaciones, oficios y artes, está sometido a una serie de regulaciones constitucionales, tales como que toda persona es libre de escoger profesión u oficio y que su ejercicio también es libre, cuando no exige formación académica específica y no implica un riesgo social”.

Frente a lo anterior, es claro señalar que a la homeopatía se le debe exigir título de idoneidad, dado que está íntimamente relacionada con la vida, salud e integridad de las personas y su práctica IMPLICA UN RIESGO SOCIAL, por tanto, el Estado está en la obligación de implementar todas las medidas necesarias a fin de preservar la integridad de todos los habitantes del territorio nacional.

Así las cosas, la homeopatía debe entenderse como una especialidad o si se quiere, como un medio alternativo para tratar ciertas patologías, pero es requisito *sine qua non* ser médico graduado, para poder aplicarla, como medio alterno o complementario y no como lo dispone el parágrafo del artículo 3° del proyecto de ley, en virtud del cual, podrán ejercer la homeopatía quienes *“...careciendo de título en medicina homeopática y que hayan ejercido la medicina por el sistema homeopático por un lapso superior a 10 años, continuarán ejerciéndola previa convalidación por la correspondiente facultad de medicina y/o las escuelas o instituciones con personería jurídica vigente no inferior a 10 años”.*

ANÁLISIS DE CONVENIENCIA

Como quiera que el proyecto de ley es claro en su objetivo, considero que se estaría incurriendo en duplicidad de norma ya que dicho tema había sido legislado anteriormente:

En las reglamentaciones iniciales de la medicina y de la homeopatía en Colombia (Decreto Legislativo 592 de 1905, Ley 83 de 1914, Ley 35 de 1929, Decreto 1099 de 1930, Decreto 986 de 1932, Ley 67 de 1935, Decreto 2736 de 1936 y Ley 14 de 1962) era evidente que existía una relación entre estas dos disciplinas, pero no se definió expresamente cuál era. La normatividad que regulaba la medicina, exigía que los estudiantes de homeopatía cursaran el primer año de medicina y además, las materias de anatomía, fisiología y patología (artículo 6° del Decreto Legislativo 592 de 1905, parágrafo del artículo 2° de la Ley 83 de 1914, parágrafo del artículo 9° de la Ley 35 de 1929, artículo 13, literal d) del Decreto 1099 de 1930, artículo 1°, literal c) del Decreto 986 de 1932).

Sin embargo, desde 1962, el legislador y los jueces colombianos han reconocido expresamente que la homeopatía es una forma, sistema o método de aplicar la medicina. Así quedó establecido en el artículo 2° de la Ley 14 de 1962, en el que se estipuló que a partir de la vigencia de esta ley, sólo podrán ejercer la medicina y la cirugía quienes hayan adquirido título de médico cirujano en una facultad universitaria autorizada por el Estado.

En el parágrafo 2° de este artículo, el legislador se refirió a los homeópatas, a quienes hasta ese entonces no se les había exigido ser médicos-cirujanos, sino tan sólo tomar unas materias específicas de la carrera de medicina y cursar sus estudios de homeopatía en una institución autorizada por el Estado.

El citado parágrafo, reconoce los “derechos adquiridos” de quienes para tal fecha hubieran sido reconocidos como homeópatas, siguiendo los parámetros legales. De igual manera reconoce los “derechos adquiridos” de quienes para la fecha de expedición de la Ley 14 de 1962 hubieran iniciado los trámites para obtener el respectivo diploma, permiso o licencia para el ejercicio de la homeopatía.

Estas son las dos únicas excepciones que estableció la Ley 14 de 1962 frente a la homeopatía. Por tal razón, quienes no fueron contemplados en el citado parágrafo, es decir, los que para tal fecha fueren estudiantes de homeopatía y los que con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, iniciaran los estudios en esta disciplina, les será aplicable el artículo 2° de la citada ley.

La aplicación del artículo 2° de la Ley 14 de 1962 a los nuevos homeópatas implica exigirles una formación inicial como médicos cirujanos y por tanto, darle a la homeopatía el carácter de una especialización dentro de la medicina y no de una profesión independiente de esta. (Sentencia T-206/2004. Expediente T-781143. Magistrado Ponente doctor Manuel José Cepeda Espinosa. Págs. 20 y 21).

El Acuerdo 050 de 1980 del 24 de marzo, emanado del Icfes, por el cual se adopta una política sobre la enseñanza de la Homeopatía en Colombia, la Junta Directiva del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, en uso de sus atribuciones legales y estatutarias considerando: Que el Icfes formuló una consulta al Consejo Nacional de Formación de Recursos Humanos para la Salud con el fin de definir si existe o no dentro de la legislación vigente, potestad para permitir la apertura de programas de Homeopatía en Colombia; Que el Consejo Nacional de Formación de Recursos Humanos para la salud designó una comisión de Juristas, con el fin de que absolviera la consulta formulada; Que la mencionada comisión emitió su concepto sobre la materia, el cual fue acogido y adoptado plenamente por el Consejo Nacional de Formación de Recursos Humanos para la salud, según consta en el Acta número 56 de noviembre de 1979; Que el concepto en referencia se fundamenta en las siguientes consideraciones:

a) No existe prohibición expresa para la enseñanza de la Homeopatía en Colombia;

b) La Medicina es una y la Homeopatía, la Alopática, el Naturismo, la Acupuntura, etc., son tan solo métodos terapéuticos;

c) El ejercicio de la Homeopatía sin tener el título profesional de la Medicina está prohibido, con una excepción (Ley 14 de 1962 y Decreto 605 de 1963);

d) Un médico cirujano reconocido como tal por el Estado, no requiere autorización especial, para adoptar el método terapéutico que más adecuado considere, siempre que no contravenga los principios éticos de la medicina.

Con fundamento en estas consideraciones, este acuerdo dispuso que la Junta Directiva del Icfes, podrá autorizar el funcionamiento de programas de Homeopatía, siempre y cuando los aspirantes a ingresar a ellos tengan como requisito mínimo indispensable el título profesional en Medicina y Cirugía, esto es, que sólo se podrán autorizar programas de educación avanzada o de postgrado, tal como se definen en los artículos 34, 35, 36 y 37 del Decreto Extraordinario 80 de 1980. -Consejo Nacional Homeopático de Colombia-

En conclusión, sin desconocer la importancia de la medicina homeopática para el país y la necesidad de reglamentación, consideramos que el proyecto de ley objeto de estudio en los términos como está concebido, no es procedente por cuanto además de las observaciones señaladas anteriormente, debe tenerse en cuenta que actualmente se encuentra en conciliación entre Cámara y Senado el Proyecto de ley 024 de 2004 Senado “Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de los Recursos Humanos en Salud” el cual tiene por objeto...” establecer las disposiciones que permitan la articulación de los diferentes actores que intervienen en los procesos de planeación, formación, vigilancia y control del ejercicio, desempeño y ética de los recursos humanos del área de la salud...”.

Proposición

Honorables Representantes, fundamentado en lo expuesto anteriormente, considero que el Proyecto de ley 240 DE 2005 Cámara, *por medio de la cual se reglamenta y se dictan normas para el ejercicio de la profesión de homeópatas en Colombia*, debe ser archivado.

Atentamente,

Manuel Berrío Torres.
Ponente.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 281 DE 2006 CAMARA**

por medio de la cual se declara monumento nacional al Templo de Nuestra Señora del Rosario del municipio de Río de Oro, departamento del Cesar.

Honorables Representantes:

Tengo el gusto de rendir ponencia al Proyecto de ley número 281 de 2006 Cámara, *por medio de la cual se declara monumento nacional al Templo de Nuestra Señora del Rosario del municipio de Río de Oro, departamento del Cesar*, cuyos autores son los honorables Representantes Armando Amaya Alvarez y Alfredo Cuello Baute.

1. MARCO CONSTITUCIONAL

En ejercicio de las facultades otorgadas por los artículos 114 y 150 de la Constitución Política de Colombia, en las cuales se consagran como funciones generales del Congreso de la República crear las leyes, y en particular la de establecer rentas y fijar los gastos de la Administración; funciones que presentan mayor relevancia cuando por medio de ellas la Nación se vincula con los hechos, actos y conmemoraciones que representan motivo de orgullo y alegría para cualquier sector de la población, máxime cuando se trata de exaltar el sentimiento colectivo de un municipio en especial, el cual verá colmados sus anhelos y esperanzas de que el Gobierno Nacional fije en ellos sus ojos benevolentes y los tenga en cuenta al reconocer su valor histórico y de desarrollo social para su comunidad y el bien de la Patria.

En la aplicación del principio de libertad legislativa, al respecto la sentencia de la Corte Constitucional C-490 el principio de anualidad-violación-Presupuesto Nacional-reserva global y automática de 1994 en sus apartes dice:

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

Por vía excepcional, la Constitución, en el artículo citado reserva la iniciativa del Gobierno a las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11, 22 y los literales a), b) y c) del numeral 19 del artículo 150, así como aquellos que ordenan participación en las rentas nacionales o transferencia de las mismas, las que autoricen aportes a suscripciones del Estado o Empresas Industriales y Comerciales y las que decreten excepciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Por otro lado la misma sentencia manifiesta: Las leyes que decreten gastos públicos de funcionamiento e inversión no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y por lo tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y sus miembros a proponer proyectos de ley sobre referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno”.

Además el proyecto de ley tiene aseguradas las legalidades plenas como son:

1. Que exista una ley que decrete el gasto.
2. Que sea posible la intervención de la Nación en el tiempo de proyecto que en esa ley se determine; o en su defecto que se trate de una partida de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales.
3. Que no señale el monto del gasto que va a ser invertido por la Nación, ya que habría interferencia por la competencia del ejecutivo para programar y presentar su propio presupuesto.
4. Que no se recorte la facultad constitucional del Presidente de la República para la celebración de contratos que le correspondan, llegando inclusive a determinar los elementos principales del contrato, como objeto, los sujetos y el precio, sin mediar la iniciativa preceptuada constitucionalmente.

2. RESEÑA HISTORICA

El Templo de Nuestra Señora del Rosario de Río de Oro hace parte de la historia cultural, arquitectónica y religiosa de ese ilustre municipio, cuna de destacados ciudadanos. Es así como, durante el priorato de Fraile José Portillo en 1729, se llevó a cabo la transformación de la modesta capilla de la década de 1660, en un templo digno, que fue reparado y ampliado en la primera administración del fraile Julián Carballo en el año de 1824. Posteriormente y con el esfuerzo de los párrocos don Sebastián Alvarez Llaín, en los últimos 15 años del siglo XIX; monseñor Daniel Sánchez Chica en 1920 y don Luis Eduardo Torrado, en 1950, se llevó a cabo la ampliación actual del templo citado. Tiene un estilo románico que contrasta con algunos elementos góticos, correspondiendo al interés y gusto de los antiguos párrocos, así como a sus nobles propósitos evangelizadores y a la tradición católica y española de los primeros moradores. Está situado en la plaza principal de Río de Oro, ciudad ubicada al sur del departamento del Cesar en límites con el Norte de Santander y con una extensión de 616,3 km². Su fundación al parecer se llevó a cabo el 1º de agosto de 1658 por parte de los frailes Agustinos del Sagrado Lienzo de Nuestra Señora del Rosario, y es considerada como la más culta y hermosa del departamento. Además, la Asamblea del Cesar a través de la Ordenanza número 007 del 25 de julio de 2002 declaró Monumento Cultural y Arquitectónico al Templo de “Nuestra Señora del Rosario.”

3. EL PROYECTO EN MATERIA DE GASTO PUBLICO

Tal y como proponemos la redacción del proyecto de ley en sus diferentes artículos en materia de gasto público y presupuesto, es jurídicamente viable puesto que la honorable Corte Constitucional en varias de sus Sentencias ha sostenido que el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, siempre y cuando no consagren un mandato imperativo al ejecutivo y, por el contrario se utilicen términos como “autorízase al Gobierno Nacional”, redacción que se ajusta a las previsiones constitucionales.

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

4. CONSIDERACIONES DE LA PONENCIA

Modificar el título del proyecto de ley, el cual quedará:

por medio de la cual se declara monumento nacional al Templo de Nuestra Señora del Rosario del municipio de Río de Oro, departamento del Cesar y se dictan otras disposiciones.

Se adiciona la expresión “y se dictan otras disposiciones”.

Artículo 1º. Queda igual.

Artículo 2º. Se modifica la redacción del texto y se adiciona un párrafo, el cual quedará así:

Artículo 2º. La Nación colombiana declara monumento nacional al Templo de Nuestra Señora del Rosario del municipio de Río de Oro, departamento del Cesar y autoriza al Gobierno Nacional, para que en cumplimiento del artículo 102 de la Ley 715 de 2001, incluya dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales para concurrir a la finalidad de las siguientes obras de utilidad pública y de interés con motivo del homenaje de esta institución:

a) Remodelación, cuidado y conservación.

Parágrafo. Créase La Junta de Cuidado y Conservación la cual estará conformada por:

1. El Alcalde del municipio de Río de Oro o su delegado.
2. El Párroco del Templo de “Nuestra Señora del Rosario” de la ciudad de Río de Oro quien, además, será el Secretario de la Junta.
3. Un delegado de la Comunidad Estudiantil del municipio de Río de Oro elegido por los colegios públicos y privados.
4. Un delegado de la Academia de Historia del departamento del Cesar elegido por su mesa directiva.
5. Un delegado de la sociedad de ingenieros del departamento del Cesar.

Artículo 3°. Se modificó, el cual quedará así: Las autorizaciones de gasto otorgadas al Gobierno Nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en los Presupuestos Generales de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del Presupuesto. Y en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 4°. Pasa como párrafo del artículo 2°:

Artículo 5°. Queda como artículo 4°, el cual quedará así:

Artículo 4°. A la entrada principal del Templo de “Nuestra Señora del Rosario” se colocará una placa de mármol con el texto de la presente ley; el nombre de los fundadores y gestores del templo, y el de los párrocos que a lo largo de su historia lo han regentado.

Artículo 6°. Queda como artículo 5°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Artículo 6°. Queda como artículo 5°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Proposición

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes dar primer debate **al Proyecto de ley número 281 de 2006 Cámara**, por medio de la cual se declara monumento nacional al Templo de Nuestra Señora del Rosario del municipio de Río de Oro, departamento del Cesar, con las modificaciones formuladas en la presente ponencia.

Cordialmente,

Carlos Alberto Zuluaga Díaz.

Representante a la Cámara

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 281 DE 2006 CAMARA

por medio de la cual se declara monumento nacional al Templo de Nuestra Señora del Rosario del municipio de Río de Oro, departamento del Cesar y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1. **Queda igual.** Declárase Monumento Nacional el templo de “Nuestra Señora del Rosario”, ubicado en el municipio de Río de Oro, departamento del Cesar.

Artículo 2°. **Modificado.** La Nación colombiana declara monumento nacional al templo de nuestra señora del rosario del municipio de Río de Oro, departamento del Cesar y autoriza al Gobierno Nacional, para que en cumplimiento del artículo 102 de la Ley 715 de 2001, incluya dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales para concurrir a la finalidad de las siguientes obras de utilidad pública y de interés con motivo del homenaje de esta institución:

a) Remodelación, cuidado y conservación

Parágrafo. Créase La Junta de Cuidado y Conservación la cual estará conformada por:

1. El Alcalde del municipio de Río de Oro o su delegado.
2. El Párroco del Templo de “Nuestra Señora del Rosario” de la ciudad de Río de Oro quien, además, será el Secretario de la Junta.
3. Un delegado de la Comunidad Estudiantil del municipio de Río de Oro elegido por los colegios públicos y privados.
4. Un delegado de la Academia de Historia del departamento del Cesar elegido por su mesa directiva.
5. Un delegado de la sociedad de ingenieros del departamento del Cesar.

Artículo 3°. **Modificado.** Las autorizaciones de gasto otorgadas al Gobierno Nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en los Presupuestos Generales de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del Presupuesto. Y en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 4°. A la entrada principal del Templo de “Nuestra Señora del Rosario” se colocará una placa de mármol con el texto de la presente ley; el nombre de los fundadores y gestores del templo, y el de los párrocos que a lo largo de su historia lo han regentado.

Artículo 5°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación. Cordialmente,

Carlos Alberto Zuluaga Díaz.

Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 282 DE 2006 CAMARA

por la cual se modifica la Ley 16 de 1990 y se adoptan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 5 de junio de 2006

Doctores

CESAR LAUREANO NEGRET MOSQUERA

Presidente Comisión Tercera

Cámara de Representantes

JUAN MANUEL LOPEZ CABRALES

Presidente Comisión Tercera

Senado de la República

Ciudad

Respetados Señores Presidentes:

En cumplimiento del encargo impartido por ustedes, nos permitimos remitir a sus despachos para dejar a consideración de la Comisiones Terceras de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, el informe de ponencia conjunta para primer debate al Proyecto de ley número 282 de 2006 Cámara, *por la cual se modifica la Ley 16 de 1990 y se adoptan otras disposiciones* así mismo el texto propuesto para el primer debate, de conformidad con el artículo 171 de la Ley 5ª de 1992.

Atentamente,

Por la Cámara de Representantes

Oscar Darío Pérez Pineda, Coordinador de ponentes; *Adriana Gutiérrez Jaramillo*, Ponente; *Sergio Diazgranados Guida*, Ponente.

Por el Senado de la República

Omar Yépez Alzate, Coordinador Ponentes; *Juan Manuel López Cabrales*, Ponente; *Piedad Zuccardi de García*, Ponente.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 282 DE 2006 CAMARA

por la cual se modifica la Ley 16 de 1990 y se adoptan otras disposiciones.

i) ANTECEDENTES

El Gobierno Nacional, por conducto del Señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, radicó en la Secretaría General de la Cámara de Representantes¹ el Proyecto de ley número 282. Busca el Gobierno Nacional que el Congreso de la República autorice la modificación de la Ley 16 de 1990 y se adopten las medidas que seguidamente se analizan:

ii) CONSIDERACIONES

Consideración Inicial de los ponentes

Los ponentes consideramos que la Comisión Tercera de la Cámara es la competente para iniciar el estudio en primer debate de este proyecto de ley.

Hemos decidido clasificar la discusión de acuerdo con la naturaleza de las propuestas formuladas por el Gobierno Nacional. Para cada uno de los subtemas hemos dispuesto recaudar la mayor cantidad de información y a su vez valorar la conveniencia y la pertinencia de las normas que se están sometiendo para el estudio y posterior decisión del Congreso de la República.

En ese sentido la Ponencia se dividirá metodológicamente así: *I. Justificación y objetivos del proyecto de ley. II. Naturaleza jurídica, antecedentes y objetivos de Finagro. III. Normas vigentes respecto de la posibilidad de redescargar recursos de Finagro por parte de los Fondos Ganaderos; IV. Naturaleza jurídica y diagnóstico de los Fondos Ganaderos y V. Análisis del articulado.*

¹ Radicado el 18 de mayo de 2006.

I. Justificación y objetivos del proyecto de ley

En los términos de la exposición de motivos del proyecto de ley, el objetivo, del las modificaciones legislativas propuestas es precaver futuras pérdidas patrimoniales para el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario Finagro (en adelante Finagro) y evitar posteriores malversaciones de recursos provenientes de la política de financiamiento al sector campesino nacional.

Lo anterior dado que el Gobierno entiende que ha evidenciado los riesgos financieros, técnicos, crediticios y jurídicos evidentes en la facultad otorgada por la Ley a los Fondos Ganaderos para redescantar recursos para operaciones de crédito de Finagro, se pone a consideración de esta honorable Corporación la posibilidad de efectuar los ajustes jurídicos necesarios para que tal facultad quede imposibilitada por Ley de la República hacia futuro.

II. Naturaleza jurídica, antecedentes y objetivos de Finagro

El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, es una sociedad de economía mixta del orden nacional, organizado como establecimiento de crédito, vinculado al Ministerio de Agricultura, con patrimonio propio y autonomía administrativa, fue fundado el 22 de enero de 1990. Nació de la necesidad del sector rural de tener una entidad autónoma y especializada que manejara los recursos de crédito, dispersos en varios organismos que los asignaban como una variante complementaria de la política macroeconómica, del Banco de la República.

La misión de Finagro es financiar las actividades agropecuarias y del sector rural, mediante la administración de recursos suficientes y oportunos, de acuerdo con las políticas del Gobierno.

Para ello, Finagro opera con la participación de los intermediarios financieros, procurando, a través de estos, irrigar de manera oportuna los recursos, en las condiciones adecuadas a la demanda.

Las tasas de interés, las formas de pago, los plazos de los créditos, los periodos de gracia, las garantías, los montos de los préstamos y los acompañamientos que deben tener los créditos para el sector rural, son distintos de los que se aplican a otros sectores de la economía dada la especial protección que otorga la Constitución Política al mercado agropecuario (artículos 65 y 66 de la Carta Política).

La Ley 16 del 22 de enero de 1990 creó, en primer término, el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, en adelante SNCA, cuyos objetivos principales son: la formulación de la política de crédito para el sector agropecuario y la coordinación y racionalización del uso de sus recursos financieros y como entidad ejecutiva a Finagro.

Hacen parte del SNCA según el artículo 3° de la Ley 16 de 1990 actualmente vigente: Finagro, los Bancos, los **Fondos Ganaderos** y entidades financieras que tengan por objeto el financiamiento de las actividades agropecuarias y forestales.

La administración del SNCA está a cargo de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, integrada por el Ministro de Agricultura, CNCA, el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, el Gerente del Banco de la República, dos representantes del Presidente de la República y un representante de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario.

El objetivo primordial de Finagro en los términos legales y constitucionales vigentes no debe ser otro que actuar como un establecimiento de crédito de segundo piso, eficiente en la financiación de proyectos para el desarrollo agropecuario y rural, manteniendo el equilibrio financiero y **administrando los recursos con las más altas condiciones de seguridad.**

III. Normas Vigentes respecto de la posibilidad de redescantar recursos de Finagro por parte de los Fondos Ganaderos

Como arriba se mencionó el artículo 3° de la Ley 16 de 1990² establece las Entidades que forman parte del SNCA, las cuales tienen por objeto principal el financiamiento de las actividades agropecuarias incluyendo de manera expresa los **Fondos Ganaderos.**

De otro lado, la Ley 676 de 2001 establece que los **Fondos Ganaderos** que se encuentren vigilados por la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera) y que cumplan con ciertos requisitos de

patrimonio líquido y un mínimo de cabezas de ganado podrán efectuar operaciones de redescuento de Finagro.

En efecto, a partir de la vigencia de la Ley 676 de 2001, los Fondos Ganaderos podrán efectuar operaciones de redescuento de operaciones de crédito ante el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro.

Para que los Fondos Ganaderos puedan hacer operaciones de redescuento de operaciones de crédito ante el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, deben tener al momento de la operación un Patrimonio Líquido igual o superior a los doce mil (12.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv), y un mínimo de seis mil (6.000) cabezas de ganado bovino y/o bufalino. Tanto el Patrimonio Líquido como el número de cabezas de ganado bovino y/o bufalino deberán estar debidamente certificados por el Revisor Fiscal del Fondo Ganadero, sin perjuicio del patrimonio líquido saneado que deban acreditar para operar.

En la actualidad la Superintendencia Financiera sólo ha autorizado al FONDO GANADERO DEL CAQUETA a hacer estas operaciones.

Adicionalmente, la misma norma dispone que los **Fondos Ganaderos** que se encuentren vigilados por la Superintendencia Bancaria podrán solicitar garantías al Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, para respaldar el valor de créditos agropecuarios otorgados a ganaderos, cuando ellos no puedan ofrecer las garantías normales requeridas.

De otro lado la misma norma, entre otras disposiciones, establece que los *fondos ganaderos podrán redescantar recursos financieros ante Finagro por una cantidad permanente y rotativa hasta once (11) veces más de su patrimonio líquido*³.

En ese orden de ideas Finagro tiene la obligación legal de redescantar recursos para operaciones de crédito a las Entidades del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario hasta el máximo legal permitido.

Finalmente, el artículo 83 de la nueva ley de mercado de valores que entró a regir el pasado 8 de julio de 2005 (Ley 964 de 2005), en un artículo que a juicio de muchos no guarda unidad de materia con el resto del texto normativo, establece que los Fondos Ganaderos pueden redescantar recursos financieros ante Finagro para todas las modalidades crediticias establecidas dentro de los manuales de Finagro, que incidan en el fortalecimiento y desarrollo del sector agropecuario.

En otras palabras, los Fondos Ganaderos no sólo pueden actuar como bancos de primer piso para financiar actividades pecuarias sino también para obtener garantías FAG para sus operaciones y financiar cuanta actividad esté permitida por los manuales de redescuento de Finagro.

IV. Naturaleza jurídica y diagnóstico de los Fondos Ganaderos

Los Fondos Ganaderos son sociedades de economía mixta constituidas con aportes de la nación, las entidades territoriales o las entidades descentralizadas de cualquier orden y de capital privado.

Los Fondos Ganaderos pueden ser Sociedades Anónimas de Economía privada siempre y cuando se ajusten a las políticas establecidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en materia de fomento ganadero, de acuerdo con lo previsto en la Ley 363 de 1997.

El objeto social principal de los Fondos Ganaderos es el fomento, mejoramiento y sostenibilidad del sector agropecuario.

En cumplimiento de su objeto social, los Fondos Ganaderos pueden desarrollar, directamente o mediante asociación con terceros, nacionales o extranjeros, actividades de producción, industrialización, comercialización, distribución y financiación de bienes y servicios agropecuarios; programas de investigación y transferencia de tecnología y en general todas las actividades relacionadas directa o indirectamente con su objeto social principal o que sean complementarias del mismo o necesarias o convenientes para el desarrollo de sus actividades normales.

Por expresa disposición legal la Superintendencia de Sociedades ejerce la vigilancia y control de los Fondos Ganaderos⁴ que no se encuentren autorizados para ejercer actividades de financiamiento propias de los ban-

² Artículo 3°.

³ Artículo 9° de la Ley 676 de 2001.

⁴ Decreto 3100 de 1997 artículo 6° literal d) y artículo 14 del Decreto 1821 de 1991.

cos de primer piso en los términos de la Ley 676 de 2001, en cuyo caso la vigilancia y control corresponden a la Superintendencia Financiera.

A juicio del Gobierno, la posibilidad de que los Fondos Ganaderos redescuenten recursos de Finagro entraña varios riesgos para el erario público dado que tales sociedades no cuentan con los controles ni la estructura necesarios para actuar como bancos de primer piso, así pues los principales factores de riesgo que motivan la modificación legislativa son:

1. Inexistencia de solidez patrimonial: La solidez patrimonial de los Fondos Ganaderos está fundamentada en el registro de valorizaciones tanto de semovientes como de propiedad planta y equipo, por valor de \$58.319 millones (para 2002); otro rubro importante que apoya este indicador es la revalorización del patrimonio por valor de \$52.383 millones.

De no ser por los registros mencionados, el valor patrimonial se reduciría a \$13.356 millones ya que los fondos presentan pérdidas acumuladas por valor de \$23.516 millones. (Fuente: Superintendencia de Sociedades, "Estudio Integral de los Fondos Ganaderos de Colombia, 2003).

2. Incapacidad técnica y logística para actuar como bancos de primer nivel: La capacidad técnica y logística para realizar la intermediación financiera en los Fondos Ganaderos es un factor de riesgo, por cuanto su actividad principal ha sido por más de 60 años el fomento a la actividad ganadera mediante la utilización de ganado al partir y no la administración de créditos con terceros.

En consecuencia, la intermediación financiera de los fondos no tendría un valor agregado a los productores agropecuarios beneficiarios del crédito, puesto que la tasa que pagaría estaría definida por el Fondo Ganadero sin exceder el tope establecido por el Banco de la República, beneficiando realmente al Fondo Ganadero.

3. Riesgo de desviación de los recursos redescontados: Se puede plantear una reorientación de recursos de redescuento dirigida a los Fondos Ganaderos por la vía del crédito asociativo, en el cual el Fondo se convierte en el integrador el crédito, y a su vez da la asistencia técnica y la logística necesaria a través de sus técnicos, almacenes e infraestructura, etc. en beneficio de los productores y los proyectos que conforman cada solicitud.

4. Informalidad poco rigor en la aplicación de normas relacionadas con lavado de activos: La experiencia reciente con el Fondo Ganadero del Caquetá evidenció la nula y antitécnica aplicación de normas sobre el SISTEMA INTEGRAL PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LAVADO DE ACTIVOS, SIPLA, por parte del Fondo Ganadero.

5. Administradores y socios: Los requisitos para administradores y socios de los Fondos Ganaderos no son tan rigurosos como en las demás Entidades Financieras, de manera que la administración de los recursos redescontados no cuenta con mayores controles en términos societarios. (Máxime cuando el Ministerio de Agricultura se encuentra avocado a enajenar sus participaciones accionarias de todos los Fondos Ganaderos en el corto plazo).

6. Riesgo crediticio objetivo: *Existe un alto grado de percepción del riesgo de la banca de primer piso hacia los Fondos Ganaderos, que se refleja en el bajo nivel de recursos otorgados para su actividad, aunque ellos sí están dispuestos a acudir al crédito bancario.*

Esta situación se observa con el saldo de las obligaciones financieras consolidadas que en 2002 no supera los \$9.723 millones, concentrado en 5 fondos el 97.3% de dichas obligaciones.

V. Análisis del articulado

| ARTICULO PROPUESTO EN EL PROYECTO DE LEY | ARTICULO VIGENTE (Se subrayan los apartes modificados en el proyecto) | EFFECTOS DEL CAMBIO PROPUESTO |
|---|---|--|
| <p>Artículo 1°. El artículo 3° de la Ley 16 de 1990 quedará así:</p> <p>Artículo 3°. <i>Entidades integrantes del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario.</i> Forman parte del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, los bancos y las demás entidades financieras, creadas o que se creen en el futuro, que tengan por objeto principal el financiamiento de las actividades agropecuarias.</p> <p>Parágrafo. También hará parte del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, cuya creación se ordena por la presente ley.</p> | <p>Artículo 3°. Entidades integrantes del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario. Forman parte del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, los bancos, los fondos ganaderos y las demás entidades financieras, creadas o que se creen en el futuro, que tengan por objeto principal el financiamiento de las actividades agropecuarias.</p> <p>Parágrafo. También hará parte del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, cuya creación se ordena por la presente ley.</p> | Se elimina la participación de los Fondos Ganaderos del SNCA. |
| <p>Artículo 2°. El artículo 18 de la Ley 16 de 1990 quedará así:</p> <p>Artículo 18°. <i>Autorizaciones especiales.</i> Los créditos otorgados por el Banco de la República para el redescuento de bonos de prenda serán cedidos por el banco a favor del Gobierno Nacional. Este y el Banco de la República convendrán el procedimiento mediante el cual se efectuará la cesión.</p> <p>Parágrafo 1°. La cesión aquí autorizada no será inferior al valor de tales redescuentos en el momento de entrar en vigencia la presente ley.</p> <p>Parágrafo 2°. Autorízase al Gobierno Nacional para ceder a Finagro, como aporte de capital, las acreencias a que se refiere este artículo. Además el Gobierno Nacional cederá a Finagro otras acreencias hasta alcanzar el monto de capital de que trata el parágrafo 1° del artículo 9° de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 3°. El Gobierno Nacional queda autorizado para efectuar las apropiaciones presupuestales o las operaciones de crédito con el Banco de la República para el cumplimiento de las obligaciones que adquiere en virtud de la cesión contemplada en este artículo.</p> <p>Parágrafo 4°. Las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario quedan igualmente autorizadas para ceder a Finagro acreencias como aporte de capital.</p> <p>Parágrafo 5°. Autorízase a Finagro para convenir con el Banco de la República la asunción por aquella entidad del personal vinculado en la actualidad al Fondo Financiero Agropecuario, el cual gozará de derecho preferencial a ser incorporado en la planta de personal de Finagro.</p> | <p>Artículo 18°. Autorizaciones especiales. Los créditos otorgados por el Banco de la República para el redescuento de bonos de prenda y los concedidos a los fondos ganaderos serán cedidos por el banco a favor del Gobierno Nacional.</p> <p>Este y el Banco de la República convendrán el procedimiento mediante el cual se efectuará la cesión.</p> <p>Parágrafo 1°. La cesión aquí autorizada no será inferior al valor de tales redescuentos en el momento de entrar en vigencia la presente ley.</p> <p>Parágrafo 2°. Autorízase al Gobierno Nacional para ceder a Finagro, como aporte de capital, las acreencias a que se refiere este artículo. Además el Gobierno Nacional cederá a Finagro otras acreencias hasta alcanzar el monto de capital de que trata el parágrafo 1° del artículo 9° de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 3°. El Gobierno Nacional queda autorizado para efectuar las apropiaciones presupuestales o las operaciones de crédito con el Banco de la República para el cumplimiento de las obligaciones que adquiere en virtud de la cesión contemplada en este artículo.</p> <p>Parágrafo 4°. Las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario quedan igualmente autorizadas para ceder a Finagro acreencias como aporte de capital.</p> <p>Parágrafo 5°. Autorízase a Finagro para convenir con el Banco de la República la asunción por aquella entidad del personal vinculado en la actualidad al Fondo Financiero Agropecuario, el cual gozará de derecho preferencial a ser incorporado en la planta de personal de Finagro.</p> | En consecuencia con el objetivo del proyecto de Ley se elimina el subrayado del artículo original que no debe permanecer sustracción de materia. |

| ARTICULO PROPUESTO EN EL PROYECTO DE LEY | ARTICULO VIGENTE (Se subrayan los apartes modificados en el proyecto) | EFFECTOS DEL CAMBIO PROPUESTO |
|--|---|---|
| Artículo 3°. A partir de la vigencia de la presente ley, los Fondos Ganaderos no podrán efectuar operaciones de redescuento de operaciones de crédito ante el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro. | Nuevo | Despeja cualquier posibilidad de duda respecto de la imposibilidad de redescantar recursos de Finagro por parte de los Fondos Ganaderos. |
| Artículo 4°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga expresamente el artículo 3° de la Ley 363 de 1997, la Ley 676 de 2001 y el artículo 83 de la Ley 964 de 2005 así como las demás disposiciones que le sean contrarias. | Deroga de la Ley 964 de 2005: “Artículo 83. Operaciones de redescuento en Finagro. El artículo 4° de la Ley 676 de 2001 quedará así: “Artículo 4°. Los Fondos Ganaderos podrán redescantar recursos financieros ante Finagro para todas las modalidades crediticias establecidas dentro de los manuales de Finagro, que incidan en el fortalecimiento y desarrollo del sector agropecuario”. Deroga de la Ley 363 de 1997: “ARTÍCULO 3°. CRÉDITO DE FOMENTO AGROPECUARIO. La Junta Directiva del Banco de la República y el Fondo de Financiamiento para el Sector Agropecuario, Finagro, podrán establecer sistemas de crédito de fomento agropecuario, con el fin de que los Fondos Ganaderos puedan acceder a ellos para dar atención a las necesidades de financiación de pequeños y medianos ganaderos independientes o que se encuentren afiliados a empresas comunitarias o cooperativas de producción”. Deroga la totalidad de las disposiciones de la Ley 676 de 2001. | Deroga la Ley 676 de 2001 que crea la facultad de los Fondos Ganaderos para actuar como intermediarios Financieros y deroga disposiciones particulares relacionadas con la posibilidad de desarrollar esa actividad por parte de los Fondos Ganaderos. Deroga el Artículo de la Ley de mercado de Valores. |

iii) PROPOSICION FINAL DEL INFORME DE PONENCIA

En virtud de lo expuesto, solicitamos, a los honorables Representantes miembros de la Comisión III de Cámara y de la Comisión III del Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de ley número 282 de 2006 Cámara, por la cual se modifica la Ley 16 de 1990 y se adoptan otras disposiciones.

Por la Cámara de Representantes

Oscar Darío Pérez Pineda, Coordinador de ponentes; *Adriana Gutiérrez Jaramillo*, Ponente; *Sergio Diazgranados Guida*, Ponente.

Por el Senado de la República

Omar Yépez Alzate, Coordinador Ponentes; *Juan Manuel López Cabrales*, Ponente; *Piedad Zuccardi de García*, Ponente.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA COMISION SEXTA DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 146 DE 2004

por la cual se establecen las condiciones de los futuros socios de Colombia Telecomunicaciones S. A., ESP.

Bogotá, mayo de 2006

Doctor

CARLOS OYAGA QUIROZ

Secretario Comisión Sexta Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad.

Asunto: Ponencia Proyecto de ley número 146 de 2004, *por la cual se establecen las condiciones de los futuros socios de Colombia Telecomunicaciones S. A., ESP.*

En cumplimiento de la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, procedemos, en los términos fijados en la Ley 5ª de 1992, a rendir ponencia negativa para segundo debate al Proyecto de ley número 146 de 2004, *por la cual se establecen las condiciones de los futuros socios de Colombia Telecomunicaciones S. A., ESP.*, presentado a consideración del Congreso.

Cordialmente,

Jorge Hernando Pedraza G., Béner Zambrano, Representantes a la Cámara.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA COMISION SEXTA DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 146 DE 2004

por la cual se establecen las condiciones de los futuros socios de Colombia Telecomunicaciones S. A., ESP.

CONSIDERACIONES

Antecedentes

La Empresa Nacional de Telecomunicaciones que integró en una sola compañía los servicios telefónicos, radiotelefónicos y radiotelegráficos de la Nación, fue creada y organizada de acuerdo con las Leyes 6ª de 1943 y 83 de 1945 y los Decretos 1684 de 1947, 1233 de 1950, 1184 de 1954, 1635 de 1960 y 3267 de 1963 y reestructurada mediante Decreto 2123 de 1992.

En 1976 empiezan a crearse las empresas regionales de telecomunicaciones con participación de Telecom., denominadas las teleasociadas que son Telearmenia, Telecalarcá, Telecaquetá, Telehuila, Telesantarrosa, Telesantamaría, Teletolima, Teleupar, Teletuluá, Telebuenaventura, Telecartagena, Telemaicao y Telenariño.

En 1998 se abrió el servicio de larga distancia e ingresan a competir por ese mercado la ETB, de Bogotá, y Orbitel, de Medellín.

El Presidente de la República por medio del Decreto 1615 de 2003 ordena la supresión y liquidación de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom, Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden nacional, vinculada al Ministerio de Comunicaciones, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio e independiente, con fundamento en el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política la cual dispone que corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales conforme a la ley.

Para garantizar la continuidad en la prestación del servicio se previó que todos los bienes, activos, derechos y nombres comerciales de Telecom quedaran afectos al servicio de telecomunicaciones y previó la creación de un Gestor del Servicio o empresa de prestación del servicio de telecomunicaciones, creando así a Colombia Telecomunicaciones S. A., ESP la cual asumió desde ese momento la operación de servicios de telecomunicaciones.

En el mes de agosto del año 2005, el empresario mexicano Carlos Slim en representación de la firma Telmex Comunicaciones ofreció trescientos cincuenta millones de dólares por la mitad más uno de las acciones de Colombia Telecomunicaciones, de lo cual se suscribió un memorando de entendimiento sobre el negocio.

La Contraloría General de la República le hizo varias observaciones jurídicas. Igualmente el sector de telecomunicaciones se pronunció en contra del arreglo e incluso la plenaria de la Cámara de Representantes realizó un debate de control político al respecto. Finalmente la Junta Directiva de la Empresa decidió no continuar con la negociación

Con base en lo anterior y con el fin de realizar una negociación en competencia y dentro de un marco de transparencia y equidad, se realizó el pasado 7 de abril de año en curso en la sede de la Cámara de Comercio de Bogotá, una subasta en la cual participaron: Carlos Slim, a través de Cantv de Venezuela, y Telefónica de España, compañía que opera celulares en Colombia (Movistar)¹.

El Socio actual de Colombia Telecomunicaciones S. A., ESP

En el desarrollo de la subasta, Telefónica ofreció 853.577 millones de pesos (369 millones de dólares) y con tal valor pasó a ser el socio de Colombia Telecomunicaciones S. A., ESP, con el 50 por ciento más una acción.

“Entre los documentos suscritos hay unos que corresponden al acuerdo marco de inversión que establece los términos y condiciones de vinculación del socio estratégico mediante la capitalización.

Otros se refieren al perfeccionamiento de la fusión de Telefónica Data en Colombia con el sistema de transmisión de datos de Coltel/Telecom y la incorporación de la telefonía móvil.

Igualmente se firmó un documento que establece las condiciones para la dirección, gestión y administración de la empresa, en la que el Estado colombiano, a través del Ministerio de Hacienda, mantiene una participación levemente inferior al 50 por ciento”².

“El Grupo Telefónica es el segundo de su sector por valor en el mundo y el tercero en número de clientes.

En América Latina, a donde llegó hace 16 años, tiene presencia en casi todos los países, en los que ha realizado inversiones directas que suman 38.000 millones de euros (unos 45.600 millones de dólares de hoy) y reinversión de utilidades por otros 32.000 millones de euros (38.400 millones de dólares)”³EFE.

Expiración de la iniciativa

En las condiciones actuales no resulta viable dar trámite al Proyecto de ley número 146 de 2004, *por la cual se establecen las condiciones de los futuros socios de Colombia Telecomunicaciones S. A., ESP*, pues el actual socio, Telefónica de España, fue definido en la puja del pasado 7 de abril del presente año.

Proposición

Por lo expuesto, presento la siguiente proposición:

Archívese el Proyecto de ley número 146 de 2004, *por la cual se establecen las condiciones de los futuros socios de Colombia Telecomunicaciones S. A., ESP*.

Presentada por

Jorge Hernando Pedraza Gutiérrez, Béner Zambrano, Representantes a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES

COMISION SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Sustanciación Informe de ponencia para Segundo Debate

Bogotá, D. C., mayo 22 de 2006.

Autorizamos el presente informe de ponencia para Segundo Debate del Proyecto de ley número 146 de 2004 Cámara, *por la cual se establecen las condiciones de los futuros socios de Colombia Telecomunicaciones S. A., ESP*, presentada por los honorables Representantes, *Jorge Hernando Pedraza Gutiérrez y Béner León Zambrano Erazo*.

El Presidente,

José Manuel Herrera Cely.

El Secretario,

Carlos Oyaga Quiroz.

TEXTO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 146 DE 2004 CAMARA Aprobado en primer debate en la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, por la cual se establecen las condiciones de los futuros socios de Colombia Telecomunicaciones S. A., ESP.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Las empresas o personas que se llegaren a vincular como accionistas o futuros socios de la Empresa Colombia Telecomunica-

ciones S. A., ESP, creada mediante Decreto 1616 de 2003, deben ser de las mismas condiciones de los socios iniciales, en las cuales estuvo respaldada la constitución de esta empresa, en subsidio de la liquidada Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom. En consecuencia, cualquier empresa o persona que se pretenda vincular como accionista de Colombia Telecomunicaciones S. A., ESP, debe ser una entidad oficial que determine el Gobierno Nacional.

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

En los términos anteriores fue aprobado el Proyecto de ley número 146 de 2004 Cámara, *por la cual se establecen las condiciones de los futuros socios de Colombia Telecomunicaciones S. A., ESP*, según consta en el Acta número 018 del 1° de diciembre de 2004.

El Presidente,

Plinio Edilberto Olano Becerra.

El Secretario,

Carlos Oyaga Quiroz.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 173 DE 2004 CAMARA

por la cual se modifican los artículos 13 y 28 de la Ley 322 de 1996 “por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones”.

Señor Presidente y honorables Representantes:

Dando cumplimiento a la honrosa designación de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, rendimos ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 173 de 2004 Cámara, *por la cual se modifican los artículos 13 y 28 de la Ley 322 de 1996, “por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones”.*

I. FINALIDAD DEL PROYECTO DE LEY

Dotar de más recursos al Fondo Nacional de Bomberos, a través de la exención de impuestos a los Cuerpos de Bomberos, para la adquisición de equipos, para la extinción de incendios, rescate, salvamento, como también, de ambulancias y vehículos de apoyo, que requieran para la dotación o funcionamiento.

También se busca con el proyecto alimentar el Fondo, con el aporte por parte de las aseguradoras del uno por ciento (1%) sobre el valor pagado como prima del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, Soat. Este porcentaje está basado en que los Bomberos a lo largo y ancho del país atienden las emergencias ocasionadas por accidentes de tránsito.

II. FUNDAMENTOS LEGALES

En la actualidad, la materia que pretende regular el proyecto de ley se encuentra reglamentada por las siguientes disposiciones:

Ley 322 de 1996, por la cual se crea el sistema nacional de bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Decreto 2211 de 1997, por el cual se reglamenta el Fondo Nacional de Bomberos de Colombia, algunas funciones de la Delegación Nacional de Bomberos, el funcionamiento de la Junta Nacional de Bomberos de Colombia y el aporte del uno por ciento (1%) de las compañías aseguradoras, según la Ley 322 de 1996.

Decreto 2624 de 2000, por el cual se autoriza la importación de hasta veinte camiones de bomberos usados, provenientes de donaciones, para cuerpos de bomberos voluntarios.

Decreto 235 de 2000, por el cual se modifica el Decreto 2211 de 1997.

III. EL TRAMITE DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley fue aprobado en primer debate en la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes.

IV. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República comprometido con el pueblo colombiano, aprobó el proyecto de ley por medio de la cual se crea el sistema nacional de bomberos que fuera sancionado y promulgado como la Ley 322 de 1997. En ella se le dio la categoría de servicio público esencial a la prevención y control de incendios y demás calamidades conexas a cargo

¹ Portafolio, 7 de abril de 2006.

² EFE: Colombia Telecomunicaciones pasa al grupo Telefónica. 18 de abril de 2006.

de las instituciones bomberiles, estableciendo como deber del Estado garantizar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, pues consagró la obligación a cargo de los Distritos, Municipios y Entidades Territoriales Indígenas, de prestar el servicio a través de los Cuerpos de Bomberos Oficiales, o mediante la celebración de contratos para tal fin, con los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, siempre contando con la coordinación, complementariedad, intermediación y cofinanciación de proyectos por parte de los Departamentos y, la adopción de políticas generales por parte de la Nación.

A pesar del excelente diseño consagrado en la ley, el mismo no basta para prestar de manera eficiente el servicio público esencial de la atención y prevención de incendios, como una de las finalidades y obligaciones del Estado, como señala el artículo 365 de la Constitución Política. Ya que a través de la prestación de este servicio público, se propende por el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, lo cual explica que dentro de los principios en la prestación de servicios públicos se encuentre la eficiencia, la oportunidad y la cobertura.

Para que la cobertura sea óptima, se requiere recursos y así dotar a los cuerpos de bomberos de todo lo necesario para atender oportunamente las emergencias, las cuales no son solamente de incendios y que cada día más exigen la prestación de un servicio contundente y efectivo.

De acuerdo con información suministrada por el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia, se atendieron por parte de los diferentes cuerpos de bomberos en el país, en el año 2002 un promedio de 12.000 a 15.000 accidentes de tránsito; en el 2003 de 14.000 a 16.000 y en lo corrido del 2004 van 11.371. Se recalca que estas cifras solo hacen relación en accidentes de tránsito, sin tener en cuenta los incendios, las inundaciones, avalanchas, derrumbes, tubos reventados, explosiones, deslizamientos, escapes de gas, desplome de muros, techos y árboles, rescates, salvamentos, derrame de líquidos y combustibles, traslados de lesionados, suministro de agua, servicios de ambulancia, retiro pasacalles y vallas, etc. Las cifras de los servicios prestados por los bomberos de Medellín en los ítems, relacionados. En el 2001 atendieron 4.944 casos, 6.340 en el 2002, 6.463 en el 2003 y 4.217 en lo que va del 2004.

Lo anterior es un ejemplo de lo que ocurre en una ciudad que cuenta con los recursos para sostener medianamente una sistema bomberil, pero esto no ocurre en las demás ciudades y mucho menos en la gran mayoría de los municipios, que no tiene con qué conformar ni proveer un cuerpo de bomberos.

La Resolución número 241 de 2001, por la cual se dicta el Reglamento General Administrativo, Operativo y Técnico que deben cumplir los cuerpos de bomberos, en él se especifica los elementos mínimos que deben tener los cuerpos de bomberos conforme al tamaño de cada municipio, es así que para un municipio en la categoría A, debe cumplir con las características mínimas para la adquisición de equipos, así:

- Un remolque para tracción independiente, sobre el cual se ha de instalar una moto-bomba con succión acoplable a la red de acueducto.
- Un tanque con capacidad de 300 galones.
- Cinco tramos con 100 metros o más de manguera acoplados a la bomba y pitones de control.
- Extintores de polvo químico.
- Herramienta de mano.
- Equipo de protección para el personal compuesto de cascos, chaquetones, botas, etc.
- Un número mínimo de operativos de 3 unidades por turno, con apoyo de 5 voluntarios operando.

Basta con mirar los costos que tienen estos equipos¹:

| EQUIPAMIENTO MINIMO CATEGORIA "A" | | | |
|---|----------|----------------|-------------|
| Artículo 108. Resolución número 241 de 2001. | Cantidad | Costo unitario | Valor total |
| 1. Remolque de tracción independiente, motobombas, tanque 200 gls | 1 | 25.000.000 | 25.000.000 |
| 2. Motobomba y aditamentos | 1 | 8.000.000 | 8.000.000 |
| 3. Tramos de manguera 50 pies *1½ | 5 | 280.000 | 1.400.000 |
| 4. Tramos de manguera 50 pies *2½ | 2 | 450.000 | 900.000 |
| 5. Pitones de control | 2 | 750.000 | 1.500.000 |
| 6. Extintor de polvo químico | 2 | 75.000 | 150.000 |
| 7. Herramientas de mano (incluye forestales) | 1 | 2.500.000 | 2.500.000 |
| 8. Traje de protección contra el fuego. | 3 | 2.500.000 | 7.500.000 |

| EQUIPAMIENTO MINIMO CATEGORIA "A" | | | |
|--|----------|--------------------|-------------------|
| Artículo 108. Resolución número 241 de 2001. | Cantidad | Costo unitario | Valor total |
| 9. Casco tipo bombero | 3 | 480.000 | 1.440.000 |
| 10. Botas tipo bombero caña alta | 3 | 200.000 | 600.000 |
| 11. Guantes tipo bombero | 3 | 200.000 | 600.000 |
| 12. Monja para agua | 3 | 75.000 | 225.000 |
| 13. Radioteléfono base | 1 | 2.000.000 | 2.000.000 |
| 14. Elementos comunicaciones (torre, etc.) | 1 | 4.000.000 | 4.000.000 |
| 15. Radioteléfono portátil | 2 | 1.200.000 | 2.400.000 |
| 16. Uniforme de fatiga | 20 | 85.000 | 1.700.000 |
| 17. Golianas | 20 | 10.000 | 200.000 |
| | | VALOR TOTAL | 60.115.000 |
| | | | 80.000.000 |

En este sentido se hace imprescindible la aprobación del presente proyecto de ley, que busca crear las condiciones materiales óptimas para alcanzar la eficiencia necesaria, prevenir y proteger a la ciudadanía de incendios y demás desastres.

En sentencia del Consejo de Estado del 11 de junio de 2004, proferida dentro de un proceso de ACCION POPULAR, que pretendía la protección de los derechos colectivos a la prestación oportuna y eficiente de los servicios públicos esenciales de bomberos y el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente. En ella el Consejo de Estado ordenó a la mayoría de municipio de Cundinamarca: "los municipios que vulneran los derechos colectivos de su comunidad al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, así como aquellos que amenazan el interés colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, deberán tomar las medidas pertinentes para la prestación del servicio público de prevención y control de incendios y demás calamidades conexas, a través de la conformación de cuerpos de bomberos oficiales o voluntarios o a través de convenios, conforme con los mandatos de la Ley 322 de 1996 y demás normas complementarias".

Como también ordenó a la "Junta Nacional de Bomberos darle prioridad a aquellos proyectos municipales que tiendan a la constitución o contratación de cuerpos de bomberos en los entes territoriales acusados, con recursos del Fondo Nacional de Bomberos. Así mismo deberá colaborar con los municipios antes señalados, prestándoles la capacitación necesaria para la conformación de Cuerpos de Bomberos, bien sean municipales, regional, oficiales o voluntarios".

Todo por cuanto se consideró vulnerados los derechos colectivos al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, y el interés colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, ya que no contaban con la protección para prevenir y reducir el impacto de los incendios, a través de Cuerpos de Bomberos Voluntarios y Oficiales.

Este proyecto de ley busca en alguna medida solucionar las dificultades que se tienen para atender en debida forma en la gran mayoría de los municipios de Colombia el servicio de Bomberos.

La Ley 322 consagró en el artículo 13 la exención en el pago de impuestos y aranceles en la adquisición de equipos especializados para la extinción de incendios, dejando a un lado la posibilidad de que los Cuerpos de Bomberos Oficiales y Voluntarios puedan adquirir equipos muy importantes para su abnegada labor en la prevención y atención de desastres, tales como ambulancias, equipos de rescate y vehículos de apoyo, necesarios e indispensables en su trabajo.

Inexplicablemente, en el momento de la redacción y estudio de la Ley 322, nadie se percató que con la redacción original del ARTICULO 13, los Organismos de Bomberos Oficiales y Voluntarios solamente podían adquirir libres de impuestos y aranceles, los equipos especializados en la extinción de incendios, y esto ha traído graves consecuencias para la dotación y mejoramiento de estas beneméritas instituciones, que como jamás tienen unos presupuestos fijos y determinados, no han podido implementar unas buenas y eficaces políticas en su dura y difícil tarea.

El presupuesto asignado por ley para el Sistema Nacional de Bomberos es absolutamente irrisorio, colocando a todos los bomberos de Colombia en una situación lamentable y casi de caridad pública.

Este trabajo extraordinario e invaluable de todos los Cuerpos de Bomberos del país, hace necesario que el Congreso le brinde a estos sufridos

1 ...

servidores de la Nación, una herramienta más para que ellos puedan cumplir cabal y fielmente con los servicios y obligaciones propias de su función, y que están claramente señaladas en el artículo 2° de la Ley 322 a que estamos haciendo referencia.

Proposición

Por las anteriores consideraciones, proponemos a los honorables Representantes dar segundo debate al Proyecto de ley número 173 de 2004 Cámara, *por la cual se modifican los artículos 13 y 28 de la Ley 322 de 1996, “por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones”*, de acuerdo al texto aprobado en primer debate.

De los honorables Congressistas,

Pedro María Ramírez, Andrés José Arroyo Cajiao, honorables Representantes.

CAMARA DE REPRESENTANTES

COMISION SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Sustanciación Informe de ponencia para Segundo Debate

Bogotá, D. C., junio 6 de 2006.

Autorizamos el presente informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 173 de 2004 Cámara, *por la cual se modifican los artículos 13 y 28 de la Ley 322 de 1996, “por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones”*, presentada por los honorables Representantes a la Cámara, *Pedro María Ramírez Ramírez y Andrés José Arroyo Cajiao*.

El Presidente,

José Manuel Herrera Cely.

El Secretario,

Carlos Oyaga Quiroz.

TEXTO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 173 DE 2004 CAMARA

Aprobado en primer debate en la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, por la cual se modifican los artículos 13 y 28 de la Ley 322 de 1996, “por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese y adiciónese el artículo 13 de la Ley 322 de 1996, el cual quedará así:

“Los Cuerpos de Bomberos Oficiales y Voluntarios estarán exentos del pago de impuestos y aranceles en la adquisición de equipos especializados para la extinción de incendios, así como también de equipos de rescate, salvamento, ambulancias y vehículos de apoyo, que requieran para la dotación o funcionamiento, sean de producción nacional o que deban importar”.

Artículo 2°. Modifíquese y adiciónese el artículo 28 de la Ley 322 de 1996, el cual quedará así:

“La entidad aseguradora que haya otorgado la correspondiente cobertura contra riesgos de incendio deberá aportar al Fondo Nacional de Bomberos una suma equivalente al 3% sobre el valor pagado de la póliza de seguro. El valor de este aporte deberá ser girado al Fondo Nacional de Bomberos dentro del mes siguiente a la adquisición de dicha póliza”.

“Igualmente, las aseguradoras deberán aportar al Fondo Nacional de Bomberos una suma equivalente al 1% sobre el valor pagado como prima del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, Soat. El valor de este aporte deberá ser girado al Fondo Nacional de Bomberos dentro del mes siguiente a la adquisición de dicha póliza”.

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

En los términos anteriores fue aprobado el Proyecto de ley número 173 de 2004 Cámara, *por la cual se modifican los artículos 13 y 28 de la Ley 322 de 1996, “por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones”*, según consta en el Acta número 030 del 16 de junio de 2005.

El Presidente,

Plinio E. Olano Becerra.

El Secretario,

Carlos Oyaga Quiroz.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 236 DE 2005 CAMARA, 090 DE 2004 SENADO

por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre la Notificación o Traslado en el Extranjero de Documentos Judiciales o Extrajudiciales en Materia Civil o Comercial, hecha en La Haya el 15 de noviembre de 1965.

Honorables Representantes:

Por designación que me ha hecho la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, me ha correspondido rendir ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 236 de 2005 Cámara, 090 de 2004 Senado**, *por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre la Notificación o Traslado en el Extranjero de Documentos Judiciales o Extrajudiciales en Materia Civil o Comercial”*, hecha en La Haya el 15 de noviembre de 1965.

Análisis del articulado

Artículo 1°. Apruébese la *“Convención sobre la Notificación o Traslado en el Extranjero de Documentos Judiciales o Extrajudiciales en Materia Civil o Comercial, hecha en La Haya el 15 de noviembre de 1965.*

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, la *“Convención sobre la Notificación o Traslado en el Extranjero de Documentos Judiciales o Extrajudiciales en Materia Civil o Comercial”*, hecha en La Haya el 15 de noviembre de 1965, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

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

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Representantes:

En nombre del Gobierno Nacional y en cumplimiento de los artículos 150, numeral 16 y 189 numeral 2 de la Constitución Política de Colombia, presentamos a consideración de la honorable Cámara de Representantes el proyecto de ley por medio de la cual se aprueba la *“Convención sobre la Notificación o Traslado en el Extranjero de Documentos Judiciales o Extrajudiciales en Materia Civil o Comercial”*, hecha en La Haya el 15 de noviembre de 1965,

La Convención sobre la Notificación o Traslado en el Extranjero de Documentos Judiciales o Extrajudiciales en Materia Civil o Comercial, en adelante denominada “la Convención”, adopta mecanismos de asistencia judicial en materia civil y comercial con sustento en la aplicación de normas de derecho internacional público. Este instrumento internacional establece canales directos, a través de autoridades centrales, de notificación o traslado de documentos judiciales y extrajudiciales, como respuesta a la exigencia de celeridad que requieren los procesos judiciales.

Los mecanismos contenidos en la legislación interna de los Estados prevén la práctica de pruebas en país extranjero y otras diligencias como notificación de providencias, requerimientos y otros actos similares de naturaleza civil o comercial ordenados por autoridades judiciales extranjeras o tribunales de arbitramento, procedimientos que se encuentran sujetos al conducto diplomático. Las notificaciones y demás diligencias practicadas por esta vía no han reportado, sin embargo, la agilidad y eficacia requerida dando lugar a etapas procesales excesivamente prolongadas, sometidas a trámites dispendiosos y con el desgaste que esta situación conlleva para la administración de justicia y para sus usuarios o destinatarios.

La comunidad internacional, consciente de tal situación y de la necesidad de generar canales ágiles que, con pleno respeto al ordenamiento jurídico de los Estados, faciliten una administración de justicia pronta y eficaz, ha propendido por el diseño de una herramienta—la Convención—, la cual prevé unos requisitos y un procedimiento que permite dinamizar y asegurar la pronta respuesta frente a las solicitudes de las autoridades judiciales con respecto a la notificación de una providencia judicial o del traslado de un documento extrajudicial a otro país. En el ámbito hemisférico se destacan la Convención Interamericana sobre Recepción de Pruebas en el Extranjero, adoptada en Panamá el 30 de enero de 1975, aprobada por Ley 31 de 1987, la Convención Interamericana sobre Exhortos y Cartas

Rogatorias, suscrita en ciudad de Panamá el 30 de enero de 1975, y su Protocolo adicional de la Convención Interamericana sobre Exhortos y Cartas Rogatorias, hecho en Montevideo el 8 de mayo de 1979, ambos instrumentos aprobados mediante Ley 27 de 1988. Colombia es Parte de las dos convenciones y del protocolo antes mencionado.

La Convención de La Haya de 1965 permite a las Partes acoger otras formas reconocidas por la práctica, por su legislación interna, o por acuerdos bilaterales. Los Estados conservan su facultad de utilizar la vía diplomática, de remitir directamente al destinatario las notificaciones, o acudir a las previsiones de su legislación interna. Se trata entonces de que las autoridades opten por la vía más adecuada, sin restringir su campo de acción a las posibilidades que ofrece la Convención, y sin desbordar los límites que el respectivo ordenamiento jurídico imponga.

La adhesión de Colombia a la Convención permitirá simplificar el procedimiento de notificación de documentos judiciales y extrajudiciales con Estados distintos a los del hemisferio que han ratificado o adherido a las convenciones regionales antes citadas y/o con aquellos en los que la recepción de solicitudes por vía diplomática no ofrece la agilidad y prontitud requerida por el usuario de la justicia.

En los términos del artículo 1°, la Convención se aplica en materia civil o comercial, a todos los casos en que un documento judicial o extrajudicial deba ser remitido al extranjero para su notificación o traslado. La Convención no será aplicable cuando se desconozca la dirección del destinatario del documento.

Los artículos 2° a 16 del Convenio disponen las formas, el procedimiento y las medidas para proceder a la notificación de documentos judiciales en el extranjero. En particular, el artículo 2° prevé que cada Estado Parte en la Convención cuya función es la de recibir las peticiones de notificación o traslado procedentes de otro Estado Contratante y darles trámite.

Dentro de los artículos anteriormente mencionados se destacan los siguientes aspectos:

1. No exigencia del requisito de legalización de los documentos que acompañan las solicitudes elevadas entre autoridades centrales.

2. Facultad de cada Estado para realizar directamente, por medio de sus agentes diplomáticos o consulares, sin medida de compulsión alguna, las notificaciones o traslados de documentos judiciales a las personas que se encuentren en el extranjero.

3. Posibilidad de los Estados para optar por la vía diplomática o consular para la notificación de providencias o traslado de documentos al extranjero; para remitir directamente por vía postal a las personas que se encuentren en el extranjero; para designar funcionarios judiciales, ministeriales u otras personas competentes del Estado de origen para proceder a las notificaciones o traslados de documentos judiciales directamente a través de funcionarios ministeriales o judiciales u otras personas competentes del Estado de destino; y facultad de cualquier persona interesada en un procedimiento judicial, para notificar o trasladar los documentos judiciales directamente a través de los funcionarios judiciales, ministeriales u otras personas competentes del Estado de destino.

4. Facultad de los Estados para rechazar una solicitud de notificación o traslado que afecte su soberanía o su seguridad.

5. Establecimiento de plazos razonables para la comparencia del demandado al proceso, así como en materia de vencimiento de términos procesales cuando el demandado, sin mediar culpa de su parte, no tuvo conocimiento oportuno del documento para defenderse; o de la decisión para interponer recurso; y cuando las alegaciones del demandado aparecen provistas de algún fundamento.

El artículo 17 del Convenio dispone que los documentos extrajudiciales expedidos por autoridades o funcionarios ministeriales de un Estado contratante, puedan ser remitidos a efectos de notificación o traslado a otro Estado contratante, según las modalidades y condiciones previstas en la Convención, es decir, bajo las mismas condiciones establecidas para los documentos judiciales.

La Convención no se opone a la legislación interna de los Estados contratantes, o a los acuerdos bilaterales suscritos entre las Partes a los efectos de notificar o trasladar documentos judiciales o extrajudiciales extranjeros dentro de su territorio (artículo 19).

Este instrumento internacional, en su artículo 20 prevé que no se opone a los acuerdos adoptados entre Estados contratantes destinados a obviar algunos de los requisitos exigidos en el artículo 3°, párrafo 2°;

en el artículo 5°, párrafo 2° y lo relativo a los idiomas previsto en el artículo 7°; a lo previsto en el artículo 5°, párrafo 4° o en el artículo 12 párrafo 2°.

El articulado restante contiene las cláusulas comunes a esta clase de instrumentos multilaterales relativos al procedimiento de ratificación y/o adhesión, derogatoria de convenios previos, firma, vigencia, declaraciones al momento de la firma, ratificación o adhesión, y denuncia del Convenio, respectivamente.

Conforme a lo establecido en la Constitución Política y en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, son principios básicos del Sistema Jurídico, el acceso, la eficiencia, la celeridad y el respeto por los derechos de los ciudadanos, entre otros. La aplicación efectiva de estos principios suele ser truncada por el excesivo ritualismo, el culto a la litigiosidad, la falta de acceso del ciudadano a la justicia, el bajo rendimiento cuantitativo de los despachos judiciales y la congestión judicial, por sólo citar algunos de los problemas más comunes que erosionan los pilares de la administración de justicia.

La respuesta del Estado para afrontar estas situaciones, supone la adopción de modificaciones que permitan brindar seguridad jurídica a los ciudadanos, simplificar y acelerar los procedimientos y consagrar un sistema procesal civil coherente, funcional y garantista, acorde con los principios antes mencionados. En este entendido, el Convenio sobre la Notificación o Traslado en el Extranjero de Documentos Judiciales o Extrajudiciales en Materia Civil o Comercial, constituye una herramienta que posibilita la materialización de los postulados enunciados.

La notificación de los actos procesales y de las decisiones adoptadas por la Administración constituye presupuesto indispensable del principio de publicidad que rige el debido proceso. Sobre la importancia de esta figura ha reiterado la Corte Constitucional:

“El conocimiento de los actos administrativos, por parte del directamente afectado, no es una formalidad que puede ser suplido de cualquier manera, sino un presupuesto de eficacia de la función pública administrativa (artículo 209 C. P.) y una condición para la existencia de la democracia participativa (Preámbulo, artículos 1° y 2° C. P.)

De ahí que el Código Contencioso Administrativo regule, en forma prolija, el deber y la forma de publicación de las decisiones de la administración, deteniéndose en la notificación personal (artículo 44), en el contenido de esta (artículo 47), en las consecuencias de su omisión, o irregularidad (artículo 48) y en sus efectos (artículo 51). Porque los actos de la administración sólo le son oponibles al afectado, a partir de su real conocimiento, es decir, desde la diligencia de notificación personal o, en caso de no ser esta posible, desde la realización del hecho que permite suponer que tal conocimiento se produjo, ya sea porque se empleó un medio de comunicación de aquellos que hacen llegar la noticia a su destinatario final (artículo 45 C. C. A.), o en razón de que el administrado demostró su conocimiento (artículo 48 ibídem)”. (Sentencia número C-096/2001).

Siguiendo el derrotero jurisprudencial enunciado, se infiere que los mecanismos de notificación previstos en la Convención guardan plena armonía con los postulados constitucionales, a la vez que permiten dar cabal cumplimiento a los principios rectores de la administración de justicia. De allí que sea necesaria su incorporación en nuestro ordenamiento jurídico interno.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Gobierno Nacional, a través del Ministro del Interior y de Justicia y la Ministra de Relaciones Exteriores, solicita a la honorable Cámara de Representantes aprobar la *“Convención sobre la Notificación o Traslado en el Extranjero de Documentos Judiciales o Extrajudiciales en Materia Civil o Comercial”*, hecha en La Haya el 15 de noviembre de 1965.

Proposición final

Respetuosamente nos permitimos proponer a la plenaria de la Cámara de Representantes se dé segundo debate al Proyecto de ley número 236 de 2005 Cámara, 090 de 2004 Senado, *por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre la Notificación o Traslado en el Extranjero de Documentos Judiciales o Extrajudiciales en Materia Civil o Comercial”*, hecha en La Haya el 15 de noviembre de 1965.

Jairo Martínez Fernández,
Honorable Representante a la Cámara
Colombianos en el Exterior.

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO
DE LEY NUMERO 256 DE 2005 SENADO,
238 DE 2005 CAMARA**

por medio de la cual se tipifican los delitos de incumplimiento a la decisión administrativa de expulsión y reingreso ilegal al país de extranjeros con el fin de proteger la seguridad del Estado.

Bogotá, D. C., 16 de mayo de 2006

Doctor

EFREN ANTONIO HERNANDEZ DIAZ

Presidente Mesa Directiva Comisión Segunda Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

E. S. D.

Señor Presidente:

Dándole cumplimiento a la honrosa designación que nos otorgó la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, con el fin de rendir ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 256 de 2005 Senado, 238 del 2005 Cámara**, por medio de la cual se protege la seguridad del Estado contra el incumplimiento a la decisión administrativa de expulsión y reingreso ilegal al país de extranjeros.

Pretendemos con este proyecto atender los postulados del Gobierno Nacional en el sentido de permitir y facilitar la aplicación de la normatividad en materia migratoria de ciudadanos extranjeros en el territorio nacional. Considera el Gobierno que las actuales normas son insuficientes para cerrar las fronteras a la delincuencia internacional y a los extranjeros que representan una amenaza para la seguridad nacional. Por eso este proyecto busca brindar las herramientas jurídicas necesarias para subsanar el vacío que se viene presentando.

Antecedentes

La sanción de expulsión es la medida más drástica impuesta por las autoridades migratorias al extranjero que infringe la ley. Cuando un extranjero comete un delito penal, la autoridad judicial puede ordenar como medida la expulsión del territorio nacional del mismo después de cumplida la pena principal. Muchos ciudadanos extranjeros continúan en el país debido a la carencia de mecanismos legales drásticos y de los recursos suficientes para hacer definitiva la expulsión.

Cabe mencionar que entre los años 2002, 2003, 2004 y lo que va corrido de 2005 se han proferido 383 actos administrativos de expulsión, de los cuales se han hecho efectivos 112, de tal forma que el 70% ha quedado pendiente del cumplimiento.

De esta forma al no hacerse efectiva la medida se ven vulnerados los principios de soberanía, gobernabilidad y Seguridad Nacional. Esta situación se hace más compleja cuando los extranjeros que han sido expulsados ingresan irregularmente, sin cumplir el término de impedimento de ingreso que se les haya impuesto.

Ante esta situación se tienen dos importantes limitaciones que impiden hacer efectivas estas medidas. Una de carácter económico y otra de carácter jurídico.

1. El Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, solicitó la creación de un rubro que le permitiera hacer efectivas estas medidas. En el año 2001 se le asignaron dentro de su presupuesto 10 millones de pesos y en los años siguientes a la fecha ni un solo peso. El cálculo que ha hecho la entidad es de que se necesitan aproximadamente 3 millones de pesos promedio para cada expulsado, a fin de cubrir las necesidades básicas para tal efecto y para prevenir futuras demandas ya al encontrarse bajo la tutela del Estado colombiano podrían alegar violaciones a derechos fundamentales y a los Derechos Humanos. En tal sentido se necesitan cerca de 500 millones de pesos para expulsar en promedio entre 100 y 300 extranjeros por año. Y que a su vez estos recursos sean ajustados de acuerdo al IPC año a año.

2. En el Código Penal vigente, quedó excluida la penalización para los extranjeros que reingresaran al país sin cumplir la sanción administrativa o judicial que se les hubiese impuesto. Antes se sancionaba con pena

privativa de la libertad a los ciudadanos extranjeros que no acataban el impedimento impuesto por las autoridades migratorias. Esto ha dado elementos para que el número de extranjeros incursos en esta ilegalidad crezca cada día más en el territorio nacional.

Como consecuencia de esto el DAS ha detectado situaciones que están definidas en la exposición de motivos que ponen en alto riesgo la seguridad nacional. Tal es el caso de los Nicaragüenses en San Andrés Islas que han llegado al punto de obtener de manera fraudulenta cédulas de ciudadanía, casos que el DAS ha judicializado ante la Fiscalía General sin conocer pronunciamientos a la fecha.

Casos como el de ciudadanos brasileños en los departamentos de Caquetá, Putumayo, Amazonas y Guainía, quienes abiertamente violaban el CPP en su artículo 329 “Violación de fronteras para la explotación de recursos naturales”. Estos ciudadanos fueron trasladados por el DAS vía aérea a Leticia y entregados a las autoridades migratorias de Tabatinga en calidad de deportados.

Casos como el de los ciudadanos nigerianos, de Ghana, Liberia, Camerún Sierra Leona y Sudáfrica, quienes en confabulación con ciudadanos colombianos prácticamente se han convertido en un cartel de la droga, estableciendo redes de distribución en países europeos. El DAS advirtió al gobierno de esta situación y pesar de que se tomó la decisión de solicitar visado de ingreso a Colombia se sigue presentando el ingreso irregular de estos extranjeros.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley “*por medio de la cual se tipifican los delitos de incumplimiento a decisión administrativa de expulsión y reingreso ilegal al país de extranjeros*”, pretende dar cumplimiento a los postulados del Gobierno Nacional en el sentido de permitir y facilitar, mediante la aplicación de la normatividad en materia migratoria, la llegada al país de ciudadanos extranjeros de bien que ingresen al territorio colombiano con el fin de hacer empresa, realizar inversiones, generar empleo, promover el desarrollo del país, capacitarse en frentes educativos de importancia o disfrutar los sitios turísticos del mismo, así como evitar que se quebrante la Ley interna, según lo estipulado en el Decreto 4000 de 2004, que normatiza la actividad migratoria.

No obstante, en razón a que estas disposiciones administrativas resultan insuficientes a la hora de cerrarle las fronteras a la delincuencia internacional y a los extranjeros que representan un riesgo o amenaza para la seguridad nacional y el régimen constitucional vigente, el presente proyecto busca subsanar esos vacíos con la implementación de las herramientas jurídicas que se plantean en este proyecto.

1. PLANTEAMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA

La sanción de expulsión es la medida administrativa más drástica impuesta por las autoridades migratorias al extranjero que ha infringido la ley. Asimismo, cuando el extranjero está incurso en delitos penales, la autoridad judicial puede ordenar como medida accesoria, la expulsión del territorio nacional del mismo, después de que haya cumplido la pena principal en materia judicial, o en su defecto lo puede hacer la autoridad migratoria.

La problemática se origina con la permanencia en el país de un significativo número de ciudadanos extranjeros de diferentes nacionalidades, quienes han sido objeto de la medida de expulsión por infringir la normatividad migratoria o por la comisión de diferentes delitos, debido a la carencia de mecanismos legales drásticos que los motiven a cumplir las sanciones de carácter administrativo, así como de recursos económicos para hacer efectiva la expulsión*.

Del total de ciudadanos extranjeros que salieron del país, 63 lo hicieron durante los primeros 30 días (término legalmente establecido para el cumplimiento de la medida) y 49 después de este lapso de tiempo, bien con recursos propios o con la ayuda de las respectivas misiones diplomáticas acreditadas en Colombia. En otras oportunidades, las autoridades de distintos países sufragaron los costos de la expulsión de sus connacionales, ya que dichas personas tenían cuentas pendientes con la justicia.

De esta manera, la imposibilidad de hacer efectiva la medida entre los 266 extranjeros que aún permanecen en nuestro país, debilitan al Estado,

* ...

por cuanto los principios de soberanía, gobernabilidad y tranquilidad, así como la seguridad nacional se ven vulnerados por la falta de garantías para hacer cumplir las leyes nacionales, máxime si se considera que en la mayoría de los casos, se trata de extranjeros que han pagado penas privativas de la libertad, especialmente por delitos de narcotráfico asociados en algunos casos con delitos de falsedad en documentos.

*Dicha situación se hace más compleja cuando algunos extranjeros, a quienes se les han hecho efectiva la medida de expulsión, ingresan irregularmente, sin cumplir el término de impedimento de ingreso que les ha sido impuesto***; haciendo aún más difícil para las autoridades migratorias sancionar al infractor, toda vez que no existen herramientas jurídicas, contundentes y severas, que aseguren la observancia de la ley.*

2. LIMITACIONES ECONOMICAS Y JURIDICAS DEL ESTADO COLOMBIANO PARA HACER EFECTIVA LA MEDIDA MIGRATORIA DE EXPULSION Y EVITAR EL REINGRESO ILEGAL DE EXTRANJEROS

Como se indicó anteriormente, las medidas de expulsión no se pueden ejecutar en un 100 por ciento, como consecuencia de las siguientes limitaciones, que constituyen los mayores obstáculos:

a) Económicas

En el 2001, el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, solicitó al Ministerio de Hacienda la creación de un rubro para hacer efectivas las deportaciones y expulsiones; en virtud de lo cual, se le asignó a la entidad un total de 10 millones de pesos, para la vigencia fiscal de 2002, en tanto que para el 2003, 2004 y 2005 no se destinó ningún presupuesto.

Los recursos que se entregaron en 2002 resultaron insuficientes para sufragar los gastos que se deben cubrir cuando se aplica esta sanción, ya que no solo deben suplirse los costos de los tiquetes, sino otros gastos adicionales tales como: alimentación, hospedaje, atención médica, compra de vestuario, y en ocasiones dependiendo la peligrosidad del extranjero, el acompañamiento por parte de funcionarios de policía judicial de la autoridad competente.

En atención a las anteriores circunstancias, la autoridad migratoria estaría obligada a contar con un presupuesto no inferior a 3 millones de pesos en promedio por cada expulsado, a fin de cubrir sus necesidades básicas, en aras de garantizarles sus derechos fundamentales, mientras se encuentren bajo la responsabilidad de las autoridades nacionales, previniendo con ello, futuras demandas en contra del Estado por supuestas violaciones a los Derechos Humanos.

En consecuencia, es prioritario que los dineros destinados para este rubro sean incrementados sustancialmente, con el propósito que se asigne un rubro fiscal de mínimo 500 millones de pesos para expulsar entre 100 y 130 extranjeros por año, gestión que se viene adelantando actualmente con el ministerio correspondiente. Adicionalmente, es significativo que estos recursos sean reajustados en cada vigencia de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor, IPC, y al comportamiento de la problemática descrita, cuando esta supere las proyecciones;

b) Jurídicas

En el Código Penal vigente, quedó excluida la penalización de los extranjeros que después de expulsados, reingresaran al país sin cumplir la sanción administrativa o judicial que se les hubiere impuesto (Reingreso Ilegal). Esta se encontraba tipificada en el artículo 185, Capítulo VI, Del Fraude Procesal y Otras Infracciones, Título IV, Delitos Contra la Administración de Justicia del Decreto 1000 de 1980, que sancionaba con una pena privativa de la libertad, a los ciudadanos extranjeros que no acataban el impedimento de ingreso al país establecido por las autoridades migratorias.

Cabe anotar aquí que revisadas las actas y la exposición de motivos (Gaceta del Congreso número 139 del jueves 6 de agosto de 1998) del proyecto de ley que luego se convirtió en ley de la República mediante la cual se expide el Código Penal vigente, no existe explicación alguna sobre las razones que hubo para eliminar este artículo del código, como tampoco en las discusiones del mencionado proyecto.

Sin embargo, es relevante destacar que tal medida no generaba entre los infractores el suficiente temor, dado que su eventual condena, sería en todo caso excarcelable; máxime como sucede con algunos delitos cometidos por ciudadanos extranjeros, donde la sanción impuesta por la autoridad judicial sólo consiste en la vinculación al proceso, sin comprometer su libertad, lo que les facilita permanecer en el territorio nacional.

Por consiguiente, el desvanecimiento de este tipo penal, no ha permitido reducir el número de foráneos incursos en estas situaciones, puesto que en la normatividad colombiana no existen herramientas jurídicas que den una solución de fondo a estos vacíos, y que al mismo tiempo contemplen una pena para quienes habiendo sido expulsados, en abierta desobediencia a principios constitucionales y legales, permanezcan o reingresen al país sin la debida autorización.

3. CONSECUENCIAS

El Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, ha detectado algunas situaciones que se están convirtiendo en una amenaza para la seguridad nacional, frente a las cuales no ha podido actuar con eficacia, en razón a que muchos de los casos materia de investigación, no prosperan por las limitaciones descritas en el numeral anterior, produciendo en muchos casos el desgaste de la Institución y del aparato judicial en general.

De esta manera, sobresale la problemática que se está presentando con algunos extranjeros en determinadas regiones y localidades de la geografía nacional, como se expone seguidamente:

a) Afectación de la soberanía territorial y la seguridad nacional

El DAS, como autoridad migratoria, tiene conocimiento de la permanencia irregular de ciudadanos extranjeros en el departamento de San Andrés y Providencia, a quienes se les podría aplicar una sanción de expulsión, si se contara con los recursos y el apoyo de otras autoridades, para hacer efectiva la medida.

En este departamento se ha logrado establecer, producto de las verificaciones migratorias, las investigaciones judiciales y otras fuentes, que dentro de la comunidad sanandresana hacen presencia un sinnúmero de ciudadanos extranjeros que estarían en permanencia irregular, quienes de alguna forma tratan de justificar su situación por vínculos tribales existentes entre raízales colombianos y extranjeros, así como por la identidad y similitud étnica, cultural, religiosa e idiomática, entre otras, que les han valido el respaldo de la comunidad nativa para permanecer irregularmente en el territorio insular.

El escenario se hace más complicado en la medida que estos han obtenido documentos para cedularse como ciudadanos colombianos en Notarías y Registradurías por medios fraudulentos, como el falso testimonio y en algunas oportunidades con la actuación dolosa de funcionarios públicos incursos en los delitos de falsedad y prevaricato.

Asimismo, hay que tener en cuenta que debe contarse con un marco jurídico sólido que evite que los ciudadanos extranjeros objeto de la aplicación de la medida de expulsión, regresen ilegalmente al territorio insular, particularmente por el conocimiento que estos poseen de las rutas marítimas, al igual que por el escaso control que las autoridades del Estado pueden ejercer sobre el desembarque de personas que ingresan por diferentes puntos a las Islas;

b) Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente

A comienzos de la década de los 90 y con algunas dificultades de orden público, el DAS en coordinación con la Policía Nacional, la Armada, la Fuerza Aérea y el Ejército Nacional, adelantaron operativos de control migratorio en las minas de oro de Caño Zamuro y Caño Chorro Bocón, ubicadas a 8 horas por río de la ciudad de Puerto Inírida, en el departamento del Guainía, donde se tenía información de la presencia de ciudadanos extranjeros que habían violado las fronteras para dedicarse a la explotación ilegal de oro en la zona¹.

*** A la fecha, el DAS reporta haber conocido de dos casos, el de un ciudadano nigeriano y otro israelí, que ingresaron en 2004 y 2005, respectivamente.

¹ Artículo 329 del CPP: Violación de fronteras para la explotación de recursos naturales. El extranjero que realizare dentro del territorio nacional acto no autorizado de explotación de recursos naturales, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de cien a 30 mil salarios mínimos legales vigentes.

Como resultado de dichos operativos se logró la deportación de 412 ciudadanos extranjeros, quienes fueron trasladados en helicóptero a Puerto Inírida y desde allí por vía aérea a la ciudad de Leticia, donde fueron entregados a las autoridades migratorias de Tabatinga en el Brasil y Santa Rosa en el Perú.

Desde el año de 1999, se ha tenido información de la presencia de ciudadanos extranjeros, en las riveras de los ríos en zonas selváticas de localidades como La Tagua, municipio de Puerto Leguízamo, en el departamento de Putumayo; del municipio de Milán en el departamento de Caquetá y en general, en la Cuenca Hidrográfica del Río Amazonas en territorio colombiano, quienes han ingresado al país sin los permisos correspondientes, movilizándose en chalupas por vía fluvial a través de los ríos Amazonas, Caquetá y Putumayo.

Tales embarcaciones cuentan con dragas que son utilizadas para remover las riveras y el fondo del lecho de los ríos y quebradas con el propósito de extraer lodo y buscar oro. En este proceso, al material extraído se le aplica mercurio, elemento químico que se utiliza con el fin de evidenciar la presencia del metal precioso; posteriormente, mientras que el oro se filtra, los desechos son vertidos a las corrientes de agua, causando efectos lamentables al medio ambiente y en algunos casos a la salud humana.

Los sitios donde habitualmente los extranjeros vienen realizando estas actividades, son zonas de alta influencia y presencia subversiva, razón por la cual deben contar con la anuencia de los grupos terroristas, a quienes les estarían aportando un porcentaje de las ganancias obtenidas por la explotación ilegal del mineral.

En el año 2003, en casos aislados, la Armada y la Policía Nacional con sede en el municipio de Puerto Leguízamo, Putumayo, advirtieron nuevamente la presencia de estos ciudadanos extranjeros en el perímetro urbano de la localidad. Consultada su situación migratoria con las autoridades competentes en Bogotá, se logró establecer su permanencia irregular en territorio colombiano, razón por la cual fueron remitidos vía aérea a la capital, donde fueron objeto de la medida de deportación y remitidos vía aérea a Leticia, lugar en el cual, el DAS los entregó a las autoridades migratorias de Tabatinga.

Igualmente, durante este periodo, se realizó un operativo de control migratorio adelantado por el DAS y la Fuerza Pública en la misma zona, que arrojó como resultado la retención de catorce (14) ciudadanos extranjeros en permanencia irregular, dedicados a la explotación ilegal de oro, quienes al igual que los anteriores fueron entregados a las autoridades brasileras en Leticia.

Recientemente y por diferentes fuentes se ha tenido información sobre la presencia de ciudadanos extranjeros que habrían ingresado irregularmente al territorio colombiano y que estarían dedicados a la explotación del oro en las minas acuíferas existentes en el departamento del Guainía, presumiéndose que muchos de estos podrían ser parte del grupo que fueron objeto de la medida de deportación impuesta en el año de 1994.

Ante su ingreso y permanencia irregular al territorio nacional y debido a las características selváticas de estas zonas, el DAS podría actuar con el respaldo de la Fuerza Pública para imponer mediante ingentes esfuerzos, sanciones migratorias de deportación y expulsión, que resultarían infructuosas sino se consolidan herramientas legales que permitan disuadir a los extranjeros a obedecer la ley.

c) Situación de ciudadanos extranjeros que afectan la tranquilidad social e incrementan las redes criminales internacionales.

Durante los años 1995 y 1996, se presentó un ingreso inesperado de migración hacia Colombia de ciudadanos extranjeros de países africanos, especialmente de Nigeria, Ghana, Liberia, Camerún, Sierra Leona y Sudáfrica, favorecida por el hecho que en ese entonces no se exigía visado de turismo a los nacionales de esos países, para su ingreso a Colombia.

Paralelamente con su entrada al país se detectó, mediante procedimientos de control migratorio, la vinculación de muchos de estos con activi-

dades de narcotráfico, quienes inicialmente se convirtieron en pasadores de droga ingerida, para posteriormente centrarse en el reclutamiento de nacionales y extranjeros (especialmente), para este fin.

Algunas inferencias permiten indicar la posibilidad que algunos de ellos tienen una mayor capacidad económica que les permite implementar redes logísticas, destinadas a mejorar el tráfico de drogas, desarrollando mecanismos novedosos, cuyas modalidades tendrían como objetivo sacar cocaína del país, mimetizada en comida enlatada para perros, licores, oculta en calzado o impregnada en ropas.

En este contexto, sus redes estarían conformadas por organizaciones criminales nacionales y extranjeras, que les ayudaría a ampliar su campo de acción en países europeos como Inglaterra, Francia, Alemania, Holanda y en menor escala en los Estados Unidos, Canadá y la misma Sudáfrica.

Así, una vez que el DAS advirtió tal situación en 1999, solicitó al Gobierno Nacional, la exigencia de visado a los ciudadanos de los países relacionados. No obstante y pese a la medida adoptada, continuó presentándose el ingreso a Colombia, de manera irregular, de ciudadanos africanos que entraban provenientes de Venezuela y Ecuador.

Igualmente, se hicieron notorias las quejas de colombianos en contra de estos ciudadanos, debido a que venían siendo engañados por estos últimos, en eventos relacionados con el incumplimiento del pago de los cánones de arrendamiento de inmuebles que abandonaban y de millonarias facturas telefónicas, producto de la utilización de estas líneas en llamadas internacionales.

Adicionalmente, las autoridades migratorias han tenido dificultades para establecer la identidad verdadera de estas personas, por cuanto ocultan sus documentos de identidad y se declaran indocumentados ante los requerimientos de las autoridades, situación que se agrava dado que no existe representación diplomática de la mayoría de los países de África y Medio Oriente en Colombia y a que los requerimientos efectuados a nivel internacional a través de la oficina de Interpol, no son atendidos oportunamente por estos países, probablemente por la carencia de un sistema de identificación de personas, que imposibilitan conocer los antecedentes de carácter judicial que estos puedan presentar a nivel internacional y en sus países de origen.

De otra parte, estos ciudadanos extranjeros han logrado identificar las limitaciones que tiene la autoridad migratoria y por consiguiente el Estado colombiano para ejecutar las expulsiones, hecho que han aprovechado para permanecer en calidad de irregulares, durante más de 6 años, incluso saliendo e ingresando irregularmente en varias ocasiones del territorio colombiano y con documentos falsos.

Asimismo, han perfeccionado su conocimiento de las leyes nacionales para buscar estrategias que los amparen de la acción de la autoridad migratoria, como establecer convivencias de hecho con ciudadanas colombianas, en la mayoría de casos de bajo nivel cultural, así como contraer matrimonio en ceremonias civiles o religiosas, o bien procreando hijos con colombianas, que les posibilite exigir derechos relativos a la unidad familiar y adquirir el visado para permanecer regularmente en territorio colombiano.

Ante tal situación, se ha hecho evidente la presencia y crecimiento de ciudadanos de esta nacionalidad en territorio colombiano. Sólo en Bogotá se estima que en calidad de irregulares pueden encontrarse cerca de 120 ciudadanos africanos, desconociéndose el número de los mismos que en estas condiciones se encontrarían en ciudades como Medellín y Barranquilla, colonias que en los últimos 6 años se han venido afianzando en el territorio nacional, convirtiéndose en objeto de preocupación de la policía de Holanda, Aruba, Curazao, Alemania e Inglaterra, lugares donde se ha establecido su frecuente vinculación con actividades internacionales de narcotráfico;

d) Obtención de nacionalidad colombiana en forma fraudulenta.

Según el Departamento Administrativo de Seguridad, desde hace muchos años, se ha presentado la migración de ciudadanos árabes, a territorio colombiano, quienes han establecido colonias importantes en localidades como Maicao en el departamento de La Guajira y en menor escala en ciudades como Barranquilla, Riohacha, Bogotá y San Andrés, presencia que ha permitido el desarrollo comercial impulsado por el espíritu emprendedor laborioso y mercantil de estas comunidades.

Sin embargo, las labores de control migratorio han logrado detectar que muchos miembros de esta colonia han obtenido fraudulentamente documentos de identidad que los acreditan como nacionales colombianos, recurriendo a diversos mecanismos, entre los que sobresale la inscripción extemporánea del registro civil de nacimiento, mediante el proceder doloso del ciudadano extranjero, de sus supuestos padres y de las personas colombianas o extranjeras que en dichos procedimientos actúan como testigos, sin descartarse la actuación culposa o dolosa de funcionarios públicos cuyo proceder facilita la comisión de estos delitos.

Investigaciones de carácter judicial que se han adelantado por parte del DAS en relación con estos hechos, han permitido la judicialización en los últimos años de más de 300 casos en ciudades como Bogotá, Maicao, Riohacha, Santa Marta, Barranquilla y San Andrés.

En algunos casos, estos extranjeros han obtenido documentos colombianos con la finalidad de ocultar restricciones migratorias impuestas en otros países o bien con la intención de encubrir requerimientos de orden judicial, evitando la acción de las autoridades.

En otras situaciones, la identidad colombiana les ha posibilitado su accionar en actividades criminales, específicamente las relacionadas con el narcotráfico, máxime cuando se ha detectado que indistintamente de la nacionalidad que usan, han estado integrando redes internacionales de narcotráfico en Ecuador, Colombia, Estados Unidos, Alemania, Francia y Rusia;

e) Evasión a órdenes de captura en el exterior.

Son frecuentes la situaciones en las cuales ciudadanos extranjeros que son objeto de medidas accesorias de expulsión impuestas por autoridad judicial, tras el cumplimiento de la condena impuesta por la comisión de delitos en Colombia generalmente relacionadas con narcotráfico y después de expedido el salvoconducto para salir del país en calidad de expulsado, permanecen en nuestro territorio ante la incapacidad económica por parte del Estado colombiano de hacer efectivas estas medidas.

Se han dado casos en que estos extranjeros una vez en libertad y estando en firme la decisión de expulsión, no salen del país pese a que son requeridos en su país de origen mediante órdenes de captura, permaneciendo en Colombia y estableciendo vínculos con ciudadanos colombianos.

Es importante precisar que estos casos son frecuentes con ciudadanos extranjeros, donde por no haber convenio de extradición, la misma solamente procede, según el Código de Procedimiento Penal Colombiano, cuando en su país de origen han sido llamados a juicio y no mediante la sola expedición de una orden de captura.

4. PROPUESTAS PARA AFRONTAR LA PROBLEMÁTICA

La posibilidad de actuación por parte de las autoridades migratorias frente a las conductas de extranjeros que infringen las disposiciones están progresivamente establecidas y proporcionalmente sancionadas conforme al tipo de infracción en la normatividad existente, pero lamentablemente y como ya se ha visto, frente a las conductas más graves violatorias de las disposiciones migratorias y que podrían tener incidencia en aspectos de seguridad nacional, nos encontramos frente a limitantes económicas y jurídicas que impiden una acción del Estado lo suficientemente severa para procurar que dichas conductas no se sigan presentando.

Es así como infracciones menores de orden migratorio como omisión de sello de ingreso o salida, vencimiento de turismo, vencimiento de visado, no registro de visa o no renovación de cédula de extranjería, entre otras, son resueltas mediante la aplicación de sanciones pecuniarias, las

cuales de no ser canceladas por el extranjero lo encuadran dentro de una causal de deportación, con un impedimento de ingreso al país de 6 meses a 10 años, según la normatividad vigente.

Para infracciones migratorias consideradas más graves como haber sido multado por el DAS y ser renuente a su cancelación, obtener visa mediante fraude o simulación, desarrollar actividades para las que no se está autorizado, registrar conductas en el exterior que puedan poner en peligro la tranquilidad social, no presentar visa cuando se requiera o carecer de profesión, ocupación, industria, oficio u otro medio lícito de vida, es aplicable la medida de deportación, la cual de no ser cumplida en el término establecido en el salvoconducto que se le expide al extranjero para salir del país en dicha calidad, lo dejaría incurso en causal de expulsión, según lo estipulado en la normatividad vigente.

Finalmente, ante la imposición de medidas de expulsión del territorio colombiano por causales tales como Intervenir o realizar actos que atenten contra la existencia y seguridad del Estado o que perturben el orden público, presentar documentos falsos, incurrir en conductas que a juicio de la autoridad migratoria califican al extranjero como peligroso para la seguridad o el orden público, dedicarse al tráfico de estupefacientes o al proxenetismo, comerciar ilícitamente con armas o elementos de uso privativo de las Fuerzas Militares, participar en el tráfico ilegal de personas, incumplir una resolución de deportación o regresar antes del término de prohibición establecido, haber sido condenado por delitos comunes en territorio extranjero, tener orden de captura expedida por autoridad extranjera comunicada por la Interpol y haber sido condenado en Colombia y ordenado su expulsión como pena accesoria o de oficio en este mismo caso, por disposición de la autoridad migratoria (últimas 2 causales que representan el 95% de las expulsiones expedidas), y conforme a las limitantes económicas ya expuestas, en aquellos casos en que los extranjeros no salen del país una vez vencido su salvoconducto de salida en calidad de expulsado, no es factible la aplicación de otras medidas que en teoría deberían ser mucho más fuertes y contundentes, dándose de esta forma los fenómenos que brevemente han sido relatados en desarrollo del tema de casos más significativos de la problemática descrita.

La situación referida se hace más compleja cuando pese a que algunos de estos extranjeros han salido del país en calidad de expulsados y teniendo conocimiento que el impedimento de ingreso al territorio colombiano impuesto, según la normatividad vigente (mínimo 5 años), es obviado por algunos de ellos, ingresando en forma irregular a territorio colombiano, ya que lo hacen sin presentar el debido control migratorio.

Por lo anterior y con el propósito de ejercer un control estatal más efectivo, orientado a prevenir, neutralizar y combatir el desarrollo de actividades criminales en el territorio nacional, que conlleven al fortalecimiento de la soberanía, el logro de los objetivos nacionales y el bienestar de la población; en razón de lo cual se propone la tipificación en nuestro Código Penal de los siguientes delitos:

a) Incumplimiento a decisión administrativa de expulsión, para aquellos casos en que el extranjero que ha sido notificado de medida de expulsión y no la cumpla, ya sea en procedimiento de ejecución por auto en cumplimiento a la decisión de autoridad judicial que la impone como medida accesoria o mediante resolución expedida por la autoridad migratoria, por estar incurso dentro de las causales de expulsión contempladas en el Decreto 4000 de 2004 y que se encuentren debidamente ejecutoriadas, no procediendo entonces a la salida del país del extranjero en los términos establecidos en el salvoconducto que se le entrega para abandonar el territorio colombiano.

En este caso se plantea como sanción una pena entre los 4 y 6 años de prisión por el incumplimiento a la decisión administrativa de expulsión;

b) Reingreso ilegal al país, para aquellos casos en que el extranjero que haya sido expulsado del territorio nacional por la autoridad migratoria en cumplimiento de medida de expulsión y que reingrese a territorio colombiano en forma irregular, sea sancionado con una pena entre 5 y 8 años de prisión.

Estas tipificaciones permitirían que las medidas de carácter migratorio o judicial que se adopten, sean efectivamente cumplidas por las personas objeto de las mismas, circunstancias en las cuales no se presentaría desgaste por parte del Estado, pues en estos eventos los esfuerzos que se hagan en materia económica a efecto de dar cumplimiento a estas medidas, no sean en vano.

Proposición

Por lo anteriormente expuesto me permito solicitar a los miembros de la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes, aprobar en Segundo debate, el **Proyecto de ley número 256 de 2005 Senado, 238 de 0205 Cámara**, por medio de la cual se tipifican los delitos de incumplimiento a decisión administrativa de expulsión y re-ingreso ilegal al país de extranjeros con el fin de proteger la seguridad del Estado, conforme al título y al texto definitivo al probado en debate de plenaria de Senado.

Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar,
Representante Ponente.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 072 DE 2005 SENADO, 239 DE 2005 CAMARA

por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de Complementación Económica número 33 (Tratado de Libre Comercio) celebrado entre la República de Colombia, los Estados Unidos Mexicanos y la República Bolivariana de Venezuela-Sexto Protocolo adicional, suscrito en la ciudad de Montevideo, Uruguay, a los tres (3) días del mes de agosto de dos mil cinco (2005).

Bogotá, D. C., 7 de junio de 2006

Doctora.

ROCIO LOPEZ ROBAYO

Secretaria General Comisión Segunda honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Respetada doctora López:

Atendiendo la designación de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes, de rendir ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 072 de 2005 Senado, 239 de 2005 Cámara, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de Complementación Económica número 33 (Tratado de Libre Comercio) celebrado entre la República de Colombia, los Estados Unidos Mexicanos y la República Bolivariana de Venezuela-Sexto Protocolo Adicional, suscrito en la ciudad de Montevideo, Uruguay, a los tres (3) días del mes de agosto de dos mil cinco (2005), me permito rendir la respectiva ponencia en el documento adjunto.

Cordialmente,

Héctor Ospina Avilés,
Representante a la Cámara.

Origen y trámite del proyecto

En cumplimiento a los artículos 150, numeral 16, y 189 numeral 2 de la Constitución Política Colombiana, este proyecto de iniciativa gubernamental fue presentado conjuntamente por la Ministra de Relaciones Exteriores, doctora Carolina Barco Isakson, y el Ministro de Comercio, Industria y Turismo doctor Jorge Humberto Botero, siendo aprobado por la Comisión segunda del Senado de la República el día 16 de noviembre de 2005 y en sesión Plenaria el día 6 de diciembre del mismo año y ahora se somete a estudio en esta Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

El instrumento internacional que se está sometiendo a consideración del Congreso de la República se celebró con el carácter de Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica conforme con lo dispuesto en el tratado de Montevideo 1980 y en la Resolución 2 del consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de las partes firmantes. Este acuerdo se reconoce ante la Aladi como Acuerdo número 33.

Principales aspectos regulados por la convención

El G-3, tratado donde se enmarca este acuerdo, contempla un programa de desgravación en un término de 10 años, para el 95% del universo arancelario. Para el caso del sector automotor, el acuerdo estableció en su artículo 4-04, dividir el programa de eliminación de impuestos de importación en dos grupos:

El tratado estableció para un primer grupo, conformado por camiones y tractomulas de más de 15 toneladas de peso bruto vehicular y autobuses integrales originario de una parte, un margen de dos años en los cuales se podían mantener los aranceles existentes a la entrada en vigencia del tratado (1° de enero de 1995) y a partir del 1° de enero de 1997 iniciaba el programa de desgravación de once reducciones iguales, terminando el 1° de enero de 2007.

Para el segundo grupo que se refiere a los demás bienes automotores del G-3, establece que si la Comisión Administradora no llegara a un acuerdo para implementar la desgravación y las normas de origen aplicables a este sector, las tasas o tarifas arancelarias se eliminarían completamente a partir del 1° de enero de 2007, a menos que se acordara un plazo mayor.

El tratado también dispuso la creación de un comité del sector automotor para la elaboración de una propuesta para un mecanismo de intercambio compensado a la Comisión Administradora. Sin embargo este comité nunca se reunió, de manera que no se estableció una desgravación, a pesar de la voluntad de las partes.

Por lo anterior y por lo citado en el tratado en el artículo 4° el literal b), numeral 1 que dispone: **“Si la comisión no llega a un acuerdo respecto a lo establecido en el artículo 4-03, párrafo 2°, literal a), numerales i) y ii), las partes podrán mantener las tasas o tarifas arancelarias base establecidas en el anexo 1 al artículo 3-04, pero las eliminarán completamente el 1° de enero de 2007, a menos que las partes acuerden un plazo mayor”**, se entendió que este era un compromiso inexorable por lo que debe ser modificado mediante el presente acuerdo entre los estados partes.

Este acuerdo permite la anuencia de Colombia y Venezuela a un cupo creciente de 3.000 unidades cada uno, con arancel preferencial del 10% y que va disminuyendo en un 2% anual hasta quedar en cero en el año 2009. Los cupos están vigentes hasta el 2010 y a partir del 1° de enero de 2011 el comercio de vehículos queda libre de arancel. Para las importaciones por fuera de este cupo se acordó una desgravación hasta el año 2010, iniciando con un arancel del 30%.

México por su parte, concedió a Venezuela y a Colombia un cupo creciente de 6.000 unidades para cada uno con arancel preferencial del 7% comenzando en el año 2005, y que va disminuyendo anualmente hasta quedar en cero en el 2008. Estos cupos están vigentes hasta el 2008 y a partir del 1° de enero del 2009 los vehículos quedan totalmente libres de arancel. Al igual que lo dispuesto por Colombia y Venezuela, México estableció para las importaciones por fuera del cupo establecido, una desgravación hasta el 2009, iniciando con un arancel del 30%, que va disminuyendo proporcionalmente.

Para el tema de requisitos de origen para vehículos, se establecieron las siguientes categorías:

| Categoría | Peso | Contenido regional % |
|--------------|------------------------|----------------------|
| Categoría 1° | Menos de 4,4 toneladas | 40 |
| Categoría 2° | De 4,4 a 8 toneladas | 35 |
| Categoría 3° | De 8 a 15 toneladas | 50 |

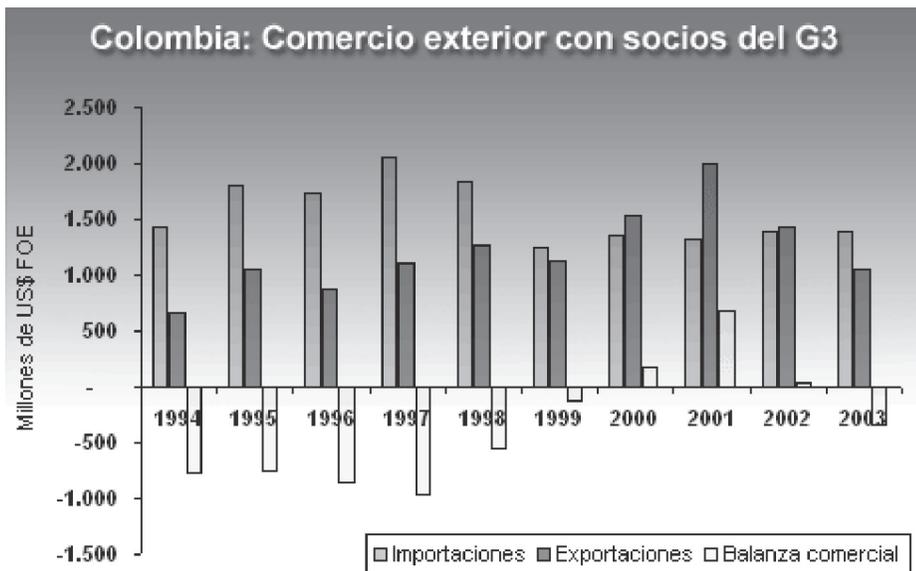
También se estableció una lista conjunta de desgravación de 288 subpartidas de manera inmediata y 113 restantes que terminen su desgravación en el año 2010.

Consideraciones generales

El Tratado del Grupo de los Tres (G-3), se constituye en una zona de libre comercio entre México, Colombia y Venezuela integrada por más de 150 millones, que busca crear oportunidades para aumentar y diversificar las exportaciones, generar empleos productivos y bien remunerados, economías de escala vía alianzas comerciales, intercambio de inversión, crecimiento y un mayor bienestar para los tres países.

Entre los temas que se incluyeron en el tratado se encuentra el acceso a mercados, sector automotor, sector agropecuario, reglas de origen, salvaguardias, tratamiento de prácticas desleales, comercio de servicios, servicios financieros, entrada temporal de personas de negocios, normas técnicas, inversión y propiedad intelectual.

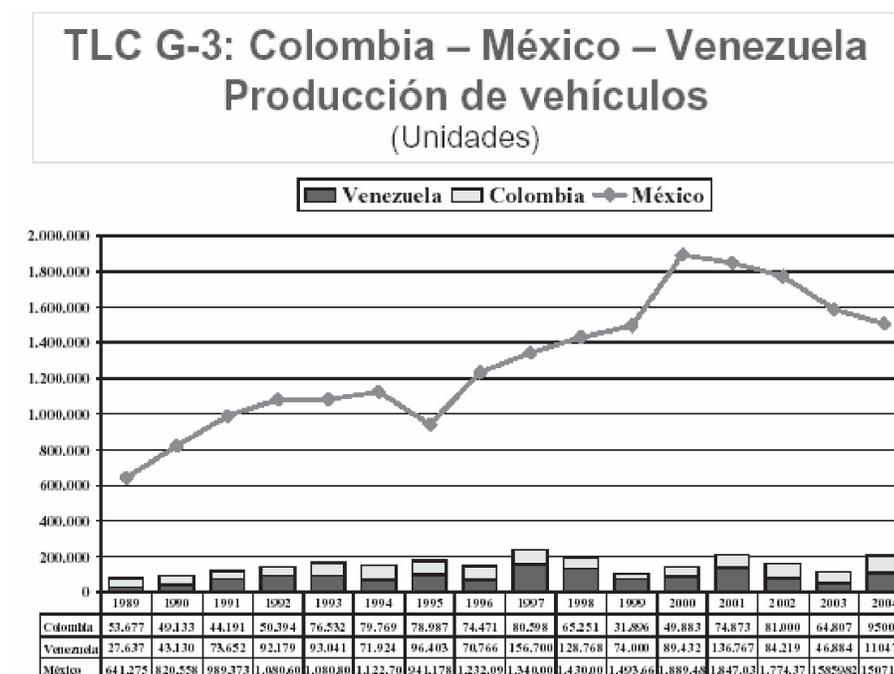
Después de casi 11 años de la firma del tratado, el comercio global entre Colombia y México ha venido en constante aumento, pasando de US\$638 millones en 1999 a cerca de US\$1.066 millones en el 2003. Sin embargo, Colombia ha mantenido un déficit comercial con México. En 1998 el déficit era cercano a US\$457.5 millones y en 2002 se redujo a US\$334 millones. Para diciembre de 2003 el desbalance comercial aumentó debido al mayor ritmo de las compras colombianas. Al final del año se ubicó en US\$350 millones, 5% superior al registrado en el 2002.



Fuente: DANE - Cálculos Legiscomex

A pesar de lo anterior, Colombia ha presentado una tendencia positiva en su balanza comercial con Venezuela y México, disminuyendo su déficit pues mientras que en 1994 este era de -US\$769 millones, en el año 2001 se obtuvo un superávit de US\$686 millones. Los años 2002 y 2003 no fueron tan buenos debido principalmente a la crisis venezolana que afectó dramáticamente las exportaciones colombianas hacia ese mercado.

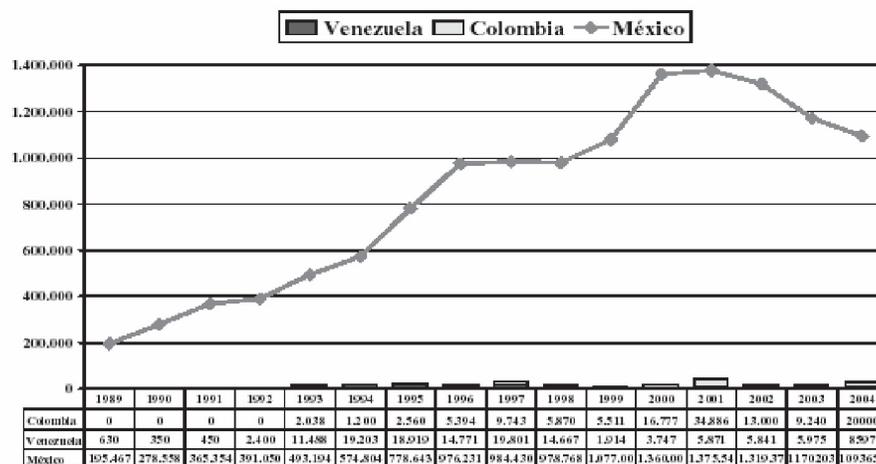
Para el caso del sector automotor, se evidencia cierta desventaja para Colombia y Venezuela debido a la alta competitividad de México, que en el 2004 producía más de 1.500.000 de carros en tanto que la producción colombiana alcanzaba los 95.000. De lo anterior, México exportaba casi un 1.000.000 de automotores, mientras Colombia sólo vendía al exterior 20.000, tal como se evidencia en las siguientes gráficas:



Fuente: FAVENPA (fabricantes venezolanos de productos automotores)

http://www.conindustria.org/web2005/rcc/tallerChina/FAVENPA_Bautista.pdf

TLC G-3: Colombia – México – Venezuela Exportaciones de vehículos (Unidades)



Fuente: FAVENPA (fabricantes venezolanos de productos automotores)

http://www.conindustria.org/web2005/rcc/tallerChina/FAVENPA_Bautista.pdf

Ese margen de maniobra obligó a considerar que el sector debía ser renegociado del plazo inicial, con el fin de proteger a la industria nacional de la competitividad mexicana.

Se evidencia entonces, que es imperante buscar mecanismos para que la industria automotriz colombiana pueda posicionarse en el mercado interno y adaptarse a la competencia internacional. Es por esto que el presente acuerdo de complementación suscrito bajo el marco del G-3, permite un ajuste gradual del sector productivo automotor colombiano, creando condiciones favorables para el intercambio con los otros estados partes.

Por ser este acuerdo indispensable para el futuro de las generaciones futuras me permito proponer dar segundo debate al Proyecto de ley número 072 de 2005 Senado, 239 de 2005 Cámara, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de Complementación Económica número 33 (Tratado de Libre Comercio) celebrado entre la República de Colombia, los Estados Unidos Mexicanos y la República Bolivariana de Venezuela-Sexto Protocolo adicional”, suscrito en la ciudad de Montevideo, Uruguay, a los tres (3) días del mes de agosto de dos mil cinco (2005), a partir del articulado que a continuación se expone.

Cordialmente,

Héctor Ospina Avilés,
Representante a la Cámara.

PROYECTO DE LEY NUMERO 072 DE 2005 SENADO, 239 DE 2005 CAMARA

por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de Complementación Económica número 33 (Tratado de Libre Comercio) celebrado entre la República de Colombia, los Estados Unidos Mexicanos y la República Bolivariana de Venezuela-Sexto Protocolo adicional, suscrito en la ciudad de Montevideo, Uruguay, a los tres (3) días del mes de agosto de dos mil cinco (2005).

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase el Acuerdo de Complementación Económica número 33 (Tratado de Libre Comercio) celebrado entre la República de Colombia, los Estados Unidos Mexicanos y la República Bolivariana de Venezuela-Sexto Protocolo Adicional, suscrito en la ciudad de Montevideo, Uruguay, a los tres (3) días del mes de agosto de dos mil cinco (2005).

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el Acuerdo de Complementación Económica número 33 (Tratado de Libre Comercio) celebrado entre la República de Colombia, los Estados Unidos Mexicanos y la República Bolivariana de Venezuela-

Sexto Protocolo Adicional, suscrito en la ciudad de Montevideo, Uruguay, a los tres (3) días del mes de agosto de dos mil cinco (2005), que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

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

Proposición

Por las anteriores consideraciones, me permito solicitar a los honorables representantes, dar segundo debate al Proyecto de ley número 072 de 2005 Senado, 239 de 2005 Cámara, *por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de Complementación Económica número 33 (Tratado de Libre Comercio) celebrado entre la República de Colombia, los Estados Unidos Mexicanos y la República Bolivariana de Venezuela-Sexto Protocolo adicional*, suscrito en la ciudad de Montevideo, Uruguay, a los tres (3) días del mes de agosto de dos mil cinco (2005).

Cordialmente,

Héctor Ospina Avilés,
Representante a la Cámara.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 73 DE 2005 SENADO, 264 DE 2006 CAMARA

por medio de la cual se aprueba “La Enmienda al artículo I de la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, adoptada en la Segunda Conferencia de Examen de los Estados Parte en la Convención, el veintiuno (21) de diciembre de dos mil uno (2001), en Ginebra, Suiza.

Bogotá, D. C., 6 de junio de 2006

Doctor

EFREN ANTONIO HERNANDEZ DIAZ

Presidente Mesa Directiva Comisión Segunda Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

E. S. D.

Señor Presidente:

Dándole cumplimiento a la honrosa designación que nos otorgó la mesa directiva de la Comisión Segunda Constitucional permanente de la Cámara de Representantes, con el fin de rendir ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 73 de 2005 Senado, 264 de 2006 Cámara, *por medio de la cual se aprueba “la Enmienda al artículo I de la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados” adoptada en la Segunda Conferencia de Examen de los Estados Parte en la Convención, el veintiuno (21) de diciembre de dos mil uno (2001), en Ginebra, Suiza*. Presentado por el Gobierno Nacional a través de la Ministra de Relaciones Exteriores se da cumplimiento al artículo 154 de la Constitución Política de Colombia que señala el origen de las leyes, lo que ratifica además que es el Congreso quien tiene la cláusula de competencia normativa, respetando el numeral 2 de la misma Carta en la competencia del Presidente de la República en la dirección de las relaciones internacionales.

El artículo 93 de la Carta señala igualmente que los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, en especial los que reconocen los derechos humanos, prevalecen en el orden interno.

Por todos es conocido que nuestro país ha venido sufriendo un conflicto interno que ha causado inmensos daños a la infraestructura productiva del país y un gran dolor, muerte y mutilación en nuestra población, sobre todo en los niños. En reiteradas ocasiones se han y siguen utilizando armas como las minas antipersonales por parte de los grupos al margen de la ley contra la población no combatiente y contra la Fuerza Pública.

Los protocolos que fueron aprobados en la Convención hecha en Ginebra el 10 de octubre de 1980 y la cual fue aprobada por nuestro Congreso por medio de la Ley 469 de 1998 y ratificada por Colombia en el 2000, entando en vigor el 6 de septiembre del mismo año, regulan la conducta de los Estados en relación con cierto tipo de armas, incluidas la **minas antipersona**, armas que afectan de manera indiscriminada tanto a militares como a civiles.

Es de la mayor importancia y conveniencia para el Derecho Internacional Humanitario, que los países se adhieran a estos tratados y convenios que buscan salvaguardar a la población en general, del grave peligro y sufrimiento que representa el uso y los efectos de este tipo de armas.

Como no todos los protocolos aprobados en la Convención de Ginebra eran aplicables en los conflictos internos, es por eso que se hizo necesario ampliar el ámbito de la aplicación de estos protocolos *a los conflictos armados de carácter no internacional*, lo que se logra a través de esta *Segunda Enmienda*.

Estadísticas: Víctimas de Minas Antipersonal

A pesar de ser armas prohibidas por la Convención de Ottawa de 1997, durante el 2004, se incrementó el uso de minas antipersonal, causando muerte y heridas a decenas de civiles en diferentes rincones de Colombia.

Según el Observatorio de Minas de la Vicepresidencia de la República, durante el 2004, se registraron 807 víctimas. De estas, 621 resultaron heridas y 186 perdieron la vida.

Las víctimas que sobreviven al impacto de una mina deben someterse a largos tratamientos clínicos y psicológicos para poder recuperarse, en especial, las personas que sufren amputaciones. Se trata de una herencia trágica que perdurará por mucho tiempo, toda vez que una mina bajo tierra puede explotar aún años después de haber sido sembrada.

De otro lado, frente a los límites de los métodos y medios empleados en un conflicto armado, la Declaración de San Petersburgo de 1868 dice: “...*la única finalidad legítima que los Estados deben proponerse durante la guerra es el debilitamiento de las fuerzas militares del enemigo; ...esta finalidad quedaría sobrepasada por el empleo de las armas que agravarían inútilmente los sufrimientos de los hombres puestos fuera de combate, o bien harían que su muerte fuese inevitable*”.

Igualmente refuerza esta idea lo planteado en el preámbulo de la Convención de 1980 sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados: “*Basándose en el principio de derecho internacional según el cual el derecho de las partes en un conflicto armado a elegir los métodos o medios de hacer la guerra no es ilimitado, y en el principio que prohíbe el empleo, en los conflictos armados, de armas, proyectiles, materiales y métodos de hacer la guerra de naturaleza tal que causen daños superfluos o sufrimientos innecesarios...*”.

Adicionalmente la Convención de 1980 también hace referencia a los siguientes protocolos:

I. Protocolo sobre fragmentos no localizables (1980): Se prohíbe emplear cualquier arma cuyo efecto principal sea lesionar mediante fragmentos que no puedan localizarse por rayos X en el cuerpo humano (artículo único).

II. Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos (1996): Prohíbe emplear:

- a) Minas, armas trampa y otros artefactos causando daños superfluos o sufrimientos innecesarios;
- b) Minas, armas trampa y otros artefactos sin discriminación;
- c) Minas y armas trampa que estallan ante detector de minas;
- d) Minas cuyo dispositivo antimanipulación sigue funcionando;

- e) Minas Antipersonal no detectables producidas a partir de 1997;
- f) Minas lanzadas a distancia, sin ubicación registrada;
- g) Ciertas armas trampa.

Prohibición de transferir:

a) Minas prohibidas por el Protocolo II (artículo 8.1.a) por ejemplo: Minas Antipersonal no detectables, Minas Antipersonal de larga duración lanzadas a distancia, Minas que explotan ante detector, etc.;

- b) Minas a receptor no estatal;
- c) Minas Antipersonal a Estado no vinculado por Protocolo II.

Remoción:

a) Responsabilidad de la parte que haya empleado minas;

b) Obligación de limpiar sin demora tras del cese de las hostilidades;

- c) Obligación de la parte que controla la zona afectada;
- d) Asistencia entre las partes, Estados y organizaciones Internacionales.

Información:

a) Favorecer intercambio entre partes y con la Secretaría General de Naciones Unidas sobre minas colocadas;

- b) Cooperación y asistencia técnica entre Estados Partes;
- c) Consultas y cooperación entre Estados partes sobre aplicación.

Advertencia:

a) Avisar a la población civil sobre la ubicación de minas (educación y prevención de riesgos);

- b) Aviso de lanzamiento de minas a distancia.

En lo concerniente a la cooperación y asistencia técnica (artículo 11) el Protocolo establece lo siguiente:

- Intercambio de equipo, material e información científica y técnica y los medios para la limpieza de minas.
- Cada Alta Parte Contratante que esté en condiciones de hacerlo, proporcionará asistencia para la limpieza de minas.
- Las solicitudes de asistencia podrán presentarse al Secretario General de las Naciones Unidas, quien les transmitirá a todas las Altas Partes Contratantes y a las organizaciones internacionales competentes.

Resulta pues clara la normatividad que sobre el particular se expresa en los diferentes protocolos que regulan el uso de las Minas Antipersonal, las cuales traen como principales consecuencias en la persona humana y a la sociedad en su conjunto la muerte, heridas, traumas, pérdida de productividad, altos costos en los tratamientos, cargas a la sanidad pública, falta de desarrollo, falta de reconstrucción, falta de inversión, fallas en la asistencia y desplazamiento de la población.

Consideramos pues de la mayor conveniencia para el país, ratificarse en sus compromisos internacionales respecto de la incorporación de normas que establezcan límites al uso indiscriminado de cualquier arma y explosivo. Estamos seguros de que estas medidas redundarán en beneficio y protección de todos los colombianos.

Para una mayor claridad frente a la gravedad de los efectos y el impacto causados en Colombia por el uso de minas antipersonal se anexa para ser incorporados al cuerpo de esta ponencia, el último informe que sobre el tema ha elaborado la Vicepresidencia de la República con fecha 1° de noviembre de 2005.

Anexo 1°: Eventos.

Anexo 2°: Frecuencia por departamento.

Anexo 3°: Frecuencia municipal.

Anexo 4°: Víctimas por departamento.

Anexo 5°: Víctimas según actividad.

TEXTO PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 73 DE 2005 SENADO, 264 DE 2006 CAMARA

por medio de la cual se aprueba “la Enmienda al artículo I de la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados”, adoptada en la Segunda Conferencia de Examen de los Estados Parte en la Convención, el veintiuno (21) de diciembre de dos mil uno (2001), en Ginebra, Suiza.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase la “*Enmienda al artículo I de la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados*”, adoptada en la Segunda Conferencia de Examen de los Estados Parte en la Convención, el veintiuno (21) de diciembre de dos mil uno (2001), en Ginebra, Suiza.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1994, la “*Enmienda al artículo I de la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados*”, adoptada en la Segunda Conferencia de Examen de los Estados Parte en la Convención, el veintiuno (21) de diciembre de dos mil uno (2001), en Ginebra, Suiza, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

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

Proposición

Por la consideraciones anteriormente expuestas en la ponencia favorable que presentamos, dese segundo debate al **Proyecto de ley número 73 de 2005 Senado**, *por medio de la cual se aprueba “la Enmienda al artículo I de la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados”, adoptada en la Segunda Conferencia de Examen de los Estados parte en la Convención, el veintiuno (21) de diciembre de 2001 en Ginebra, Suiza. Conforme al texto presentado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y aprobado en plenaria de Senado.*

De los honorables Representantes,

Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar,
Representante Ponente.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 66 DE 2005 SENADO, 267 DE 2006 CAMARA

por medio de la cual se declara como patrimonio cultural y deportivo de la Nación el Estadio Moderno Julio Torres, Cuna del Fútbol Colombiano del Distrito Industrial, Especial y Portuario de Barranquilla y se dictan otras disposiciones.

Honorables Representantes a la Cámara:

La iniciativa y formulación del presente proyecto de ley presentado por el Senador Manuel Díaz Jimeno atiende el sentir y querer de la comunidad barranquillera representada en los sitios que durante años han sido motivo de orgullo para esta importante zona del país y que contribuyeron en gran medida al desarrollo de nuestra Nación. El Estadio Moderno de la ciudad de Barranquilla es considerado como la Cuna del fútbol de Colombia, ya que su construcción sirvió para que allí se dieran cita los más connotados futbolistas de la época, reconocidos tanto nacional como internacionalmente, dando así inicio al auge del deporte de multitudes como lo es el fútbol en el concierto nacional, generando adicionalmente empleo, comercio y desarrollo.

Es importante para nosotros como legisladores conocer una parte importantísima de la trayectoria histórica que ha tenido la construcción de este escenario deportivo, el cual se ha convertido con el transcurrir de los años en uno de los más importantes del país. Así lo expresa el Senador Díaz Jimeno en su Exposición de Motivos aclarando que “lo anterior lo manifestamos con el ánimo de dar a conocer un criterio objetivo con relación a esta iniciativa, ya que decisiones en esta materia deben concretarse con conocimiento de causa y no por caprichos particulares”.

El Estadio Moderno de la ciudad de Barranquilla está ubicado en la zona sur de la ciudad, en el popular barrio Rebolo, más exactamente en la calle 30 o “calle de las vacas” con la carrera 25. La historia deportiva de este estadio reconoce que recibió el título de cuna del fútbol por haberse jugado dentro de sus instalaciones y de manera organizada el primer partido de este deporte en Colombia, hecho que sucedió un 7 de agosto de 1922, enfrentándose en ese entonces los oncenos **Colorado** contra los **Azules** y dirigidos arbitrariamente por el señor José Sungeins, presentando el estadio una gran asistencia de público que, con el entusiasmo y colorido del pueblo barranquillero, dio inicio al gran espectáculo de multitudes en Colombia el cual fue traído a esa ciudad por unos marinos ingleses que estaban de paso por Barranquilla.

Los terrenos fueron donados por el señor Julio Montes, al igual que la Iglesia de San Rafael, el Hospital Psiquiátrico y la Escuela 27. Dicho personaje, más adelante fue alcalde de la ciudad de Barranquilla. En este estadio se efectuaron algunas corridas de toros y espectáculos artísticos.

En este estadio surgieron las grandes figuras del fútbol colombiano tales como: Roberto Flaco Meléndez, Romelio Martínez, Los Hermanos Mejía, Vigorón y Marcos, Juan Quintero, Julio Torres, Dagoberto Ojeda, Casimiro Guerra, César de la Rosa, El Negro Julio Caro, Arturo Joliani, Julián Pecho de Piedra Ochoa, Roberto García Me Muerde, entre otros. De estos jugadores y con el refuerzo de algunos del interior del país, se eligió la Selección Colombia que nos representó en los Quintos Juegos Centroamericanos y del Caribe efectuados en la ciudad de Barranquilla en 1946 y del cual fuimos campeones invictos.

Los partidos jugados en el Estadio Moderno entre las estrellas antes mencionadas y equipos del exterior, como Alajuela y Herediano de Costa Rica y Alianza Lima de Perú, se transmitieron los partidos a través de la Emisora Atlántico, siendo los locutores de la época: Joaquín Eduardo Pino, Bolívar Meléndez, Juan Illera Palacios y el recordadísimo Juan Eugenio Cañavera, considerado una de las mejores voces de América. Entre los equipos que jugaban en el Estadio Moderno recordamos al Juventud Junior conformado más tarde como Atlético Junior, Sporting, Once de Noviembre, Huracán Porteño, Caldas, entre otros.

En 1948 surge el fútbol profesional en Colombia, año en el cual el Atlético Junior se titula Subcampeón del primer torneo profesional y del cual fue campeón el Independiente Santafé de la Capital de la República.

De los futbolistas famosos que venían con sus equipos a jugar a Barranquilla, recordamos la presencia de Alfredo D’Stefano, Adolfo Pedernera, Raúl Pontoni, Julio Cozzi, Cobo Zuluaga, Peruca, Mourriño, El Maestrico Báez, entre otros que venían a conocer el Estadio Moderno por su historial. Igual que Edson Arantes Do Nascimento “Pelé”, quién se hizo tomar fotografías en el viejo y querido Estadio Moderno.

Este proyecto de ley declara como patrimonio cultural y deportivo de la Nación el Estadio Moderno Julio Torres, Cuna del Fútbol colombiano, y determina que “el conjunto de muebles y enseres que posean un especial interés histórico, arquitectónico, ambiental y ecológico, constituyen su patrimonio”.

Consideraciones jurídicas

El numeral 11 del artículo 150 de la Constitución Política señala que corresponde al Congreso, mediante la expedición de una ley, “establecer las rentas nacionales y los gastos de la administración”. En armonía, el segundo inciso del artículo 345 indica que no se podrá hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos, y el 346 señala que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales o por los concejos distritales o municipales.

El segundo inciso del artículo 346 refuerza esta idea cuando afirma que “en la ley de aprobaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior”.

Estas disposiciones consagran lo que se ha llamado el principio de la legalidad del gasto público, el cual tiene el alcance de imponer que todo gasto sea previamente decretado mediante ley e incluido dentro del Presupuesto General de la Nación.

Sobre el principio de legalidad del gasto, la jurisprudencia constitucional en Sentencia C-685 de 1996 manifestó lo siguiente:

“El principio de legalidad del gasto constituye uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales. Según tal principio, corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana del Gobierno (C. P. artículo 1°). En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la ley (C. P., artículo 346) sino que, además, deben ser apropiadas por la ley del presupuesto (C. P., artículo 345) para poder ser efectivamente realizadas”.

Es conveniente hacer claridad que, en virtud del principio de legalidad del gasto, el Congreso tiene facultades para decretar gastos públicos, como en el presente caso, y para que a iniciativa del gobierno se apropie lo necesario del Presupuesto General de la Nación.

En efecto, conforme al artículo 154 de la Carta Política, las leyes pueden tener origen, entre otros, en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus miembros, excepto las que señalan el mismo artículo. Por ello, respecto de las leyes o proyectos de leyes que se refieran a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte Constitucional en el caso de Templo de San Antonio de Padua del municipio de Soledad, en la Sentencia C-480 de 1999, reiteró su posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, tienen la eficacia de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello.

En las Sentencias de C-360 de 1996 y C-325 de 1997, la Corte Constitucional ya había establecido dicha doctrina en los siguientes términos:

“9. Como lo señaló la Sentencia C-490 de 1994 de esta Corporación, el principio general que rige la competencia del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no es otro que el de la libertad. En efecto, el principio democrático (C. P. artículo 1°), la soberanía popular (C. P. artículo 3°), la participación ciudadana en el ejercicio del poder político (C. P., artículo 40), la cláusula general de competencia (C. P. artículo 150) y, especialmente, la regla general establecida en el artículo 154 de la Carta que consagra el principio de la libre iniciativa, permite concluir que, con excepción de las específicas materias reservadas por la propia Constitución, la directriz general, aplicable a la iniciativa legislativa de los miembros del Congreso, es la de la plena libertad”.

A este respecto, cabe recordar lo afirmado en la Sentencia C-325 de 1997 con ponencia del Magistrado doctor Eduardo Cifuentes Muñoz:

“11. Las leyes que decretan gasto público de funcionamiento o de inversión no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por lo tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros, de proponer proyectos sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el proyecto de presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno”.

Es necesario tener en cuenta que, como criterio para analizar las leyes que decretan gasto público, la Corte Constitucional estudia la necesidad de verificar si el Congreso de la República imparte una orden al ejecutivo; caso en el cual la disposición se declara inconstitucional, o si se limita a autorizarlo habilitarlo para incluir el gasto decretado en el proyecto de presupuesto, lo que constituye una expresión legítima de las atribuciones del Congreso, lo que hace el presente proyecto de ley.

Con ocasión al estudio realizado por parte de la Corte en la Sentencia C-343 de 1995, sobre una iniciativa legislativa que determina gasto público, manifestó lo siguiente:

“...la iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual de presupuestos las partidas necesarias para atender esos gastos. Algunos miembros del Congreso de la República sí podían presentar el proyecto de ley bajo examen y, por ende, podían también ordenar la asignación de partidas para la reparación y manutención del Templo de San Roque en la ciudad de Barranquilla. Naturalmente, en virtud de lo expuesto, tanto la Constitución como la ley exigen que la ejecución del gasto decretado en ese proyecto dependa de su inclusión en el presupuesto General de la Nación, para lo cual necesariamente habrá de contarse con la iniciativa o con la autorización expresa del Gobierno Nacional, en particular la del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público. Esta Corte declara la exequibilidad formal del proyecto de ley, en cuanto no era necesaria la iniciativa o el aval gubernamental para el trámite legislativo del mismo”.

La Jurisprudencia arriba enunciada clarificará aún más el proceso del legislador en la materia que nos ocupa.

Contenido del proyecto

El proyecto de ley sometido a la aprobación del Congreso de Colombia consta de cinco (5) artículos, así: El artículo primero declara patrimonio cultural y deportivo de la Nación el Estadio Moderno Julio Torres, cuna del fútbol colombiano ubicado en el barrio Reboló del Distrito Industrial Especial y Portuario de Barranquilla; el artículo 2° establece la contribución de la Nación para concurrir al mantenimiento, funcionamiento y dotación de dicho escenario deportivo; el artículo tercero contempla que las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno Nacional en virtud de esta ley se incorporarán a los presupuestos generales de la Nación;

el artículo cuarto determina los bienes que constituyen el patrimonio del Estadio Moderno Julio Torres; y el artículo quinto hace referencia a la sanción y promulgación.

Proposición

Por las consideraciones expuestas en la ponencia favorable que presento, propongo se dé segundo debate al Proyecto de ley número 66 de 2005 Senado, 267 de 2006 Cámara, *por medio de la cual se declara como patrimonio cultural y deportivo de la Nación el Estadio Moderno Julio Torres, Cuna del Fútbol Colombiano, del Distrito Industrial, Especial y Portuario de Barranquilla, y se dictan otras disposiciones.*

Del honorable Representante,

Henry Alex Toro Rivadeneira,

Representante Ponente.

TEXTO DEFINITIVO

Sin ninguna modificación al texto original del autor

PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 66 DE 2005 SENADO, 267 DE 2006 CAMARA

por medio de la cual se declara como patrimonio cultural y deportivo de la Nación el Estadio Moderno Julio Torres, Cuna del Fútbol Colombiano, del Distrito Industrial, Especial y Portuario de Barranquilla y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Declárase como patrimonio cultural y deportivo de la Nación el Estadio Moderno Julio Torres “Cuna del Fútbol Colombiano” ubicado en el barrio Reboló del Distrito Industrial Especial y Portuario de Barranquilla.

Artículo 2°. Autorízase al Gobierno Nacional, para que en cumplimiento del artículo 102 de la Ley 715 de 2001 incluya dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales para concurrir al mantenimiento, funcionamiento y dotación de dicho escenario deportivo.

Artículo 3°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno Nacional en virtud de esta ley se incorporarán a los presupuestos generales de la Nación de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal en primer lugar, pudiendo reasignarse los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento de presupuesto. Y en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 4°. El conjunto de inmuebles y enseres que posean un especial interés histórico, arquitectónico, ambiental y ecológico, constituyen el patrimonio del Estadio Moderno Julio Torres.

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

TEXTOS DEFINITIVOS

TEXTO DEFINITIVO ARTICULADO APROBADO DE LA PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 202 DE 2005 CAMARA

por medio de la cual se adiciona la Ley 161 de 1994 en desarrollo del artículo 30 de la Ley 141 de 1994, se modifica la Ley 856 de 2003 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 1° de la Ley 161 de 1994 quedará así:

Artículo 1°. *Organización y naturaleza jurídica.* Organízase la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, cuya sigla será Cormagdalena, creada por el artículo 331 de la

Constitución Política, como un ente corporativo especial del orden nacional con autonomía administrativa, presupuestal y financiera de la que gozan las Corporaciones Autónomas Regionales, dotado de personería jurídica propia que, para los solos efectos de su estructura, funcionamiento interno, relaciones comerciales y régimen de contratación, actuará como una Empresa Industrial y Comercial del Estado sometida a las reglas de las Sociedades Anónimas, en lo no previsto por la presente ley.

La Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena podrá constituir Sociedades de Economía Mixta para vincular el capital privado al cumplimiento de las actividades económicamente rentables, en desarrollo de sus objetivos constitucionales, cuando ellas no impliquen el ejercicio de funciones propias de la autoridad administrativa.

Artículo 2°. El artículo 17 en los literales b), k) m) de la Ley 161 de 1994 quedarán así

Artículo 17. *Patrimonio y rentas*. El patrimonio y las rentas de la Corporación estarán conformados por:

a) Las sumas que por diferentes conceptos se apropien a su favor en los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales o de cualquier entidad pública;

b) El 10% de los ingresos del Fondo Nacional de Regalías tal como lo establece el artículo 30 de la Ley 141 de 1994, los que serán girados directamente a Cormagdalena por el órgano que los administre, con sujeción a la liquidación de regalías de todo el país, en los mismos plazos en que se hace el desembolso a los departamentos y municipios para el pago de las regalías directas. Dichos recursos estarán destinados exclusivamente a financiar proyectos de inversión en los municipios ribereños del Río Magdalena, relacionados con el objeto misional de la Corporación establecido en el artículo 331 de la Constitución Nacional, desarrollado en esta ley. Cormagdalena viabilizará directamente los proyectos presentados por los municipios, y su Junta Directiva determinará el mecanismo de asignación de estos recursos a favor de los municipios ribereños, dando preferencia a los proyectos de saneamiento básico, tratamiento de aguas residuales y prevención de inundaciones en tales municipios;

c) Los recursos que le sean transferidos de los fondos de inversión para el desarrollo regional, para adelantar programas y planes aprobados por los respectivos Consejos Regionales de Planificación Económica y Social;

d) Los recursos provenientes de crédito interno o externo, o de la cooperación técnica nacional o internacional;

e) El producto de las tasas o tarifas que reciba por la prestación de sus servicios;

f) Las contribuciones o peajes que la corporación establezca por la utilización comercial del Río Magdalena y sus vías fluviales complementarias;

g) Los bienes muebles o inmuebles que adquiera a cualquier título;

h) El producto o rendimiento de su patrimonio o de la enajenación o utilización de sus bienes muebles o inmuebles;

i) Los auxilios o donaciones que se perciban de personas jurídicas o naturales, nacionales o extranjeras;

j) Los recaudos por contribución de valorización, por la ejecución en su jurisdicción de obras de infraestructura, que beneficien a la propiedad inmueble, exonerando a los propietarios con un patrimonio inferior a 150 salarios mínimos mensuales;

k) El valor de la suma anual que a título de compensación pagará Ecopetrol y que no constituye pago de tasa retributiva, que será de 50.000 salarios mínimos legales mensuales, a no ser que, de consuno, los representantes legales de Cormagdalena y Ecopetrol establezcan una suma superior;

l) Todos los bienes o valores muebles e inmuebles del Ministerio de Transporte, destinados a desarrollar de las funciones de la Dirección de Navegación y Puertos y de las intendencias fluviales en el Río Magdalena, que se trasladan a la Corporación. Para estos efectos, el Ministerio de Transporte procederá a hacer un inventario con intervención de la Contraloría General de la República, dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley y a transferirlos a la Corporación a título gratuito, dentro del mes siguiente a la elaboración del inventario;

m) Las partidas que el Gobierno Nacional incluía en el presupuesto de gastos e inversiones de la Nación-Ministerio de Transporte, en el rubro destinado al funcionamiento e inversión de la Dirección General de Navegación y Puertos de este Ministerio, cuyas funciones asume la Corporación, en lo que respecta al Río Magdalena y el Canal del Dique. La base de liquidación será la establecida en el documento

Conpes número 2814 de 1995 “Plan de Acción para el Sector Fluvial” apropiación definitiva que para el año 1994 en el que se promulgó la ley 161, para el río Magdalena correspondió a \$8.447.210.640. Dicha suma será actualizada a 2006 y en todos los años subsiguientes, con el IPC. El Ministerio de Hacienda girará directamente a Cormagdalena tales recursos por terceras partes en los meses de marzo, junio y octubre de cada año;

n) Los demás bienes y recursos que le asigne la ley.

Parágrafo 1°. Para efectos de lo previsto en el literal m) del presente artículo, la Junta Directiva destinará no menos de 10 mil salarios mínimos mensuales, para la descontaminación ambiental del municipio de Barrancabermeja.

Parágrafo 2°. La Corporación gestionará, ante entidades financieras multilaterales o gobiernos extranjeros, la consecución de créditos y convenios de compensación que podrán ser avalados por el Gobierno Nacional de conformidad con las normas vigentes, cuando fueren necesarios para la realización de obras para el cumplimiento de sus fines.

Artículo 3°. Créase un parágrafo nuevo del artículo 17 de la Ley 161 de 1994, que quedará así:

Parágrafo 3°. Todos los bienes y elementos directamente afectados a las concesiones portuarias con vocación marítima, localizados en su área de influencia, especialmente en los últimos 30 kilómetros del Río Magdalena y el Canal del Dique, que pasarán a ser propiedad de esta al finalizar el término de la explotación o concesión.

Artículo 4°. Créase un parágrafo nuevo del artículo 17 de la Ley 161 de 1994, que quedará así:

Parágrafo 4°. Para los efectos de lo previsto en el literal b), La Junta Directiva de Cormagdalena asignará anualmente no menos de 10.000 salarios mínimos legales mensuales con destino a la preservación del Macizo Colombiano y a la descontaminación ambiental de los municipios del Alto Magdalena, sin perjuicio de los recursos que le correspondan por la distribución equitativa que se haga por regiones.

Artículo 5°. Créase un parágrafo nuevo del artículo 1° de la Ley 856 de 2003, que quedará así:

Parágrafo 5°. Tratándose de los últimos 30 kilómetros del Río Magdalena, y el Canal del Dique considerados con vocación marítima, el ochenta por ciento (80%) de la contraprestación por la utilización de zonas de uso público correspondientes a la Nación, la recibirá a partir de la vigencia de esta ley la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, Cormagdalena, y el 20% los municipios o distritos donde opere el puerto. Igualmente dicha Corporación recibirá la totalidad de la contraprestación que se reciba por el uso de la infraestructura allí existente y por concesiones fluviales no portuarias, incorporándose a los ingresos propios de la entidad. En estas zonas la autoridad fluvial, marítima y portuaria la ejercerá Cormagdalena.

Artículo 6°. Artículo nuevo. Cormagdalena manejará una única cuenta para el control de los recursos con destinación específica conforme a lo estipulado en el artículo 1° de esta ley.

Artículo 7°. Artículo nuevo. Cormagdalena rendirá un informe anual al Congreso de la República sobre la destinación y uso de los recursos percibidos del Fondo Nacional de Regalías conforme al artículo 2° esta ley, las características de los proyectos, así como los indicadores del mejoramiento de la calidad de vida de la población de los municipios beneficiados. El informe será presentado a más tardar el 31 de Marzo del año siguiente de la vigencia de ejecución.

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

El presente texto fue aprobado por la totalidad de los asistentes a la sesión del día miércoles 7 de junio de 2006.

Gustavo Amado López,
Secretario General Comisión Quinta
Cámara de Representantes.

**TEXTO DEFINITIVO ARTICULADO APROBADO
DE LA PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO
DE LEY NUMERO 198 DE 2005 CAMARA**

*por medio de la cual se modifica la Ley 756 de 2002,
se establecen criterios de distribución de regalías
y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 22 de la Ley 756 de 2002, quedando así:

Distribución de la compensación monetarias derivadas de la explotación de níquel. Las compensaciones monetarias estipuladas en los contratos para la explotación de níquel, se distribuirán así:

| | % |
|--|------|
| Departamentos Productores y municipios limítrofes otros departamentos | 45.0 |
| Municipios o distritos productores | 2.0 |
| Municipios o distritos portuarios | 1,0 |
| Corporación Autónoma Regional en cuyo territorio se efectúe la explotación | 52,0 |

Parágrafo. Las compensaciones monetarias por explotación de níquel asignadas al departamento de Córdoba, como departamento productor y municipios limítrofes de otros departamentos, se les asignará a los municipios no productores de la zona del San Jorge y municipios colindantes con la región de explotación así:

| | % |
|--|-----|
| Municipio de Puerto Libertador Córdoba | 8.0 |
| Municipio de Ayapel Córdoba | 6.0 |
| Municipio de Planeta Rica Córdoba | 6.0 |
| Municipio de Buenavista Córdoba | 4.0 |
| Municipio de Pueblo Nuevo Córdoba | 5.0 |
| Municipio de La Apartada Córdoba | 4.0 |
| Municipio de Cauca Antioquia | 4.0 |
| Municipio de Cáceres Antioquia | 4.0 |
| Municipio de Tarazá Antioquia | 4.0 |

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

El presente texto fue aprobado por la totalidad de los asistentes a la sesión del día miércoles 7 de junio de 2006.

Gustavo Amado López,
Secretario General Comisión Quinta
Cámara de Representantes.

CONTENIDO

Gaceta número 175 - Jueves 8 de junio de 2006
CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 103 de 2005 Cámara, por la cual se expiden normas sobre fabricación, almacenamiento, transporte, comercialización, manipulación y uso de pólvora y se adiciona el Código de Policía. 1

Págs.

Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 196 de 2005 Cámara, por la cual se modifica el numeral 1 y se adiciona un parágrafo al artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo. 6

Ponencia para primer debate y texto al Proyecto de ley número 222 de 2005 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 4° de la Ley 30 de 1971 y se dictan otras disposiciones 10

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 240 de 2005 Cámara, por medio de la cual se reglamenta y se dictan normas para el ejercicio de la profesión de homeópatas en Colombia. 10

Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 281 de 2006 Cámara, por medio de la cual se declara monumento nacional al Templo de Nuestra Señora del Rosario del municipio de Río de Oro, departamento del Cesar. 12

Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 282 de 2006 Cámara, por la cual se modifica la Ley 16 de 1990 y se adoptan otras disposiciones. 13

Ponencia para segundo debate en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes y texto al proyecto de ley número 146 de 2004, por la cual se establecen las condiciones de los futuros socios de Colombia Telecomunicaciones S. A., ESP..... 16

Ponencia para segundo debate y texto al Proyecto de ley número 173 de 2004 Cámara, por la cual se modifican los artículos 13 y 28 de la Ley 322 de 1996 “por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones” 17

Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 236 de 2005 Cámara, 090 de 2004 Senado, por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre la Notificación o Traslado en el Extranjero de Documentos Judiciales o Extrajudiciales en Materia Civil o Comercial, hecha en La Haya el 15 de noviembre de 1965. 19

Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 256 de 2005 Senado, 238 de 2005 Cámara, por medio de la cual se tipifican los delitos de incumplimiento a la decisión administrativa de expulsión y reingreso ilegal al país de extranjeros con el fin de proteger la seguridad del Estado..... 21

Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 072 de 2005 Senado, 239 de 2005 Cámara, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de Complementación Económica número 33 (Tratado de Libre Comercio) celebrado entre la República de Colombia, los Estados Unidos Mexicanos y la República Bolivariana de Venezuela-Sexto Protocolo adicional, suscrito en la ciudad de Montevideo, Uruguay, a los tres (3) días del mes de agosto de dos mil cinco (2005)..... 25

Ponencia para segundo debate y texto al Proyecto de ley número 73 de 2005 Senado, 264 de 2006 Cámara, por medio de la cual se aprueba “La Enmienda al artículo I de la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, adoptada en la Segunda Conferencia de Examen de los Estados Parte en la Convención, el veintiuno (21) de diciembre de dos mil uno (2001), en Ginebra, Suiza..... 27

Ponencia para segundo debate y texto definitivo al Proyecto, de ley número 66 de 2005 Senado, 267 de 2006 Cámara, por medio de la cual se declara como patrimonio cultural y deportivo de la Nación el Estadio Moderno Julio Torres, Cuna del Fútbol Colombiano del Distrito Industrial, Especial y Portuario de Barranquilla y se dictan otras disposiciones 28

TEXTOS DEFINITIVOS

Texto definitivo articulado aprobado de la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 202 de 2005 Cámara, por medio de la cual se adiciona la Ley 161 de 1994 en desarrollo del artículo 30 de la Ley 141 de 1994, se modifica la Ley 856 de 2003 y se dictan otras disposiciones..... 30