

REPUBLICA DE COLOMBIA



# 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 - N° 485

Bogotá, D. C., jueves 26 de octubre de 2006

EDICION DE 28 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

#### A LOS PROYECTOS DE LEY NUMEROS 040 DE 2006 SENADO, 02 DE 2006 CAMARA

por la cual se realizan modificaciones al Sistema General de Seguridad Social y se dictan otras disposiciones, de origen gubernamental, y sus Proyectos acumulados: 01 de 2006 Cámara, 018 de 2006 Cámara, 084 de 2006 Cámara, 130 de 2006 Cámara, 137 de 2006 Cámara, 140 de 2006 Cámara, 141 de 2006 Cámara, 20 de 2006 Senado, 26 de 2006 Senado, 38 de 2006 Senado, 67 de 2006 Senado, 116 de 2006 Senado, 122 de 2006 Senado, 128 de 2006 Senado, 143 de 2006 Senado y el 01 de 2006 Senado, 087 de 2006 Cámara.

Bogotá, D. C., 24 de octubre de 2006.

Señor:

JESUS MARIA ESPAÑA

Secretario General Comisiones Séptima Constitucional Permanente de Senado y Cámara

La ciudad

Referencia: **Informe de ponencia para primer debate a los Proyectos de ley números 02 de 2006 Cámara y 040 de 2006 Senado, por la cual se realizan modificaciones al Sistema General de Seguridad Social y se dictan otras disposiciones**, de origen gubernamental y sus Proyectos acumulados 01 de 2006, 018 de 2006, 084 de 2006, 130 de 2006, 137 de 2006, 140 de 2006, 141 de 2006, radicados en la honorable Cámara de Representantes y 20 de 2006, 26 de 2006, 38 de 2006, 67 de 2006, 116 de 2006, 122 de 2006, 128 de 2006, 143 de 2006, radicados en el honorable Senado de la República y el 01 de 2006 Senado y el 087 de 2006 Cámara.

Respetado señor:

Los suscritos ponentes abajo firmantes con arreglo a lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, remitimos a usted para fines de su competencia, el informe de ponencia contenido en la referencia, el cual presentamos en medio físico (original y dos copias) y en medio magnético.

Agradeciendo la atención a la presente.

Cordial saludo.

Ponentes Senado y Cámara.

Pedro Jiménez.

Hay otras firmas ilegibles.

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

#### A LOS PROYECTOS DE LEY NUMEROS 040 DE 2006 SENADO, 02 DE 2006 CAMARA

por la cual se realizan modificaciones al Sistema General de Seguridad Social y se dictan otras disposiciones, de origen gubernamental, y sus Proyectos acumulados: 01 de 2006 Cámara, 018 de 2006 Cámara, 084 de 2006 Cámara, 130 de 2006 Cámara, 137 de 2006 Cámara, 140 de 2006 Cámara, 141 de 2006 Cámara, 20 de 2006 Senado, 26 de 2006 Senado, 38 de 2006 Senado, 67 de 2006 Senado, 116 de 2006 Senado, 122 de 2006 Senado, 128 de 2006 Senado, 143 de 2006 Senado y el 01 de 2006 Senado, 087 de 2006 Cámara.

Bogotá, D. C., 23 de octubre de 2006

Honorable Senador

MIGUEL PINEDO VIDAL

Honorable Representante

LILIANA RENDON ROLDAN

Presidentes Comisiones Séptimas.

Congreso de la República de Colombia.

Ciudad.

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate en Comisiones Séptimas conjuntas del Congreso de la República a los Proyectos de ley números 040 de 2006 Senado, 02 de 2006 Cámara, por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones, de origen gubernamental, y sus Proyectos acumulados: 01 de 2006 Cámara, 018 de 2006 Cámara, 084 de 2006 Cámara, 130 de 2006 Cámara, 137 de 2006 Cámara, 140 de 2006 Cámara, 141 de 2006 Cámara, 20 de 2006 Senado, 26 de 2006 Senado, 38 de 2006 Senado, 67 de 2006 Senado, 116 de 2006 Senado, 122 de 2006 Senado, 128 de 2006 Senado, 143 de 2006 Senado y el 01 de 2006 Senado- 087 de 2006 Cámara.

Respetados Presidentes:

En cumplimiento del honroso encargo que nos fue encomendado por las Mesas Directivas de las Comisiones Séptimas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, nos permitimos rendir Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia y sus proyectos acumulados, tanto de iniciativa gubernamental como congressional en los siguientes términos:

## I. OBJETO DE LOS PROYECTOS.

Los proyectos enunciados tienen como objeto la realización de ajustes al Sistema General de Seguridad Social en Salud en los aspectos de dirección, universalización, financiación, equilibrio entre los actores del sistema, inspección y racionalización, así como el mejoramiento en la prestación de servicios de salud, el fortalecimiento en los programas de salud pública, y las funciones de inspección, vigilancia y control, modificando especialmente la normatividad de la Ley 100 de 1993 y la Ley 715 de 2001.

## II. ANTECEDENTES

Durante los años 2004 y 2005 el Gobierno Nacional, el Congreso de la República, los partidos, los gremios, los medios de comunicación, las entidades territoriales y sus federaciones, así como los aseguradores, los prestadores de salud y, en general, todo el sector de la salud, a lo largo y ancho del país han desarrollado una amplia discusión acerca del Sistema General de Seguridad Social en Salud, sus logros y dificultades, y sus posibles reformas.

Como resultado de lo anterior, para el actual período han sido presentados 17 proyectos de ley, a través del honorable Senado de la República y la honorable Cámara de Representantes, tendientes a hacer las reformas necesarias para mejorar el Sistema General de Seguridad Social en Salud, siendo estos los siguientes:

### • Proyecto de ley número 01 de 2006 Cámara.

**Autores:** Dilian Francisca Toro y los honorables Representantes Sandra Rocío Ceballos Arévalo y Eduardo Benítez Maldonado.

**Título.** *Por la cual se hacen modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias, de conformidad con los artículos 48, 49, 356 y 357 de la Constitución Política.*

### • Proyecto de ley número 02 de 2006 Cámara, 040 de 2006 Senado.

**Autor:** Ministro de la Protección Social

**Título.** *Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.*

### • Proyecto de ley número 018 de 2006 Cámara.

**Autores:** honorables Representantes Gloria Stella Díaz, Alexandra Moreno y Manuel A Virgüez

**Título.** *Por la cual se modifica el Régimen Subsidiado de Seguridad Social en Salud de la Ley 100 de 1993.*

### • Proyecto de ley número 084 de 2006 Cámara.

**Autor:** honorable Representante Jorge Julián Silva Meche.

**Título.** *Por la cual se reforma parcialmente la Ley 100 de 1993, y se dictan normas para la organización del régimen subsidiado y de la atención en salud de los vinculados.*

### • Proyecto de ley número 130 de 2006 Cámara.

**Autor:** honorable Representante Germán Enrique Reyes Forero.

**Título.** *Por la cual se reforman los Libros Segundo y Tercero de la Ley 100 de 1993 y se crea el Sistema Integrado de Seguridad Social en Salud, SISESA.*

### • Proyecto de ley número 137 de 2006 Cámara.

**Autor:** honorable Representante Venus Albeiro Silva Gómez.

**Título.** *Por la cual se implementa el Sistema General de Seguridad Social en Salud a los Trabajadores y Trabajadoras del Arte y Gestores y Gestoras Culturales.*

### • Proyecto de ley número 140 de 2006 Cámara.

**Autores:** honorables Representantes Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar, Carlos Germán Navas Talero, David Andrés Luna Sánchez, Juan de Jesús Córdoba Suárez, Germán Varón Cotrino, Carlos Arturo Piedrahíta Cárdenas, William Vélez Mesa, Nicolás Uribe, José Fernando Castro Caicedo, Wilson Alfonso Borja Díaz, Germán Enrique Reyes, José Joaquín Camelo Ramos, Crisanto Pizo Mazabuel, Jorge Julián Silva Meche, Samuel Benjamín Arrieta Buevas y Gustavo Petro Urrego.

**Título.** *Por la cual se dictan normas sobre la prestación de servicios de salud.*

### • Proyecto de ley número 141 de 2006 Cámara.

**Autores:** honorables Representantes Hernando Betancourt Hurtado, Pedro Nelson Pardo, Luis Fernando Almario, Orlando Montoya Toro, Oscar Arboleda Palacio y Constantino Rodríguez.

**Título.** *Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras normas en materia de recursos y competencias.*

### • Proyecto de ley número 087 de 2006 Cámara, 01 de 2006 Senado.

**Autor:** Ministro de la Protección Social.

**Título.** *Por la cual se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones.*

### • Proyecto de ley número 20 de 2006 Senado.

**Autor:** honorable Senador Dieb Maloof Cuse.

**Título.** *Por la cual se hacen modificaciones en el sistema general de seguridad social en salud.*

### • Proyecto de ley número 26 de 2006 Senado.

**Autora:** honorable Senadora Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda.

**Título.** *Por la cual se dictan normas para el fortalecimiento de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Carácter Público, IPS, de la red hospitalaria nacional y se dictan otras disposiciones.*

### • Proyecto de ley número 38 de 2006 Senado.

**Autor:** honorable Representante Jaime Restrepo Cuartas.

**Título.** *Por la cual se crea la Comisión de Regulación de Salud.*

### • Proyecto de ley número 67 de 2006 Senado.

**Autores:** honorable Senadora Zulema Jattin, Armando Benedetti, Julio Manzur, y los honorables Representantes Bernardo M. Elías, Eduardo Cris-sien, Erick Morris, Carlos Zuluaga, Luis A. Serrano, y otros.

**Título.** *Por la cual se promueve la universalización de la afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud.*

### • Proyecto de ley número 116 de 2006 Senado.

**Autor:** honorable Senador Jorge Eliécer Ballesteros.

**Título.** *Por la cual se introducen modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.*

### • Proyecto de ley número 122 de 2006 Senado.

**Autor:** honorable Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona.

**Título.** *Por la cual se deroga el Libro Segundo, y se reforma el Libro Tercero de la Ley 100 de 1993, y algunos artículos referentes a salud, contenidos en la Ley 715 de 2001, y se constituye el Sistema Integral de Salud.*

### • Proyecto de ley número 128 de 2006 Senado.

**Autores:** honorable Senador Dieb Maloof Cuse.

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

**• Proyecto de ley número 143 de 2006 Senado.** Presentado por el honorable Senador Miguel Pinedo Vidal.

**Título.** *Por la cual se reforman los Libros Segundo y Tercero de la Ley 100 de 1993 y se hacen algunas modificaciones en el Sistema General en Salud y se dictan otras disposiciones.*

## III. CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES

### 3.1 Constitucionales

La Constitución Política de Colombia de 1991, estableció el Derecho Universal a la Seguridad Social para los colombianos en su artículo 48, ratificando un esquema descentralizado de prestación de servicios de salud en su artículo 49, aportando en sus artículos 356 y 357 los recursos necesarios para garantizar la operación de la salud pública, la red pública de servicios y los subsidios en salud para la población pobre, dando lugar a lo que la ley constituyó como el Sistema General de Participaciones, SGP. Los artículos descritos refieren:

**El artículo 48 de la C. P. de Colombia.** Determina el concepto de seguridad social e introduce la participación de los particulares en la presentación de los servicios:

*“La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a*

los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley.

*Se garantiza a todos los colombianos el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.*

*El Estado con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la presentación de los servicios en la forma que lo determine la ley.*

*La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas de conformidad con la ley.*

*No se podrán utilizar los recursos de las instituciones de Seguridad Social para fines diferentes a ella.*

*La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante”.*

**El artículo 49 de de la C. P. de Colombia establece:**

*“La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.*

*Corresponde al Estado organizar, dirigir, y reglamentar la prestación de los servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También establecer las políticas para la prestación de los servicios de salud por entidades privadas y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.*

*Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.*

*La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.*

*Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad”.*

**El artículo 365 de la C. P. de Colombia.** Se debe destacar del mandato constitucional, la finalidad social del Estado y de los servicios públicos.

*“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio Nacional”.*

**El artículo 366 de la C. P. de Colombia señala:**

*“El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son las finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable”.*

*“Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las Entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.*

**3.2 Legales**

**Ley 100 de 1993 y el Sistema de Seguridad Social en Salud**

El Sistema General de Seguridad Social en Salud, creado por la Ley 100 de 1993, planteó un cambio estructural en la reorganización del sistema de prestación de servicios de salud.

Con la Ley 100 hay un cambio de lógica desde la prestación pública de servicios de salud, hacia la prestación del servicio público de salud y a los servicios de salud pública. En el fondo lo que se estructuró fue un sistema que permitió encontrar un ámbito natural de complementación entre los proveedores públicos y los privados que hoy existen en la economía Colombiana, dándoles a los usuarios la posibilidad de negociación frente al sistema, así como las diferentes entidades que prestarían los servicios de salud.

La organización del sistema general permitió superar las restricciones de cobertura, la falta de solidaridad y la ineficiencia del anterior sistema, planteando el fortalecimiento de mecanismos de solidaridad que permitieran el acceso de todos los colombianos a un plan de protección integral de su salud, que debería alcanzar la meta definitiva en el año 2001: “salud para todos”. Esta meta debería lograrse en forma progresiva, ampliando gradualmente los beneficios y los beneficiarios.

El sistema implementado en la Ley 100 de 1993, presenta una organización mixta constituida por dos regímenes, el contributivo y el subsidiado, con planes de beneficios definidos, que debían integrarse en su funcionamiento, y tendrían una coordinación Nacional y canales financieros de solidaridad.

Con el fin de lograr la universalidad y superar las restricciones de cobertura, el sistema plantea la vinculación, a través del régimen contributivo, a los asalariados y los grupos de población con capacidad de pago y todos los miembros de su familia, quienes se afiliarían y vincularían al sistema mediante el pago de cotizaciones. Para aquellas personas sin la capacidad suficiente para pagar las cotizaciones obligatorias, el sistema otorgaría subsidios totales o parciales para asegurar su vinculación al sistema a través del régimen subsidiado.

En la organización institucional del sector, se resaltan como factores nuevos la creación de las Entidades Promotoras de Salud, EPS, el fortalecimiento de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, IPS, y las nuevas funciones de dirección con la creación del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, bajo la orientación del llamado Ministerio de Salud, hoy Ministerio de la Protección Social, y las funciones de inspección, vigilancia y control encomendadas a la Superintendencia Nacional de Salud.

Para la financiación de la protección a la población, se cuenta con diferentes tipos de recursos fundamentales: las cotizaciones de los empleados, las transferencias de la Nación a los departamentos y municipios, los aportes al fondo de solidaridad y garantía que se apalancan con una contribución de solidaridad equivalente a un punto de la cotización del régimen contributivo, de aportes del Sistema de Compensación Familiar, de aportes de la Nación y de los rendimientos financieros, principalmente.

El Sistema General permite desarrollar ampliamente los mecanismos de solidaridad a través de la asignación creciente de recursos para el subsidio a las poblaciones pobres.

El sistema también prevé mecanismos de solidaridad entre los afiliados al régimen contributivo mediante la aplicación de una unidad de pago por captación que permite contar con recursos potencialmente iguales por cada beneficiario independiente de su capacidad de pago. Con ello todos los afiliados tendrán la protección del plan de beneficios del sistema independientemente del riesgo particular de enfermar.

Así, la solidaridad del sistema se garantiza mediante la cotización de los afiliados al sistema en función de su capacidad económica y no de los riesgos de salud individuales.

La estructura del sistema general permite profundizar y ampliar los niveles de solidaridad interna del actual sistema contributivo de seguridad social e incluso hacerla extensiva a los sectores de la población que requieren un subsidio para acceder al sistema.

Dos elementos adicionales que contribuyen al aumento de la eficiencia en el sistema son la libre escogencia de la Entidad Promotora de Salud, EPS, a la cual se quiera afiliar el individuo y la competencia que por ellos se genera entre distintas EPS. En la medida en que la población manifieste su insatisfacción al trasladarse libremente entre EPS, estas entidades se ven motivadas a garantizar servicios con calidad y oportunidad, sin renunciar al control de los abusos o de la utilización innecesaria del servicio.

**3.3 Consideraciones de los ponentes con respecto al Sistema General de Seguridad Social en Salud y las propuestas del proyecto de ley.**

**El desarrollo de la reforma al Sistema de Salud “Ley 100 de 1993” durante su primera década de su implementación.**

La Ley 100 de 1993 sentó un hito en la historia de la seguridad social en Colombia. Además de los resultados evidentes en cobertura de aseguramiento (hoy, 82% de la población colombiana se encuentra afiliada al Sistema de Seguridad Social en Salud) y acceso a los servicios, la introducción de principios como el de solidaridad en la financiación, la búsqueda de la universalización y equidad entre poblaciones fueron las mayores ganancias sociales.

Para el ciudadano, la garantía expresada en un carné de seguro, el derecho a un subsidio, son manifestación evidente de la función primordial de protección a los más pobres y vulnerables que tiene el Estado.

No obstante los anteriores beneficios, la Ley 100 de 1993 presenta algunos problemas susceptibles de solucionar en su financiación, el aseguramiento, algunos aspectos de inspección, vigilancia y control y la prestación de servi-

cios que han redundado en algunos casos en la no obtención de indicadores satisfactorios de la salud individual y colectiva de la población.

Para el grupo de ponentes, la reforma a la Ley 100 de 1993 es un asunto de enorme importancia y este proyecto pretende aportar elementos tendientes a mejorar las condiciones estructurales del SGSSS, y para ello a continuación se mencionan aspectos que deben ser analizados y ajustados con la rigurosidad que ameritan.

#### El problema de los objetivos y la rectoría

Las reformas de los años 90 descentralizaron la capacidad de rectoría del Ministerio de Salud, hoy Ministerio de la Protección Social, primero por efecto de la descentralización que les entregó autonomía administrativa a las entidades territoriales en muchas materias de salud y luego por la introducción de la lógica del mercado y la presencia de los agentes particulares como aseguradores y prestadores.

La descentralización ha introducido la necesidad de compatibilizar los objetivos políticos de las entidades territoriales con los objetivos de salud y la introducción del mercado en el aseguramiento y la prestación de los servicios, lo que puso al orden del día la necesidad de compatibilizar los objetivos económicos y los de la salud. No obstante diferentes estudios y analistas han llamado la atención sobre el hecho de que la relevancia dada a los objetivos económicos y políticos del sistema han ido replegando a un segundo plano y subordinando dentro del sistema los objetivos de salud propiamente dichos, a saber: mantener la salud, promocionar la vida sana, evitar la enfermedad y recuperar la salud cuando se pierde.

#### Propuestas del proyecto de ley

Sobre la base del anterior diagnóstico, el proyecto propone que, ante la difícil situación que puede, producir una descentralización y un mercado poco regulado, el Ministerio de la Protección Social recupere su capacidad de rectoría y, para tal efecto, el proyecto de ley propone dotarlo de las herramientas necesarias que permitan un sistema de administración por objetivos que admita un monitoreo permanente de los resultados que producen los diferentes actores, obligándolos a cumplir metas e indicadores y a recibir asistencia técnica obligatoria si fuere necesaria. Se dota además al Ministerio de las autorizaciones necesarias para diseñar un conjunto armónico de incentivos morales, administrativos y financieros para quienes consigan las metas y de un paquete de sanciones, incluyendo la intervención, para quienes no cumplan.

#### El problema de los recursos financieros y la cobertura

Desde la implantación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, SGSSS, ha habido un considerable avance en los índices de cobertura de aseguramiento; ese proceso tiene una formidable aceleración en los últimos dos años a iniciativa del Gobierno Nacional y con la cofinanciación de las entidades territoriales. Cálculos del Ministerio de la Protección Social indican que aproximadamente el 82% de la población colombiana se encuentra afiliada al Sistema de Seguridad Social en Salud, de la cual 38% se encuentra afiliada al Régimen Contributivo y 44% al Régimen Subsidiado. A pesar de los avances y del gran salto de los últimos dos años, no se ha logrado la meta de universalizar la cobertura prevista para el año 2001. Es preocupante que alrededor del 18% de la población, aproximadamente 7 millones de personas, no se encuentre asegurada en ninguno de los dos regímenes establecidos, y que la mayor parte de los no asegurados sean personas de los niveles más pobres.

Las consecuencias sociales de la falta de cobertura de aseguramiento han sido evaluadas en forma exhaustiva. Se ha encontrado que los problemas asociados a la falta de un seguro de salud no se limitan a los costos económicos ocasionados por un pobre estado de salud y sus consecuencias sobre el estado funcional y desarrollo de niños y adultos, sino que incluyen el impacto sobre la estabilidad económica y el bienestar psicosocial de las familias, además de las externalidades negativas sobre las instituciones, la economía local y la salud de la población que se generan en comunidades donde hay un gran número de individuos no asegurados<sup>1</sup>. Esta evidencia soporta el planteamiento de que los principales esfuerzos del Gobierno Nacional se deben continuar dirigiendo a reducir el número de colombianos sin seguro de salud y lograr la cobertura universal, con particular énfasis en la población más pobre y vulnerable.

Además del riesgo financiero y de las barreras al acceso a los servicios de salud que implica la falta de un seguro para la población, no haber logrado la cobertura universal también genera grandes ineficiencias en el funcionamiento del SGSSS. Primero, existe un sistema dual de subsidios a la oferta y a la demanda donde las responsabilidades de atención de la población son confusas y encontradas, que dificulta la planeación, gestión y vigilancia de los recursos lo cual implica una operación más costosa, y que genera inequidades en el acceso a los servicios de salud. Segundo, conlleva a que el esquema de aseguramiento existente opere en condiciones subóptimas, ya que con el aseguramiento universal se podría obtener una mejor dispersión del riesgo en salud y del riesgo financiero, se reduciría el problema de selección adversa, y sería más claro que los aseguradores son los responsables últimos de la salud de la población.

En los últimos 2 años se ha ampliado la cobertura de aseguramiento en el Régimen Subsidiado en aproximadamente 8 millones de personas. Estos avances se han obtenido gracias a la efectiva presupuestación y ejecución de los recursos Fosyga, al incremento de los recursos disponibles para subsidios a la demanda resultantes de transformación de subsidios de oferta, a la cofinanciación de las entidades territoriales y, en general, a una mejor gestión de las fuentes de financiamiento existentes.

Sin embargo, la meta de cobertura universal en el Régimen Subsidiado no puede alcanzarse con los recursos hoy disponibles que aunque han venido reajustando en forma significativa al 21% entre los años 2004 y 2005 y al 25% entre los años 2005 y 2006 gracias al descongelamiento de los recursos del Fosyga y al gran esfuerzo de las entidades territoriales, estos solo permiten asegurar la sostenibilidad de la afiliación actual que asciende a 19 millones de personas

Histórico fuentes de financiación en millones de pesos					
Fuente	2004	2005	% Variación	2006	% Variación
SGP	1.541.516	1.766.293	15	1.872.339	6
Fosyga	843.624	1.028.260	22	1.438.905	40
Esfuerzo propio	169.753	287.991	70	560.515	95
Cajas	45.393	50.572	11	53.505	6
F. Cafeteros	1.582	3.625	129	5.972	65
Total	2.601.868	3.136.742	21	3.931.235	25

Fuente: MPS.

Por ello se requiere la implementación de cambios legales que lleven a la organización y financiamiento para cumplir con el mandato constitucional de universalidad de la cobertura.

#### Las propuestas financieras del proyecto de ley

El proyecto propone que el Gobierno Nacional y el Congreso de la República deben garantizar en las leyes de presupuesto de los próximos tres años los recursos necesarios para lograr la cobertura universal de los niveles I, II y III del Sisbén. Para el cumplimiento de la meta y a través de los mecanismos de solidaridad, se contará con recursos provenientes de aportes del régimen contributivo, del Gobierno Nacional, de las entidades territoriales y otras fuentes mencionadas en el proyecto para financiar el régimen subsidiado que principalmente son:

- La cotización obrero patronal se elevará con cargo a los empresarios en un punto porcentual pasando el total de la cotización de 12 a 13%, de los cuales 2 puntos quedarán asignados al Régimen Subsidiado. Su impacto será incrementar el aporte de solidaridad desde \$0,87 billones en el 2007, sin esta ley, hasta duplicarse el mismo monto por efecto de la ley.

- Los recursos obtenidos por ETESA que no estén asignados por otras leyes, es decir el 93% de estos recursos se destinarán a cofinanciar el régimen subsidiado y se contabilizarán como recursos de esfuerzo propio territorial.

- Prevé que las cajas de compensación continúen con los aportes del 5 y 10% de sus recaudos en proporción a su cociente de recaudo.

- Los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud, SGP, se destinarán previo concepto del Conpes hasta en un 65% al régimen subsidiado en salud. El porcentaje restante, se destinará para financiar la atención de la población pobre y vulnerable en lo no cubierto por el subsidio a la demanda y a las acciones en salud pública.

<sup>1</sup> Consequences of Uninsurance. 2003. *Hidden Costs, Values Lost Uninsurance in America*. Washington D.C. The National Academies Press. Committee on the Consequences of Uninsurance. 2002. *Health Insurance Is a Family Matter*. Washington D.C. The National Academies Press, que incluyen revisiones de estudios observacionales y cuasi-experimentales de la relación aseguramiento-salud en los EE.UU.

Usos del Sistema General de Participaciones en Salud 2006-2010						
Año	Crecimiento Real* %	Total SGP Salud	Salud Pública	Régimen Subsidiado	Total Oferta	Part. Reg. Subsidiado/SGP Salud %
2006		3.857.648.258.032	399.914.204.428	1.954.948.966.924	1.502.785.086.680	50,68
2007	2,50	4.127.683.636.096	417.910.343.628	2.139.362.876.888	1.570.410.415.580	51,83
2008	4,00	4.457.898.326.982	434.626.757.373	2.390.044.737.406	1.633.226.832.203	53,61
2009	4,00	4.792.240.701.506	449.838.693.881	2.652.012.236.295	1.690.389.771.331	55,34
2010	3,50	5.103.736.347.104	463.333.854.697	2.899.301.027.936	1.741.101.464.470	56,81

Inflación: 4,5%: 2006; 4%: 2007; 3,5%: 2008; 3%: 2009 en adelante.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

• Aportes del Gobierno Nacional del orden de \$286.953 millones de pesos del 2007, que serán incrementados en los próximos años a una tasa del 1% real. En todo caso el Gobierno Nacional garantizará los recursos necesarios para cumplir con el proceso de universalización en la población de Sisbén I, II y III en los términos establecido en el presente proyecto de ley.

• Se autoriza a los municipios y departamentos para destinar, por una sola vez, recursos no comprometidos provenientes del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera, FAEP, y del Fondo Nacional de Regalías, para el pago de las deudas con el régimen subsidiado de salud vigentes a 31 de diciembre de 2004 que estén debidamente registradas y reconocidas. Si las EPS con las que se tengan estas cuentas le adeudan a la red de prestadores, el FAEP y el Fondo Nacional de Regalías realizarán el giro directo a las instituciones prestadoras de servicios de salud de la red pública, previa revisión de las cuentas.

#### El problema del flujo y protección de los recursos.

Excepto por lo ocurrido recientemente en los años 2005 y 2006, el Fosyga se ha convertido en un mecanismo de atesoramiento de recursos, destinado a cubrir en parte el déficit fiscal del Estado pero no para financiar la cobertura del régimen subsidiado.

Además, la parte presupuestada del Fosyga se demora entre 90 y 180 días para llegar a los municipios debido a dos factores: porque no se gira por cuatrimestres anticipados hoy se gira por trimestre anticipado y además porque se exigen muchos requisitos a los municipios muy difíciles de cumplir.

Una vez que los recursos llegan a los municipios estos sufren un nuevo retraso, aunque la introducción de las cuentas maestras ha modificado en parte esta situación.

De nuevo cuando los recursos llegan a las EPS los recursos se atesoran para rentar y los pagos a los hospitales de nuevo se demoran entre 90 y 180 días.

En varias ocasiones se han señalados situaciones de malos manejos de los recursos de salud y en especial del Régimen Subsidiado de Salud. En algunos casos se han identificado como los causantes a los municipios y en otras a las propias EPS. El Ministerio de la Protección Social expidió el Decreto 4693 de diciembre de 2005 ordenando el manejo de las recursos en cuentas maestras, incluyendo la abolición de los cheques y la instauración de giros electrónicos a cuentas preestablecidas. Estas medidas aun son insuficientes pues las cuentas maestras no garantizan la rentabilidad de los recursos y su reinversión en salud, tampoco se obliga al manejo de facturas prenumeradas para controlar el valor de los recursos pagados a las EPS y no se toman medidas similares a las establecidas en los municipios para proteger los recursos cuando estos están en manos de las EPS.

#### Propuestas para mejorar el flujo y protección de los recursos

Con el fin de garantizar el problema del flujo y la protección de los recursos este proyecto de ley propone:

• Que el presupuesto de gastos del Fosyga, en su cuenta de solidaridad, programe anualmente las asignaciones al Régimen Subsidiado de Salud por un valor no inferior al recaudo del año anterior incrementado por la inflación.

• Que los giros del Fosyga a las entidades territoriales se hagan por trimestre anticipados, que estas manejen los recursos de la salud en el fondo local de salud mediante tres cuentas maestras, con unidad de caja a su interior, destinadas al recaudo y gasto en salud pública, régimen subsidiado y subsidio de oferta.

• Las Entidades Promotoras de Salud deberán pagar en mes anticipado los servicios a las Instituciones Prestadoras de Servicios cuando los contratos se pacten por capitación y en un 50% del valor estimado de los contratos cuando se utilicen otras modalidades de contratación.

• Las entidades territoriales podrán destinar hasta un 0.5% de sus recaudos en recursos de salud para financiar los servicios de interventoría.

#### El problema del aseguramiento

En cuanto al aseguramiento, según lo estableció el artículo 162 de la ley 100, “El Sistema General de Seguridad Social en Salud crea las condiciones de acceso a un plan obligatorio de salud para todos los habitantes del territorio nacional antes del año 2001” Meta que no se ha cumplido y que constituye un problema sustantivo que se expresa en diversos niveles.

Además de ampliar y lograr la universalidad en la cobertura, es evidente que aun existen barreras en el acceso a los servicios de salud en los dos regímenes. Suponer que las aseguradoras asumirán la gestión del riesgo sin condiciones o indicadores que evalúen su desempeño con base en resultados en salud, muestra que no es simplemente cubrir el 100% de la población, siendo también importantes argumentos de calidad, acceso, oportunidad y tecnología.

Con la premisa de la falta de cobertura en el aseguramiento y la cobertura en el acceso a servicios con calidad y oportunidad, hay que anotar la dificultad en la comprensión del concepto de aseguramiento por parte de algunas Empresas promotoras de Salud que se limitaron solo a la administración del riesgo financiero y dejaron de un lado la gestión del riesgo en salud.

El papel de las EPS, capacitadas para ubicar los pacientes, seleccionar servicios de calidad y garantizar el acceso a una red íntegra de servicios, cuidando la continuidad del servicio, viene presentando enormes dificultades que comienzan por la incapacidad de muchas EPS, para constituirse en empresas de ese nivel de tecnología, solvencia y respaldo. Lo anterior lo han venido solucionando las aseguradoras mediante la contratación de servicios por capitación a los prestadores y de esta manera trasladan el riesgo y las funciones que deben cumplir al prestador.

La interpretación equivocada del aseguramiento ha llevado a no conservar la salud, no prevenir la enfermedad, agravar y prolongar la enfermedad cuando esta existe y a desencadenar en muchos casos la muerte. Sumado a lo anterior que los planes de beneficios algunas veces no responden a las necesidades de la población y no garantizan un trato equitativo a todos los colombianos por cuanto el contenido del Plan Obligatorio de Salud, POS, del Régimen Subsidiado no ha sido equiparado al del Régimen Contributivo.

La falta de asegurar a las personas sin capacidad de pago se ha aprovechado para que estas cuando se enferman o incluso cuando tienen padecimientos o enfermedades catastróficas, logren afiliaciones al sistema empañadas por prácticas de selección de riesgo y efectos de selección adversa facilitadas por intermediarios y personas inescrupulosas, de manera que ponen en peligro la estabilidad financiera del Sistema.

Se mantiene un sistema de salud fragmentado, integrado por dos componentes fundamentales: el de oferta y el de demanda, cada uno con su lógica y organización; dualidad que multiplica los costos administrativos que debe asumir el país. Por ello la transformación de recursos de oferta a demanda que se establece en el apartado de financiamiento.

También es de anotar los efectos que en materia de cobertura, tiene el cumplimiento de los períodos de carencia. Como se sabe, para tener derecho a todos los servicios del POS Contributivo es preciso cumplir 100 semanas continuas de aporte, condición que cumple solo una parte de los 13.2 millones de afiliados al Régimen Contributivo.

#### Propuestas para mejorar el aseguramiento

En el tema de aseguramiento, este proyecto propone:

• Una definición clara del aseguramiento y la responsabilidad de las entidades promotoras de salud de garantizar estas funciones indelegables.

- La regulación de la integración vertical en un 50% del valor del gasto en salud.
- La actualización anual del plan de beneficios y la intencionalidad de acercamiento progresivo de los dos regímenes con tendencia al contributivo.
- La integralidad en la atención desde la promoción hasta la rehabilitación para los afiliados en el lugar más cercano a su residencia a cargo de la Empresa Promotora de Salud.
- La universalización de la cobertura del aseguramiento para los niveles I, II y III del Sisbén y la proyección del aumento de cobertura del nivel III como un subsidio parcial al POS o como un subsidio a la cotización del Régimen Contributivo.
- La obligatoriedad de contratación en el régimen subsidiado y de las EPS públicas del contributivo con las Empresas Sociales del Estado debidamente habilitadas mínimo en el 65%, 60% y 55% respectivamente en los años siguientes a la vigencia de la presente ley.
- La búsqueda de mecanismos que permitan facilitar la afiliación de los independientes al régimen contributivo.
- La garantía de la atención de los no asegurados por parte de las empresas sociales del Estado mediante contratación que realizarán con las entidades territoriales.
- La facilidad para que las aseguradoras contraten el reaseguro o se reaseguren directamente los riesgos por atenciones de alto costo.

#### **Problemas en la prestación de servicios de salud.**

Diversos estudios señalan que la planeación, la organización y el funcionamiento de los prestadores de servicios de salud han perdido el concepto de área de influencia espacio-poblacional; tampoco tiene en cuenta la accesibilidad de la población a los mismos, ni los factores geográficos, culturales, económicos, poblacionales y epidemiológicos que la condicionan; se ignora el objeto social en términos de satisfacer las necesidades de salud de la población, lo que se ha traducido en graves problemas de equidad en el ingreso a la prestación de los planes de beneficios y hace necesaria la conformación de redes de prestación de servicios que garanticen a los usuarios el derecho que les asiste.

A pesar de que la Ley 100 de 1993 ordenó la reestructuración de las entidades descentralizadas de prestación de servicios de salud y su transformación en empresas sociales de salud con el fin de adecuarlas al Sistema General de Seguridad en Salud, el proceso de descentralización definido por la Constitución Política y desarrollado mediante la Ley 60 de 1993, propició la creación no controlada de oferta de servicios, especialmente en los municipios más pequeños, pasando de aproximadamente 950 Instituciones Públicas de Prestación de Servicios de Salud en el 2001 a 1.200 en el 2004. Esto, unido al incremento del recurso humano y al nombramiento de los directores de las ESE por el jefe de la respectiva entidad territorial ha producido, por una parte, duplicidades innecesarias con obvias consecuencias en la sostenibilidad financiera de las instituciones y, por la otra, dificultades cuando se trata de instituciones prestadoras públicas de servicios de salud regionales, donde confluyen los intereses de más de una entidad territorial.

De igual forma la ausencia de un sistema tarifario ha llevado a que las EPS se esfuercen en obtener los precios más bajos, sin tener la calidad, ni las facilidades de acceso de los pacientes. Otras veces se les imponen a los afiliados distancias y condiciones de prestación inalcanzables, que hacen inaplicable la cobertura real. La escogencia de prestadores a precios más bajos que no ofrecen un acceso real, geográfico y de calidad ha afectado a las IPS públicas, que deben aceptar precios que no reflejan el Índice de Precios del Consumidor, llevando a que pierdan su capacidad adquisitiva y se deterioren económicamente.

Las modalidades de contratación diferentes al pago por evento han ido paulatinamente aumentando en frecuencia, en beneficio de las entidades compradoras de servicios pero con desahorro y riesgo para los prestadores.

De igual manera la irrupción de formas contractuales como la capitación han desnaturalizado el papel del asegurador y han trasladado esa función de gestión y administración de riesgos a entidades como

las IPS que no están diseñadas técnica ni financieramente para hacer un manejo juicioso de esa variable. Además de ello permite técnicas de racionamiento como la interrupción de los servicios una vez se acaban los recursos programados mensualmente, sin importar cuantos días falten para comenzar el próximo período. Estas técnicas son contraproducentes porque acumulan la enfermedad y los enfermos.

#### **Propuesta para el desarrollo de la prestación de servicios de salud**

- Para la regulación de la oferta se determina que el Ministerio de la Protección Social definirá las variables a tener en cuenta en la habilitación de nuevas instituciones, así como un sistema de clasificación de las mismas en la prestación de servicios de salud y el manual tarifario.
- Se define que la prestación de servicios por parte de las instituciones públicas solo se hace a través de Empresas Sociales del Estado, ESE, y se plantea su regulación en relación con su creación, organización, categorización, gerentes y juntas directivas.
- Se propone reglamentaciones para definir las condiciones y requisitos para transferir recursos por parte de las entidades territoriales, cuando, por las condiciones del mercado, las Empresas Sociales del Estado no sean sostenibles financieramente en condiciones de eficiencia.

#### **Problemas de la salud pública**

La reforma de la seguridad social tal como se viene desarrollando, deja de lado aspectos esenciales de la salud pública, con repercusiones negativas para la salud de los colombianos y la eficiencia del sistema de salud. Los mayores esfuerzos se están concentrando en la atención curativa de la enfermedad en la última etapa de su desarrollo, que es cuando se manifiesta con signos y síntomas, y mayores costos e impacto para el país. A pesar del aporte de mayores recursos y del hecho evidente de una productividad mucho mayor, no se ha logrado controlar ni atender numerosas causas de enfermedad e incluso otras parecen estar empeorando.

La Ley 100 de 1993 estableció en su artículo 152, que la salud pública quedaría reglamentada en las Leyes 60 de 1993 y la Ley 9ª de 1979. No obstante y en sentido contrario, el artículo 165 de la misma ley adopta un paquete de servicios, el Plan de Atención Básica, PAB, constituido por aquellas intervenciones que se dirigen a la colectividad. Como resultado de esta contradicción se encuentra que no existe una política explícita de salud pública que fije claramente la responsabilidad del Estado y determine la salud como un derecho. El desarrollo reglamentario y operativo que se ha hecho de la ley 100 y de los conceptos relacionados con la salud pública también ha dado lugar a diferentes interpretaciones, que inducen a confusiones entre la salud pública, el Plan de Atención Básica, la promoción y prevención y las acciones y servicios a los individuos con actividades dirigidas a la colectividad.

No existe un avance significativo en algunos indicadores de resultado en salud como la tuberculosis, la mortalidad materna y prenatal en donde nos hemos rezagado en comparación con otros países. Por otra parte, no existe un orden adecuado de acciones de salud pública, que corresponda a criterios claros y uniformes que identifiquen las necesidades de la población tanto desde el punto de vista del individuo como de la colectividad, razón por la cual el desarrollo del Plan de Atención Básica, PAB, es insatisfactorio en sus contenidos. Así mismo presenta una ejecución ineficiente, debido en gran parte a que se han reducido y desmontado los equipos de salud idóneos y se carece de recursos físicos, financieros, logísticos y humanos capacitados en el área.

La dispersión de recursos y programas de promoción y prevención, y la proliferación de normas para ejecutar estos recursos vienen entorpeciendo la ejecución de los mismo, al mismo tiempo que están vigentes normas contradictorias y obsoletas como la Ley 9ª de 1979.

#### **Propuesta para el desarrollo de mejorar la salud pública**

- Buscando establecer condiciones para una ejecución armónica y sinérgica de las acciones colectivas e individuales en salud pública, se plantea que el Ministerio de la Protección Social defina el Plan de Nacional de Salud Pública para cada cuatrienio.
- El plan debe incluir las prioridades en salud, los servicios e intervenciones que se deben adelantar a nivel territorial, el plan financiero y presupuestal de salud pública, las coberturas mínimas obligatorias en servicios e intervenciones de salud y las metas en morbilidad y mortalidad evitables, de vigilancia de salud pública y las acciones de inspección, vigilancia y control de los factores de riesgo para la salud humana que deben ser alcanzadas.

- Las prioridades de salud pública que deben ser cubiertas en el Plan Obligatorio de Salud y las metas que deben ser alcanzadas por las EPS, tendientes a promover la salud y controlar o minimizar los riesgos de enfermar o morir.

- Los servicios de salud pública de carácter individual y familiar de los afiliados al Régimen Contributivo y Subsidiado dentro del Plan Obligatorio de Salud, POS, y las actividades colectivas que estén a cargo de la Nación y de las entidades territoriales que deberán complementar las acciones previstas en el plan obligatorio de salud.

- Se definen algunas competencias para el Invima, como la evaluación de factores de riesgo y expedición de medidas sanitarias relacionadas con alimentos y materias primas para la fabricación de los mismos, la IVC de la producción y procesamiento de alimentos, de las plantas de beneficio de animales, de los centros de acopio de leche y de las plantas de procesamiento de leche y sus derivados, de la exportación de alimentos y materias primas para la producción de los mismos y del control de la calidad de los medicamentos en cualquier parte de la cadena productiva.

- A los departamentos, distritos y a los municipios de categorías 1, 2, 3 y especial les da competencias para la vigilancia y control de la distribución, transporte y comercialización de alimentos y de los establecimientos gastronómicos.

#### **Problemas en la inspección, vigilancia y control.**

En materia de inspección, vigilancia y control, los principales problemas son la escasa capacidad operativa de la Superintendencia Nacional de Salud, la centralización de competencias, la falta de instrumentos otorgados a la Superintendencia Nacional de Salud y la proliferación de normas y reglamentos. También se encuentra que la normatividad no ofrece incentivos correctos, que hagan de antemano la prevención de posibles desviaciones de la norma, en cualquier actor del sistema. Ejemplos visibles de estos defectos se encuentran en la regulación actual del flujo financiero, en la contabilidad sin exigencia de factura y en la deficiente regulación de la libre elección de la EPS y la IPS.

El Sistema General de Seguridad Social en Salud no cuenta con un Sistema de Vigilancia, Inspección y Control suficiente y proporcional a las necesidades. La Superintendencia Nacional de Salud carece de los recursos legales necesarios para cumplir sus funciones de control en los entes departamentales, distritales y municipales.

La ausencia de un sistema de información ha hecho más difícil el proceso de inspección, vigilancia y control.

#### **Propuesta para el desarrollo de la inspección, vigilancia y control.**

- Se determinan los objetivos específicos a seguir por parte de la Superintendencia Nacional de Salud.

- Se complementan las funciones a ejercer por parte de la Superintendencia Nacional de Salud.

- Se otorgan atribuciones jurisdiccionales a la Superintendencia Nacional de Salud con el fin de garantizar la efectiva prestación del derecho a la salud de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en ejercicio del artículo 116 de la Constitución Política. Se determina que la Superintendencia Nacional de Salud podrá conocer y fallar en derecho, con carácter definitivo y con las facultades propias de un Juez, en los siguientes asuntos:

a) Cobertura de los procedimientos, actividades e intervenciones del Plan Obligatorio de Salud cuando su negativa por parte de las Entidades Promotoras de Salud o entidades que se les asimilen, ponga en riesgo o amenace la salud del usuario.

b) Reconocimiento económico de los gastos en que haya incurrido el afiliado por concepto de atención de urgencias en caso de ser atendido en una IPS que no tenga contrato con la respectiva EPS cuando haya sido autorizado expresamente por la EPS para una atención específica y en caso de incapacidad, imposibilidad, negativa injustificada o negligencia demostrada de la Entidad Promotora de Salud para cubrir las obligaciones para con sus usuarios;

c) Conflictos que se susciten en materia de multifiliación dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud;

d) Conflictos relacionados con libre elección que se susciten entre los usuarios y las aseguradoras y entre estos y las prestadoras de servicios de salud y Conflictos relacionados con la movilidad dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud;

e) Como conciliadora, de oficio o a petición de parte, en los conflictos que surjan entre sus vigilados y/o entre estos y los usuarios generados en problemas que no les permitan atender sus obligaciones dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, afectando el acceso efectivo de los usuarios al servicio de salud. Los acuerdos conciliatorios tendrán efecto de cosa juzgada y el acta que la contenga, donde debe especificarse con toda claridad las obligaciones a cargo de cada una de ellas, prestará mérito ejecutivo.

- Se crea la figura del defensor del usuario que dependerá de la Superintendencia Nacional de Salud en coordinación con la Defensoría del Pueblo. Su función será la de ser vocero de los afiliados ante la respectiva entidad. Para su financiación se crea el fondo - cuenta, dependiente de la Superintendencia Nacional de Salud, encargado de recaudar y administrar los recursos destinados a la financiación de los costos que demande la defensoría del usuario. Dicho fondo se alimentará con los recursos girados por las EPS para el sostenimiento del mismo. El Ministerio de la Protección Social reglamentará todo lo relacionado con el número de defensores, la elección de los mismos quienes deben ser elegidos por los usuarios y la forma como deben contribuir, cada EPS para la financiación de dicho Fondo.

Buscando mejorar las condiciones de acceso y prestación de servicios de salud de todos los colombianos y dar elementos al Sistema General de Seguridad Social en Salud para una mejor organización y operatividad, los suscritos ponentes colocamos para consideración de las honorables Comisiones Séptimas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes la siguiente proposición.

#### **Proposición**

Con base en las anteriores consideraciones, solicitamos a los miembros de las Comisiones Séptimas Conjuntas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, **aprobar** el presente informe de ponencia y **dar primer debate** al Proyecto de ley número 040 de 2006 Senado, 02 de 2006 Cámara, *por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones*, y sus Proyectos Acumulados: 01 de 2006 Cámara, 018 de 2006 Cámara, 084 de 2006 Cámara, 130 de 2006 Cámara, 137 de 2006 Cámara, 140 de 2006 Cámara, 141 de 2006 Cámara, 20 de 2006 Senado, 26 de 2006 Senado, 38 de 2006 Senado, 67 de 2006 Senado, 116 de 2006 Senado, 122 de 2006 Senado, 128 de 2006 Senado, 143 de 2006 Senado y el 01 de 2006 Senado- 087 de 2006 Cámara, con base en texto del articulado propuesto para primer debate que se adjunta, el cual hace parte integral del informe de ponencia que se presenta a consideración.

De los honorables Senadores y Representantes,  
Atentamente,

#### **TEXTO DEFINITIVO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SESIONES CONJUNTAS SEPTIMAS DE SENADO Y CAMARA AL PROYECTO DE LEY NUMERO 02 DE 2006 CAMARA, 40 DE 2006 SENADO**

*por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones y sus acumulados: 01 de 2006, 018 de 2006, 084 de 2006, 130 de 2006, 137 de 2006, 140 de 2006, 141 de 2006 radicados en la Cámara de Representantes y 20 de 2006, 26 de 2006, 38 de 2006, 67 de 2006, 116 de 2006, 122 de 2006, 128 de 2006, 143 de 2006, radicados en el Senado de la República y el 01 de 2006 de Senado y 087 de 2006 de Cámara.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

#### **Disposiciones generales**

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto realizar ajustes al Sistema General de Seguridad Social en Salud, teniendo como prioridad el mejoramiento en la prestación de los servicios a los usuarios. Con este fin se hacen reformas en los aspectos de dirección, universalización, financiación, equilibrio entre los actores del sistema, racionalización y mejoramiento en la prestación de servicios de salud, fortalecimiento en los programas de salud pública y de las funciones de inspección, vigilancia y control.

## CAPITULO II De la Dirección

Artículo 2°. *Administración por resultados.* El Ministerio de la Protección Social, como órgano rector del sistema, establecerá los mecanismos que permitan la evaluación a través de indicadores de gestión y resultados en salud de todos los actores que operan en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. El Ministerio, como resultado de esta evaluación, podrá definir estímulos o exigir, entre otras, la firma de un convenio de cumplimiento y, si es del caso, suspender en forma cautelar la administración de los recursos públicos, hasta por un año de la respectiva entidad. En este lapso el Ministerio de la Protección Social, o quien este delegue, administrará dichos recursos. Si hay reincidencia la Superintendencia Nacional de Salud impondrá las sanciones establecidas en la ley.

Artículo 3°. Modifícase el párrafo 1° del artículo 171 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 171. Párrafo 1°. El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud tendrá una Secretaría Técnica, dependencia que liderará y coordinará los estudios técnicos que soporten las decisiones de este organismo. La Secretaría Técnica y los estudios, se financiarán con los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía, FOSYGA. El Secretario técnico será designado por el Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

## CAPITULO III

### Del financiamiento

Artículo 4°. *Financiación.* El Sistema General de Seguridad Social en Salud alcanzará, en los próximos tres años, la cobertura universal de aseguramiento en los niveles I, II y III del Sisbén de las personas que cumplan con los requisitos para la afiliación al sistema.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional deberá presupuestar la totalidad de los recaudos de la subcuenta de solidaridad y ECAT. Por ningún motivo el valor presupuestado puede ser inferior al valor recaudado por estas subcuentas en la vigencia anterior, más la inflación. Los recursos de la UPC no podrán destinarse al pago de pensiones a cargo de las EPS.

Artículo 5°. Modifícase el inciso 1° del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 204. *Monto y distribución de las cotizaciones.* La cotización al régimen contributivo de Salud será, a partir del primero (1) de enero del año 2008, del 13% del salario base de cotización, el cual no podrá ser inferior al salario mínimo. La cotización a cargo del empleador será del 9% y a cargo del empleado del 4%. Dos puntos de la cotización serán trasladados a la subcuenta de Solidaridad del FOSYGA para contribuir a la financiación de los beneficiarios del régimen subsidiado. La cotización que hoy tienen para salud los regímenes especiales y de excepción se incrementará en un punto que será destinado a la subcuenta de solidaridad para completar los dos puntos a los que hace referencia el presente artículo. El punto adicional reemplaza el incremento del punto en pensiones aprobado en la Ley 797 de 2003, el cual no será incrementado por el Gobierno Nacional.

Artículo 6°. Modifícase el artículo 214 de la Ley 100, el cual quedará así:

Artículo 214. *Recursos del Régimen subsidiado.* El régimen subsidiado se financiará con los siguientes recursos:

#### 1. De las entidades territoriales.

a) Los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud, SGP, que se destinarán previo concepto del Conpes hasta en un 65% al régimen subsidiado en salud. El porcentaje restante, se destinará para financiar la atención de la población pobre y vulnerable en lo no cubierto por el subsidio a la demanda y a las acciones en salud pública;

b) Los recursos obtenidos como producto del monopolio de juegos de suerte y azar y los recursos transferidos por Etesa a las entidades territoriales, que no estén asignados por Ley a pensiones, funcionamiento e investigación. Estos recursos se contabilizarán como esfuerzo propio territorial;

c) Por lo menos el 50% de las rentas cedidas destinadas a salud de los departamentos y del Distrito Capital;

d) Otros recursos propios de las entidades territoriales que hoy destinan o que puedan destinar en el futuro a la financiación del régimen subsidiado.

#### 2. Del Fondo de Solidaridad y Garantía, FOSYGA.

a) Dos puntos de la cotización del régimen contributivo y de los regímenes especiales y de excepción;

b) El Gobierno Nacional aportará un monto equivalente a lo aprobado en el presupuesto de la vigencia del año 2007 cuyo monto fue de doscientos ochenta y seis mil novecientos cincuenta y tres (\$286.953) millones. Este valor se incrementará, en forma real un (1) punto anual respecto del punto de cotización. En todo caso el Gobierno Nacional garantizará los recursos necesarios para cumplir con el proceso de universalización en la población de Sisbén I, II y III en los términos establecidos en la presente ley;

c) El monto de las cajas de compensación familiar que no serán inferiores al 5% y al 10 % de los recaudos del subsidio familiar, en proporción con el cociente de recaudo.

#### 3. Otros.

a) Los recursos que para tal efecto sean aportados por gremios, asociaciones y otras organizaciones;

b) Los rendimientos financieros que produzcan las diferentes fuentes que financian el régimen subsidiado.

Parágrafo. Los recursos del régimen subsidiado de salud transferidos por el Sistema General de Participaciones y el Fondo de Solidaridad y Garantía se distribuirán dentro de los municipios y distritos buscando conseguir la equidad territorial. En todo caso, se garantizará la continuidad del aseguramiento de quienes lo han adquirido, siempre y cuando cumpla con los requisitos para estar en el régimen subsidiado.

Artículo 7°. *Pago de deudas al régimen subsidiado.* Autorízase a los municipios y departamentos para destinar, por una sola vez, recursos no comprometidos provenientes del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera, FAEP, y del Fondo Nacional de Regalías, para el pago de las deudas con el régimen subsidiado de salud vigentes a 31 de diciembre de 2004 que estén debidamente registradas y reconocidas. Si las EPS con las que se tengan estas cuentas le adeudan a la red de prestadores, el FAEP y el Fondo Nacional de Regalías realizarán el giro directo a las instituciones prestadoras de servicios de salud de la red pública, previa revisión de las cuentas.

Artículo 8°. *Flujo y protección de los recursos.* Los actores responsables del manejo y administración (flujo y protección) de los recursos deberán acogerse a las siguientes normas:

a) El gasto de los recursos de la cuenta de solidaridad del FOSYGA se programará anualmente por un valor no inferior al recaudo del año anterior incrementado por la inflación y se girará, previo cumplimiento de los requisitos exigidos, a las entidades territoriales, por trimestres anticipados. El no cumplimiento oportuno de estos giros generará las sanciones correspondientes por parte de la Superintendencia Nacional de Salud de acuerdo a lo establecido en la presente ley;

b) Todos los recursos de salud, se manejarán en las entidades territoriales mediante los fondos locales, distritales y departamentales de salud en un capítulo especial, conservando un manejo contable y presupuestal independiente y exclusivo, que permita identificar con precisión el origen y destinación de los recursos de cada fuente. El manejo de los recursos se hará en tres cuentas maestras, con unidad de caja al interior de cada una de ellas, destinadas al recaudo y al gasto en salud pública, régimen subsidiado de salud y prestación de servicios de salud en lo no cubierto por subsidios a la demanda, con las excepciones de algunos rubros que en salud pública o en prestación de servicios de salud en lo no cubierto por subsidios a la demanda, señale el Ministerio de la Protección Social. El incumplimiento de lo anterior acarreará las sanciones previstas en el artículo 2° de la presente ley. El Ministerio de la Protección Social reglamentará la materia, dentro de los tres meses siguientes a la vigencia de la presente ley;

c) Una vez recibidos los recursos del FOSYGA, el ente territorial tendrá que girar, dentro de los quince (15) días siguientes, estos recursos a las aseguradoras. Estos pagos efectuados por los fondos territoriales de salud se harán solo mediante giro electrónico, a cuentas previamente registradas de entidades que estén debidamente habilitadas y mediante la presentación de facturas que cumplan lo previsto en el artículo 617 del Estatuto Tributario, salvo las excepciones mencionadas en el literal anterior;

d) Las Entidades Promotoras de Salud pagarán los servicios a las Instituciones Prestadoras de Servicios, mes anticipado en un 100% si los contratos



son por capitación. Si fuesen por otra modalidad, como pago por actividad, global prospectivo o grupo diagnóstico se hará como mínimo un pago anticipado del 50% del valor de la factura, dentro de los cinco días posteriores a su presentación. En caso de no presentarse objeción o glosa alguna, el saldo se pagará dentro de los treinta días siguientes a la presentación de la factura, siempre y cuando haya recibido los recursos del ente territorial. De lo contrario, pagará dentro de los quince (15) días posteriores a la recepción del pago. El Ministerio de la Protección Social reglamentará lo referente a la forma y los tiempos de presentación, recepción, remisión y revisión de facturas, glosas y respuesta a glosas y pagos, asegurando que aquellas facturas que presenten glosas queden canceladas dentro de los 60 días posteriores a la presentación de la factura;

e) Los municipios y distritos podrán destinar hasta el 0,5% de los recursos propios de la salud, para financiar los servicios de interventoría del régimen subsidiado. Estos recursos solo podrán ser contratados con entidades previamente habilitadas, departamentalmente, de acuerdo con la reglamentación del Ministerio de la Protección Social.

Parágrafo 1°: En todo caso, el Gobierno Nacional tomará todas las medidas necesarias para asegurar el flujo ágil y efectivo de los recursos del sistema utilizando, de ser necesario, el giro directo y la sanción a aquellos actores que no aceleren el flujo de los recursos.

Parágrafo 2°. Los giros correspondientes al Sistema General de Participación para salud, destinados a la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, se podrán efectuar directamente a los actores del sistema, en aquellos casos en que alguno de los actores no giren oportunamente. Este giro se realizará en la forma y oportunidad que señale el reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Parágrafo 3°: El Ministerio de la Protección Social, antes de seis meses de la entrada en vigencia de la presente ley, establecerá los mecanismos que busquen eliminar la evasión y la elusión en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

#### CAPITULO IV

##### Del aseguramiento

Artículo 9°. *Organización del aseguramiento.* Para efectos de esta ley entiéndase por aseguramiento en salud: la administración del riesgo financiero, la gestión del riesgo en salud, la articulación de los servicios que garantice el acceso efectivo, la garantía de la calidad en la prestación de los servicios de salud y la representación del afiliado ante el prestador y los demás actores sin perjuicio de la autonomía del usuario. Lo anterior exige que el asegurador asuma el riesgo transferido por el usuario y cumpla con las obligaciones establecidas en los Planes Obligatorios de Salud.

Las Entidades Promotoras de Salud son las entidades responsables de cumplir con las funciones indelegables del aseguramiento, en los regímenes establecidos, quienes tendrán las siguientes características adicionales para su operación:

a) Se beneficiarán con subsidio total o pleno en el Régimen Subsidiado, las personas pobres y vulnerables del país clasificadas en los niveles I y II del Sisbén o el instrumento que lo remplace, siempre y cuando no estén o deban estar en el régimen contributivo o regímenes especiales y de excepción. Quedon incluidas quienes a la vigencia de la presente ley cuenten con subsidio parcial y estén clasificados en los niveles I y II del Sisbén y las poblaciones especiales que el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud defina como prioritarias. En la reglamentación que expida el Ministerio de la Protección Social, debe tener en cuenta los mecanismos para promover la afiliación de las personas que pierdan la calidad de cotizantes o beneficiarios del régimen contributivo y que pertenezcan a los niveles I y II del Sisbén;

b) La ampliación de cobertura con subsidios parciales a nivel municipal y/o departamental, se hará una vez se haya logrado una cobertura del 95% al régimen subsidiado de los niveles I y II del Sisbén y aplicará únicamente para personas clasificadas en el nivel III del Sisbén. Tendrán prioridad quienes hayan perdido su afiliación al régimen contributivo, de acuerdo con la reglamentación que establezca el Ministerio de la Protección Social;

c) Los beneficiarios del nivel III del Sisbén que estén afiliados al Régimen Subsidiado mediante subsidios totales o parciales al momento de la entrada en vigencia de la presente ley y que hayan recibido su carné de régimen subsidiado de acuerdo a las reglas vigentes en el momento de la carnetización,

mantendrán su condición siempre y cuando cumplan con los requisitos exigidos para ser beneficiarios;

d) El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud reglamentará los mecanismos e incentivos para promover que la población del nivel III del Sisbén pueda, mediante los aportes complementarios al subsidio parcial, afiliarse al régimen contributivo o recibir los beneficios plenos del régimen subsidiado. La UPC de los subsidios parciales no podrá ser inferior al 50% del valor de la UPC plena del régimen subsidiado en salud;

e) La actualización del Plan Obligatorio de Salud se realizará al menos una vez al año, y se procederá al acercamiento progresivo de los contenidos de los planes de los dos regímenes con tendencia hacia el contributivo;

f) Las actividades de promoción de la salud y prevención de la enfermedad prevista en el POS del Régimen Subsidiado estarán a cargo de las Entidades Promotoras de Salud del régimen subsidiado. La prestación de estos servicios se hará a través de la red pública contratada por la respectiva EPS del régimen Subsidiado en el respectivo municipio. Cuando las ESE no tengan la capacidad para prestar estos servicios o cuando los resultados pactados entre la EPS del régimen subsidiado y las ESE se incumplan, estos servicios podrán prestarse a través de otras entidades, previa autorización del Ministerio de la Protección Social o por quien él delegue;

g) No habrá copagos ni cuotas moderadoras en el Régimen Subsidiado en Salud;

h) No habrá períodos mínimos de cotización o períodos de carencia superiores a 26 semanas en el régimen contributivo. A las personas se les contabilizará el tiempo de afiliación en el régimen subsidiado o en cualquier EPS del régimen contributivo para efectos de los cálculos de los períodos de carencia;

i) El Gobierno Nacional, dentro de los 6 meses siguientes a la vigencia de la presente ley, estudiará la posibilidad para que, a través de la afiliación a una EPS de cobertura nacional, los desplazados tengan la posibilidad de portabilidad regional o nacional del seguro de salud;

j) En aquellos casos de enfermedad de alto costo que se soliciten medicamentos y/o servicios no incluidos en los Planes de beneficios a las EPS de los dos regímenes, estas llevarán a consideración del Comité Técnico Científico dichos requerimientos. Si la EPS no estudia oportunamente tales solicitudes ni las tramita ante el respectivo Comité y se obliga a la prestación de los mismos mediante acción de tutela, los costos serán cubiertos por partes iguales entre las EPS y el Fosyga. El Ministerio de la Protección Social reglamentará el presente artículo, dentro de los seis meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 10. *Regulación de la integración vertical patrimonial y de la posición dominante.* Las EPS no podrán contratar, directamente o a través de terceros, con sus propias IPS más del 50% del valor del gasto en salud. El Gobierno Nacional reglamentará dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de la presente ley, las condiciones de competencia necesarias para evitar el abuso de posición dominante o conflictos de interés, de cualquiera de los actores del sistema de salud.

Siempre que se presente contratación entre la EPS y la red propia, esta no podrá hacerse superando las tarifas mínimas establecidas por el Gobierno Nacional. Las EPS están obligadas a hacer públicas las tarifas de contratación y/o remuneración de todo tipo de servicios, de acuerdo con los lineamientos y periodicidad que determine la Superintendencia Nacional de Salud.

Artículo 11. *Contratación en el Régimen Subsidiado y EPS Públicas del Régimen Contributivo.* Las Entidades Promotoras de Salud del régimen subsidiado y las EPS públicas del régimen contributivo contratarán, obligatoria y efectivamente, un mínimo porcentual del gasto en salud con las Empresas Sociales del Estado debidamente habilitadas en el municipio de residencia del afiliado, siempre y cuando exista allí la correspondiente capacidad resolutive. Dicho porcentaje será, como mínimo, el sesenta y cinco por ciento (65%) el primer año siguiente a la vigencia de la presente Ley, el sesenta por ciento (60%) el segundo y el cincuenta y cinco por ciento (55%) a partir del tercer año. Lo anterior estará sujeto al cumplimiento de requisitos e indicadores de calidad, oferta disponible, indicadores de gestión y tarifas competitivas. El Ministerio de la Protección Social reglamentará este artículo de tal manera que permita la distribución adecuada de estos porcentajes en los diferentes

niveles de complejidad, teniendo en cuenta la diversidad de las diferentes entidades territoriales.

Parágrafo. Se garantizará los servicios de baja complejidad de manera permanente en el municipio de residencia de los afiliados, salvo cuando a juicio de estos sea más favorable recibirlos en un municipio diferente con mejor accesibilidad geográfica.

Artículo 12. *El aseguramiento de los independientes contratistas y no contratistas.* Con el fin de facilitar la afiliación de los independientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud, las entidades contratantes de prestación de servicios están obligadas a exigir el pago de la cotización que deben hacer los contratistas al SGSSS. Las entidades contratantes podrán descontar los aportes y realizar el pago previa autorización del contratista, a la respectiva Entidad Promotora de Salud, en las condiciones que establezca el Ministerio de la Protección Social, sin que esto genere relación laboral. El Ministerio de la Protección Social reglamentará el presente artículo dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 13. *Aseguramiento del alto costo.* Para la atención de enfermedades de alto costo, las Entidades Promotoras de Salud contratarán el reaseguro o reasegurarán directa y/o colectivamente dichos riesgos, de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Artículo 14. *Prestación de servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto por subsidios a la demanda.* Las entidades territoriales contratarán, con Empresas Sociales del Estado debidamente habilitadas, la atención de la población pobre en lo no cubierto por subsidios a la demanda. Cuando la oferta de servicios no exista o sea insuficiente en el municipio o en su área de influencia, la entidad territorial, previa autorización del Ministerio de la Protección Social o por quien delegue, podrá contratar con otras Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud debidamente habilitadas.

Parágrafo. Se garantiza a todos los colombianos la atención inicial de urgencias en cualquier IPS del país. Las EPS o las entidades territoriales responsables de la atención a la población pobre no cubierta por los subsidios a la demanda, no podrán objetar la prestación y pago de servicios a las IPS que atiendan sus afiliados, cuando estén causados por este tipo de servicios. El incumplimiento de esta disposición será sancionado, por la Superintendencia Nacional de Salud con multas, por una sola vez o sucesivas, hasta de 5000 salarios mínimos diarios vigentes por cada multa y, en caso de reincidencia, podrá conllevar hasta la pérdida o cancelación del registro o certificado de la institución.

## CAPITULO V

### De la prestación de servicios de salud

Artículo 15. *De la regulación en la prestación de servicios de salud.* Con el fin de regular la prestación de los servicios de salud, el Ministerio de la Protección Social definirá:

a) Los requisitos y el procedimiento para la habilitación de nuevas Instituciones prestadoras de servicios de salud teniendo en cuenta criterios poblacionales, epidemiológicos, financieros, socioeconómicos y condiciones del mercado. Toda nueva Institución Prestadora de Servicios de Salud habilitará en forma previa al inicio de actividades, ante el Ministerio de la Protección Social los servicios de salud que pretenda prestar. El Ministerio podrá delegar la habilitación en las entidades territoriales;

b) Un Sistema Tarifario que debe contener, entre otros componentes, un manual de tarifas mínimas que será revisado cada año. En caso de no revisarse, el mismo será indexado con la inflación esperada;

c) El diseño de un sistema de clasificación de IPS, con base en los indicadores, que provea el sistema obligatorio de garantía de calidad relacionado con el Sistema Tarifario, de manera que incentive a las IPS para ascender en su clasificación y optar por mejores tarifas;

d) Los mecanismos para que las EPS, de los diferentes regímenes, garanticen a los afiliados la posibilidad de escoger entre las diferentes opciones de IPS existentes en la red ofrecida por la aseguradora en su área de influencia, sin perjuicio de lo previsto en la presente ley como porcentaje mínimo a contratar con la red pública de prestación de servicios en el régimen subsidiado.

Parágrafo. El usuario que vea menoscabado su derecho a la libre escogencia de IPS o que se haya afiliado con la promesa de obtener servicios en una determinada red de prestadores y esta no sea cierta, podrá cambiar de asegura-

dora sin importar el tiempo de permanencia en esta. La Superintendencia Nacional de Salud podrá delegar en las entidades territoriales la autorización de estos traslados. La aseguradora que incurra en las causales mencionadas en el presente artículo, salvo los requerimientos por integración vertical o contratación con la red pública, será investigada y sancionada por la Superintendencia Nacional de Salud.

Artículo 16. *De la prestación de servicios por parte de las instituciones públicas.* La prestación de servicios de salud por parte de las instituciones públicas solo se hará a través de Empresas Sociales del Estado, ESE que podrán estar constituidas por una o varias sedes o unidades prestadoras de servicios de salud. En todo caso, toda unidad prestadora de servicios de salud de carácter público deberá hacer parte de una Empresa Social del Estado, excepto las unidades de prestación de servicios de salud que hacen parte de entidades públicas cuyo objeto no es la prestación de servicios de salud. En cada municipio existirá una ESE o una unidad prestadora de servicios integrante de una ESE.

Parágrafo 1°. Cuando por las condiciones del mercado de su área de influencia, las ESE no sean sostenibles financieramente en condiciones de eficiencia, las entidades territoriales podrán transferir recursos que procuren garantizar los servicios básicos requeridos por la población, en las condiciones y requisitos que establezca el reglamento.

Parágrafo 2°. La nación y las entidades territoriales promoverán los servicios de Telemedicina para contribuir a la prevención de enfermedades crónicas, capacitación y a la disminución de costos y mejoramiento de la calidad y oportunidad de prestación de servicios como es el caso de las imágenes diagnósticas.

Artículo 17. *Regulación de las Empresas Sociales del Estado.* El Gobierno Nacional reglamentará dentro de los seis meses a partir de la vigencia de la presente ley, los siguientes aspectos:

a) Los requisitos para la creación, transformación, categorización, organización y operación de las Empresas Sociales del Estado, teniendo en cuenta los siguientes criterios: Población, densidad poblacional, perfil epidemiológico, área de influencia, accesibilidad geográfica y cultural, servicios que ofrece, grado de complejidad, capacidad instalada, capital de trabajo, producción, sostenibilidad, diseño y la participación de la ESE en la red de su área de influencia;

b) La forma de constituir Empresas Sociales del Estado cuando se trata de empresas de propiedad de varias entidades territoriales que se asocian;

c) Las condiciones y requisitos para que las entidades territoriales puedan transferir a las ESE recursos, cuando por las condiciones del mercado las ESE, en condiciones de eficiencia, no sean sostenibles;

d) Los mecanismos de conformación, las funciones y funcionamiento de las juntas directivas del nivel nacional, departamental, distrital y municipal. En todo caso estas deberán estar integradas en forma tal que un tercio de sus integrantes estén designados por la comunidad, un tercio represente el sector científico de la salud y un tercio al sector político-administrativo.

Parágrafo 1°. Mientras el Gobierno Nacional reglamenta el presente artículo, y a partir de la vigencia de la presente ley, cualquier creación o transformación de una nueva ESE deberá tener previamente, el visto bueno del Ministerio de la Protección Social.

Parágrafo 2°. Las Instituciones Prestadoras de Salud públicas que en el momento vienen funcionando y tienen contratación vigente podrán continuar su ejecución, y dispondrán de un año a partir de la fecha de la vigencia de la presente ley para transformarse en Empresas Sociales del Estado o afiliarse a una.

Artículo 18. Los Gerentes de las Empresas Sociales del Estado serán nombrados por períodos institucionales de cuatro (4) años, mediante proceso que deberá realizarse en los primeros seis (6) meses del período del Presidente de la República o del Jefe de la Entidad Territorial respectiva. Para lo anterior, la Junta Directiva conformará una terna, de la cual el nominador según estatutos tendrá que escoger, previo proceso de selección por méritos.

Durante su período podrán ser removidos o retirados a solicitud de la Junta Directiva con mayoría calificada, de acuerdo con la reglamentación que sobre la materia expida el Ministerio de la Protección Social dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Los períodos de los Gerentes podrán ser prorrogables según el desempeño del Gerente y teniendo en cuenta lo establecido por la función pública.

Los actuales Gerentes de las ESE continuarán su período hasta el inicio de los nuevos Alcaldes y Gobernadores, sin perjuicio de ser removidos, si no cumplen con los indicadores de gestión.

Parágrafo. En caso de vacancia absoluta de su gerente deberá adelantarse el mismo proceso de selección y el período del gerente seleccionado culminará con el período del respectivo nominador. Cuando la vacancia se produzca a menos de seis meses de terminar el respectivo período el jefe de la administración de la respectiva entidad territorial a la que pertenece la ESE encargará un gerente.

## CAPITULO VI

### De la salud pública

Artículo 19. *Definición.* La salud pública es el conjunto de políticas que buscan garantizar la salud de la población por medio de acciones dirigidas a la colectividad y al individuo de manera integrada, siendo uno de los componentes e indicador de las condiciones de vida y bienestar del desarrollo del país. Se realiza bajo la rectoría del Estado y debe promover la participación responsable de todos los sectores y de la comunidad.

Artículo 20. **Plan Nacional Salud Pública.** El Gobierno Nacional definirá el Plan Nacional de Salud Pública para cada cuatrienio, el cual quedará expresado en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo. Su objetivo será la atención y prevención de los principales factores de riesgo para la salud y la promoción de condiciones y estilos de vida saludables, fortaleciendo la capacidad de la comunidad y la de los diferentes niveles territoriales para actuar. Este plan debe incluir:

a) Las prioridades epidemiológicas, intervenciones de los factores de riesgo y las principales enfermedades y condiciones de salud pública que deben ser atendidas;

b) Las actividades que busquen promover el cambio de estilos de vida saludable;

c) Las acciones que, de acuerdo con sus competencias, debe realizar el nivel nacional, los niveles territoriales y las aseguradoras;

d) El plan financiero y presupuestal de salud pública, definido en cada uno de los actores responsables del Sistema General de Seguridad Social en Salud, incluyendo las entidades territoriales, y las EPS;

e) Las coberturas mínimas obligatorias en servicios e intervenciones de salud, las metas en morbilidad y mortalidad evitables, que deben ser alcanzadas y reportadas con nivel de tolerancia cero, que serán fijadas para cada año y para cada período de cuatro años;

f) Las metas y responsabilidades en la vigilancia de salud pública y las acciones de inspección, vigilancia y control de los factores de riesgo para la salud humana;

g) Las prioridades de salud pública que deben ser cubiertas en el Plan Obligatorio de Salud y las metas que deben ser alcanzadas por las EPS, tendientes a promover la salud y controlar o minimizar los riesgos de enfermar o morir;

h) Las actividades colectivas que estén a cargo de la Nación y de las entidades territoriales con recursos destinados para ello, deberán complementar las acciones previstas en el Plan Obligatorio de Salud. El Plan de salud pública de intervenciones colectivas, reemplazará el Plan de Atención Básica;

i) Los modelos de atención, tales como salud familiar y comunitaria, atención primaria y atención domiciliaria;

j) El plan deberá incluir, obligatoriamente, acciones orientadas a la promoción de la salud mental, la prevención de la violencia, el maltrato, la drogadicción y el suicidio.

Parágrafo. Las EPS y las entidades territoriales presentarán anualmente un plan operativo de acción, cuyas metas serán evaluadas por parte del Ministerio de la Protección Social, de acuerdo con la reglamentación que se expida para tal efecto.

Artículo 21. *Supervisión en algunas áreas de Salud Pública.* Corresponde al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, como autoridad sanitaria nacional, además de las dispuestas en otras disposiciones legales, las siguientes:

a) La evaluación de factores de riesgo y expedición de medidas sanitarias relacionadas con alimentos y materias primas para la fabricación de los mismos;

b) La competencia exclusiva de la inspección, vigilancia y control de la producción y procesamiento de alimentos, de las plantas de beneficio de animales, de los centros de acopio de leche y de las plantas de procesamiento de leche y sus derivados;

c) La competencia exclusiva de la inspección, vigilancia y control sanitario de la importación y exportación de alimentos y materias primas para la producción de los mismos, en puertos, aeropuertos y pasos fronterizos. Corresponde a los departamentos, distritos y a los municipios de categorías 1, 2, 3 y especial, la vigilancia y control sanitario de la distribución, transporte y comercialización de alimentos y de los establecimientos gastronómicos;

d) La garantía mediante una tecnología de señalización de medicamentos, su identificación en cualquier parte de la cadena de distribución, desde la producción hasta el consumidor final con el objetivo de evitar la falsificación, adulteración, vencimiento y contrabando. Las entidades territoriales exigirán tanto a distribuidores como a productores que todos los medicamentos que se comercialicen en su jurisdicción cumplan con estos requisitos.

Parágrafo 1°. El Invima, podrá delegar algunas de estas funciones en las entidades territoriales.

Parágrafo 2°. El Invima podrá contratar, cuando sea necesario, algunas funciones del presente artículo. Esta contratación deberá hacerse con entidades de reconocido prestigio, técnico y científico, dándoles prioridad a entidades públicas del orden territorial y/o nacional.

## CAPITULO VII

### Inspección, vigilancia y control

Artículo 22. *Objetivos de la Superintendencia Nacional de Salud.* La Superintendencia Nacional de Salud, en ejercicio de sus atribuciones de inspección, vigilancia y control, desarrollará los siguientes objetivos:

a) Exigir la observancia de los principios y fundamentos del servicio público esencial de Seguridad Social en salud de que tratan los artículos 2° y 153 de la Ley 100 de 1993.

b) Vigilar el cumplimiento de las normas que regulan el Sistema General de Seguridad Social en Salud y promover el mejoramiento integral del mismo;

c) Proteger los derechos de los usuarios, en especial su derecho al aseguramiento, al acceso a los servicios con calidad y oportunidad y a la libre elección de aseguradora y de prestador de servicios de promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación en salud;

d) Garantizar que la prestación de los servicios se realice cumpliendo parámetros de idoneidad y ética. Estos deben estar exentos de cualquier tipo de presión o condicionamiento frente a las instituciones prestadoras o profesionales de la salud;

e) Garantizar la eficiencia en la gestión, recaudo, flujo, distribución y utilización de los recursos de la salud;

f) Evitar que se produzca el abuso de la posición dominante dentro de los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud;

g) Promover la participación ciudadana y establecer mecanismos de rendición de cuentas a la comunidad, que deberá efectuarse por lo menos una vez al año, por parte de los actores del Sistema;

h) Sancionar administrativamente en el ámbito de su competencia y denunciar ante las instancias competentes las posibles irregularidades que se puedan estar cometiendo en el Sistema General de Seguridad Social de Salud.

Parágrafo. La Superintendencia Nacional de Salud podrá contratar, cuando sea necesario, las acciones de inspección y vigilancia mediante sistemas modernos de auditoría externa, conforme a su plan de acción anual.

Artículo 23. *Funciones de la Superintendencia Nacional de Salud.* La Superintendencia Nacional de Salud, además de las funciones ya establecidas en otras disposiciones, cumplirá dentro del Sistema de inspección, vigilancia y control, las siguientes funciones:

a) Adelantar funciones de inspección, vigilancia y control al Fondo de Solidaridad y Garantías, Fosyga, y demás actores del sistema, incluidos los regímenes especiales y exceptuados contemplados en la Ley 100;

b) Podrá delegar en los Departamentos, distritos y municipios las funciones de inspección y vigilancia de su competencia. La función de control solo podrá ser delegada en los Departamentos y el Distrito Capital. La segunda instancia la ejercerá la Superintendencia Nacional de Salud;

c) Señalar los procedimientos aplicables a los vigilados de la Superintendencia Nacional de Salud respecto de las investigaciones administrativas sancionatorias que deben surtir, respetando el debido proceso, el derecho a la defensa y el derecho de contradicción. Para tal fin, aplicará las normas contenidas en el Código Contencioso Administrativo;

d) Introducir mecanismos de autorregulación y solución alternativa de conflictos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud;

e) Ejercer la competencia preferente de la Inspección, Vigilancia y Control frente a sus vigilados, en cuyo desarrollo podrá iniciar, proseguir o remitir cualquier investigación o juzgamiento de competencia de los demás órganos que ejercen Inspección, Vigilancia y Control dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Artículo 24. *Facultad conciliatoria y atribuciones Jurisdiccionales de la Superintendencia Nacional de Salud.* Con el fin de garantizar la efectiva prestación del derecho a la salud de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud y en ejercicio del artículo 116 de la Constitución Política, la Superintendencia Nacional de Salud podrá conocer y fallar en derecho, con carácter definitivo y con las facultades propias de un Juez, en los siguientes asuntos:

a) Cobertura de los procedimientos, actividades e intervenciones del Plan Obligatorio de Salud cuando su negativa por parte de las Entidades Promotoras de Salud o entidades que se les asimilen, ponga en riesgo o amenace la salud del usuario;

b) Reconocimiento económico de los gastos en que haya incurrido el afiliado por concepto de atención de urgencias en caso de ser atendido en una IPS que no tenga contrato con la respectiva EPS cuando haya sido autorizado expresamente por la EPS para una atención específica y en caso de incapacidad, imposibilidad, negativa injustificada o negligencia demostrada de la Entidad Promotora de Salud para cubrir las obligaciones para con sus usuarios;

c) Conflictos que se susciten en materia de multifiliación dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud;

d) Conflictos relacionados con libre elección que se susciten entre los usuarios y las aseguradoras y entre estos y las prestadoras de servicios de salud y Conflictos relacionados con la movilidad dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud;

e) Como conciliadora, de oficio o a petición de parte, en los conflictos que surjan entre sus vigilados y/o entre estos y los usuarios generados en problemas que no les permitan atender sus obligaciones dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, afectando el acceso efectivo de los usuarios al servicio de salud. Los acuerdos conciliatorios tendrán efecto de cosa juzgada y el acta que la contenga, donde debe especificarse con toda claridad las obligaciones a cargo de cada una de ellas, prestará mérito ejecutivo.

Parágrafo 1°. La Superintendencia Nacional de Salud solo podrá conocer y fallar estos asuntos a petición de parte. No podrá conocer de ningún asunto que por virtud de las disposiciones legales vigentes deba ser sometido al proceso de carácter ejecutivo o acciones de carácter penal.

Parágrafo 2°. El procedimiento que utilizará la Superintendencia Nacional de Salud en el trámite de los asuntos de que trata este artículo será el previsto en el artículo 148 de la Ley 446 de 1998.

Parágrafo 3°. La Superintendencia contará para su operación, entre otros, con los recursos provenientes de la tasa establecida en el artículo 98 de la Ley 488 de 1998. De estos recursos el gobierno Nacional programará, en el Presupuesto General de la Nación, el 100% de lo proyectado a recaudar por la tasa en la vigencia del año inmediatamente anterior.

Artículo 25. *Defensor del usuario en salud.* Créase la figura del defensor del usuario en salud que dependerá de la Superintendencia Nacional de Salud en coordinación con la Defensoría del Pueblo. Su función será la de ser vocero de los afiliados ante las respectivas EPS en cada departamento o en el distrito capital, con el fin de conocer, gestionar y dar traslado a las instancias competentes de las quejas relativas a la prestación de servicios de salud.

Créase el fondo-cuenta, dependiente de la Superintendencia Nacional de Salud, encargado de recaudar y administrar los recursos destinados a la financiación de los costos que demande la defensoría del usuario. Dicho fondo se alimentará con los recursos girados por las EPS para el sostenimiento del mismo. El Ministerio de la Protección Social reglamentará todo lo relacionado con el número de defensores, la elección de los mismos quienes deben ser elegidos por los usuarios y la forma como deben contribuir, cada EPS para la financiación de dicho Fondo.

## CAPITULO VIII

### Disposiciones finales

Artículo 26. *Disposición transitoria-excedentes de la Subcuenta Ecat.* De los excedentes de la subcuenta de eventos catastróficos y accidentes de tránsito del Fondo de Solidaridad y Garantía, FOSYGA, acumulados a diciembre 31 de 2005, se utilizará, por una sola vez, la suma de ciento cincuenta mil millones de pesos (\$150.000.000.000) para la prestación de servicios a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda. Estos servicios serán liquidados a las tarifas mínimas. Los recursos serán manejados a través del proyecto “Implantación de proyectos para atención prioritaria en salud nacional”. Los recursos se distribuirán entre las entidades territoriales y/o las IPS, de acuerdo con los criterios que para tal efecto defina el Ministerio de la Protección Social y se ejecutarán a través de una cuenta especial en el respectivo Fondo de Salud a nombre del proyecto.

Autorízase al Gobierno Nacional para que, una vez certificados la existencia de los excedentes por parte del Contador General de la Nación y certificados a través de un estudio actuarial, efectúe las adiciones o traslados presupuestales que se requieran para el cumplimiento del presente artículo.

Artículo 27. *De la información en el Sistema General de Seguridad Social.* En el transcurso de los siguientes seis meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, el Ministerio de la Protección Social presentará el plan de implementación del Sistema Integrado de Información de la Protección Social, SISPRO, que permita la eficiente administración de la información del Sistema General de Seguridad Social.

Dicho sistema deberá cumplir las siguientes funciones:

Registrar la información de acuerdo con las normas emanadas del Ministerio de la Protección Social. Capturar y sistematizar la información del Sistema de Vigilancia Epidemiológica, SIVIGILA, y ponerla a disposición del Instituto Nacional de Salud, del Ministerio de la Protección Social y de las Entidades Territoriales.

Recoger y sistematizar la información que determine el Ministerio de la Protección Social para monitorear los resultados en salud de las Entidades Territoriales, las aseguradoras y los prestadores con el fin de alimentar el Sistema de Rectoría y Administración por resultados previsto en el artículo 2° de la presente ley.

Autorízase al Gobierno Nacional para destinar por una sola vez recursos de la subcuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito, ECAT, del Fondo de Solidaridad y Garantía FOSYGA para financiar la implementación del mismo, en las tareas que no sean obligación legal de las Entidades Promotoras de Salud y las Entidades Territoriales.

Parágrafo. En todo caso las Entidades Promotoras de Salud, EPS, garantizarán la administración en línea de las bases de datos de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, asegurando su depuración, y el correcto y oportuno registro de las novedades. Estas se administrarán de acuerdo a los lineamientos técnicos del Ministerio de la Protección Social y estarán al servicio de los diversos actores que deben tomar decisiones especialmente el Ministerio de la Protección Social, el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, el FOSYGA, la Superintendencia Nacional de Salud, los Municipios, Distritos y Departamentos, las Administradoras del Régimen Subsidiado y los prestadores de servicios.

Artículo 28. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las demás normas que le sean contrarias.

Por el Senado:

*Miguel Pinedo Vidal, Jairo Merlano y Dilian Francisca Toro, Coordinadores Ponentes; Dieb Malof Cuse, Claudia Rodríguez de C., Iván Díaz Matéus, Jorge Ballesteros y Reginaldo Montes, Ponentes.*

Por la Cámara de Representantes:

*Eduardo Benítez Maldonado, Coordinador Ponente; Iván David Hernández, Oscar Gómez Agudelo, Pedro Jiménez Salazar, Fernando Tafur Díaz y Rodrigo Romero Hernández, Ponentes.*

## SENADO DE LA REPUBLICA

**Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes  
del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara  
de Representantes**

**En sesiones conjuntas y con mensaje de insistencia**, Bogotá, D. C., a los veinticuatro (24) días del mes de octubre año dos mil seis (2006).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República, al **Proyecto de ley número 040 de 2006 Senado, 02 de 2006 Cámara, por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones**, y sus **Proyectos Acumulados: 01 de 2006 Cámara, 018 de 2006 Cámara, 084 de 2006 Cámara, 130 de 2006 Cámara, 137 de 2006 Cámara, 140 de 2006 Cámara, 141 de 2006 Cámara, 20 de 2006 Senado, 26 de 2006 Senado, 38 de 2006 Senado, 67 de 2006 Senado, 116 de 2006 Senado, 122 de 2006 Senado, 128 de 2006 Senado, 143 de 2006 Senado y el 01 de 2006 Senado, 087 de 2006 Cámara.**

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

\* \* \*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE**

**AL PROYECTO DE LEY NUMERO 041 DE 2006, SENADO**

*por medio de la cual se modifica la Ley 141 de 28 de junio de 1994 (Ley de Regalías), se introducen nuevos criterios al régimen aplicable para la determinación del precio base de liquidación de regalías del carbón y la conformación de deducibles de transporte, manejo y portuarios, y se adicionan otras disposiciones.*

Honorables Senadores

Comisión Quinta Constitucional Permanente.

Senado de la República

Bogotá, D. C.

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

Por designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente conforme lo dispuesto por la Ley 5a de 1992, presento ponencia para el primer debate del Proyecto de ley número 041 de 2006, *por medio de la cual se modifica la Ley 141 de 28 de junio de 1994. (Ley de Regalías).*

**1. Antecedentes**

Entre Carbocol e Intercor se suscribió el 17 de diciembre de 1976 el contrato de asociación para la explotación por partes iguales del área norte (B) de El Cerrejón. Posteriormente el 18 de enero de 1999 entre Carbocol, Intercor y Carbones del Cerrejón S. A., se suscribieron los acuerdos definitivos que regulan los temas de acceso a la infraestructura férrea y portuaria de El Cerrejón Zona Norte y que hacen parte integral del contrato de asociación. actualmente, el contrato se extiende hasta el año 2034.

El 15 de noviembre de 2000, Carbocol transfiere a la Sociedad CZN S. A. (Cerrejón Zona Norte) su participación en el contrato de asociación y en los acuerdos definitivos mediante el contrato de Explotación Minera y Transferencia, CEMT, conservando, entre otros: los derechos a recibir sumas de dinero provenientes de las compensaciones establecidas en los acuerdos definitivos (Regalías) y los bienes objeto de reversión. Las sumas de dinero que reciban serán giradas a favor del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en cumplimiento del acuerdo de pago suscrito entre Carbocol y esa entidad el 2 de agosto de 2002.

A partir de la fecha 15 de noviembre de 2000 de acuerdo al mecanismo descrito en el párrafo anterior la nación vende su participación en El Cerrejón y la explotación y administración de la compañía pasa a manos de particulares.

El 18 de noviembre de 2002, Carbones del Cerrejón S. A., cedió a Intercor su posición contractual en los acuerdos definitivos, mediante un acuerdo de cesión aceptado por Carbocol, en consecuencia el 19 de noviembre de 2002,

Intercor se fusiona con la Sociedad Carbones del Cerrejón S. A. Y cambia su razón social por la de Carbones del Cerrejón LLC –Cerrejón, titular actual del 50% del contrato de asociación y de los acuerdos definitivos.

En atención a la cesión y fusión antes mencionadas, Carbocol, CZN S. A. e Intercor suscribieron un acuerdo de entendimiento para:

i) asegurar y precisar la forma en que Intercor-Cerrejón LLC- cumplirá con las obligaciones y compromisos a favor de Carbocol y de la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público, derivados del contrato de asociación y de los acuerdos definitivos, y

ii) Permitir que se implementen mecanismos que faciliten identificar las inversiones, los ingresos, los costos, los gastos y las capacidades de transporte y embarque atribuibles a cada área minera operada por Intercor.

En el acuerdo de entendimiento las partes acordaron negociar entre otras cosas, los procedimientos para la definición y adopción de un Precio de Referencia FOB Puerto Bolívar para el volumen de Carbón correspondiente a la Zona Norte de El Cerrejón para efectos del cálculo de las regalías a cargo de Intercor (hoy Cerrejón).

Con la disolución y liquidación de Carbocol, y la designación de Ingeominas como autoridad minera delegada, esta última asume la función de establecer los mecanismos de control y seguimiento del pago de contraprestaciones económicas del el Contrato de asociación y los acuerdos definitivos, así como el ejercicio de los derechos no económicos dentro de los mismos.

El 14 de septiembre de 2005, Ingeominas y Cerrejón LLC establecieron los procedimientos para la definición y adopción de un Precio de Referencia FOB puerto Bolívar para el volumen de carbón correspondiente a la Zona Norte de El Cerrejón para efectos del cálculo de regalías a cargo de Interior (hoy Cerrejón). Para la obtención del precio FOB se utilizaron los índices API número 2 y el Índice BCI7.

Por la fijación del precio de referencia, se generó un pago retroactivo por parte de Cerrejón a Ingeominas del orden de US\$7,5 millones asociados a los 12.3 millones de toneladas exportadas durante los años reliquidados en virtud del contrato de asociación, los que fueron distribuidos a los entes territoriales conforme con lo dispuesto en la Ley 141 de 1994.

El 23 de agosto de 1988 se firmó el contrato de asociación 078-88 entre Carbocol S. A., y Drummond Ltda., Mediante el cual se establece que Drummond pagará a Carbocol como regalía en efectivo, el 15% del precio FOB presunto en boca de mina por cada tonelada del proyecto vendida en cualquier momento y hasta finalizar el período de explotación, pero nunca menos del 5% del precio de venta FOBT promedio ponderado por tonelada.

En la actualidad después de la venta del Cerrejón por parte del Estado colombiano, se desvirtuó el esquema de financiación vigente hasta esa fecha. Esto ha provocado la provisionalidad comentada previamente en la definición de los precios del Carbón para efectos de regalías, siendo profundamente cuestionado este método transitorio, prueba de esto son los debates parlamentarios, en los cuales se ha controvertido el sistema vigente.

Adicionalmente se ha observado como los particulares concesionarios han acudido ha mecanismos de comercialización desde empresas existentes en paraísos fiscales, situación que aparentemente ha generado una gran diferencia entre el precio liquidado para regalías y los precios internacionales de referencia de este bien.

En la actualidad Ingeominas y Drummond Ltda., no han llegado a un acuerdo de base para la definición de los procedimientos para fijación de precios FOB, a pesar de que el mecanismo original de precios de liquidación de regalías con Drummond dependía funcionalmente del mecanismo utilizado en el Cerrejón, y este último ya concilió con Ingeominas lo concerniente a la retroactividad de los precios provisionales en relación a la liquidación de regalías. Situación que hace evidente la necesidad de reformar el procedimiento aplicable a la fijación de precios base de liquidación de regalías de Carbón.

**2. Justificación**

El procedimiento empleado actualmente para la determinación de precio base para la liquidación y pago de las regalías de carbón destinado a la exportación no se encuentra referenciado al dinámico comportamiento del carbón colombiano en el mercado internacional y por lo tanto se hace necesario diseñar un mecanismo para que este precio base se determine atendiendo registros e indicadores que midan y reflejen de manera real y permanente ese

comportamiento y de esta manera se garantice un retorno justo de regalías al país y las comunidades por la explotación de este importante recurso natural no renovable.

Desde esta óptica y con el propósito es establecer un nuevo esquema para la fijación del precio de base para el pago de regalías y compensaciones en los contratos mineros de carbón suscritos bajo el régimen general de regalías, Ley 141 de 1994 y 756 de 2002, y lograr que los precios del carbón de exportación, base para el cálculo de regalías, se encuentren referidos y consulten de manera dinámica indicadores reconocidos y representativos del mercado internacional del carbón colombiano, tales como el precio API2 y el índice de fletes BCI7, se deben modificar los artículos 19 y 22 de la Ley 141/94.

El índice API2 para entregas CIF ARA (Amsterdam, Rotterdam, Antwerp), publicado semanalmente, cumple con estos requerimientos pues representa dos fuentes de información independientes (Argus-McCloskey) y es reconocido como el de mayor liquidez, al ser utilizado en la mayoría de las transacciones en el mercado del carbón del Atlántico.

Para obtener el Precio FOB de referencia en puertos colombianos, al índice API2 se le restará el índice BCI7 que es el promedio aritmético de los valores diarios del flete marítimo entre Puerto Bolívar y Rotterdam publicados por SSY Mineral FFA Report.

En los casos en que los cálculos realizados mediante indicadores internacionales en determinados períodos resultaran en contra de los intereses del Estado, se aplicara como precio FOB para fijar el precio de base para liquidación de regalías; el precio de venta al consumidor final del carbón exportado por las Compañías concesionarias. La situación descrita anteriormente puede presentarse debido a que los indicadores internacionales API2 y BCI7 son calculados en base a promedios aritméticos y ponderados de todas las transacciones que se realizan en los mercados del carbón del atlántico (Amsterdam, Rotterdam y Antwerp) y estadísticamente puede ocurrir que el precio de venta del carbón colombiano al consumidor final se sitúe de forma puntual y particular por encima del promedio del mercado que refleja el indicador internacional.

Los anteriores criterios deben ser tomados por la Unidad de Planeación Minero Energética UPME, para elaborar un modelo que incluya los indicadores API2 y BCI7, el cual una vez desarrollado se aplique de manera periódica y dinámica para determinar el precio de base para el pago de regalías y compensaciones en todos los contratos suscritos bajo el régimen general de regalías previstos en las Leyes 141 de 1994 y 756 de 2002. Lo anterior en uso de la función delegada a la UPME en virtud de la facultad prevista en el artículo 19 de la Ley 141 de 1994 y teniendo en cuenta para ello los criterios fijados en el artículo 22 de la misma Ley 141/94 artículos que se propone modificar en el presente proyecto de ley.

Adicionalmente en este proyecto de ley se pretende modificar el artículo 29 de la Ley 141 de 1994, atendiendo criterios ambientales relacionados con la utilización de puertos secos. Incluyendo el derecho a recibir regalías por parte de los puertos terrestres (puertos secos) por donde se transportan recursos minerales, lo cual no se encuentra previsto en la ley.

Actualmente se tiene el caso específico de Norte de Santander, donde se realiza la operación de cargue y descargue de carbón para continuar la ruta de transporte por puertos venezolanos el carbón colombiano. Sin embargo en la actualidad los efectos ambientales y la responsabilidad social de esta actividad que sufren algunos municipios no se encuentran compensados con el pago de la participación prevista por la constitución para los municipios portuarios.

Igualmente es necesario incluir en la ley algunas medidas coercitivas que mejoren el recaudo de regalías y la gestión de distribución y giro, por cuanto en la ley de regalías vigente no existen mecanismos efectivos para sancionar la evasión al pago oportuno y completo de las regalías.

Esta propuesta que cambia los mecanismos de cálculo de las regalías en los futuros contratos de gran minería, tendría gran validez en la medida en que podría generar una mejor forma (sencilla, benéfica y transparente) para el cálculo de las regalías, que evite discrecionalidad de la autoridad minera y dispersión en las liquidaciones realizadas. Y se definiría un esquema aplicable en la realización de nuevos contratos otorgados.

### 3. Finalidad del texto propuesto.

La serie de Controversias suscitadas en la liquidación de regalías en los contratos de gran minería suscritos por el Estado y el vacío legal existente hacen necesario que se defina la metodología para la determinación de un precio

de referencia de venta de carbón para efectos de la liquidación de regalías y el cálculo de los deducibles (transporte, manejo y portuario).

En el contexto de internacionalización de la economía, siendo el sector minero de gran peso en el producto interno bruto, resulta necesario establecer una metodología de determinación del precio de venta del carbón con relación a los estándares del comercio global.

### 4. Estadísticas comparativas

Se anexa al final de la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 041 de 2006, los análisis estadísticos y varianzas de las regalías liquidadas con base en los precios fijados por resoluciones de la UPME y los precios basados en los indicadores internacionales (API2-BCI7) señalados detalladamente en el texto de la ponencia.

### 4. Conclusión

Con las consideraciones anteriores, vemos que se hace necesario el ajuste a la Ley 141 de 1994 (Ley de Regalías), en los puntos propuestos en el Proyecto de ley número 041 de 2006 Senado, que estamos analizando e introducirle varias modificaciones de nuestra propia iniciativa por lo cual sometemos a la honorable Comisión Quinta Constitucional la siguiente proposición. Dese el primer debate al Proyecto de ley número 41 de 2006, Senado.

Atentamente,

*Alvaro Araújo Castro.*

Ponente.

## PLIEGO DE MODIFICACIONES

### MODIFICACIONES PROPUESTAS

#### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 41 DE 2006 SENADO

*por medio de la cual se reforma la Ley 141 de 1994.*

Las modificaciones que se establecen a continuación encuentran su motivación en el informe de ponencia que antecede al presente pliego.

EL ARTICULO 1° DEL PROYECTO DE LEY 041 DE 2006 TENDRA LA SIGUIENTE MODIFICACION:

“ARTICULO 1°. Modifícase el artículo 19 de la Ley 141 de 1994, el cual quedará así:

ARTICULO 19. DETERMINACION DE LOS PRECIOS BASES PARA LA LIQUIDACION DE LAS REGALIAS.

Sin perjuicio de lo pactado en los contratos vigentes a la fecha de la promulgación de la presente ley, el Ministerio de Minas y Energía determinará, mediante providencias de carácter general, los precios de los minerales para efectos de la liquidación de regalías.

Parágrafo 1°. En la liquidación de las regalías y compensaciones derivadas de la explotación de los recursos naturales no renovables, la conversión de la moneda extranjera a pesos colombianos se hará tomando como base la tasa de cambio representativa del mercado promedio de dicha moneda en el trimestre que se liquida.

Parágrafo 2°. Cuando el pago de tales regalías se realice por el explotador en moneda extranjera, la entidad recaudadora deberá hacer la conversión en moneda colombiana, durante los cinco (5) días siguientes hábiles a su recaudo a la tasa representativa del mercado (TRM) vigente durante el día de la conversión.

ARTICULO 2°. Modifícase el artículo 22 de la Ley 141 de 1994, el cual quedará así:

ARTICULO 22. PRECIO BASE PARA LA LIQUIDACION DE LAS REGALIAS GENERADAS POR LA EXPLOTACION DE CARBON.

En la fijación del precio básico en boca o borde de mina para el carbón que se consume en el país, el Ministerio de Minas y Energía tendrá en cuenta, entre otros criterios, los precios, promedios vigentes en el semestre que se liquida, la calidad del carbón (térmico, metalúrgico o antracita) y las características del yacimiento.

Para el que se destine al mercado externo, se tomará como base el precio FOB de referencia en puertos colombianos, descontando los costos de transporte, manejo y portuarios y la calidad del carbón (térmico, metalúrgico, antracita) y las características del yacimiento. El Precio FOB de referencia para puertos colombianos (P de R), se determinará trimestralmente como la diferencia entre el índice API2 y el índice BCI7, es decir:

PFRC= API2 – BCI7

En donde:

PFRC = Precio FOB de referencia para puertos colombianos en US\$ por tonelada métrica a 11,370 BTU/lb. GAR, aplicable al trimestre.

API2 = Promedio Aritmético durante el trimestre anterior del indicador del precio de carbón térmico en US\$ por tonelada métrica a 6,000 Kcal./Kg. NAR, a 11,370 BTU/LB GAR, para entregas CIF ARA (Amsterdam, Róterdam, Antwerp), Publicado semanalmente como TFS API2 en el argus/Mccloskey's Coal Price Index Report.

BCI7= Es el promedio aritmético durante el trimestre anterior de los valores diarios del flete marítimo entre Puerto Bolívar y Róterdam, publicados por SSY diariamente en el SSY Mineral FFA Report.

En el evento en que los indicadores API2 y BCI7 no sean publicados para los tres meses inmediatamente anteriores al trimestre de aplicación, se tomarán los precios del último trimestre en que fueron publicados, salvo que la falta de publicación sea definitiva.

En los casos en que los indicadores se dejen de publicar definitivamente o dejen de ser reconocidos como los de mayor liquidez en el mercado internacional, el Ministerio de Minas y Energía deberá reemplazarlos por otros indicadores de reconocida liquidez en el mercado internacional del carbón colombiano.

**Parágrafo 1°.** En los casos en que los cálculos realizados mediante indicadores internacionales en determinados períodos resultaran en contra de los intereses del Estado Colombiano, se aplicará como precio FOB para fijar el precio de base para liquidación de regalías; el precio de venta al consumidor final del carbón exportado por las empresas concesionarias.

ARTICULO 3°. Modificase el parágrafo 1° y parágrafo 2° del artículo 29 de la Ley 141 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 29. *Derechos de los municipios portuarios.* Parágrafo 2°. En el evento en que se transporte los recursos naturales no renovables por puertos aéreos, en donde se realice la operación de cargue y descargue, el porcentaje de la participación de regalías y compensaciones asignado a ellos pasará al Fondo Nacional de Regalías.

Parágrafo 3°. En el evento de que un recurso natural no renovable de producción nacional, o su derivado, sea transportado entre puertos marítimos, fluviales o terrestres, los municipios o distritos donde se realice la operación de cargue y descargue percibirán regalías correspondientes al volumen transportado.

ARTICULO 4°. Adiciónese un artículo a la Ley 141/1994, el artículo correspondiente a:

**SANCIONES, MULTAS Y CANCELACION.** El Ministerio de Minas y Energía, o la entidad que este designe, podrá multar al beneficiario de derechos mineros o cancelar administrativamente las licencias por el no pago oportuno de los impuestos específicos, participación y regalías establecidos.

Igualmente los agentes retenedores de regalías y compensaciones designados por la ley que no realicen los pagos de las retenciones en forma completa y oportuna a la autoridad competente, podrán ser sujetos de sanciones y multas definidos entre 35 y 50 salarios mínimos legales vigentes.

ARTICULO 5°. Adiciónese un artículo a la Ley 141/1994, el artículo correspondiente:

**APLICACION DE LA LEY EN EL TIEMPO:** La presente ley solamente se aplicará a los contratos que se suscriban en el futuro entre la nación y las empresas interesadas en la exploración y explotación de carbón en el país. Con excepción de aquellos contratos que teniendo un área de exploración y explotación asignada no tengan firmadas, aprobadas y ejecutoriadas todas las condiciones de negociación del respectivo contrato.

Parágrafo 1°. La presente ley se aplicará cuando en los contratos actualmente en ejecución tengan precios provisionales para la liquidación de regalías. La autoridad minera establecerá las reliquidaciones del período de la provisionalidad comprendidos entre el 15 de noviembre de 2000 y la vigencia de la presente ley.

Parágrafo transitorio. Si la autoridad minera y la empresa concesionaria llegan a un acuerdo sobre el precio de la liquidación en el período de la provisionalidad comprendido entre el 15 de noviembre de 2000 y la vigencia de la

ley, y la empresa concesionaria cancela el valor correspondiente a lo acordado para el período de provisionalidad, se omitirá la reliquidación para el período de provisionalidad. Este artículo es vigente durante treinta (30) días después de la promulgación de la ley.

ARTICULO 6°. VIGENCIA: La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Honorable Senador,

*Alvaro Araújo Castro.*

#### ARTICULADO PARA PRIMER DEBATE

#### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 041 DE 2006 SENADO

*por medio de la cual se modifica la Ley 141 de 28 de junio 1994 (Ley de Regalías), se introducen nuevos criterios al régimen aplicable para la determinación del precio base de liquidación de regalías del carbón y la conformación de deducibles de transporte, manejo y portuarios. Y se adicionan otras disposiciones.*

“ARTICULO 1°. Modificase el artículo 19 de la Ley 141 de 1994, el cual quedará así:

ARTICULO 19. DETERMINACION DE LOS PRECIOS BASES PARA LA LIQUIDACION DE LAS REGALIAS.

Sin perjuicio de lo pactado en los contratos vigentes a la fecha de la promulgación de la presente ley, el Ministerio de Minas y Energía determinará, mediante providencias de carácter general, los precios de los minerales para efectos de la liquidación de regalías.

Parágrafo 1°. En la liquidación de las regalías y compensaciones derivadas de la explotación de los recursos naturales no renovables, la conversión de la moneda extranjera a pesos colombianos se hará tomando como base la tasa de cambio representativa del mercado promedio de dicha moneda en el trimestre que se liquida.

Parágrafo 2°. Cuando el pago de tales regalías se realice por el explotador en moneda extranjera, la entidad recaudadora deberá hacer la conversión en moneda colombiana, durante los cinco (5) días siguientes hábiles a su recaudo a la tasa representativa del mercado (TRM) vigente durante el día de la conversión.

ARTICULO 2°. Modificase el artículo 22 de la Ley 141/94, el cual quedará así:

ARTICULO 22. PRECIO BASE PARA LA LIQUIDACION DE LAS REGALIAS GENERADAS POR LA EXPLOTACION DE CARBON.

En la fijación del precio básico en boca o borde de mina para el carbón que se consume en el país, el Ministerio de Minas y Energía tendrá en cuenta, entre otros criterios, los precios, promedios vigentes en el semestre que se liquida, la calidad del carbón (térmico, metalúrgico o antracita) y las características del yacimiento.

Para el que se destine al mercado externo, se tomará como base el precio FOB de referencia en puertos colombianos, descontando los costos de transporte, manejo y portuarios y la calidad del carbón (térmico, metalúrgico, antracita) y las características del yacimiento. El Precio FOB de referencia para puertos colombianos (P de R), se determinará trimestralmente como la diferencia entre el índice API2 y el índice BCI7, es decir:

PFRC= API2 – BCI7

En donde:

PFRC = Precio FOB de referencia para puertos colombianos en US\$ por tonelada métrica a 11,370 BTU/lb. GAR, aplicable al trimestre.

API2 = Promedio Aritmético durante el trimestre anterior del indicador del precio de carbón térmico en US\$ por tonelada métrica a 6,000 Kcal. /Kg. NAR, a 11,370 BTU/LB GAR, para entregas CIF ARA (Amsterdam, Róterdam, Antwerp), Publicado semanalmente como TFS API2 en el argus/Mccloskey's Coal Price Index Report.

BCI7= Es el promedio aritmético durante el trimestre anterior de los valores diarios del flete marítimo entre Puerto Bolívar y Róterdam, publicados por SSY diariamente en el SSY Mineral FFA Report.

En el evento en que los indicadores API2 y BCI7 no sean publicados para los tres meses inmediatamente anteriores al trimestre de aplicación, se toma-

rán los precios del último trimestre en que fueron publicados, salvo que la falta de publicación sea definitiva.

En los casos en que los indicadores se dejen de publicar definitivamente o dejen de ser reconocidos como los de mayor liquidez en el mercado internacional, el Ministerio de Minas y Energía deberá reemplazarlos por otros indicadores de reconocida liquidez en el mercado internacional del carbón colombiano.

**Parágrafo 1°.** En los casos en que los cálculos realizados mediante indicadores internacionales en determinados períodos resultaran en contra de los intereses del Estado Colombiano, se aplicará como precio FOB para fijar el precio de base para liquidación de regalías; el precio de venta al consumidor final del carbón exportado por las empresas concesionarias.

ARTICULO 3°. Modifícase el parágrafo 1° y parágrafo 2° del artículo 29 de la Ley 141 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 29. *Derechos de los municipios portuarios.* Parágrafo 2°. En el evento que se transporte los recursos naturales no renovables por puertos aéreos, en donde se realice la operación de cargue y descargue, el porcentaje de la participación de regalías y compensaciones asignado a ellos pasará al Fondo Nacional de Regalías.

Parágrafo 3°. En el evento de que un recurso natural no renovable de producción nacional, o su derivado, sea transportado entre puertos marítimos, fluviales o terrestres, los municipios o distritos donde se realice la operación de cargue y descargue percibirán regalías correspondientes al volumen transportado.

ARTICULO 4°. Adiciónese un artículo a la Ley 141/1994, el artículo correspondiente a:

**SANCIONES, MULTAS Y CANCELACION.** El Ministerio de Minas y Energía o la entidad que este designe, podrá multar al beneficiario de derechos mineros o cancelar administrativamente las licencias por el no pago oportuno de los impuestos específicos, participación y regalías establecidos.

Igualmente los agentes retenedores de regalías y compensaciones designados por la ley que no realicen los pagos de las retenciones en forma completa y oportuna a la autoridad competente, podrán ser sujetos de sanciones y multas definidos entre 35 y 50 salarios mínimos legales vigentes.

ARTICULO 5°. Adiciónese un artículo a la Ley 141/1994, el artículo correspondiente:

**APLICACION DE LA LEY EN EL TIEMPO.** La presente ley solamente se aplicará a los contratos que se suscriban en el futuro entre la nación y las empresas interesadas en la exploración y explotación de carbón en el país. Con excepción de aquellos contratos que teniendo un área de exploración y explotación asignada no tengan firmadas, aprobadas y ejecutoriadas todas las condiciones de negociación del respectivo contrato.

Parágrafo 1°. La presente ley se aplicará cuando en los contratos actualmente en ejecución tengan precios provisionales para la liquidación de regalías. La autoridad minera establecerá las reliquidaciones del período de la provisionalidad comprendidos entre el 15 de noviembre de 2000 y la vigencia de la presente ley.

Parágrafo transitorio. Si la autoridad minera y la empresa concesionaria llegan a un acuerdo sobre el precio de la liquidación en el período de la provisionalidad comprendido entre el 15 de noviembre de 2000 y la vigencia de la ley, y la empresa concesionaria cancela el valor correspondiente a lo acordado para el período de provisionalidad, se omitirá la reliquidación para el período de provisionalidad. Este artículo es vigente durante treinta (30) días después de la promulgación de la ley.

Artículo 6. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Honorable Senador,

*Alvaro Araújo Castro.*

Anexo					
Primer trimestre 2006-ARGUS MCCLOSKEY estadísticas comparativas					
Semana	Mes	Año	API2	BC17	API2-FOB-PBV \$
1	Enero	2006	52,95	11,51	41,44
2	Enero	2006	53,18	11,31	41,87

3	Enero	2006	54,58	10,36	44,22
4	Enero	2006	57,43	10,12	47,31
1	Febrero	2006	60,45	11,28	49,17
2	Febrero	2006	59,4	12,01	47,39
3	Febrero	2006	61,45	13,62	47,83
4	Febrero	2006	61,23	14,16	47,07
1	Marzo	2006	61,68	14,25	47,43
2	Marzo	2006	64,85	14,07	50,78
3	Marzo	2006	67,75	13,05	54,70
4	Marzo	2006	66,8	12,67	54,13
5	Marzo	2006	65,9	12,74	53,16
				Promedio trimestral	48,19

Montos de deducibles de Drummond Ltda. 078-88			
Fecha	Monto deducibles \$	Calculado a	
Enero-06	13,55	20 Mill.Ton	
Febrero-06	13,60	20 Mill.Ton	
Marzo-06	13,64	20 Mill.Ton	
Promedio	13,60		

Comparativo FOB API"-BC17 VS FOB reportado Drummond					
Mes	Año	FOB Drummond	Trim Drumm. \$	Trimestre API"-BC17 \$	Dif. USS por ton-exportada \$
Enero	2006	45,14	46,18	48,19	2,01
Febrero	2006	46,42			Liquidación regalías
Marzo	2006	46,98		Deferencia trimestral	-\$2.411.283.655,06

ANEXO				
ESTADISTICAS COMPARATIVAS. COMPARATIVO -REGALIAS CARBON				
PRIMER TRIMESTRE 2006		PrecioFob/UPME	%regalías	Valor Regalías \$
<b>GUAJIRA</b>				
CERREJON ZONA NORTE	5.132.690,00	78.650,00	15,00	60.552.910.275,00
CONSORCIO PATILLAL	1.257.970,00	78.650,00	5,00	4.946.967.025,00
CARBONES LA COMUNIDAD	266.500,00	78.650,00	5,00	1.048.011.250,00
CARBONES AREA OREGANAL	494.072,00	78.650,00	5,00	1.942.938.140,00
	112.488,00	78.650,00	5,00	442.359.060,00
<b>Total Guajira</b>	<b>7.263.720,00</b>			<b>68.933.185.750,00</b>
<b>CESAR</b>				
DRUMMON LTDA LA LOMA	5.765.575,00	78.650,00	15,00	68.019.371.062,50
CARBOANDES S. A	333.718,00	78.650,00	5,00	1.312.346.035,00
CARBONES LA JAGUA	412.656,00	78.650,00	5,00	1.622.769.720,00
PRODECO S. A	384.430,00	78.650,00	5,00	1.511.770.975,00
COMPAÑIA CARBONES CESAR	326.089,00	78.650,00	5,00	1.282.344.992,50
NORCARBON	93.900,00	78.650,00	5,00	369.261.750,00
<b>Total Cesar</b>	<b>7.316.368,00</b>			<b>74.117.864.535,00</b>

ANALISIS COMPARATIVO-REGALIAS CARBON				
PRIMER TRIMESTRE 2006		API2-BC17-Deducibles \$	% regalías	Valor Regalías \$
<b>GUAJIRA</b>				
CERREJON ZONA NORTE	5.132.690,00	81.438,14	15,00	62.699.508.229,85
CONSORCIO PATILLAL	1.257.970,00	81.438,14	5,00	5.122.336.784,28
CARBONES LA COMUNIDAD	266.500,00	81.438,14	5,00	1.085.163.201,83
CARBONES AREA OREGANAL	494.072,00	81.438,14	5,00	2.011.815.209,97
	112.488,00	81.438,14	5,00	458.040.668,85
<b>Total Guajira</b>	<b>7.263.720,00</b>			<b>71.376.864.094,77</b>
<b>CESAR</b>				
DRUMMON LTDA LA LOMA	5.765.575,00	81.438,14	15,00	70.430.654.717,56
CARBOANDES S. A	333.718,00	81.438,14	5,00	1.358.868.643,11
CARBONES LA JAGUA	412.656,00	81.438,14	5,00	1.680.296.833,83
PRODECO S. A	384.430,00	81.438,14	5,00	1.565.363.188,30
COMPAÑIA CARBONES CESAR	326.089,00	81.438,14	5,00	1.327.804.065,00
NORCARBON	93.900,00	81.438,14	5,00	382.352.062,48
<b>Total Cesar</b>	<b>7.316.368,00</b>			<b>76.745.339.510,29</b>
<b>API2-BC17</b>	<b>\$ 48,19</b>	<b>API2-BC17-Deducibles</b>	<b>\$34,60</b>	

TRM US/\$	2354			
Deducibles	\$ 13,60			
VARIANZAS REGALIAS				
PRIMER TRIMESTRE 2006	REGALIAS UPME \$	REGALIAS FOB. INT	VARIANZA \$	% Varianza
<b>GUAJIRA</b>				
CERREJON ZONA NORTE	60.552.910.275,00	62.699.508.229,85	-2.146.597.954,85	-3,54
CONSORCIO PATILLAL	4.946.967.025,00	5.122.336.784,28	-175.369.759,28	-3,54



CARBONES LA COMUNIDAD	1.048.011.250,00	1.085.163.201,83	-37.151.951,83	-3,54
CARBONES AREA OREGANAL	1.942.938.140,00	2.011.815.209,97	-68.877.069,97	-3,54
	442.359.060,00	458.040.668,85	-15.681.608,85	-3,54
<b>Total Guajira</b>	<b>68.933.185.750,00</b>	<b>71.376.864.094,77</b>	<b>-2.443.678.344,77</b>	<b>-3,54</b>
<b>CESAR</b>				
DRUMMON LTDA LA LOMA	68.019.371.062,50	70.430.654.717,56	-2.411.283.655,06	-3,54
CARBOANDES S.A	1.312.346.035,00	1.358.868.643,11	-46.522.608,11	-3,54
CARBONES LA JAGUA	1.622.769.720,00	1.680.296.833,83	-57.527.113,83	-3,54
PRODECO S.A	1.511.770.975,00	1.565.363.188,30	-53.592.213,30	-3,54
COMPAÑIA CARBONES CESAR	1.282.344.992,50	1.327.804.065,00	-45.459.072,50	-3,54
NORCARBON	369.261.750,00	382.352.062,48	-13.090.312,48	-3,54
<b>Total Cesar</b>	<b>74.117.864.535,00</b>	<b>76.745.339.510,29</b>	<b>-2.627.474.975,29</b>	<b>-3,54</b>

\* \* \*

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

#### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 65 DE 2006 SENADO

*por la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnicas o deficitarias y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., octubre de 2006

HONORABLE SENADOR

LUIS ALBERTO GIL CASTILLO

Presidente Mesa Directiva

COMISION SEXTA DEL SENADO

Despacho.

Respetado doctor:

En cumplimiento de la designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional del Senado de la República, procedo en los términos fijados en la Ley 5ª de 1992, a rendir informe de ponencia favorable para primer debate al **Proyecto de ley número 65 de 2006 Senado**, por medio de la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnicas o deficitarias y se dictan otras disposiciones”, presentado a consideración del Congreso por el honorable Senador Carlos Ferro.

Cordialmente,

Senador de la República,

*Efraín Torrado García.*

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO

#### DE LEY NUMERO 65 DE 2006 SENADO

*por la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnicas o deficitarias y se dictan otras disposiciones.*

### ANTECEDENTES DEL PROYECTO EN ANTERIORES LEGISLATURAS

Apelando a la historia del Proyecto, esta fue una iniciativa de los honorables Representantes Myriam Alicia Paredes y Luis Jairo Ibarra Obando, en agosto de 2004, quienes, pretendían regular lo concerniente a la prestación del servicio de educación estatal y los nombramientos que se refería el párrafo del artículo 7º del Decreto-ley 1278 de 2002, que a su letra rezaba: “El Gobierno Nacional determinará los casos y términos en que, por tratarse de zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnicas o deficitarias, puedan vincularse provisionalmente al servicio educativo personas sin los títulos académicos mínimos señalados en este artículo, pero sin derecho a inscribirse en el escalafón docente”; párrafo, que fue declarado inconstitucional mediante Sentencia C-313/03 y artículo, que posteriormente, en su totalidad fue declarado inexecutable por la Sentencia C-1169/04 de la honorable Corte Constitucional. Para ponente a primer debate, en aquel mo-

mento, fue nombrada la honorable Senadora Leonor Serrano de Camargo y posteriormente el honorable Senador Carlos Ferro, quien continuó el trámite en segundo debate. Sin embargo, no obstante que hizo el tránsito legal en el Congreso, por falta de tiempo, no tuvo la conciliación requerida y el proyecto se hundió.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

La argumentación que esgrime el autor de la iniciativa, en donde se destacan: el considerar la educación como un pilar fundamental para acceder a un mercado competitivo internacional, tomar la educación básica como derecho fundamental del ser humano y la consecución de reducción a la mitad de la pobreza extrema a través de la enseñanza primaria universal, son objetivos loables que obligan al análisis profundo del proyecto de ley y a buscar fundamentos sólidos para coadyuvar que una iniciativa como esta pueda dar luz en el campo de las leyes de la República.

Para nadie es desconocido, que en las áreas rurales las coberturas en los niveles preescolares, secundaria y media en nuestra población escolar es muy baja, que compromete al Estado a tomar medidas especiales que permitan al grupo etario objetivo de esas políticas a acceder al sistema educativo, complementado esto, con estrategias para erradicar los motivos de la alta deserción a las aulas. El problema se agudiza más, en las zonas aisladas de difícil acceso, o en las de orden público seriamente alterado, en donde la vacancia de cargos docentes es consuetudinaria, razón por la cual, las soluciones a implementar se hacen inmediatas y extraordinarias, especialmente en los casos en que nuestro ordenamiento jurídico no contempla las respuestas necesarias.

Si bien es cierto, que los artículos 67 y 68 superiores, exigen por parte del Estado, calidad en la prestación del servicio de la educación e idoneidad en el servidor, la realidad del país, ha superado las expectativas y hoy en día no se ha podido atender en las zonas de difícil acceso y de orden público alterado, esas necesidades evidentes de educadores.

El propósito del honorable Senador autor de la iniciativa, es buscar la solución alternativa a dicha situación.

### ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES

El Decreto 2277 de 1979 organizó la prestación del servicio público esencial de la educación, a través de la creación de un estatuto para el ejercicio de la profesión docente o Estatuto de Profesionalización Docente, en el mismo se adoptaron normas sobre el ejercicio de la profesión, estableció (artículo 5º) que los bachilleres pedagógicos que poseyeran título docente y acreditaran estar inscritos en el Escalafón Nacional Docente, entre otros profesionales, podían ser nombrados para ejercer la docencia en planteles oficiales de educación en los niveles preescolar y básico primario, mediante el cumplimiento de los requisitos previstos en el mismo decreto para el ingreso a los diversos grados de dicho escalafón (artículo 10).

A partir de la Constitución Política de 1991, con el establecimiento de los artículos 67 y 68, en los cuales se exige calidad en la educación e idoneidad en los educadores, con tales fundamentos, se estructuraron la Ley General de la Educación (Ley 115 de 1994) y el Estatuto Docente, Decreto-ley 1278 de 2002.

La Ley 115 de 1994 o Ley General de la Educación, en su artículo 116, estatuyó los títulos requeridos para el ejercicio de la docencia: “Para ejercer la docencia en el servicio educativo estatal se requiere título de licenciado en educación o de postgrado en educación, expedido por una universidad o por una institución de educación superior nacional o extranjera, o el título de normalista superior expedido por las normales reestructuradas, expresamente autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional, y además estar inscrito en el Escalafón Nacional Docente, salvo las excepciones contempladas en la presente ley y en el Estatuto Docente.

*Parágrafo 1º. Para ejercer la docencia en educación primaria, el título de educación a que se refiere el presente artículo, deberá indicar, además, el énfasis en un área del conocimiento de las establecidas en el artículo 23 de la presente ley.*

*Parágrafo 2º. Quienes en el momento de entrar en vigencia la presente ley, se encuentren cursando estudios en programas ofrecidos por instituciones de educación superior conducentes al título de Tecnólogo en Educación, podrán ejercer la docencia en los establecimientos educativos estatales al término de sus estudios, previa obtención del título e inscripción en el Escalafón Nacional Docente”.*

Posteriormente, el Decreto-ley 1278 de 2002 o Estatuto de Profesionalización Docente definió en el artículo 3° a los Profesionales de la Educación: “*Son profesionales de la educación las personas que poseen título profesional de licenciado en educación expedido por una institución de educación superior; los profesionales con título diferente, legalmente habilitados para ejercer la función docente de acuerdo con lo dispuesto en este decreto; y los normalistas superiores*”. Y el artículo 7° estableció los requisitos de ingreso al servicio de educación estatal: “*A partir de la vigencia de este decreto, para ingresar al servicio educativo estatal se requiere poseer título de licenciado o profesional expedido por una institución de educación superior debidamente reconocida por el Estado o título de normalista superior y, en ambos casos, superar el concurso de méritos que se cite para tal fin, debiendo ejercer la docencia, en el nivel educativo y en el área de conocimiento de su formación*”.

*Quienes posean título de normalista superior expedido por una escuela normal superior reestructurada, expresamente autorizada por el Ministerio de Educación Nacional, podrán ejercer la docencia en educación primaria o en educación preescolar.*

*Parágrafo. El Gobierno Nacional determinará los casos y términos en que, por tratarse de zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnicas o deficitarias, puedan vincularse provisionalmente al servicio educativo personas sin los títulos académicos mínimos señalados en este artículo, pero sin derecho a inscribirse en el escalafón docente”.*

En cuanto, al Parágrafo del artículo 7° del Decreto 1278 de 2002, en la que se dejó la posibilidad al Gobierno Nacional de que en zonas de difícil acceso y en general poblaciones de características especiales, se pudiera vincular provisionalmente personas sin los títulos académicos señalados en el mismo Decreto, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-313 de 2003, lo declaró inexecutable, al encontrarlo que vulneraba claramente los artículos superiores 67 y 68 de la Carta Magna, en cuanto, a que el Estado debe velar por la calidad del servicio de educación y además debe garantizar la idoneidad de los educadores que impartan tal servicio.

Más adelante en la Sentencia C-1169 de 2004, la Corte consideró que el Gobierno Nacional había desbordado las facultades que le había asignado la ley habilitante en la composición del Decreto 1278 de 2002 y concluyó que el artículo 7° del mismo, derogaba el artículo 116 de la Ley General de la Educación, hecho que no se podía permitir. Por tal motivo, declaró inexecutable el resto de artículo 7° que aún permanecía vigente.

En una siguiente oportunidad, la Corte en Sentencia C-473 de 2006, en respuesta a demanda incoada en procura de la declaración de inconstitucionalidad del artículo 116 de la Ley 115 de 1994, por cuanto, no tomaba en cuenta a los bachilleres pedagógicos para ser docentes en el nivel básico primario, tal y como lo establecía el anterior Decreto 2277 de 1979, en donde se señalaba “*que para efectos de ingreso y ascenso en el escalafón nacional debía entenderse que los títulos de Normalista, Institutor, Maestro Normalista Rural con título de bachiller académico o clásico son equivalentes al de bachiller pedagógico*” y por lo tanto, al omitir a este tipo de personas que ostentaban tales calidades, se estaban desconociendo derechos adquiridos en primera instancia y el Derecho a ejercer la Profesión de docentes, en segunda, después de haber estado escalafonados y haber ejercido la misma. La Corte reconoció los Derechos adquiridos y prescribió que “*los bachilleres pedagógicos que hayan obtenido el título correspondiente y hayan sido inscritos en el Escalafón Nacional Docente de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 2277 de 1979, podrán ser nombrados para ejercer la docencia en planteles oficiales de educación en las condiciones previstas en el mismo decreto*”; pero, dejó claro, que a partir de la Constitución Política de 1991 y la Ley General de la Educación, las calidades de los Profesionales de la Docencia habían cambiado y esos bachilleres pedagógicos en la nueva Legislación habían quedado excluidos de dicha normatividad, en aras de dar cumplimiento a los mandatos superiores 67 y 68 de la Constitución.

Finalmente la misma Corte en Sentencia C-647 de 2006, reiteró el reconocimiento de los derechos adquiridos de los bachilleres pedagógicos y consideró que: “*el legislador de manera paulatina ha aumentado los estándares de preparación académica de los profesionales docentes, pero siempre ha procurado respetar los derechos adquiridos de quienes desempeñan este tipo de labores. Desde esa perspectiva, la Corte encuentra que no cabe predicar vulneración alguna de los derechos adquiridos de los bachilleres pedagógicos en las normas acusadas. En efecto, los bachilleres pedagógicos que hayan*

*ingresado a la carrera docente con anterioridad a la expedición del Decreto 1278 de 2002, cumpliendo los requisitos previstos en el Decreto 2277 de 1979, conservan sus derechos de carrera y la facultad de ejercer la docencia en los términos señalados en este decreto. Con posterioridad al Decreto 1278, los bachilleres pedagógicos que pretendan vincularse al servicio docente deberán cumplir los nuevos requisitos que señala este decreto, los cuales ciertamente son más rigurosos dentro de la perspectiva de la profesionalización de dicha actividad (artículo 68 C.P.) y que son a los que aluden las normas acusadas. Estos artículos constituyen la esencia del nuevo estatuto docente respecto del cual no cabe invocar ningún derecho adquirido por parte de los bachilleres pedagógicos que deseen ingresar al escalafón docente. Los únicos derechos adquiridos que pudieran invocarse por dichos bachilleres, lo son en efecto respecto del régimen establecido en el Decreto-ley 2277 de 1979 y ello en cuanto se hubieren cumplido los requisitos establecidos en este. Dado que el demandante derivaba del supuesto desconocimiento de los derechos adquiridos la violación de otros derechos y principios constitucionales y que dicho desconocimiento no se da, ello bastaría para señalar que estos cargos no prosperan. Sin embargo, como razones adicionales, la Corte indicó que no están en la misma situación quienes venían escalafonados bajo el régimen anterior y quienes ingresan a la carrera con mayor calificación académica. Así mismo, la exigencia de requisitos más rigurosos en materia de carrera se ajusta de manera adecuada al fin perseguido, a saber, el aumento de la calidad de la educación. Por la misma razón, respecto del conjunto de disposiciones acusadas mal pueden entenderse vulnerados los derechos al trabajo, al acceso a cargos públicos o al ejercicio de una actividad económica, pues en manera alguna cabe considerar irrazonables las condiciones establecidas por dichas normas, hasta el punto que impidan el acceso a la profesión docente. En consecuencia, fueron declarados exequibles los artículos impugnados frente a los cargos examinados”.*

#### **ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL PROYECTO “POR LA CUAL SE REGULA LO ATINENTE A LOS REQUISITOS Y PROCEDIMIENTOS PARA INGRESAR AL SERVICIO EDUCATIVO ESTATAL EN LAS ZONAS DE DIFÍCIL ACCESO, POBLACIONES ESPECIALES O ÁREAS DE FORMACIÓN TÉCNICAS O DEFICITARIAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

El proyecto de ley consta de 2 artículos a saber: El primero modifica el artículo 116 de la Ley 115 de 1994, anexándole a su único inciso, otros dos, en los que se establecen la posibilidad de nombrar en provisionalidad en zonas especiales para ejercer la docencia a personas sin los títulos académicos mínimos exigidos originalmente por la ley, como también la posibilidad de que una vez dichas personas cumplan con los requisitos señalados por la normatividad puedan ser inscritas en el Escalafón Nacional Docente.

De igual manera le adiciona tres parágrafos, el primero que el título de bachiller deberá indicar el énfasis en un área del conocimiento de las establecidas en el artículo 23 de la misma ley, el segundo, se refiere a los estudiantes en programas que conduzcan a Tecnólogos en educación y su posibilidad a acceder al ejercicio de la docencia y el tercero, también, la posibilidad de que los bachilleres pedagógicos puedan ser vinculados al servicio educativo estatal.

Finalmente el artículo segundo estipula a partir de cuándo opera la vigencia de la ley.

#### **CONCLUSIÓN DEL ESTUDIO DEL PROYECTO DE LEY A LA LUZ DE LOS EFECTOS JURÍDICOS DE LOS FALLOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

Del estudio de la Jurisprudencia que tiene que ver con la materia, se puede concluir que el Proyecto de la manera en que se está presentando contraviene todos los pronunciamientos fundamentados en sendas sentencias de la máxima Corte. Es claro, que una vez que el país contó con una nueva Carta Magna y que con base a la misma se estructuró una Ley General de la Educación, el Profesional Docente está regido por unos nuevos requerimientos para el ejercicio de su Profesión, por tales razones, la Corte en todas las demandas que ha fallado ha dejado sentado su criterio, que los títulos exigidos por la ley se tienen que cumplir en aras de mantenerse fiel a los mandatos constitucionales que rigen la materia. Reconoció los Derechos adquiridos que le asistían a personas que amparados por el Decreto 2277/79, ejercían la docencia sin los requisitos mínimos exigidos por la Ley 115/94 y consideró en definitiva que dichas personas si procuraban ingresar al Escalafón Docente debían llenar los estándares más exigentes de la ley vigente.

De la anterior conclusión, el ponente puede deducir que para la Corte Constitucional es cosa Juzgada Constitucional, la materia de la que trata el proyecto de ley “Por la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnicas o deficitarias y se dictan otras disposiciones”, de tal manera, que ninguna autoridad podrá reproducir el contenido del acto jurídico declarado inexecutable, mientras subsistan en la Constitución las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución, como lo ordena el artículo 243 de la misma.

Equivale a señalar que tales pronunciamientos tienen efecto *erga omnes*, no sólo para el caso en concreto, sino, para el conocimiento de casos futuros, como el tema del que trata el proyecto de ley en estudio e impiden que “tanto el Gobierno como el Congreso, pueda reproducir el contenido material jurídico del acto declarado inexecutable en el fondo” (Sentencia C-131/93). A menos, de que surjan nuevos argumentos, como los que está presentando el autor de la iniciativa, en donde se evidencia, que no obstante la Ley 115/94 y el Decreto 1278/02, no ha sido posible que en las zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o en áreas de formación técnica o deficitaria, se puedan destacar a docentes que cumplan con los requisitos de ley, por lo tanto, se hace necesario, crear una legislación especial para dichas áreas, ya que la realidad ha demostrado, que por fuera de sus habitantes o de habitantes de zonas aledañas, no se logrará suplir la deficiencia.

#### **ANÁLISIS DE CONVENIENCIA SEGUN CONCEPTO DEL MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL**

Con los anteriores antecedentes, no obstante, al Ponente lo acompaña la mejor intención y entiende que la iniciativa del autor del proyecto de ley va dirigida a la solución fáctica a una necesidad real de unos determinados núcleos de población, por tal motivo, con el conocimiento de que el Ministerio de Educación Nacional, iba a conceptualizar con respecto a la conveniencia del proyecto de ley en estudio, se esperó su emisión y con fundamento al borrador que se conoció que estaba para la firma de la titular de ese despacho, por razones de términos de tiempo para presentar la ponencia, se consideraron los argumentos que esgrimieron para el caso, que entre otros, fueron los siguientes:

*“No obstante este Ministerio tiene conocimiento que existen entidades territoriales certificadas donde por razones de ubicación geográfica, orden público y seguridad, no es posible contar con el recurso humano calificado de acuerdo con las exigencias establecidas en el Decreto-ley 1278 de 2002 y sin embargo es necesario prestar el servicio público educativo. Por esta razón se hace necesario permitir que en dichas zonas apartadas la docencia sea ejercida de manera provisional por los bachilleres pedagógicos, quienes solo podrán acceder a la carrera docente de manera temporal hasta cuando reúnan los requisitos exigidos en la ley para ser nombrado en propiedad.*

*Por lo anterior, se propone que el texto del inciso 2° del artículo 1° del proyecto de ley de la referencia quede de la siguiente manera:*

*En las zonas de difícil acceso podrán nombrarse en provisionalidad, para ejercer la docencia en la educación preescolar, básica y media, bachilleres pedagógicos, siempre y cuando no exista personal en la lista de elegibles que esté en capacidad de prestar el servicio.*

*Las personas vinculadas provisionalmente podrán una vez cumplan los requisitos señalados por la Constitución y la ley participar en el concurso para acceder a la carrera docente.*

*En cuanto al parágrafo 1° del proyecto de ley este Ministerio no tiene observaciones, pues este texto replica lo ya señalado en el mismo artículo 116 de la Ley 115 de 1994”.*

De igual manera, el MEN, en cuanto, al parágrafo 2° del proyecto de ley, propone una modificación que permite aclarar la posición de los Tecnólogos en Educación para su ingreso en la Carrera Administrativa, condición que no fue contemplada ni en la Ley 115/94, ni en los Decretos Reglamentarios, de la siguiente manera:

“El Ministerio propone se adopte el siguiente texto sustitutivo del parágrafo 2° del proyecto de ley:

*Para efectos del concurso de ingreso a la carrera administrativa docente, el título de Tecnólogo en Educación será equivalente al de normalista superior”.*

Con respecto al parágrafo 3° del proyecto de ley, el Ministerio considera que no es pertinente y en aras de que el proyecto después de su difícil tránsito por el Congreso, no vaya a ser calificado como inconveniente por el Gobierno Central y considerando que el tema del que trata dicho parágrafo, está suficientemente ilustrado en las normas vigentes, el ponente lo acatará. El concepto lo plasma de la siguiente manera:

“Finalmente se propone eliminar totalmente el parágrafo 3° del proyecto de ley”.

#### **Proposición**

Con fundamento a lo anteriormente expuesto, propongo a la Comisión Sexta del Senado, dé primer debate el Proyecto de ley número 65 de 2006 Senado, *por la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnicas o deficitarias y se dictan otras disposiciones*; con el pliego de modificaciones adjunto:

De los honorables Senadores:

Ponente para primer debate,

*Efraín Torrado García.*

#### **PLIEGO DE MODIFICACIONES**

##### **AL PROYECTO DE LEY NUMERO 65 DE 2006 SENADO**

*por la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnicas o deficitarias y se dictan otras disposiciones.*

**Artículo 1°.** Inciso 1°. Quedará igual.

Los incisos 2° y 3°, serán modificados en los siguientes términos:

En las zonas de difícil acceso podrán nombrarse en provisionalidad, para ejercer la docencia en la educación preescolar, básica y media, bachilleres pedagógicos, siempre y cuando no exista personal en la lista de elegibles que esté en capacidad de prestar el servicio.

Las personas vinculadas provisionalmente podrán una vez cumplan los requisitos señalados por la Constitución y la ley participar en el concurso para acceder a la carrera docente.

**Parágrafo 1°.** Quedará igual.

El parágrafo 2°, será modificado en los siguientes términos:

**Parágrafo 2°.** Para efectos del concurso de ingreso a la carrera administrativa docente, el título de Tecnólogo en Educación será equivalente al de normalista superior.

**Parágrafo 3°.** Eliminado.

**Artículo 2°.** Quedará igual.

#### **TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE**

##### **AL PROYECTO DE LEY NUMERO 65 DE 2006 SENADO**

*por la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnicas o deficitarias y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** El artículo 116 de la Ley 115 de 1994 quedará así:

Para ejercer la docencia en el servicio educativo estatal se requiere título de Licenciado en Educación o de Postgrado en Educación, expedido por una Universidad o por una Institución de Educación Superior Nacional o extranjera, o el título de Normalista Superior expedido por las normales reestructuradas, expresamente autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional y además estar inscrito en el Escalafón Nacional Docente, salvo las contempladas en el Estatuto Docente y siguiente excepción.

En las zonas de difícil acceso podrán nombrarse en provisionalidad, para ejercer la docencia en la educación preescolar, básica y media, bachilleres pedagógicos, siempre y cuando no exista personal en la lista de elegibles que esté en capacidad de prestar el servicio.

Las personas vinculadas provisionalmente podrán, una vez cumplan los requisitos señalados por la Constitución y la ley, participar en el concurso para acceder a la carrera docente.

**Parágrafo 1º.** Para ejercer la docencia en educación primaria, el título de educación a que se refiere el presente artículo deberá indicar, además, el énfasis en un área del conocimiento de las establecidas en el artículo 23 de la presente ley.

**Parágrafo 2º.** Para efectos del concurso de ingreso a la carrera administrativa docente, el título de Tecnólogo en Educación será equivalente al de normalista superior.

**Artículo 2º.** La presente ley tendrá vigencia a partir del día siguiente a su publicación en el *Diario Oficial* y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

\* \* \*

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

##### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 092 DE 2006 SENADO

*por la cual se establece el Procedimiento Sancionatorio Ambiental.*

Senador

ALVARO ARAUJO CASTRO

Presidente

Comisión Quinta

Senado de la República

Ciudad

Señor Presidente y demás Senadores:

Tengo el honor de rendir ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 092 de 2006 Senado**, por la cual se establece el *Procedimiento Sancionatorio Ambiental*, encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Quinta y que fuera presentado por la Bancada de Cambio Radical, honorable Senador Germán Vargas Lleras.

#### CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO

El proyecto objeto de la presente ponencia tiene por fin establecer el proceso sancionatorio en materia ambiental, en desarrollo de lo preceptuado por el artículo 29 de la Carta Política, que establece el respeto al debido proceso en toda actuación administrativa.

La iniciativa consta de 52 artículos distribuidos en siete títulos con el siguiente contenido:

El título primero contiene las disposiciones generales, se reitera la titularidad de la potestad sancionatoria en cabeza del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT, las Corporaciones Autónomas Regionales, las unidades ambientales de los grandes centros urbanos, los establecimientos públicos ambientales y la Unidad Administrativa Especial de Sistema de Parques Ambientales. Igualmente, se establece que serán aplicables a dicho procedimiento los principios constitucionales, así como los legales contenidos en el artículo 1º de la Ley 99 de 1993.

El título segundo define la infracción ambiental y consagra las causales de aravación y atenuación de la responsabilidad ambiental, así como la caducidad para el inicio de la acción.

En el título tercero se establece el procedimiento para la imposición de medidas preventivas, las cuales procederán de oficio o a petición de parte y deberán materializarse mediante acto administrativo motivado.

El título cuarto establece el trámite aplicable para el desarrollo del procedimiento sancionatorio, el cual se iniciará de oficio, a petición de parte o como fruto del establecimiento de una medida preventiva, mediante acto administrativo motivado que será notificado de conformidad con las normas del Código Contencioso Administrativo.

Igualmente, se establece que la autoridad ambiental realizará todo tipo de diligencias con el fin de determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción ambiental y cuando evidencie que existe mérito para continuar con la actuación formulará cargos mediante acto administrativo motivado, el cual, una vez notificado, dará paso a la presentación de descargos por parte del investigado dentro de los 10 días hábiles siguientes. En dicho escrito el investigado podrá solicitar pruebas, las cuales se practicarán dentro de un término de 30 días prorrogables por una sola vez. Una vez vencido el término proba-

torio, se procederá a decidir sobre la responsabilidad ambiental mediante acto administrativo motivado.

En el mismo sentido, el título quinto se encarga de consagrar las medidas preventivas y las sanciones. Las primeras van desde una amonestación escrita hasta la suspensión de la obra o actividad cuando pueda derivarse peligro para el medio ambiente. En cuanto a las segundas, estas comprenden de acuerdo con la gravedad de la falta, desde la imposición de multas hasta el cierre definitivo del establecimiento y la revocatoria de la licencia, permiso o concesión.

El título sexto regula el manejo que debe darse a las especies que sean decomisadas. En cuanto a la fauna, prevé que, de acuerdo con el análisis de la situación, pueden aplicarse las siguientes posibilidades: su liberación, la disposición en un centro de atención y la entrega a zoológicos, zoológicos o tenedores de fauna silvestre. En lo que se refiere a la flora, consagra la eventualidad de su devolución al medio natural, la ubicación en centros de atención y valoración, o su entrega a jardines botánicos o viveros.

El último título del proyecto está dedicado a las disposiciones finales, por medio de las cuales se regulan la transición de procedimientos y la reglamentación interna.

Sobre este punto resulta importante aclarar que el proyecto solamente deroga los artículos 83 a 86 de la Ley 99 de 1993.

#### CONVENIENCIA E IMPORTANCIA DEL PROYECTO

El constituyente de 1991 les otorgó una nueva dimensión al tema ambiental y al cuidado de nuestros recursos naturales, prescribiendo que es responsabilidad del Estado la planificación y el manejo de los mismos. En esa medida, compete al legislador desarrollar los preceptos constitucionales para garantizar un medio ambiente sano, en desarrollo de los artículos 49 y 80 del estatuto superior. Al respecto la Corte Constitucional ha manifestado lo siguiente:

“...la dimensión ecológica de la Constitución, como norma de normas que es (C. P. artículo 4º), confiere un sentido totalmente diverso a todo un conjunto de conceptos jurídicos y económicos. Estos ya no pueden ser entendidos de manera reduccionista o economicista, o con criterios de corto plazo, como se hacía antaño, sino que deben ser interpretados conforme a los principios, derechos y obligaciones estatales que en materia ecológica ha establecido la Constitución, y en particular conforme a los principios del desarrollo sostenible... Hoy en Colombia no son legítimos los procesos incompatibles con la preservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

Igualmente ha señalado que:

“...las autoridades pueden violar la Carta si no cumplen la obligación de desarrollarla... si se asume en todas sus consecuencias la fuerza normativa de la Carta y las consecuencias de la adopción del Estado social de derecho, es necesario concluir que el juez constitucional puede ser, excepcionalmente, un garante del propio desarrollo de la Carta, por lo cual su función es también estimular la actividad de las otras autoridades, incluido el Legislador... esa actualización de la legislación ambiental no puede hacerse por medio del control constitucional de las leyes, pues para tal efecto la Carta prevé otras instancias...”

En cuanto a la necesidad de expedir un procedimiento sancionatorio ambiental, además de la ya citada responsabilidad de desarrollo de las normas constitucionales, es necesario llenar un vacío legal que existe en la materia, tal como se explica a continuación:

En efecto, la Corte Constitucional ha señalado que las normas en materia ambiental que fueron expedidas con anterioridad a la Constitución Política, tales como la Ley 2ª de 1959 el Código Nacional de Recursos Naturales y sus decretos reglamentarios, entre ellos el Decreto 1594 de 1982, están condicionadas por la vigencia de la Constitución Política de 1991. Por lo tanto, ordena una nueva lectura de las mismas permeada por la introducción de los principios constitucionales y las leyes que la desarrollan.

Ahora bien, toda vez que la Ley 99 de 1993 en su artículo 85 se limitó a establecer las sanciones a los infractores de las normas administrativas ambientales, pero en lo que al procedimiento para aplicación de las mismas se refiere, remitió al trámite del Decreto 1594 de 1982, el cual fue diseñado para infracciones sanitarias en materia de vertimientos, el legislador colombiano está en mora de expedir un procedimiento ágil y efectivo en materia ambien-

tal, dada la naturaleza policiva de la función atribuida por la ley a las autoridades ambientales.

### Proposición

Con fundamento en las consideraciones expuestas, dese primer debate al Proyecto de ley 092 de 2006 Senado, *por la cual se establece el Procedimiento Sancionatorio Ambiental*.

Senador Ponente,

*Arturo Char Chaljub.*

### TEXTO PARA PRIMER DEBATE

#### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 092 DE 2006 SENADO

*por la cual se establece el Procedimiento Sancionatorio Ambiental.*

El Congreso de la República

DECRETA:

TITULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental.* El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las corporaciones autónomas regionales, las de desarrollo sostenible, las unidades ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.

Artículo 2°. *Facultad a prevención.* El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; las corporaciones autónomas regionales, las de desarrollo sostenible y las unidades ambientales de los grandes centros urbanos; los departamentos, los municipios y distritos están investidos, a prevención de la autoridad ambiental competente, de funciones policivas para la imposición y ejecución de medidas preventivas establecidas en la ley.

Artículo 3°. *Principios rectores.* Al procedimiento sancionatorio ambiental son aplicables los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas y los principios ambientales prescritos en el artículo 1° de la Ley 99 de 1993.

### TITULO II

#### LAS INFRACCIONES EN MATERIA AMBIENTAL

Artículo 4°. *Ambito de aplicación.* El procedimiento sancionatorio ambiental se aplicará en el territorio nacional por las autoridades ambientales competentes a las personas naturales y jurídicas que infrinjan, por acción u omisión, las normas expedidas en materia ambiental.

Artículo 5°. *Infracciones.* Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables –Decreto-ley 2811 de 1974-, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones sobre la materia, en las que los sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental.

Artículo 6°. *Causales de atenuación de la responsabilidad en materia ambiental.* Son circunstancias atenuantes en materia ambiental las siguientes:

1. Confesar a la autoridad ambiental la infracción antes de haberse iniciado el procedimiento sancionatorio. Se exceptúan los casos de flagrancia.
2. Resarcir o mitigar por iniciativa propia el daño, compensar o corregir el perjuicio causado antes de iniciarse el procedimiento sancionatorio ambiental, siempre que con dichas acciones no se genere un daño mayor.
3. Que con la infracción no exista daño al medio ambiente, a los recursos naturales, al paisaje o la salud humana.

Artículo 7°. *Causales de agravación de la responsabilidad en materia ambiental.* Son circunstancias agravantes en materia ambiental las siguientes:

1. Reincidencia.
2. Que la infracción genere daño irreversible al medio ambiente, a los recursos naturales, al paisaje o a la salud humana.
3. Cometer la infracción para ocultar otra.
4. Rehuir la responsabilidad o atribuirla a otros.

5. Infringir varias disposiciones legales con la misma conducta.

6. Atentar contra recursos naturales ubicados en áreas protegidas, o declarados en peligro de extinción, o sobre los cuales existe veda, restricción o prohibición.

7. Realizar la acción u omisión en áreas de especial importancia ecológica.

8. Obtener provecho económico para sí o un tercero.

9. Obstaculizar la acción de las autoridades ambientales.

Artículo 8°. *Eximentes de responsabilidad.* Son eximentes de responsabilidad los eventos de fuerza mayor o caso fortuito de conformidad con la definición de los mismos contenida en la Ley 95 de 1890.

Artículo 9°. *Caducidad de la acción.* La acción sancionatoria en materia ambiental caducará a los cinco (5) años contados desde el día de su consumación o desde la realización del último acto, para las infracciones de carácter continuado. Cuando son varias las conductas investigadas en un proceso, la caducidad de las acciones se cumple independientemente para cada una de ellas. La caducidad será declarada de oficio o a petición de parte, mediante acto administrativo motivado.

Artículo 10. *Pérdida de fuerza ejecutoria.* Las sanciones impuestas y no ejecutadas perderán fuerza ejecutoria en los términos del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo o las normas que lo sustituyan o adicionen.

### TITULO III

#### PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICION DE MEDIDAS PREVENTIVAS

Artículo 11. *Iniciación del procedimiento para la imposición de medidas preventivas.* Una vez conocido el hecho, de oficio o a petición de parte, la autoridad ambiental competente procederá a comprobarlo y a establecer la necesidad de imponer medidas preventivas.

Comprobada la necesidad de imponer una medida preventiva, la autoridad ambiental procederá a imponerla mediante acto administrativo motivado.

Parágrafo 1°. Las autoridades ambientales podrán comisionar la ejecución de medidas preventivas a las autoridades administrativas y de la fuerza pública o hacerse acompañar de ellas para tal fin.

Parágrafo 2°. En los casos en que una medida preventiva sea impuesta a prevención por cualquiera de las autoridades investidas para ello, dará traslado de las actuaciones en un término máximo de cinco (5) días hábiles a la autoridad ambiental competente y compulsará copias de la actuación surtida para continuar con el procedimiento a que haya lugar.

Parágrafo 3°. En el evento de decomiso preventivo se deberán poner a disposición de la autoridad ambiental los individuos y especímenes aprehendidos, productos, medios e implementos decomisados, o bien, del acta mediante la cual se dispuso la destrucción, incineración o entrega para su uso o consumo por tratarse de elementos que representen peligro o percederos que no puedan ser objeto de almacenamiento y conservación, en los términos del artículo 45 de la presente ley.

Artículo 12. *Procedimiento para la imposición de medidas preventivas en caso de flagrancia.* En los eventos de flagrancia que requieran la imposición de una medida preventiva en el lugar y ocurrencia de los hechos, se procederá a levantar un acta en la cual constarán los motivos que la justifican; la autoridad que la impone; lugar, fecha y hora de su fijación; funcionario competente, persona, proyecto, obra o actividad a la cual se impone la medida preventiva. El acta será suscrita por el presunto infractor o, si se rehusare a hacerlo, se hará firmar por un testigo.

Para ese fin deberá expedirse acto administrativo en el cual queden claramente establecidos los términos, condiciones y obligaciones bajo los cuales se efectúa dicha disposición provisional.

Artículo 13. *Continuidad de la actuación.* Impuesta una medida preventiva, se procederá a evaluar si existe mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio.

En caso contrario se levantará dicha medida una vez se compruebe que desaparecieron las causas que la motivaron.

## TITULO IV

## PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO

Artículo 14. *Indagaciones preliminares.* Las indagaciones preliminares tienen por objeto determinar si existe mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio; en caso contrario se proferirá auto inhibitorio.

Artículo 15. *Iniciación del procedimiento sancionatorio.* El procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva; en tal caso, mediante acto administrativo motivado, que se comunicará en los términos de la Ley 99 de 1993, se dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivos de infracción a las normas ambientales. En casos de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos.

Artículo 16. *Notificaciones.* En las actuaciones sancionatorias ambientales las notificaciones se surtirán en los términos del Código Contencioso Administrativo.

Artículo 17. *Intervenciones.* Iniciado el procedimiento cualquier persona podrá intervenir para aportar pruebas o auxiliar al funcionario competente cuando sea procedente en los términos de los artículos 69 y 70 de la Ley 99 de 1993. Se contará con el apoyo de las autoridades de policía y de las entidades que ejerzan funciones de control y vigilancia ambiental.

Artículo 18. *Remisión a otras autoridades.* Si los hechos materia del procedimiento sancionatorio fueren constitutivos de delito, falta disciplinaria o de otro tipo de infracción administrativa, la autoridad ambiental pondrá en conocimiento a las autoridades correspondientes de los hechos y acompañará copia de los documentos pertinentes.

Parágrafo. La existencia de un proceso penal, disciplinario o administrativo, no dará lugar a la suspensión del procedimiento sancionatorio ambiental.

Artículo 19. *Verificación de los hechos.* La autoridad ambiental competente podrá realizar todo tipo de diligencias administrativas como visitas técnicas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, caracterizaciones y todas aquellas actuaciones que estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios.

Artículo 20. *Cesación de la actuación.* Cuando aparezca plenamente demostrado que el hecho investigado no ha existido, que el presunto infractor no lo cometió, que la actividad está legalmente amparada o autorizada, así será declarado mediante acto administrativo motivado y se ordenará cesar todo procedimiento contra el presunto infractor, el cual deberá ser notificado de dicha decisión. La cesación de procedimiento solo puede declararse antes del auto de formulación de cargos, excepto en el caso de fallecimiento del infractor. Dicho acto administrativo deberá ser publicado en los términos del artículo 71 de la Ley 99 de 1993 y contra él procede el recurso de reposición en las condiciones establecidas en los artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo.

Artículo 21. *Formulación de cargos.* Cuando exista mérito para continuar con la investigación, la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo debidamente motivado, procederá a formular cargos contra el presunto infractor de la normatividad ambiental.

Parágrafo. Cuando la conducta esté determinada y el presunto infractor individualizado, la autoridad ambiental competente obviará la realización de las diligencias señaladas en los artículos 14 y 15 de la presente ley, y procederá, en el mismo acto administrativo por el cual ordena la apertura de la investigación, a formular el correspondiente pliego de cargos.

Artículo 22. *Descargos.* Dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del pliego de cargos al presunto infractor, este directamente, o mediante apoderado debidamente constituido, podrá presentar descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de las pruebas que estime pertinentes y que sean conducentes.

Parágrafo. Los gastos que ocasione la práctica de una prueba serán a cargo de quien la solicitó y, si son varias o si se decretan de oficio, se distribuirán en cuotas iguales entre todos los interesados.

Artículo 23. *Práctica de pruebas.* Vencido el término indicado en el artículo anterior, la autoridad ambiental ordenará la práctica de las pruebas que hubieren sido solicitadas de acuerdo con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad. Además ordenará de oficio las que considere necesarias.

Las pruebas ordenadas se practicarán en un término de treinta (30) días, el cual podrá prorrogarse por una sola vez y hasta el mismo término, si en el inicial no se hubieren podido practicar.

Parágrafo. Contra el acto administrativo que niegue la práctica de pruebas solicitadas, procede el recurso de reposición. La autoridad ambiental competente podrá comisionar en otras autoridades la práctica de las pruebas decretadas.

Artículo 24. *Determinación de la responsabilidad y sanción.* Dentro de los quince días hábiles siguientes a la presentación de los descargos o al vencimiento del periodo probatorio, según el caso, mediante acto administrativo motivado, se declarará la responsabilidad del infractor y se impondrán las sanciones que sean del caso.

Parágrafo. En el evento de hallarse probado alguno de los supuestos previstos en los artículos 8° y 20 de la presente ley con respecto a alguno o algunos de los presuntos infractores, mediante acto administrativo debidamente motivado se declarará a los presuntos infractores, según el caso, exonerados de toda responsabilidad y, de ser procedente, se ordenará el archivo del expediente.

Artículo 25. *Notificación.* El acto administrativo que ponga fin a un proceso sancionatorio ambiental deberá ser notificado al interesado y a los terceros intervinientes debidamente reconocidos, en los términos y condiciones señalados en el Código Contencioso Administrativo.

Artículo 26. *Publicación.* El acto administrativo que ponga fin a un proceso sancionatorio ambiental será publicado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

Artículo 27. *Recursos.* Contra el acto administrativo que ponga fin a una investigación sancionatoria ambiental proceden los recursos de reposición y apelación, los cuales deberán ser interpuestos en los términos y condiciones señalados en el Código Contencioso Administrativo.

Parágrafo. Los actos administrativos proferidos, en desarrollo del procedimiento sancionatorio ambiental, quedarán en firme cuando, vencido el término de su ejecutoria, no se ha interpuesto recurso alguno o este ha sido negado y cuando los recursos interpuestos se hayan resuelto.

Artículo 28. *Medidas compensatorias.* La imposición de una sanción no exime al infractor del cumplimiento de las medidas que la autoridad ambiental competente estime pertinentes establecer para compensar y restaurar el daño o el impacto causado con el infractor.

## TITULO V

## MEDIDAS PREVENTIVAS Y SANCIONES

Artículo 29. *Carácter de las medidas preventivas.* Las medidas preventivas son de ejecución inmediata, tienen carácter preventivo y transitorio, surten efectos inmediatos, contra ellas no procede recurso alguno y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar.

Artículo 30. *Levantamiento de las medidas preventivas.* Las medidas preventivas se levantarán de oficio o a petición de parte, cuando se compruebe que han desaparecido las causas que las originaron.

Artículo 31. *Tipos de medidas preventivas.* El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las corporaciones autónomas regionales, las de desarrollo sostenible y las unidades ambientales de los grandes centros urbanos, los establecimientos públicos que trata la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales impondrán al infractor de las normas ambientales, mediante acto administrativo motivado y de acuerdo con la gravedad de la infracción alguna o algunas de las siguientes medidas preventivas:

1. Amonestación escrita.
2. Decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.
3. Aprehensión preventiva de especímenes de fauna y flora silvestres.
4. Suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos.

5. Realización de estudios y evaluaciones necesarias para establecer los daños, efectos e impactos causados por la infracción así como las medidas necesarias para mitigarlos o compensarlos, en un término perentorio.

Parágrafo. Los costos en que incurra la autoridad ambiental por la imposición de las medidas preventivas, como estudios, almacenamiento, transporte, vigilancia, parqueadero, destrucción, demolición, entre otros, serán a cargo del infractor.

Artículo 32. *Amonestación escrita.* Consiste en la llamada de atención escrita a quien presuntamente ha infringido las normas ambientales sin poner en peligro grave la integridad o permanencia de los recursos naturales, el paisaje o la salud de las personas. La amonestación puede incluir la asistencia a cursos obligatorios de educación ambiental. El infractor que incumpla la citación al curso será sancionado con multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 33. *Decomiso y aprehensión preventivos.* Consiste en la aprehensión material y temporal de los especímenes de fauna y flora silvestres, y el decomiso de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción ambiental.

Cuando los elementos aprehendidos representen peligro para la salud humana, vegetal o animal, la autoridad ambiental procederá de inmediato a su inutilización, destrucción o incineración a costa del infractor. Los productos perecederos que no puedan ser objeto de almacenamiento y conservación podrán ser entregados para su uso o consumo a entidades públicas, de beneficencia o rehabilitación, previo concepto favorable de la entidad sanitaria competente en el sitio en donde se hallen los bienes objeto del decomiso. En caso contrario, se procederá a su destrucción o incineración, previo registro del hecho en el acta correspondiente.

Artículo 34. *Suspensión de obra, proyecto o actividad.* Consiste en la orden de cesar, por un tiempo determinado que fijará la autoridad ambiental, la ejecución de un proyecto, obra o actividad cuando de su realización pueda derivarse daño o peligro a los recursos naturales, al medio ambiente, al paisaje o la salud humana, o cuando se haya iniciado sin contar con la licencia, permiso, concesión o autorización, o cuando se incumplan los términos, condiciones y obligaciones establecidas en las mismas.

Artículo 35. *Realización de estudios y evaluaciones.* Consiste en imponer al presunto infractor la obligación de realizar en un término perentorio, una serie de estudios que permitan a la autoridad ambiental establecer la naturaleza y características de los daños, efectos e impactos causados con su acción u omisión; así como las medidas necesarias para mitigarlas, corregirlas o compensarlas.

Artículo 36. *Sanciones.* Las sanciones señaladas en este artículo se impondrán como principales o accesorias al responsable de la infracción ambiental. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las corporaciones autónomas regionales, las de desarrollo sostenible, las unidades ambientales de los grandes centros urbanos, los establecimientos públicos que trata la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales impondrán al infractor de las normas ambientales, de acuerdo con la gravedad de la infracción mediante resolución motivada, alguna o algunas de las siguientes sanciones:

1. Multas diarias hasta por 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
2. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio.
3. Revocatoria o caducidad de licencia, autorización, concesión, permiso o registro.
4. Demolición de obra a costa del infractor.
5. Decomiso definitivo productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.
6. Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres.
7. Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental.

Parágrafo. La imposición de las sanciones aquí señaladas no exime al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, ni de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje afectados. Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar.

Artículo 37. *Mérito ejecutivo.* Los actos administrativos expedidos por las autoridades ambientales que impongan sanciones pecuniarias prestan mérito ejecutivo y su cobro se hará a través de la jurisdicción coactiva.

Parágrafo. El valor de las sanciones pecuniarias impuestas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial ingresará a una subcuenta especial del Fonam.

Artículo 38. *Multa.* Consiste en el pago de una suma de dinero que la autoridad ambiental impone a quien con su acción u omisión infringe las normas ambientales.

Artículo 39. *Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio.* Consiste en poner fin a las actividades o tareas que en ellos se desarrollan, por la existencia de hechos o conductas contrarias a las disposiciones ambientales. Es temporal si se impone por un determinado periodo de tiempo, y es definitivo cuando así se indique o no se fije un límite en el tiempo.

El cierre podrá imponerse para todo el establecimiento, edificación o servicio, o solo para una parte o proceso que se desarrolle en él. Una vez en firme el acto administrativo a través del cual se impone una sanción de cierre temporal o definitivo, no podrá adelantarse actividad alguna en la edificación, establecimiento o servicio. Si el cierre recae sobre una parte del establecimiento, edificación o servicio no podrá adelantarse la actividad específica en la zona, área o sección cerrada. En uno u otro caso el sancionado podrá desarrollar lo necesario para el necesario mantenimiento del inmueble.

La autoridad ambiental competente deberá tomar las medidas pertinentes para la ejecución de la sanción, y se hará efectiva mediante la imposición de sellos, bandas u otros medios apropiados para asegurar el cumplimiento de la sanción.

Artículo 40. *Revocatoria o caducidad de la licencia, permiso, concesión, autorización o registro.* Consiste en dejar sin efectos los actos administrativos a través de los cuales se otorgó la licencia, permiso, autorización, concesión o registro.

Artículo 41. *Demolición de obra.* Consiste en la destrucción a costa del infractor de una obra bajo parámetros técnicos establecidos por la autoridad competente en los casos a que hubiere lugar.

Artículo 42. *Decomiso definitivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.* Consiste en la aprehensión material y definitiva de los individuos o especímenes de fauna y flora silvestre, productos, elementos, medios e implementos utilizados para infringir las normas ambientales.

Artículo 43. *Restitución de especímenes de especies silvestres.* Consiste en la aprehensión material de los individuos, especímenes y/o muestras de especies silvestres nativas que se hayan aprovechado, movilizado, transformado y/o comercializado sin la autorización ambiental respectiva o con violación de las disposiciones ambientales que regulan la materia.

Parágrafo. Los costos en que se incurra con ocasión de la restitución de especies silvestres y su manejo posterior, serán a cargo del infractor. En todos los casos en que se haga efectiva la medida especial de restitución, las autoridades ambientales competentes deberán imponer las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar.

Artículo 44. *Trabajo comunitario en materia ambiental.* Con el objeto de incidir en el interés del infractor por la preservación del medio ambiente, los recursos naturales y el paisaje, la autoridad ambiental podrá imponer la sanción de trabajo comunitario en materias ambientales, a través de su vinculación temporal en alguno de los programas, proyectos y/o actividades que la autoridad ambiental tenga en curso directamente o en convenio con otras autoridades.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará las actividades y procedimientos que conlleva la sanción de trabajo comunitario en materia ambiental y la medida preventiva de asistencia a cursos obligatorios de educación ambiental como parte de la amonestación.

## TITULO VII

### DISPOSICION FINAL DE ESPECIMENES DE FAUNA Y FLORA SILVESTRE RESTITUIDOS

Artículo 45. *Disposición provisional en materia de aprehensión preventiva de especímenes de especies de flora y fauna silvestres.* En los eventos de deco-

miso preventivo en los cuales la autoridad ambiental no cuente con las instalaciones, infraestructura o equipos necesarios para mantener en forma adecuada los individuos o especímenes de fauna y flora silvestres, utilizados en la comisión de la infracción ambiental, se procederá a ubicarlos provisionalmente en Centros de Atención y Valoración, CAV, hogares de paso, zoológicos, jardines botánicos u otros sitios aptos para tal efecto.

Artículo 46. *Destrucción o inutilización.* En los eventos en que los especímenes de fauna y flora silvestres, productos, implementos, medios y elementos objeto de aprehensión representen riesgo para la salud humana, animal o vegetal, o se encuentren en estado de descomposición o amenacen en forma grave al medio ambiente o los recursos naturales, la autoridad ambiental competente determinará el procedimiento adecuado para su destrucción o inutilización, previo levantamiento y suscripción de acta en el cual consten tales hechos para efectos probatorios.

Artículo 47. *Disposición final de fauna y flora silvestre restituidos.* Impuesta la restitución de especies silvestres, la autoridad ambiental competente mediante acto administrativo debidamente motivado podrá disponer de los individuos o especímenes de fauna y/o flora utilizados para cometer la infracción en cualquiera de las siguientes alternativas.

En materia de fauna silvestre

1° Liberación. Siempre y cuando existan los elementos de juicio que permitan determinar que los especímenes objeto de liberación y el ecosistema en la cual serán liberados no sufrirían un daño o impacto mayor que el beneficio que pueda presentar su liberación. Bajo ninguna circunstancia, las especies exóticas podrán ser objeto de esta medida.

2° Disposición en centro de atención y valoración. En los eventos en los que no sea factible la liberación de los individuos, las autoridades ambientales competentes podrán disponer de estos, en los centros de atención y valoración de la fauna y flora silvestre, especialmente creados para esos efectos. La fauna y flora silvestre pertenecen a la Nación, por consiguiente el Gobierno Nacional destinara los recursos necesarios de su presupuesto para el sostenimiento de los centros de Atención y Valoración de Fauna y Flora silvestres.

3° Destrucción, incineración y/o inutilización. En los casos en que el material animal objeto de decomiso represente riesgos para la salud humana, animal o vegetal, la autoridad ambiental competente, dispondrá el procedimiento adecuado para su destrucción o inutilización. De igual forma se procederá en los casos en los que se haya efectuado decomiso de pieles, pelos, carne, colmillos, garras y otros productos de origen animal.

4° Entrega a zoológicos, red de amigos de la fauna. La autoridad ambiental competente podrá colocar a disposición de zoológicos, de centros creados por la red de amigos de la fauna, establecimientos afines y entidades públicas que tengan como finalidad la investigación y educación ambiental, en calidad de tenedores, los especímenes que no sean objeto de liberación o de disposición en los centros de atención y valoración.

5° Entrega a zocriaderos. Los individuos que a juicio de la autoridad ambiental competente tengan la calidad para ser o llegar a ser pie parental, pueden ser objeto de disposición en calidad de tenencia, en zocriaderos que manejen la especie en cuestión y que se encuentren legalmente establecidos, con la condición de preservarlos, no venderlos ni donarlos.

6° Tenedores de fauna silvestre. Cuando la autoridad ambiental considere que el decomiso de especímenes vivos de fauna silvestre implica una mayor afectación para dichos individuos, podrá o permitir que sus actuales tenedores los conserven y mantengan, para lo cual deberán registrarse previamente ante la autoridad ambiental y cumplir las obligaciones que esta determine.

En materia de flora silvestre

1° Disposición al medio natural. Si los especímenes de flora silvestre nativa tienen las condiciones necesarias para regresar al medio natural sin sufrir menoscabo o daño, la autoridad ambiental previo estudio lo dispondrá. Bajo ningún motivo podrán liberarse especímenes de flora exótica en el medio natural.

2° Disposición en Centros de Atención y Valoración, CAV. Cuando sea factible la disposición al medio natural de los individuos, la autoridad ambiental ubicará a estos en los centros de atención y valoración de fauna y flora silvestres creados para estos efectos.

3° Destrucción, incineración o inutilización. Cuando el material vegetal decomisado represente peligro para la salud humana, animal o vegetal, la autoridad ambiental dispondrá el procedimiento adecuado para su destrucción o inutilización.

4° Entrega a jardines botánicos, red de amigos de la flora. La autoridad ambiental competente podrá colocar a disposición de jardines botánicos, de centros creados por la red de amigos de la fauna, establecimientos afines y entidades públicas que tengan como finalidad la investigación y educación ambiental, en calidad de tenedores, los especímenes que no sean objeto de disposición al medio natural o en los Centros de Atención y Valoración, CAV.

5° Entrega a viveros. Los individuos que a juicio de la entidad ambiental pueden ser entregados en tenencia a aquellos viveros, legalmente establecidos, que manejen la especie debidamente, con la condición de preservarlos, no venderlos ni donarlos.

6° Entrega a entidades públicas. Los productos maderables pueden ser puestos a disposición de entidades públicas para facilitar el cumplimiento de sus funciones estatales.

Parágrafo. En el acto administrativo de disposición final de fauna y flora silvestre y demás elementos restituidos se establecerán clara y expresamente las obligaciones de quien los recepciona y de la autoridad ambiental. El incumplimiento de dichas obligaciones dará lugar a la revocatoria del acto. El acta de recibo correspondiente será suscrita por ambas partes. Se podrá acordar quién será titular de los resultados de las investigaciones o productos obtenidos a partir de dichos elementos. En ningún caso los elementos restituidos podrán ser comercializados o donados. Los costos incurridos serán a cargo del infractor y podrán ser transferidos a la persona natural o jurídica encargada de la manutención de los individuos. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.

## TITULO VIII

### DISPOSICIONES FINALES

Artículo 48. *Apoyo de las entidades públicas y de las autoridades de policía.* Cuando las circunstancias lo requieran, otras entidades públicas y las autoridades de policía deberán ofrecer su apoyo y acompañamiento a las autoridades ambientales.

Artículo 49. *Extensión del procedimiento.* Las sanciones contempladas en los artículos 28, 39 y 35 de la Ley 47 de 1993 para el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina continúan vigentes, con el procedimiento adoptado en la presente ley.

Artículo 50. *Transición de procedimientos.* El procedimiento dispuesto en la presente ley es de ejecución inmediata. Los procesos sancionatorios ambientales en los que se hayan formulado cargos al entrar en vigencia la presente ley, continuarán hasta su culminación con el procedimiento del Decreto 1594 de 1984.

Artículo 51. *Reglamentación interna.* Con fundamento en las disposiciones aquí contenidas, las autoridades ambientales establecerán mediante acto administrativo motivado la distribución interna de funciones y responsabilidades para tramitar los procedimientos sancionatorios ambientales en el área de su jurisdicción.

Artículo 52. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el Capítulo XI, artículos 116 y ss del Decreto 948 de 1995 y subroga los artículos 83 a 86 de la Ley 99 de 1993.

Senador Ponente,

*Arturo Char Chaljub.*

\* \* \*

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

#### EN COMISION QUINTA DEL SENADO DE LA REPUBLICA AL PROYECTO DE LEY NUMERO 113 DE 2006 SENADO

*por la cual se modifica la naturaleza jurídica  
de Ecopetrol S. A. y se dictan otras disposiciones.*

En atención a la honrosa designación para rendir ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 113 de 2006 Senado, me permito hacer las siguientes consideraciones:



### **Introducción**

Desde los albores del siglo XX cuando, entre denuncias de corrupción y el esgrime de argucias jurídicas diseñadas para transgredir la ley, las trasnacionales del petróleo se quedaron con las Concesiones Barco y Mares y los yacimientos del Magdalena Medio y el Catatumbo, en contubernio con un puñado de negociantes criollos, el petróleo ha sido fuente de incontables contradicciones entre el interés nacional y el extranjero. Entre las tantas, como la principal, se cuenta la materializada en la lucha patriótica que los trabajadores de la Tropical Oil Company y el pueblo de Barrancabermeja, apoyados por Jorge Eliécer Gaitán, dieron en 1948 para ver nacer a la que se le dio por nombre Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, hecho sustentado en la Ley 165 de 1948 y en el Decreto 0030 de 1951. Y desde entonces, como una vieja ambición de la oligarquía colombiana, nació la pretensión de liquidar Ecopetrol, que más tarde se convirtió en la de privatizarla. Y si tal cosa no ha sucedido, es por la resistencia de los trabajadores de Ecopetrol agremiados en la Unión Sindical Obrera, USO, que junto con miles de demócratas han enarbolado la bandera de la defensa de los más altos intereses de la nación en las no pocas batallas, todas justas y democráticas, que desde el nacimiento de la empresa han evitado que el recurso petrolero vuelva a caer en el total dominio de las trasnacionales.

Con la creación de Ecopetrol, se puso fin a la primera etapa de la historia de Colombia en materia de hidrocarburos, etapa iniciada en los albores del siglo XX, para dar paso a una en la que predominan los intereses nacionalistas. Los intentos por defender el interés nacional son sin embargo tímidos y de cierta cortedad, no solo en comparación con lo hecho por otros países entre la década del cincuenta y de los setenta del siglo pasado, sino también porque no llegaron a copar todas las actividades claves del negocio petrolero, que desde entonces son controlados por empresas extranjeras. Como ejemplo, se ve hoy a la Exxon Móvil detentando el 42% de la distribución de combustibles, la Texaco el 14,6% y la Shell, hasta hace poco, otro importante porcentaje. Esto evidencia cómo el forcejeo no es cosa del pasado, sino que sigue vivo. Así se marcaron años en los que la petrolera estatal tuvo injerencia en muchos de los negocios petroleros del país, mas no en todos.

A partir de los noventa, viene una nueva etapa, que se caracteriza por la reenchuchada predominancia de los intereses de los monopolios y las trasnacionales, la que en tiempos recientes tiene por súmmum del absurdo al Decreto-ley 1760 de junio de 2003, con el que jurídicamente se revivió al antediluviano contrato de concesión, eufemísticamente llamado de la “concesión moderna”. Período que, con la política del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez, está reviviendo estadios de subyugación que se creían superados, pero que han logrado matizarse en formas de mayor filigrana, así se les cubra con el manto de una rancia y falaz modernidad. Todo para ocultar que privatizar Ecopetrol y modificar la contratación petrolera profundiza el avance de los intereses imperialistas en el país, imperialismo que por mucho que moleste a algunos reconocerlo, hace parte del diario vivir de esta nación y del mundo.

Es menester entonces preguntarse, ¿por qué vender Ecopetrol? ¿Por qué entregársela a las multinacionales como efectivamente sucederá? ¿Qué oculta la privatización de la mayor empresa de Colombia? En las respuestas a estos interrogantes podrán encontrarse todo tipo de argumentaciones. Por cuestiones ideológicas, unas a favor y otras en contra, pero es irrefutable que detrás del negocio petrolero se mueven intereses que valen miles de millones de dólares, a los que sus valores les aumentarán si es privatizada Ecopetrol o si a esta se la continúa debilitando. Las posiciones técnicas y académicas, aunque importantes, no son suficientes para tener una comprensión total de lo que se habla cuando se propone vender a los privados, así sea una sola acción, de la Empresa Colombiana de Petróleos.

Tan cierto es lo dicho, que por todo el mundo han pululado las guerras por el petróleo, en su mayoría azuzadas por las multinacionales del negocio. En tiempos pretéritos se encuentra la del Chaco, que entre 1932 y 1935 enfrentó a Bolivia y Paraguay, donde escondidas entre los pliegues de cada bandera estaban la Standard Oil Company y la Royal Dutch Shell. Pero para no caminar por siglos culminados, basta mirar el presente y encontrar cómo con falsedades –hoy evidentes– Estados Unidos invadió Irak en el 2003, para arrebatar, cual película del viejo Oeste, el oro negro a los iraquíes y entregarles a sus petroleras el botín del país del Medio Oriente. Y ahora, como una agua turbia que se suma a las que recorren el río de la historia petrolera mundial y nacional, existe un denominador común en todas las privatizaciones de las

empresas públicas de Colombia, reflejadas en que en estas alguien, sea empresa o inversionista, a costa de la venta a menos precio de los patrimonios construidos con los esfuerzos de toda la sociedad colombiana durante décadas, se enchapa en oro como coloquialmente se dice.

### **La importancia de Ecopetrol**

Es común a las privatizaciones, y la de Ecopetrol no es la excepción, oír argumentaciones que siempre saltan cual liebre en la pradera. Se dice que se hacen porque es muy mal negocio para el Estado mantener el control sobre sus empresas. Y además se emplean todo tipo de eufemismos o de trucos para ocultar que lo que se hace es una privatización. Es común llamarlas “capitalizaciones”, “vinculación de un socio estratégico” y otras tantas palabrejas que cazan incautos, pero al final no ocultan la realidad, esa que siempre desenmascara los subterfugios.

Ahora, ¿qué es lo que se pretende privatizar? La Empresa Colombiana de Petróleos, por el tamaño de sus activos, es la trigésima sexta empresa más grande de América Latina. En Colombia es la más grande por activos, ventas y utilidades. En 2005 obtuvo utilidades del orden de los 1.400 millones de dólares, 3.8 veces más que las de Empresas Públicas de Medellín (EPM), 28.5 veces las de Colmotores, 31.9 veces las de Comcel y 146.8 veces las de la Exxon Móvil, esta última presente en áreas donde Ecopetrol desarrolla actividades. Al mismo año sus ventas ascienden a 6.682 millones de dólares, repartidas el 61% (2.917 millones de dólares) en el mercado interno y el 39 por ciento (2.813 millones de dólares) en exportaciones, y ambos rubros en el último año crecieron 21 y 15% respectivamente. Efectúa el 13 por ciento de las exportaciones totales del país, hecho que podría disminuirse en el corto plazo, pero que no eliminaría su supremacía en el mercado energético interno, al ser su principal actividad satisfacer las necesidades energéticas del país y todas las demás que implica el extraer derivados del petróleo. El que el 50 por ciento de las necesidades energéticas nacionales se cubran con petróleo y derivados la hace la punta de la lanza de la política en esta materia. Ser la administradora del 76 por ciento de las reservas que en hidrocarburos tiene el país (1.112 de los 1.454 millones de barriles de reservas totales), la reviste de mayor importancia, reservas que, además de ser 3.3 veces más de las que poseen las multinacionales, desde el 2000 se han reducido tres veces menos que las de los privados (-17 por ciento versus -46 por ciento). Volumen estratégico, porque la declinación de la oferta mundial de petróleo será revertida, en parte, con el desarrollo de las reservas actuales, pues los altos precios del crudo, que en el futuro no volverán a los niveles de principios de la presente década, hacen rentable la extracción de mayor crudo de todos los pozos en etapa de explotación, que junto a los desarrollos tecnológicos aumentarán los factores de recobro de estos y los de los campos maduros.

Posee también el 28 por ciento de los 4.866 kilómetros de la red nacional de oleoductos y es propietaria en compañía, del 55 por ciento de esta. Atiende el 100 por ciento de la demanda de combustibles por medio de las refinerías de Apiay, Orito, Barrancabermeja y Cartagena (en proceso de privatización). Estas dos últimas concentran más del 95 por ciento de la capacidad total de refinación. Es entonces la empresa con la más completa infraestructura de refinación y transporte en el país, a la que se le suma la poseída en el área petroquímica y la de investigación y desarrollo. Privatizar entonces la petrolera estatal, que se suma a medidas como la de firmar el TLC con Estados Unidos, traería consecuencias insospechadas frente a la pérdida de autosuficiencia petrolera que el país afrontará más pronto que tarde (la autosuficiencia se perderá 2009 o máximo en el 2011). Estamos frente a atentados contra la soberanía de los que Colombia no tenía noticia hace un siglo.

La predominancia de Ecopetrol se mantiene a pesar de verse golpeada por una política diseñada para debilitarla al extremo y aplicada en favor de los intereses de las empresas extranjeras. Veamos. En 1994 fue obligada a vender su participación en los Terpeles, quitándole sus canales de distribución y su participación en esta parte del negocio, que junto con el de la refinación constituyen los más rentables de la cadena del petróleo. Mediante la Ley 179 de 1994 le fue arrebatada su autonomía financiera, al atarla a las cuentas fiscales de la nación, sobre las que el FMI siempre hace control y abre paso a los intereses que representa, y se pone coto al desarrollo de los negocios estratégicos en manos de Ecopetrol. En 1997 se crea Ecogás (actualmente en proceso de privatización), quitándole el manejo de los gasoductos y la propiedad sobre ellos al escindir esta infraestructura de los activos de Ecopetrol, cuantificados en 900 millones de dólares. El gobierno emite el Decreto 1760 de 2003, con

el cual se regresa al contrato de concesión, se le escinde a Ecopetrol el manejo y administración del recurso petrolero, se crea la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH, a la que se le entrega la potestad para definir y ejecutar la política petrolera relegando a la empresa de tal actividad, se desobliga a las multinacionales de asociarse con la empresa y a la ANH, por efecto del Decreto 1760, le es transferida la información sísmica y geológica que Ecopetrol había acumulado a través de su historia. Mediante el documento Conpes 3245, de septiembre de 2003, se ordena que “los contratos de exploración y explotación celebrados hasta 31 de diciembre de 2003” podrán ser extendidos hasta su límite económico, definiendo la política de no reversión de los contratos de asociación, precisamente de aquellos con los que Ecopetrol se ha oxigenado desde la década del setenta, sin olvidar que la estatal nació de la reversión de un contrato de concesión que, de no ser por la lucha de los miles de patriotas, se hubiera llevado hasta el límite económico.

Fue así cómo, con tal política antinacionalista, no revirtieron a la nación una serie de contratos de asociación estratégicos y Ecopetrol no pudo, en representación de la Nación, ser la total dueña de estos al obligarla a mantener a las multinacionales como socias. Así, el contrato mediante el cual se extrae el gas de La Guajira, en asociación con la Chevron Texas, contrato que revertía el 31 de diciembre de 2004, se llevó hasta el límite económico, hecho que le está significando a la nación pérdidas de varios millones de dólares, no solo por la no reversión sino por las cláusulas leoninas que se incluyeron en la extensión. Sin contar las posibilidades que al contrato Guajira le da el desarrollo del gasoducto transcaribeño, que permitirá venta de gas a Venezuela y posiblemente a Panamá.

La misma historia se repite en el contrato Cravo Norte, que vencía el 31 de diciembre de 2007, en el que mediante asociación con la Oxy se extrae el petróleo de Caño Limón. La reversión permitía a Ecopetrol adicionar reservas y aplazar la compra de crudo a las asociadas a precios internacionales. Se estima que por la extensión la nación perderá más de 3.500 millones de dólares. También está el contrato Carare-Las Monas, donde se extrae crudo en compañía de Petrosantander, el cual revertía el 8 de febrero de 2006 y fue, al igual que los anteriores, extendido hasta su límite económico. A lo descrito se suma la reiterada negativa de otorgarle a Ecopetrol la autonomía financiera, hecho agravado al obligarla a competir en igualdad de condiciones con las multinacionales, a pesar de todas las restricciones legales de las que ha sido objeto. Ahora, el proyecto de Ley 113 Senado, puesto a consideración de la Comisión Quinta del Senado, entrega autonomía financiera a Ecopetrol, no para revertir la descrita antinacional política, sino por el contrario, para profundizarla, al dejar expedito el camino para su privatización.

#### **La contratación petrolera: de la defensa del interés nacional a la del extranjero**

En junio de 2003, dentro de las facultades extraordinarias que el Congreso concedió al Gobierno para reformar el Estado, se expidió el Decreto 1760, mediante el cual se transformó a Ecopetrol. Como uno de sus contenidos más retrógrados, se encuentra el de regresar al colonialista contrato de concesión. Ya la regresión se había impuesto en el Código de Minas y ahora se extendió a materias petroleras, despejando el camino para regresar a formas de contratación con las que se saqueó el petróleo del Magdalena Medio y el Catatumbo por parte de la Troco, la Colpet, la Texas y la Shell. Con la expedición del Decreto 1760, al país solo le quedan las regalías, un impuesto de renta que según Fedesarrollo es de -5 por ciento para la minería e hidrocarburos y unos salarios cada vez más bajos.

Desde que Myles Frechette fuera embajador de Estados Unidos en Colombia, al país se le venía exigiendo eliminar de su legislación petrolera la obligatoriedad para las empresas extranjeras de asociarse con Ecopetrol con miras a adelantar exploración y explotación de crudo y gas, obligación estipulada por la Ley 60 de 1969 y por el Decreto 2310 de 1974. Este último estableció el socio de Ecopetrol con empresas nacionales o extranjeras para adelantar todas las actividades concernientes a la explotación de hidrocarburos. El contrato original otorgaba una participación en los gastos de desarrollo y producción de 50-50 para la estatal y para las foráneas, quedando los costos de exploración a riesgo del asociado. Este contrato sufrió continuas modificaciones en sus casi 30 años de vigencia. Estuvieron dirigidas principalmente a alterar las proporciones en que se repartía la producción, siendo las más lesivas las establecidas por Pastrana, pues las llevaron a 70-30 en favor de los monopolios extranjeros. Cabe aclarar que durante la vigencia del Decreto 2310, no

siempre se aceptaron regresiones en la distribución. Ahora, siendo Margarita Mena de Quevedo ministra de Minas y Energía, se estipuló, como respuesta a las presiones de la USO y a los reclamos de la ciudadanía, un contrato que contemplaba la calidad y el volumen del yacimiento, de tal manera que llegó a corresponderle a Ecopetrol hasta el 75 por ciento. Hubo también algunos casos en los cuales las multinacionales aportaban el capital y Ecopetrol operaba directamente el contrato.

Los cuatro modelos generales de contrato petrolero estipulados desde 1990 le han entregado mayor participación a las empresas extranjeras en la renta petrolera, al dar mayor participación a las asociadas de Ecopetrol y menor a la nación al reducir el State Take, tecnicismo con el que se conoce la participación del Estado en la renta que genera el recurso petrolero. Incluso, sin tener presente la reforma introducida en 1999 por el gobierno del doctor Andrés Pastrana, el contrato ya era considerado competitivo en términos internacionales. Hecho reconocido por el gobierno en el Plan Energético Nacional 2003-2020 (pp.120), que al hablar de la reforma introducida por el gobierno del doctor Pastrana, dice: “Con las modificaciones realizadas a los términos contractuales, fiscales y de regalías, la contratación petrolera en Colombia es suficientemente competitiva”. Aun así el gobierno del doctor Álvaro Uribe Vélez introdujo la reforma más regresiva de toda la historia. Veamos brevemente los distintos contratos desde 1974.

La Universidad Nacional<sup>1</sup> estipula que entre 1974 y 1999 el State Take pasó de 79 por ciento a 82 por ciento, período en el que la contratación petrolera se hizo bajo tres modelos jurídicos<sup>2</sup>. En 1999 el indicador se redujo en 20 por ciento y se situó en 66 por ciento, que con el Decreto 1760 de 2003, cayó a 50.6 por ciento, diez puntos por debajo del promedio mundial, que es del 60 por ciento, según la ANH, a pesar que desde 1999 a 2005 el precio internacional del petróleo se ha multiplicado por cuatro. ¡El peor contrato petrolero del mundo! O bueno, ¡el mejor!, dirán los defensores de oficio de las multinacionales. Ya en el contrato tipo D, como se denomina al de la reforma del gobierno Pastrana, la Tasa Interna de Retorno, TIR, era de 53 por ciento después de impuestos y de 77 por ciento antes de impuestos, y si se tiene presente que la tasa efectiva de impuesto a la renta para la actividad petrolera es menor a cero, la TIR se iría más allá de las nubes. Cálculos de rentabilidad hechos sin tener presente la reforma efectuada en el gobierno del doctor Uribe, que con los precios actuales debe estar tocando estrellas, pues la Universidad Nacional toma como precio base 30 dólares el barril de crudo. Sumado a lo expuesto, Ecopetrol en 1999 calificó a Colombia como el segundo país más atractivo en América Latina, siendo Venezuela la mejor opción, conclusión a la que se llegó después de ver el factor de éxito en exploración y el tamaño de los campos.

Las reformas al contrato petrolero siempre tenían entre sus argumentaciones, y como la principal: el riesgo exploratorio. La industria petrolera es de alto riesgo. En Colombia, por ejemplo, la probabilidad de hacer un hallazgo es del 20%, pero incluso con estos niveles de riesgo la industria es altamente rentable. La rentabilidad de las inversiones petroleras que entre 1977 y 1990 se realizaron en Colombia, incluyendo las fallidas y las exitosas, es del 23%. Además, muchas de las multinacionales petroleras se encuentran entre las mayores empresas del mundo. Ahora, cada una de las reformas se aplicó con la argumentación del riesgo y de las garantías al inversionista extranjero, pues a este se le considera como el motor del desarrollo, argumentación que campea desde finales del siglo XIX y, aun así, nada que son las multinacionales el motor del desarrollo. Lo que se arguye es en esencia que nos haremos felices los colombianos si antes hacemos felices a los extranjeros. Teoría erigida para justificar las mejorías de la rentabilidad para las multinacionales, la reducción de la participación del Estado en la renta petrolera, la disminución progresiva de todos los impuestos. Pero, a pesar de las gabelas a las multinacionales, estas no hicieron lo que supuestamente harían. Mientras en 1989 se perforaron 50 pozos exploratorios (A3) y se efectuaron 12 mil kilómetros de sísmica en segunda dimensión (2D), en 1999 se perforaron 13 pozos exploratorios y menos de mil kilómetros de sísmica 2D. Dádiva tras dádiva oficial y no se exploró, porque a las multinacionales no les era interesante el país, por cuenta de los precios de petróleo y por hallarse concentradas en zonas de una geología menos compleja que la nuestra. Fue así como el país consumió sus reservas, al punto que hoy está ad portas de ser un importador de crudo, todo por esperar

<sup>1</sup> “¿Es Atractiva la Contratación Petrolera para la inversión privada en Colombia?” Barrios y Cárdenas, CID Universidad Nacional, 2005.

<sup>2</sup> Contrato Tipo A (1974-1989), Tipo B (1990-1994), Tipo C (1994-1999).

que la mano “amiga” de una multinacional, de esas mismas que están en Irak, lo salvará.

Tanto es así que en 1999 las compañías petroleras en todo el mundo reaccionaron drásticamente a los precios bajos observados durante 1998, y recortaron en un 22% las inversiones en exploración y producción. Simultáneamente comenzó un proceso sin precedentes de fusiones y adquisiciones entre compañías petroleras para reducir costos e incrementar la rentabilidad. Como resultado, solo un contrato de asociación fue firmado en Colombia durante 1999. Lo que es bueno para los extranjeros no siempre lo es para Colombia, y en la economía petrolera, mientras las multinacionales solo miran si somos o no rentables, nosotros tenemos que solucionar nuestros problemas energéticos o el país se para o por lo menos se ve abocado a dificultades económicas de grandes proporciones.

Ahora, ¿es el nuevo contrato petrolero, el de la “concesión moderna”, el responsable del auge exploratorio del país? Los auspiciadores de la reforma chistarán que sí, pero lo cierto es que son los altos precios del petróleo, con los cuales las compañías vienen encauzando su esfuerzo a incrementar la producción de campos y disfrutar en forma inmediata el impacto que los altos precios del petróleo tienen en sus márgenes de utilidad. La inversión de muchas de las compañías ha estado más orientada a todo aquello que mejore la rentabilidad inmediata y no al crecimiento futuro mediante la inversión en exploración. Por ello la actividad exploratoria se ha centrado en proyectos de bajo riesgo y alta rentabilidad que ofrecen áreas como la Cuenca de los Llanos Orientales. Son los precios y no el tipo de contrato petrolero lo que ha hecho rentable todos aquellos filones del negocio petrolero hasta hace poco desdeñados, como la extracción de varios tipos de crudos pesados y extrapesados, la exploración en algunas zonas sedimentarias, las arenas bituminosas y los combustibles líquidos provenientes de gas, entre otros.

#### **La propuesta del Gobierno**

El artículo 1° del proyecto de Ley 133 Senado establece que “una vez sean emitidas y colocadas acciones de la sociedad en cabeza de personas naturales o jurídicas, quedará organizada como una Sociedad de Economía Mixta de carácter comercial, del orden nacional, vinculada al Ministerio de Minas y Energía; se denominará Ecopetrol S. A”. Y en su párrafo agrega: “En cualquier caso, la Nación conservará la mayoría accionaria con derecho a voto de Ecopetrol S. A.”. Aunque el gobierno, por distintos medios, afirma que solo privatizará hasta el 20 por ciento, en su propuesta no limita la participación privada hasta este nivel, pues solo plantea que el gobierno conservará la mayoría accionaria con derecho a voto, más no diferencia a las acciones con derecho a voto de las acciones en circulación, abriendo la puerta para que con el tiempo el capital público se diluya. Y si fuera cierto que solo se venderá el 20 por ciento en la primera emisión, al empezar a cotizarse en la Bolsa de Valores de Colombia Ecopetrol, como producto de la reforma, quien garantizaría que en el futuro no habrán más ventas o emisiones de acciones, con las que el capital estatal en la empresa se diluirá en el futuro hasta quedar en desventaja frente a los socios privados.

Lo anterior obliga a hacer un paréntesis y hablar un poco de Petrobras, caso del que tanto se perora. Hasta 1995, Brasil prohibía la inversión privada en exploración y explotación de hidrocarburos, año en que mediante la enmienda constitucional No. 90 se permite el ingreso de capitales privados, nacionales y extranjeros, a la industria petrolera. La Ley 9478 (Ley de Petróleo) reglamentó la enmienda y desreguló el sector petrolero, que en su artículo 62 establece: “La Unión (Estado Federal de Brasil) mantendrá el control accionario de Petrobras con la propiedad y posesión de, como mínimo, cincuenta por ciento de sus acciones, más una acción del capital votante.” Artículo de gran similitud a lo propuesto por el gobierno colombiano. Hoy el Estado de Brasil posee el 55.7 por ciento de las acciones con derecho a voto en Petrobras, y el 32.2 por ciento del capital social. Desde 1997, cuando se realizó la primera emisión, la participación del Estado brasileño se ha venido disminuyendo y los privados han ganado mayor influencia en las decisiones de la petrolera. Ahora, desde que se inició el proceso de privatización de Petrobras, el ritmo de crecimiento de la inversión se ha mantenido en los niveles que se traían antes de 1997. La inversión, entre 1990 y 1996, creció 11.5 por ciento en promedio y entre 1997 y 2002 lo hizo en 12 por ciento. Los picos en la inversión están entre los años 1995 y 1994 con 40.5 por ciento, cuando aún era completamente estatal, y entre 2002 y 2001, 52 por ciento. Los aumentos recurrentes en la inversión en exploración y desarrollo de nuevos campos ha estado ligada en

parte a una decisión del Estado Federal de Brasil de obtener la autosuficiencia petrolera entre el 2006 y el 2007, producto de la influencia que aún mantiene en las decisiones de la empresa, pero su expansión también se explica en las necesidades de los privados de obtener altas tasas de rentabilidad, las que en la industria petrolera se sostienen si se efectúa inversión en exploración y desarrollo de pozos. Ahora, parte importante de los ingresos de Petrobras provienen de cobrar la gasolina más cara de América Latina, que incluso es de mayor precio que lo que vale el galón en Estados Unidos. Por último, hasta 1997 Petrobras tenía por misión garantizar el suministro de crudo y derivados para mantener en operación el aparato productivo brasileiro, pero una vez vinculado capital privado, su misión pasó a estar definida por la realización de negocios donde la rentabilidad sea la que prime por encima de las necesidades energéticas de Brasil.

El gobierno colombiano, para justificar lo injustificable, hace una presentación sesgada del asunto. Establece que él tiene una restricción fiscal, restricción definida por el FMI, que le impide inyectar recursos a la estatal. Y de hacerlo, tendría que subir la tarifa general del IVA del 16 al 24 por ciento. Además, los requerimientos de inversión de Ecopetrol equivalen al 130 por ciento de la inversión del Gobierno nacional central (*Portafolio*, 23 de octubre de 2006). Establece además que la privatización es el único camino posible para expandirse Ecopetrol y consolidar las áreas donde ya hace presencia. Y para variar, pone al inversionista privado como el salvador de Ecopetrol. ¡Vaya forma de tergiversar la realidad! Vivimos en un mundo donde lo que sobra es el capital y lo que escasea es el petróleo, justamente lo que tiene la empresa estatal. Se llega al extremo de decir que la privatización ayudará a consolidar la modernización comercial de una empresa que satisface en un 100 por ciento las necesidades de refinación y demanda de combustibles en el país. Pero en lo que sí es vigorosa la argumentación gubernamental es en ocultar que Ecopetrol posee 904 millones de dólares en inversiones temporales, que las transferencias a la Nación suman más de 3.100 millones de dólares las cuales se podrían reducir transitoriamente con el fin de copar las necesidades de inversión de la empresa, que en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera, FAEP, existen 1.455 millones de dólares, que Ecopetrol posee una solidez financiera envidiable, que su deuda es casi inexistente, que es la mayor poseedora de reservas del país, lo cual es un excelente respaldo en los negocios petroleros, que es un monopolio en la refinación y distribución de combustibles en el país, en fin, que posee cualidades que le permitirían captar recursos vía deuda o mantener su política de asociación en exploración y explotación con los privados. Y aun así, el gobierno se niega a reformar el Estatuto Orgánico del Presupuesto y darle a la empresa autonomía financiera sin recurrir a la privatización.

No se equivocaron quienes en el 2003, una vez expedido el Decreto 1760, señalaron que este era el preámbulo a la privatización, hecho reconocido, aunque sinuosamente, por los autores del proyecto 113 Senado, los ministros de Minas y Energía y de Hacienda y Crédito Público, al decir en la exposición de motivos: “Transcurridos tres años desde la reforma del año 2003, se concluye que la misma se quedó corta en lo relativo a dotar a Ecopetrol de las herramientas administrativas y del marco legal para desarrollar dentro de una atmósfera de competencia sus funciones netamente comerciales y empresariales”. Forma elegante de afirmar que el Decreto se quedó corto a la hora de buscar la privatización de la estatal, pero sí que allanó su camino.

Entonces, el señor presidente, el doctor Álvaro Uribe Vélez, en vez de tomar las decisiones que hay que tomar para que Ecopetrol haga lo que debe hacer, empezando por actuar con independencia del FMI, vuelve y se somete a este y decide la privatización de la Empresa, con lo que le da autonomía pero le arrebató su carácter estatal, así la venta sea del 20 por ciento. Además, la privatización será, como todas, a menos precio, porque de otra manera los privados no compran. Y lo de venderle al “sector solidario” es un puro taparrabos, porque tras ese calificativo están los fondos privados de pensiones, que en más del cincuenta por ciento controla el capital extranjero. Y por demás, eso de afirmar que el proceso de colocación de acciones hecho a través de la Bolsa de Valores de Colombia abrirá la puerta a que miles de colombianos compren acciones no deja de ser otra hoja de parra, porque el 74 por ciento del capital bursátil está en manos de cinco accionistas, aunque si un colombiano de a pie logra con todo el sacrificio comprar una acción, no dudarán en pavonearlo por todos los medios de comunicación. Por mucho que se oculte, Ecopetrol terminará en manos de extranjeros y tal vez en las de unos cuantos gatos criollos,

que por ser calanchines de intereses foráneos recibirán sus denarios, pero, sin lugar a dudas, aquí serán los intereses nacionales los que de nuevo, y por cuenta de calculados engaños, saldrán altamente lesionados.

**Conclusión**

Por lo expuesto, doy ponencia negativa al Proyecto de ley 113 de 2006 Senado, *por el cual se modifica la naturaleza jurídica de Ecopetrol S. A. y se dictan otras disposiciones*. Solicito entonces a la honorable Comisión Quinta del Senado de la República que actúe en consecuencia y archive el proyecto.

Del honorable Senador ponente,  
*Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez.*

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
 AL PROYECTO DE LEY NUMERO 125 DE 2006 SENADO**

*por medio de la cual se modifican los artículos 106  
 y 107 de la Ley 769 del 2 de agosto de 2002  
 y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, octubre 25 de 2006

Honorables Senadores

LUIS ALBERTO GIL CASTILLO

Presidente

JORGE HERNANDO PEDRAZA GUTIÉRREZ

Vicepresidente

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Senado de la República

Respetados Miembros de la Mesa Directiva:

En cumplimiento de lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, presento a consideración de los miembros de la Comisión Sexta Constitucional Permanente el presente informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 125 de 2006 Senado**, *por medio de la cual se modifican los artículos 106 y 107 de la Ley 769 del 2 de agosto de 2002 y se dictan otras disposiciones*.

**ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

El proyecto en estudio, presentado por los Honorables Senadores Miguel Pinedo y Rubén Darío Quintero, busca dar mayor movilidad al flujo vehicular y por ende acortar distancias, permitiendo una mayor velocidad en la zona urbana pasando de sesenta (60) kilómetros por hora, a ochenta (80) kilómetros por hora, y en las zonas rurales de ochenta (80) kilómetros por hora, a ciento veinte (120) kilómetros por hora.

Los ponentes argumentan, que los largos tiempos de permanencia en los trancones, tanto en los vehículos de servicio público y privado ha venido generando problemas de salud a las personas que quedan atrapadas en dichos trancones, por el lento flujo vehicular como el estrés, migraña, ansiedad, hipertensión, mal genio, entre otras.

**CONSIDERACIONES**

Analizada la argumentación citada, considero que esta no es válida, teniendo en cuenta la alta accidentalidad que se presenta en las carreteras nacionales y calles de nuestras ciudades, que según la información suministrada por el Fondo de Prevención Vial, en su libro "Accidentalidad Vial Nacional 2004" a La Superintendencia de Puertos y Transporte (Ministerio de Transporte), da como resultado que entre los años 2001 a 2004, se han producido 229.184 accidentes, en los cuales perdieron la vida 5.483 personas y dejó heridos a 35.914.

El Centro de Información Estratégica Vial de la Policía de Carreteras, informa que en el año 2005 se produjeron 1.048 accidentes, en los cuales perdieron la vida 798 personas y heridos 1.663. Hasta el 26 de septiembre del año en curso, se han presentado 851 accidentes dejando 851 personas muertas y 1.167 heridos.

La anterior información fue suministrada para el debate sobre seguridad vial que fue adelantado en esta comisión el pasado 10 de octubre del presente año, en el cual quedó demostrado que la medidas tomadas por el Ministerio del Transporte, no son suficientes, y hay mucha irresponsabilidad de parte de las empresas trasportadoras y sus conductores, que tanto dolor, tristeza y frustración han dejado a muchas familias.

**Proposición**

Con fundamento en las consideraciones anteriores, respetuosamente me permito rendir **Ponencia Negativa** al **Proyecto de ley número 125 de 2006 Senado**, *por medio de la cual se modifican los artículos 106 y 107 de la Ley 769 del 2 de agosto de 2002 y se dictan otras disposiciones*, y en consecuencia propongo su **Archivo**.

De los honorables Congresistas,  
 Senador de la República,

*Juan Manuel Corzo Román.*

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 485 - Jueves 26 de octubre de 2006  
 SENADO DE LA REPUBLICA

	<b>Págs.</b>
PONENCIAS	
Informe de ponencia y texto definitivo propuesto para primer debate a los Proyectos de ley numeros 040 de 2006 Senado, 02 de 2006 Cámara por la cual se realizan modificaciones al Sistema General de Seguridad Social y se dictan otras disposiciones, de origen gubernamental, y sus Proyectos acumulados: 01 de 2006 Cámara, 018 de 2006 Cámara, 084 de 2006 Cámara, 130 de 2006 Cámara, 137 de 2006 Cámara, 140 de 2006 Cámara, 141 de 2006 Cámara, 20 de 2006 Senado, 26 de 2006 Senado, 38 de 2006 Senado, 67 de 2006 Senado, 116 de 2006 Senado, 122 de 2006 Senado, 128 de 2006 Senado, 143 de 2006 Senado y el 01 de 2006 Senado, 087 de 2006 Cámara.....	1
Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 041 de 2006, Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 141 de 28 de junio de 1994 (Ley de Regalías), se introducen nuevos criterios al régimen aplicable para la determinación del precio base de liquidación de regalías del carbón y la conformación de deducibles de transporte, manejo y portuarios y se adicionan otras disposiciones.....	13
Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 65 de 2006 Senado, por la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnicas o deficitarias y se dictan otras disposiciones.....	17
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 092 de 2006 Senado por la cual se establece el Procedimiento Sancionatorio Ambiental.....	20
Ponencia para primer debate en Comisión Quinta del Senado de la República al Proyecto de ley número 113 de 2006 Senado por la cual se modifica la naturaleza jurídica de Ecopetrol S. A. y se dictan otras disposiciones.....	24
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 125 de 2006 Senado, por medio de la cual se modifican los artículos 106 y 107 de la Ley 769 del 2 de agosto de 2002 y se dictan otras disposiciones.....	28