



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVI - Nº 434

Bogotá, D. C., viernes 7 de septiembre de 2007

EDICION DE 40 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 113 DE 2007 CAMARA

por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política.
El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Agréguese un párrafo transitorio al artículo 125 de la Constitución, así:

Parágrafo transitorio. Durante un tiempo de tres (3) años contados a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la Comisión Nacional del Servicio Civil implementará los mecanismos necesarios para inscribir de manera extraordinaria y sin necesidad de concurso público a los servidores públicos que se encuentran en provisionalidad siempre y cuando durante cinco (5) años o más hayan desempeñado un cargo de carrera, con buen desempeño del servicio y que cumplan las calidades y requisitos exigidos para el desempeño del cargo. Igual derecho lo tendrán los servidores de las carreras especiales y de los sistemas específicos de carrera, para lo cual la entidad competente, dentro del mismo término adelantará los trámites respectivos.

Mientras se surte este procedimiento, se suspenden todos los trámites relacionados con los concursos públicos que actualmente se están adelantando y no se podrá iniciar ninguno.

Presentado por:

Representantes a la Cámara, Antioquia,

Germán Enrique Reyes Forero, Carlos Arturo Piedrahíta Cárdenas, Carlos Alberto Zuluaga Díaz, Mauricio Parodi Díaz.

Representante a la Cámara por Bogotá,

Carlos Germán Navas Talero.

Representante a la Cámara por Valle,

River Franklin Legro Segura.

Representantes a la Cámara,

Wilson Borja Díaz, Jorge Morales.

Representante departamento de Quindío,

Oscar Gómez Agudelo.

ASA, Alianza Social Afrocolombiana,

María Isabel Urrutia.

Honorables Senadores,

Gustavo Petro Urrego, Alexander López Maya, Jesús A. Bernal A.

EXPOSICION DE MOTIVOS

En Colombia desde el año 1957 se pretendió consagrar un sistema de carrera aplicable a la gran mayoría de servidores públicos y así lograr que las personas más meritorias previo concurso público accedieran a los cargos del Estado.

A su vez, la Constitución Política de 1991 mantuvo dicho propósito al consagrar en el artículo 125 lo siguiente:

“El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes”.

Esta norma que está desarrollada actualmente por la Ley 909 de 2004 tiene un fin loable, pues pretende que todos los empleos del Estado que no sean de libre nombramiento y remoción sean desempeñados por los mejores a través del concurso, y de esta manera hacer realidad los principios que inspiran la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

La Corte Constitucional ha definido el sistema de carrera administrativa en los siguientes términos:

“la carrera y el sistema de concurso de méritos constituyen (...) un sistema técnico de administración de personal y un mecanismo de promoción de los principios de igualdad e imparcialidad, en cuanto garantizan que a la organización estatal, y concretamente a la función pública, accedan los mejores y los más capaces funcionarios, descartándose de manera definitiva la inclusión de otros factores de valoración que repugnan a la esencia misma del Estado social de derecho, tales como el clientelismo, el favoritismo y el nepotismo”.

Debe recordarse que las leyes que han pretendido desarrollar el régimen de carrera en nuestro país a partir de 1991, en su orden son: La Ley 27 de 1992, la Ley 443 de 1998 y la Ley 909 de 2004, esta última actualmente vigente, todas con esa finalidad tan importante. Sin embargo, ese ideal no ha logrado materializarse por muchas razones entre las que destacamos la inexistencia de un régimen de transición que permitiera que personas que han venido prestando sus servicios satisfactoriamente, durante un buen tiempo, puedan inscribirse sin necesidad de presentar un concurso público.

Si bien es cierto que algunas normas pretendieron dar una protección especial a los empleados provisionales, también lo es que la Corte Constitucional reiterativamente ha considerado que en virtud de lo

dispuesto en el artículo 125 de la Carta Política no es posible obviar el concurso para acceder a la carrera y tampoco se pueden establecer condiciones más ventajosas para este personal frente a los demás aspirantes como lo analizaremos.

Creemos que el Constituyente en el año de 1991 debió haber consagrado un régimen de transición que hubiera mantenido para el personal vinculado la figura de la inscripción extraordinaria de manera transitoria, esto es para aquellas personas que durante algún tiempo (la normatividad derogada hablaba de 5 años) hubieran laborado en un cargo de carrera, así no hubieran concursado, es decir para los provisionales que demuestren que han cumplido cabalmente sus obligaciones. De esta manera no se presentarían situaciones a todas luces injustas de personas que tienen un amplio conocimiento de los aspectos relacionados con el cargo, lo desempeñan ejemplarmente, y por no superar las pruebas (muchas veces mal elaboradas) quedan por fuera de la entidad.

Los intentos que se han realizado para lograr la inscripción masiva en carrera han tenido muchos obstáculos y creemos que se seguirán presentando por la razón anotada. Para algunos es evidente que no se está compitiendo en igualdad de condiciones y de ahí que se presenten un sinnúmero de acciones legales tratando de impedir que concluya satisfactoriamente.

PRECEDENTES CONSTITUCIONALES

La Corte Constitucional ha analizado esta materia entre otras en las siguientes providencias: C-479 de 1992; C-195 de 1994; C-040 de 1995; C-041 de 1995; C-037 de 1996; C-030 de 1997; C-539 de 1998; C-808 de 2001; C-110 de 1999; C-109 de 2000; C-371 de 2000; C-486 de 2000; C-292 de 2001; C-954 de 2001; C-1177 de 2001; C-517 de 2002; C-714 de 2002; C-1079 de 2002; C-963 de 2003; C-969 de 2003 y C-077 de 2004.

ANTECEDENTES INMEDIATOS

De igual forma, la Corte Constitucional, en sentencia producida recientemente, la C-733 de 2005 estudió la constitucionalidad del artículo 56 de la Ley 909 de 2004 que señalaba.

“Artículo 56. *Evaluación de antecedentes a empleados provisionales.* A los empleados que a la vigencia de la presente ley se encuentren desempeñando cargos de carrera, sin estar inscritos en ella, y se presenten a los concursos convocados para conformar listas de elegibles para proveer dichos cargos, destinadas a proveerlos en forma definitiva, se les evaluará y reconocerá la experiencia, antigüedad, conocimiento y eficiencia en su ejercicio.

La Comisión Nacional del Servicio Civil adoptará los instrumentos para tal efecto.

En dicha providencia recordó los precedentes constitucionales consignados en las citadas providencias y al analizar el caso concreto señaló:

“*En el presente, si bien no se trata de una incorporación automática a la carrera, tratándose de la previsión de concurso abierto, la norma acusada sí consagra un trato distinto entre los aspirantes que se desempeñan en provisionalidad y los demás, pues prevé una evaluación adicional para los empleados nombrados en provisionalidad en cargos de carrera, a la fecha de la vigencia de la ley, y que aspiren a dichos cargos, que termina estableciendo a favor de estos una ventaja injustificada con respecto a los demás aspirantes, y por lo tanto violatoria del derecho a la igualdad y del derecho de acceso a cargos públicos.*”

El privilegio consiste en que a estos empleados, además de los factores comunes que se les tendrán en cuenta a todos los aspirantes, relativos a sus calidades académicas y experiencia, también se les toma en cuenta, de manera adicional, una evaluación de antecedentes, de experiencia, de antigüedad, de conocimiento y de eficiencia en el ejercicio del cargo para el cual se concursa, lo que representan una ventaja frente a quienes concursan y no se encuentran ocupando el cargo respectivo, según lo disponga la Comisión Nacional del Servicio Civil, la cual no se encuentra justificada”.

Estas son las razones que nos han motivado para presentar este proyecto de acto legislativo que modifica el artículo 125 de la Constitución Política al consagrar un régimen de transición que respete el derecho a miles de servidores públicos que desde hace 5, 10 ó 15 o más años, han venido desempeñando con responsabilidad un cargo de carrera así no hubieran concursado, es decir, lo que se pretende es permitir la inscripción extraordinaria para quienes actualmente tengan vinculación laboral, lo que implica que hacia el futuro todos los cargos necesariamente tienen que llenarse mediante el correspondiente proceso que implica el concurso público. Estamos convencidos de que si este hubiera sido el camino acogido por el Constituyente del 91 la gran mayoría de servidores estarían inscritos en carrera y el sistema probablemente estaría funcionando satisfactoriamente.

Por todo lo anterior, se pone a consideración el presente proyecto de acto legislativo para que sea analizado y, esperamos, adoptado, por el Congreso Nacional, para adicionar el artículo 125 de la Carta Constitucional de 1991, proyectándola hacia el nuevo milenio.

Representantes a la Cámara, Antioquia,

Germán Enrique Reyes Forero, Carlos Arturo Piedrahíta Cárdenas, Carlos Alberto Zuluaga Díaz, Mauricio Parodi Díaz.

Representante a la Cámara por Bogotá,

Carlos Germán Navas Talero.

Representante a la Cámara por Valle,

River Franklin Legro Segura.

Representantes a la Cámara,

Wilson Borja Díaz, Jorge Morales.

Representante departamento de Quindío,

Oscar Gómez Agudelo.

ASA, Alianza Social Afrocolombiana,

María Isabel Urrutia.

Honorables Senadores,

Gustavo Petro Urrego, Alexander López Maya, Jesús A. Bernal A.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 4 de septiembre del año 2007 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de acto legislativo número 113 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Germán Reyes* y otros.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 111 DE 2007 CAMARA DE REPRESENTANTES

por la cual se adiciona el Código Penal con el delito de fraude en encuesta o sondeo electoral.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Incorpórese al Código Penal como artículo 396 A la siguiente disposición:

Artículo 396 A. Fraude en encuesta o sondeo electoral. El que por cualquier medio manipule encuesta o sondeo de opinión sobre preferencias electorales o altere sus resultados o los divulgue sin verificar su

confiabilidad, incurrirá en prisión de uno a tres años. La pena se reducirá a la mitad si la alteración o divulgación hubieren sido culposas.

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

De los honorables Congresistas,

Representante a la Cámara por Bogotá,

Carlos Germán Navas Talero.

Representante a la Cámara por Antioquia,

Carlos Arturo Piedrahíta.

Representante a la Cámara por Valle,

River Franklin Legro Segura.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La manera contemporánea de hacer política y de motivar a los ciudadanos a participar de los certámenes democráticos ya no es a través de grandes concentraciones y mítines en la plaza pública sino mediante la confrontación en debates promovidos por los medios de comunicación y seguidos masivamente por los lectores, radioescuchas y televidentes.

Ese cambio en la manera de hacer política, ha llevado a los propios medios a obtener provecho de su activa participación como escenarios de facilitación de la realización de las campañas, invitando a los ciudadanos a expresar sus preferencias electorales antes de las elecciones en sondeos o encuestas de opinión.

En ese sentido, la adecuada medición de la opinión pública y la correcta divulgación de las intenciones de voto expresadas en esos sondeos o encuestas, van creando en el imaginario colectivo la idea de quién puede resultar ganador de la elección que aún no se ha producido, potenciando o restringiendo las opciones de los candidatos en disputa.

Por ello, una manipulación del proceso o de los resultados, que luego sea transmitida a la opinión, puede dar al traste con una candidatura que a pesar de contar con una mucha mayor intención de voto que la registrada por el medio, haga que la opinión pública se forme una percepción distinta y contribuya eficazmente a alterar la voluntad de los electores, ya que está demostrada la tendencia inconsciente de votar por el candidato que aparece como favorito en las encuestas, reafirmando lo que estas anticipaban.

Dado lo delicado que para la democracia representa en la actualidad que las mediciones de las preferencias electorales sean manipuladas, resulta pertinente para proteger mejor el bien jurídico de los mecanismos de participación democrática, introducir en el Código Penal un delito que castigue a quien manipule una encuesta o sondeo de opinión, altere sus resultados o los divulgue sin verificar su confiabilidad.

De los honorables Congresistas,

Representante a la Cámara por Bogotá,

Carlos Germán Navas Talero.

Representante a la Cámara por Antioquia,

Carlos Arturo Piedrahíta.

Representante a la Cámara por Valle,

River Franklin Legro Segura.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 4 de septiembre del año 2007 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 111 con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Germán Navas Talero, Carlos A. Piedrahíta* y otros.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 114 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual se implementa el Sistema de Registro Transaccional de Semillas, Producción Agrícola, Agroindustrial y se dictan otras disposiciones en esta materia.

Bogotá, D. C., 4 de septiembre de 2007

Doctor

ANGELINO LIZCANO RIVERA

Secretario General de la Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

En mi condición de Congresista y en uso del derecho que consagra el artículo 154 de la Constitución Política y 140 de la Ley 5ª de 1992, me permito poner a consideración del Honorable Congreso, el presente Proyecto de ley *por medio de la cual se implementa el Sistema de Registro Transaccional de Semillas, Producción Agrícola, Agroindustrial y se dictan otras disposiciones en esta materia.*

PROYECTO DE LEY NUMERO 114 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual se implementa el Sistema de Registro Transaccional de Semillas, Producción Agrícola, Agroindustrial y se dictan otras disposiciones en esta materia.

El Congreso de Colombia

DECRETA

CAPITULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1º. Objeto. Esta ley tiene por objeto la creación del Sistema de Registro Transaccional de Semilla, Producción Agrícola y Agroindustrial, donde se registrarán todos los eventos y procesos de la producción agrícola y agroindustrial de los diferentes cultivos autorizados por el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA.

Este registro deberá contar con la información de origen, calidad y tipo de material biológico de cada uno de los pasos en la producción y comercialización de los productos agrícolas que van desde la obtención de semilla hasta la disposición del producto para el consumidor.

Esto con el fin de acelerar el desarrollo del sector agrícola y toda la cadena agroindustrial frente a la globalización de la economía, estimulando a los agricultores en el uso de semillas e insumos de alta calidad, para agregar eficiencia y productividad a la competitividad y al agro nacional, factores que serán tenidos en cuenta para su comercialización, distribución y consumo, tal como lo exigen las legislaciones fitosanitarias en el mundo.

Artículo 2º. Vigilancia y control. El Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, será la entidad encargada de vigilar y autorizar la obtención, producción, comercialización, exportación, e importación de semillas, producción agrícola y cualquier otro material biológico a que haga referencia esta ley, de manera que el consumidor tenga la seguridad que el producto que está consumiendo tenga las características que se anuncian con base en la información obligatoria.

Artículo 3º. Calidad mínima requerida. Las semillas certificadas y seleccionadas y la producción agrícola nacional deberán tener las calidades y características que el Gobierno Nacional indique, el Instituto Colombiano Agropecuario velará por la calidad exigida.

CAPITULO II

Sistema de Registro Transaccional de Semilla, Producción Agrícola y Agroindustrial

Artículo 4º. Sistema de Registro Transaccional de Semilla y Producción Agrícola y Agroindustrial. Créese el Sistema de Registro Transaccional de Semilla, Producción Agrícola, Agroindustrial, a través de las cadenas productivas de los diferentes cultivos autorizados por el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA. Este registro deberá contar con la información de origen, calidad y tipo de material biológico a través de cada uno de los pasos en la producción y comercialización de los productos agrícolas que van desde la obtención de semilla hasta la disposición del producto para el consumidor.

Parágrafo. El presente mecanismo de control de semilla y producción agrícola y agroindustrial que trata esta ley no se opone ni depende de las acciones jurisdiccionales y de policía administrativa establecidas en la ley.

Artículo 5º. Titularidad. Este sistema de Registro Transaccional será administrado, vigilado y controlado por el Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial creado por la Ley 301 de 1996.

Este órgano deberá garantizar el acceso de cualquier persona natural o jurídica a cualquiera de los procesos sujetos a registro, con el fin de impedir el abuso de posición dominante y la práctica monopólica por parte de algunos agentes del ciclo agroindustrial, propendiendo por privilegiar las prácticas asociativas comunitarias que cumplan con todos los requisitos de origen, características y calidad exigidos para otorgar la calificación pertinente.

Artículo 6º. Actos sujetos a registro. El sistema de registro transaccional debe registrar los siguientes actos, que se dan a través de las diferentes etapas productivas del ciclo agrícola y agroindustrial:

1. Las cantidades de semilla certificada y seleccionada. Las personas naturales o jurídicas autorizadas para las actividades de obtención, producción y comercialización de semilla por el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, deben registrar en el Sistema Registro Transaccional de Semilla, Producción Agrícola y Agroindustrial la cantidad de semilla autorizada para ser producida, exportada, importada o comercializada. Este registro deberá tener en cuenta el tipo de semilla, sus características genéticas y de producción.

2. La compra o adquisición de semilla por parte del agricultor. La compra de semilla para la siembra que hace el agricultor al productor o comercializador de semilla ya sea nacional o extranjero, deberá ser registrada en el Sistema de Registro Transaccional de Semilla, Producción Agrícola y Agroindustrial.

3. La venta de la cosecha. La venta de la cosecha deberá ser registrada por cada una de las partes, vendedor y comprador. Acto en el cual se transfiere la cantidad de cosecha del registro del agricultor vendedor al comprador. Junto con la información de la cantidad de la cosecha, debe incluirse la información general de los insumos aplicados al cultivo, además del lugar en que se realizó la siembra y la descripción de hechos extraordinarios en el período del cultivo.

4. La disposición final de la cosecha por parte del comprador. El comprador de la cosecha debe registrar el objeto de su adquisición, el proceso industrial o la destinación final que hará de esta. Además de velar por el cumplimiento de las normas de carácter fitosanitario y de información correspondiente al consumidor final.

Parágrafo. En cada una de las etapas del registro al pasar de un eslabón de la cadena a otro se debe tener en cuenta que las cantidades disponibles para la venta deben ser consecuentes con las anteriormente registradas, así por ejemplo de una cantidad específica de semilla debe producirse una cantidad de cosecha. Estas cantidades serán establecidas por el Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial teniendo en cuenta criterios técnicos y geográficos, además de las pertinentes actualizaciones a causa de variaciones meteorológicas y estacionales a través de los diferentes períodos del año.

Artículo 7°. Personas sujetas a registro. Las personas naturales o jurídicas que realicen cualquiera de los actos contemplados en el artículo anterior deberán registrarse en el Sistema de Registro Transaccional de Semilla, Producción Agrícola y Agroindustrial, con su correspondiente número de identificación, según la naturaleza de la persona, de manera que su información se encuentre disponible en línea, para ser habilitado para realizar transacciones de compraventa de semilla, cosecha y producto final. Así como también debe servir para informar y establecer las condiciones genéticas de origen y de producción para el consumidor final.

Artículo 8°. Disponibilidad y acceso a la información. Este sistema de control estará disponible en red para todos los eslabones de la cadena productiva a través de Internet y vía telefónica con una línea única nacional. Así también podrá ser consultado por el consumidor doméstico.

La información consignada en este Sistema de Registro podrá ser requerida por cualquier órgano de control del Estado, para verificar la legalidad de las compras de cosecha y con fines de control tributario, aduanero y fiscal.

Artículo 9°. Consumidor final y exportación. Para los fines de Comercialización y Distribución al consumidor final, así como también como requisito de Exportación, debe estar disponible y visible la información suficiente para hacer seguimiento en el registro. Como medio para identificar el origen, procesos y calidad del producto.

Artículo 10. Excepción. Del Sistema de Registro Transaccional de Semilla y Producción Agrícola y Agroindustrial se exceptúan los cultivos domésticos de especies nativas y cultivos de pan coger.

CAPITULO III

Otras disposiciones

Artículo 11. Certificación y selección de semillas. El ICA será la entidad encargada de realizar la certificación y selección de semilla,

además de realizar todos los procesos de seguimiento a la obtención, producción, importación, exportación y comercialización de estos organismos biológicos.

Sin embargo, las personas naturales o jurídicas cuyos métodos y procesos estén aprobados y vigilados por el ICA, podrán por delegación producir las semillas certificadas o seleccionadas sin requerir la presencia obligatoria del ICA durante la producción.

Parágrafo. Sobre estos materiales biológicos, el ICA tendrá control y vigilancia en cualquiera de las etapas del Registro Transaccional de Semillas, Producción Agrícola y Agroindustrial a manera de verificar sus condiciones fisiológicas, morfológicas y las características genéticas que se describen en el momento de su comercialización.

Artículo 12. Protección a los derechos de obtención. El artículo 1° de la Ley 603 de 2000 que modificó el artículo 47 de la Ley 222 de 1995, quedará así:

Artículo 1°. Informes de gestión. *El Informe de Gestión deberá contener una exposición fiel sobre la evolución de los negocios y la situación económica, administrativa y jurídica de la sociedad.*

El informe deberá incluir igualmente indicaciones sobre:

1. *Los acontecimientos importantes después del ejercicio.*

2. *La exposición predecible de la sociedad.*

3. *Las operaciones celebradas con los socios y administradores.*

4. *El estado de cumplimiento sobre las Normas de Propiedad Intelectual, Derechos de Autor y los Derechos de Obtención de los Materiales Biológicos por parte de la sociedad.*

El informe deberá ser aprobado por la mayoría de votos de quienes deban presentarlo. A él se le adjuntará las explicaciones o salvedad de quienes no la compartieren.

Artículo 13. Adiciónese al artículo 3° de la Ley 301 de 1996 lo siguiente:

Artículo 3°. Integración. *El consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial estará integrado por:*

- *El Director de Acosemillas.*

Artículo 14. Adiciónese al artículo 4° de la Ley 301 de 1996 el numeral "m" que quedará así:

Artículo 4°. Funciones. *Las funciones del Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial son las siguientes:*

m) *Administrar, vigilar y controlar el Sistema de Registro Transaccional de Semilla y Producción.*

Artículo 15. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Artículos transitorios

Artículo transitorio 1°. Plazo para la implementación. El Sistema de Registro Transaccional de Semilla, Producción Agrícola y Agroindustrial se aplicará plenamente al inicio del segundo año posterior a la promulgación de esta norma.

Artículo transitorio 2°. Capacitación y promoción. Las personas naturales o jurídicas dedicadas a la obtención, producción y comercialización de semillas, las agremiaciones de productores y los diferentes proveedores de insumos agrícolas coordinados por el Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial deberán realizar las campañas pertinentes de capacitación y promoción del uso de este Sistema de Registro.

De los honorables Congresistas,

Representante a la Cámara, Departamento del Tolima, Partido Conservador,

Iván David Hernández Guzmán.

Senador de la República, Partido Conservador,

Luis Humberto Gómez Gallo.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Introducción

La actividad agrícola en Colombia ha sido por muchos años sustento fundamental de nuestra economía, y aunque ha habido en nuestro

país cierto auge industrial, la agricultura siempre termina sustentando el crecimiento del producto interno bruto y otros indicadores macro económicos.

La calidad y competitividad de este sector productivo ha venido aumentando con la implementación de nuevas técnicas y tecnologías que han ido depurando los procesos y saberse de nuestros agricultores. Iniciativas de agremiación y cooperación entre las diferentes cadenas productivas han redundado en mejores posibilidades para los agricultores, y vale la pena resaltar en este campo que Colombia ha sido por años líder en la implementación de modelos de este tipo, como lo es la Federación Nacional de Cafeteros.

Además de lo anterior, el país durante décadas también fue líder en la ejecución de legislaciones que motivaron a una agricultura moderna. Casos tales como la imposición del uso de semillas certificadas sujetas a la posibilidad de aprobación de crédito, se abogaba también por la necesidad de la adecuación de suelos y estimulábamos con recursos y exenciones tributarias la modernización de las infraestructuras rurales.

Sin embargo en la actualidad la legislación y el estado se encuentran en deuda con el agro nacional. La apertura económica y los fenómenos globalizadores de nuestro tiempo han gestado la necesidad imperiosa de dotar de nuevo a nuestros agricultores de herramientas e iniciativas que los impulsen a mejorar sus procesos, de tal forma que le hagan accesibles los mercados internacionales, teniendo en cuenta que además de esta accesibilidad necesitamos que al penetrar los mercados foráneos estar dotados de unos procesos y métodos técnicos que nos hagan competitivos y eficientes.

Junto con lo anteriormente expuesto, aparecen ciertas exigencias de carácter informativo y fitosanitario, que comunican a un consumidor habido de productos sanos y amigables con el medio ambiente sobre la procedencia, calidad y procesos a los que han sido sometidos sus alimentos, y sin cumplir con estos requisitos, será imposible el acceso real a los mercados internacionales que tienen estos puntos como indispensables a la hora del consumo.

Objeto y conveniencia

Este proyecto de ley tiene como objeto la implementación y aplicación de un Sistema de Registro Transaccional de Semilla, Producción Agrícola y Agroindustrial que haga surgir la necesidad en los agricultores y proveedores de insumos agrícolas de utilizar y mejorar las técnicas y tecnologías existentes, además de la aplicación de nuevos métodos y recursos que pone a disposición el mundo actual, a manera de satisfacer las necesidades de los consumidores, que buscan día a día productos de mejor calidad y que representen las bondades de un producto sano y amigable con el medio ambiente.

Además de esto se busca proteger al agro nacional de fenómenos distorsionadores del mercado que perjudican en gran medida a los pequeños y medianos agricultores, como lo es el contrabando, pues de esta forma se puede hacer seguimiento y control a todas las cadenas productivas vinculadas con la agricultura, impidiendo el acceso de materiales y materias primas de dudosa procedencia.

Sumado a lo anterior Colombia se está igualando a muchos países que vienen endureciendo sus legislaciones en materia fitosanitaria y de control de calidad en los alimentos, haciéndose altamente competitivo a nivel internacional en lo que a exportación de alimentos se refiere.

Además el articulado del proyecto de ley está insertando algunas normas que buscan proteger y consolidar algunos derechos de los obtentores de semillas, encargados de la investigación y obtención de nuevas variedades e híbridos que enriquecen y facilitan la labor del agricultor común de nuestro país.

Constitucionalidad

Colombia es un Estado Social y de Derecho, que busca ante todo una intervención favorable a los menos favorecidos, para brindar condiciones de igualdad a todos los ciudadanos del país. Es por este motivo, que iniciativas como esta son de buen recibo en el marco constitucional de nuestro país, pues ayudan a solventar la inmensa deuda que tenemos

con las áreas rurales, que han sido afectadas por años y años de violencia y recesión económica.

Frente a las distorsiones posibles causadas por la globalización de la economía, lo que estamos haciendo es brindar y dotar de mejores oportunidades de acceso a los agricultores, en el marco de la iniciativa privada, avalada en el artículo 333 de la Carta, siendo conscientes con todo esto de la favorabilidad al bien común; que se vera reflejado en un aumento del empleo y el bienestar social de la población rural en Colombia.

Exposición del articulado

El articulado de este proyecto de ley ha sido dividido en tres capítulos, de forma tal que se abarquen por completo la totalidad de los temas y las iniciativas que se plantean.

Capítulo I, Trata las disposiciones varias, que abren el camino para plantear y crear el Sistema de Registro Transaccional de Semillas, Producción Agrícola y Agroindustrial. El artículo primero menciona los objetivos que traza el proyecto, la meta que se planea alcanzar con la implementación del Sistema de Registro Transaccional y con otras normas que este proyecto de ley presenta. Teniendo plena conciencia de las complejas y diversas situaciones que plantea el contexto macro económico mundial a partir de la globalización de la economía.

Artículos 2° y 3°. En el marco del proyecto se hace necesario traer a colación el tema de vigilancia y control de los diferentes organismos biológicos comprometidos en las cadenas productivas, para aclarar que como hasta ahora lo ha venido haciendo, el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, será la entidad encargada de dictar políticas de control y vigilancia de todo el sector agropecuario nacional. Además resulta pertinente continuar con estas tareas en cabeza de un tercero neutral, como lo es un organismo gubernamental, que ofrezca a todos los interesados las garantías necesarias, dirigidas a brindar igualdad a los participantes de la producción. En este mismo sentido avanza el artículo tercero, que al igual que el segundo coloca en cabeza del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, todo lo concerniente a los parámetros a seguir respecto de las calidades y características que se exigirá a toda la actividad agropecuaria nacional.

El Capítulo cuarto de esta iniciativa presenta lo que deberá ser el Sistema de Registro Transaccional de Semilla, Producción Agrícola y Agroindustrial. A partir del artículo cuarto se inicia la descripción del Sistema como tal. En este se registrará el proceso de producción, desde cada uno de los momentos en que se dan transacciones con los organismos biológicos, deberá incluir datos tales como características de origen, genéticas y datos de producción e insumos utilizados. El artículo contiene además un párrafo que aclara los alcances y limitaciones en cuanto a acciones jurisdiccionales y de policía administrativa que pueden aparecer en el marco de la producción agrícola.

En el artículo 5° se establece que el Sistema de Registro quedará en cabeza del Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial, pues este ente agrupa numerosas agremiaciones, grupos y entes gubernamentales, que juntos garantizan imparcialidad en su ejecución, con el fin de no privilegiar posición alguna de cualquier actor del mercado. Es además pertinente por lo delicada de la información que se deberá manejar. Los artículos 6° y 7° tratan sobre las personas y actos sujetos a registros. Estos constituirán los momentos en los cuales se deben registrar los movimientos. Con esto resulta conveniente aclarar que para cada paso se podrá reglamentar la información requerida pertinente. Es oportuno en este artículo hablar del párrafo del artículo sexto, que expresa la forma lógica en que deberá transcurrir la cadena productiva, ya que debe haber consecuencia entre los diferentes registros, evitando la aparición de producciones de dudosa procedencia, que podrían no cumplir con los requerimientos que los entes encargados deseen imponer.

Los artículos octavo y noveno tratan sobre la disponibilidad de la información, y de cómo esta podrá ser ingresada. En pleno siglo XXI, con los recursos tecnológicos existentes, consideramos que efectivamente se dan las facilidades para implementar el Sistema de Registro mediante Internet y por línea telefónica, un número gratuito único nacional que facilite el acceso a todos los sujetos de la cadena. El segundo

inciso del artículo 9° trata un punto altamente beneficioso para el país, como es el hecho de que los organismos estatales tendrán la posibilidad de comparar de manera paralela la información de sus registros fiscales y tributarios con los de la producción, pudiendo controlar muchas veces la evasión que se produce en el marco de las actividades agrícolas. También se abre camino a la posibilidad de un control aduanero muy eficaz, que podría acabar de tajo, sino con la totalidad, con una buena parte del contrabando de productos agrícolas, que tanto daño le hace al sector rural del país. El artículo 9° describe los alcances y beneficios del sistema con respecto al consumidor final, que en adelante, contara con la seguridad de conocer de manera clara el origen de los alimentos que esta consumiendo. Este requisito es indispensable en las legislaciones fitosanitarias de muchos países del mundo, que además exigen este tipo de información con fines de recibir productos importados. Con esto por tanto Colombia adquiere la capacidad de exportar su producción agrícola abriendo nuevos mercados y horizontes a la agricultura nacional.

La excepción de que trata el artículo décimo quiere salvaguardar en cierta forma algunas costumbres y facilidades para el pequeño agricultor, y la producción doméstica, así también la posibilidad de ser aplicado en territorios especiales como resguardos indígenas que utilicen sus cultivos para el consumo local. La realidad es que junto a las grandes, medianas y pequeñas producciones agrícolas con fines lucrativos, hay otras microproducciones que se dan con naturaleza de pan coger, costumbre que se da en nuestras áreas rurales y que debe continuar sin obstáculo de cualquier naturaleza, ya que genera una disminución en los costos de las familias que habitan nuestros campos.

El capítulo tercero abarca las demás disposiciones pertinentes para la implementación del Sistema de Registro y otras iniciativas relacionadas que trae este proyecto. El artículo 11 quiere de forma clara y breve el tema de la certificación y selección de semillas, brindando rapidez a un proceso dispendioso, que necesita agilidad, para llegar al consumidor cuando este lo necesita. Lo que se busca es que además de que Instituto Colombiano Agropecuario sea la entidad encargada de estos procesos, esta pueda también avalar, los procesos y personas dedicadas a esta actividad, para agilizar y posibilitar una mayor eficiencia. Todo esto en el marco del respeto por las normas y cánones establecidos por la autoridad pertinente al respecto de estas actividades. Junto a lo anterior se le incluye el mandato legal al Instituto Colombiano Agropecuario, para que realice seguimientos y controles en cada etapa de la producción, para verificar la calidad de la semilla, y aplicar correctivos rigurosos ante los incumplimientos.

Artículo 12. Protección a los derechos de obtención. Quiere esta norma modificar el artículo 1° de la Ley 603 de 2000 que trata sobre el contenido de los informes de gestión en las sociedades comerciales. En ellos se había incluido una declaración de parte del representante legal sobre el cumplimiento de las normas de propiedad intelectual, quiere este artículo además sumar a las sociedades pertinentes la obligación de declarar también su estado de cumplimiento de las normas de obtención de materiales biológicos. Cosa que pone en igualdad de condiciones a todos los titulares de derechos de autor y propiedad industrial.

Los artículos 13 y 14. Tratan de algunas reformas pertinentes a la Ley 301 de 1996 que crea el Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial, con el fin de que puedan ejercer la función de administrar y controlar el Sistema de Registro Transaccional de Semilla, Producción Agrícola y Agroindustrial.

El artículo 15. Trata la vigencia de la ley, dando paso a dos artículos transitorios que aquí explicaré. El artículo transitorio primero establece un plazo de implementación del Sistema de Registro, que a su paso hará obligatorio el registro de todos los actos y sujetos especificados en los artículos 6° y 7°. Esto es de vital importancia si consideramos que se requerirá además de la misma puesta a punto del Sistema el tiempo pertinente para que los agricultores se pongan al día con las necesidades y requerimientos tecnológicos que lleva consigo la nueva norma. A renglón seguido el artículo transitorio segundo quiere imponer la obligación a los productores de insumos y a los gremios de colaborar en la promoción y capacitación para cumplir con las nuevas obligaciones que lleva consigo el mercado.

Firmas del proyecto de ley por medio del cual se implementa el Sistema de Registro Transaccional de Semillas, Producción Agrícola, Agroindustrial y se dictan otras disposiciones en esta materia.

De los honorables Congressistas...

Representante a la Cámara, Departamento del Tolima, Partido Conservador,

Iván David Hernández Guzmán.

Senador de la República, Partido Conservador,

Luis Humberto Gómez Gallo.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 4 de septiembre del año 2007 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 114 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Iván David Hernández* y honorable Senador *Luis Humberto Gómez*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 115 DE 2007 CAMARA

por la cual se establece una pensión mínima mensual no contributiva de sobrevivencia para el adulto mayor y personas en condición de discapacidad severa y mental profunda y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Pensión no contributiva de sobrevivencia para adulto mayor. El Gobierno Nacional establece una pensión no contributiva de sobrevivencia para los adultos mayores de los estratos I, II y III que cumplan los requisitos siguientes:*

- a) Ser colombiano;
- b) Tener sesenta y cinco o más años de edad;
- c) Haber tenido residencia permanente en Colombia en los estratos 1, 2 o 3 y acreditarlo mediante certificación del alcalde municipal o local donde haya mantenido su residencia en los 5 años anteriores a la fecha en que presentó la solicitud de pensión que autoriza esta norma;
- d) Carecer de rentas o ingresos propios o permanentes que garanticen su subsistencia;
- e) Que hayan residido durante los últimos cinco años a la edad requerida en este proyecto para acceder a la pensión, en una institución sin ánimo de lucro para la atención de ancianos indigentes, limitados físicos o mentales. En este evento, parte de la pensión se pagará a la respectiva institución.

Parágrafo 1°. Los directores de hospitales públicos de la localidad donde tenga domicilio la institución a que alude el literal e) debe certificar la permanencia del anciano. Tendrá consecuencias penales y disciplinarias para el funcionario si incurre en falsedad al expedir las certificaciones a que se refiere esta ley.

Artículo 2°. *Pensión no contributiva de sobrevivencia para personas en condición de discapacidad severa y mental profunda.* Tendrán derecho a la pensión, prevista en el artículo anterior, las personas mayores de 50 años en condición de discapacidad severa y mental profunda clasificadas en los estratos I, II o III y que para sobrevivir dependan de otras personas.

El nivel de discapacidad será determinado por la junta médica del hospital de la red pública donde la persona es atendida. Además deberá acreditar las mismas exigencias previstas en los literales a), c), d) y e) del artículo 1° de esta ley.

Artículo 3°. *Monto de la pensión no contributiva de subsistencia. La pensión mensual no contributiva de sobrevivencia para los adultos mayores de 65 años y personas en condición de discapacidad severa y mental profunda, será el equivalente al 50% del salario mínimo legal mensual vigente.*

Artículo 4°. *Fuente de recursos.* Los recursos con que se financian esta pensión provienen de los fondos reservados para atender las obligaciones fijadas en el artículo 257 de la Ley 100 de 1993, el *de la Subcuenta de Subsistencia creada en la Ley 797 de 2003* los previstos en el Plan de Desarrollo y los que para el futuro apruebe el Congreso Nacional.

Artículo 5°. *De la atención del discapacitado y del adulto mayor.* Fuera de las instituciones oficiales que los gobiernos nacional, municipal y departamental hayan dispuesto con esta finalidad, habilitense las instalaciones de todos los salones comunales de Colombia para que los estudiantes de geriatría, ciencias sociales, educación física y recreativa, puedan realizar allí y dentro de sus especialidades, sus respectivas pasantías.

Artículo 6°. *Vigencia.* La presente ley rige al momento de su publicación y deroga aquellos artículos de la Ley 100 de 1993, con sus modificaciones y reglamentaciones, que le sean contrarias.

Representante a la Cámara por Bogotá,

Pablo Enrique Salamanca Cortés.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Congressistas:

El Proyecto de ley que en esta ocasión presento a la consideración del Congreso responde a un imperativo vital y constitucional que el Estado no puede seguir soslayando en forma irresponsable. Mediante esta iniciativa en algo la sociedad retribuye una deuda social con los adultos mayores de sesenta y cinco (65) años, que pertenecen a los estratos sociales 1, 2 y 3 y que carecen de ingresos o patrimonio propios reconociéndoles una pensión no contributiva de sobrevivencia, equivalente a medio salario mínimo. Esta pensión se extendería a la población mayor de 55 años con discapacidad severa y mental profunda, que igualmente carezcan de ingresos o patrimonio propios y además pertenezcan a los estratos 1, 2 y 3.

POBLACION BENEFICIARIA

Inexplicablemente el censo efectuado por el Dane no estableció cuántos ancianos mayores de 65 años carecen de seguridad social en pensiones. Existen solamente unas inconexas estadísticas elaboradas por instituciones públicas y privadas diferentes al Dane que nos permiten intentar una aproximación al tamaño de las obligaciones que el Estado asumiría de tramitarse favorablemente este proyecto de ley, tal circunstancia obliga a concluir que al Estado colombiano no le interesa, ni como dato estadístico, la situación de los ancianos ni de los discapacitados en condiciones de alta vulnerabilidad.

a) De los mayores de 65 años en los estratos 1, 2 y 3

El Dane certifica que entre los 65 y 115 años en Colombia existe una población de 2'617.257 ciudadanos, de los cuales 966.974 son casados (anexo copia de certificado). Sobre estos ancianos no hay información clasificada sobre su situación socioeconómica.

El SEGURO SOCIAL, a junio de 2007, certifica que tiene 778.541 pensionados (anexo copia de certificado) y que 370.889 de esos pensionados, tienen más de 65 años (anexo copia certificado).

El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (**Fiduprevisor**) certifica que, con fecha 9 de julio de 2007, tienen 87.343 pensionados de los cuales 12.195 son mayores de 65 años (anexo copia de certificado).

Caprecom tiene 22.267 pensionados, de los cuales 9.436 tienen más de 65 años y 7.937 de estos son casados (anexo certificación).

El **Foncep** o Fondo de Prestaciones económicas, Cesantías y Pensiones del Distrito Especial de Bogotá certifica que actualmente tienen 14.163 pensionados, de los cuales 9.913 tienen más de 65 años (anexo copia de certificado).

La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, EAAB, certifica, con corte a 31 de mayo de 2007, que tienen 3.651 pensionados de los cuales 1.410 tienen más de 65 años (anexo copia de certificado).

Fondo de Previsión Social del Congreso, Fonprecon, certifica 2.031 pensionados, de los cuales 1.084 tienen más de 65 años;

Dirección de Pensiones del Departamento de Cundinamarca, Consorcio Fidupensional, certifica 9.720 pensionados.

Caja de Retiro de las Fuerzas Militares certifica que 32.588 figuran en la nómina de retiro. De ellos 8.629 tienen más de 65 años y de estos últimos 7.883 son casados.

Los pensionados de la Caja de Retiro son 108 y con más de 65 años 68, todos los cuales son casados. Cuando este proyecto sea ley de la República habrán aumentado esos guarismos.

Muy pocas de las citadas entidades establecen el estado civil de los pensionados, aunque, por lo visto, más del 90% de los ancianos mayores de 65 años tiene una compañera/o permanente o cónyuge o alguien de su edad o muy próximo que pueda eventualmente sustituirlo en la pensión. A ellos habría que excluirlos como población objeto del proyecto.

Habría que excluir también de los beneficios de este proyecto de ley a:

Los pensionados mayores de 65 años de los Fondos Privados de Pensiones y los de otros Fondos de Pensiones Territoriales de municipios y departamentos, los de sus empresas o entidades descentralizadas y los de empresas particulares, ya que algunas tienen sus propios regímenes pensionales.

También a la población mayor de 65 años que pertenecen a los estratos 4, 5 y 6. Del mismo modo a los ciudadanas/os mayores de 65 años de los estratos 1, 2 y 3 que tengan ingresos y rentas propias. Con esas cifras, por lo menos, excluiríamos al 80% u 85% de la población mayor de 65 años, que registra el Dane.

El número de pensionados que relacionan las precitadas entidades asciende a 952.912 ciudadanos. Ahora bien, el Dane certifica que 1'249.880 mayores de 65 años son casados o viven en pareja.

Procesando estas cifras, más otras que se presentarán en el desarrollo de esta exposición, tendríamos que la población mayor de 65 años, potencialmente beneficiaria de este proyecto, oscila entre 200.000 y 300.000 ciudadanos.

b) De los discapacitados

La discapacidad es cualquier limitación física o mental permanente que impide a una persona incorporarse plenamente a la actividad social, cultural, laboral o productiva. Desde luego existen unas limitaciones de más amplio espectro y severidad que incapacitan totalmente a las personas para desplegar cualquier actividad condenándolas por esa causa a depender de otros para su subsistencia.

Si a la situación de dependencia le sumamos la falta de ingresos y fuera de eso la negación del Estado para acudir a su ayuda y protección, tendríamos que concluir que, de hecho, las autoridades de Colombia condenaron a esta población a la muerte o a la mendicidad.

Inaceptable que el Estado o sus órganos de poder político se declaren incapaces de proteger a la citada población coartándoles el derecho a la vida pues les ha negado cualquier forma de ingresos como los que propone este proyecto. De resignarnos a tan anómala situación se consagraría la inoperancia y absoluta irresponsabilidad del Estado frente a las obligaciones materiales y concretas consagradas en la Constitución Política.

Conforme a la información del Dane titulada "*Registro para localización y caracterización de las personas con discapacidad*", al año 2005 en Colombia registran 2'625.033 personas con alguna limitación o discapacidad, de las cuales 1.2 millones aproximadamente son mayores de 50 años. Esta información no está por estrato social, ni por niveles de dependencia, ni por ingreso, ni por la naturaleza de la incapacidad. Luego la población a beneficiar no asciende a más de 150.000 personas si se tiene en cuenta que solamente beneficia a quienes dependen de terceros para su movilización, pertenezcan a los estratos citados y fuera de esos carezcan de ingresos y rentas.

JUSTIFICACION SOCIOECONOMICA Y FUENTE DE RECURSOS

Colombia es la décima primer nación más inequitativa del mundo, esto es que sus habitantes no tienen acceso a la seguridad social, a los servicios públicos, al empleo, a la vivienda (**El Tiempo 8 de septiem-**

bre de 2005). Según el Banco Mundial, más del 60% del empleo en Colombia es informal, es decir que viven del rebusque (**Noticiero CM& 29 de mayo de 2007**). En 2001 cotizaban al Seguro Social 1'017.134 hombres y 720.414 mujeres, mientras que a diciembre de 2006 lo hacían 952.498 hombres y 614.714 mujeres (**anexo certificado**). O sea que el desempleo realmente sí ha crecido. La Seguridad Social no cubre ni al 30% de los colombianos y en materia pensional la situación es más dramática.

Las personas mayores, de los estratos 1, 2 y 3, que no obtuvieron pensión seguramente se debió a que no tuvieron empleo o estuvieron todo o parte del tiempo de su vida productiva en la informalidad o en el rebusque, tal estado de cosas no es atribuible al individuo sino a unas políticas macroeconómicas ineficaces por parte de los sucesivos gobiernos.

El concepto de pensión en Colombia se halla asociado a un ahorro que el trabajador realiza en concurrencia con su empleador, durante un determinado tiempo, el cual se le retorna en mensualidades, luego de cesar en su empleo por cumplimiento de requisitos para reconocerle a perpetuidad tal derecho.

La pensión así vista, es entonces solo un privilegio excluyente para quienes solamente tuvieron la oportunidad de empleo estable. Al anciano, carente de ingresos, nuestra Constitución peyorativamente lo denomina indigente y solo le autoriza unos ingresos denominados auxilios o subsidios o almuerzos (**artículo 48 C.P.**) los cuales connotan una relación mendicante y humillada, pues la percepción es la misma de quien recibe dádivas del Estado o del gobernante y no la de un individuo sujeto de derechos a quien se le debe proteger su vida y la seguridad social.

La pensión es parte de la seguridad social y es exigible en el mismo plano y apremio con que se reclama la intangibilidad de la vida o de la salud.

La pensión que mediante esta ley se autoriza es una forma de subsidio o subvención solo que, por las razones expuestas, se le quita la denominación citada. El constituyente es generador de derechos y tiene la potestad de fijar fronteras y definiciones para el ejercicio de los mismos.

La orientación económica es responsabilidad del Estado, luego son los desaciertos de este quien les impide a muchos colombianos el ejercicio del derecho al empleo y a la Seguridad Social SS en salud y pensiones. La mayoría de los colombianos durante toda su vida han estado desprotegidos, luego mal puede el Estado, que nunca les ha dado nada, ni siquiera oportunidades, excluirlos de la SS en el momento más crítico de su existencia, cuando se ha perdido por completo la capacidad laboral o al menos la posibilidad de un empleo. Eso es condenarlos a la marginalidad, al hambre, a la muerte o a la mendicidad. ¿Puede alguien hacer predicar o hacer apología de la total irresponsabilidad del Estado frente a los mayores?

Observando las cifras oficiales debemos concluir que la población favorecida por el proyecto no asciende a más de 300.000 o 400.000 colombianos con sus compañeros o compañeras permanentes.

Al asignársele medio salario mínimo a cada uno la obligación no ascendería a más de \$88 mil millones, que no causaría la ruina del Estado máxime que el Plan de Desarrollo "Estado Comunitario, desarrollo para todos" contempla "destinar recursos para dar subsidios a un millón de adultos mayores" (pág. 545 id.). Lo que se propone el proyecto en cuestión es más objetivo y consistente con las cifras oficiales ya que tiene en cuenta solamente al adulto mayor realmente necesitado.

Esta iniciativa no busca crear nuevas obligaciones sino redistribuir las que se planean y las ya existentes, incluso, atendiendo las estadísticas del Dane, por ninguna parte aparecen 1.5 millones de ancianos necesitados de subsidios.

El periódico "El Tiempo", de 23 de agosto de 2007, en una dramática crónica sobre el abandono de los mayores de 65 años, esto expresaba:

*"Diana Arenas directora de seguridad económica y pensiones del Ministerio, explica que este año están asignados **430 mil millones de pesos para financiar dos programas: el de Protección al Adulto Mayor** y el Juan Luis Londoño de Bienestar Familiar, el primero entrega subsidios que oscilan entre 40 mil y 75 mil pesos mensuales a adultos mayores en extrema pobreza y el del ICBF les brinda almuerzos calientes durante casi todo el año o mercados a otros 400 mil beneficiarios" (El subrayado el mío).*

Aquí hay un grave problema de inconsistencia en las cifras; rigurosamente y atendiendo las cifras del Dane no hay 400 mil viejitos y discapacitados en estado de indigencia.

La exigencia de recursos que plantea este proyecto ES EL EQUIVALENTE AL 15% o 20% DE LO QUE, PARA EL PRESENTE AÑO, SE DESTINARÁ PARA LOS DOS PROGRAMAS PLANTEADOS POR EL MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL.

Adicionalmente el gobierno contempla beneficiar 1.5 millones de "Familias en Acción" pobres y desplazadas de estrato uno, que también recibirán subsidios (palabras del Presidente el 20 de julio de 2007, instalación del Congreso). Luego no tenemos argumentos para excluir a los ancianos y discapacitados del derecho a la pensión que prevé este proyecto.

El Plan de Desarrollo proyecta en el cuatrienio 400.000 nuevos cupos, cuyo valor asciende a más de \$150.000 millones (Fuente Minprotección Social).

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES, JURISPRUDENCIALES Y LEGALES

Nuestra Constitución contempla una constelación de mandamientos que protegen la vida de las personas definidas en este proyecto.

Si el jefe del ejecutivo no cumple con lo ordenado por la Constitución es dable que el Legislativo, con base a ese mandato expreso de la Carta, la desarrolle y concrete.

No puede ser excusa o pretexto para la inacción del Estado predicar que las autoridades todas, deben esperar que el jefe del ejecutivo disponga cuándo y de qué manera se cumple con lo ordenado por la Constitución Política.

El Preámbulo de la Constitución Política de Colombia dispuso que el Pueblo de Colombia en ejercicio de su poder soberano debe asegurar a sus integrantes la vida, el trabajo y un orden económico y social justo. Entendiendo la vida, no como una noción abstracta, sino rodeada de garantías para que ese derecho se materialice.

El artículo 1° de la CP reconoce que Colombia es un "Estado Social de Derecho ...fundada...en la solidaridad de las personas...".

El artículo 2° establece como fin del Estado garantizar los deberes y derechos consagrados en la Constitución. Además ordena que las autoridades están para proteger a los residentes en su vida y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado, entre los cuales se encuentra el de garantizar la seguridad social de sus asociados.

El artículo 11 consagra la inviolabilidad del derecho a la vida, el cual carece de significación si no se garantiza al anciano, carente de recursos, un ingreso mínimo para su subsistencia. La Constitución Política de cualquier país consagra derechos exigibles no catálogos o enunciados abstractos y demagógicos.

Artículo 13 sobre el derecho a la igualdad y la obligación de las autoridades de dar la misma protección al ciudadano. Además y para que no quede duda alguna el constituyente exige que el "Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos marginados y discriminados".

El artículo 17 prohíbe la servidumbre, que es una especie de vasallaje, sumisión o sometimiento que sería el sentimiento de los ancianos que perciben los subsidios como una dádiva y no como el derecho que pretende hacer valer este proyecto.

El artículo 46 haciendo referencia a los derechos de los ancianos dispone que "El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la

protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. **El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia**”.

El artículo 47 “*El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran*”. ¿De qué otra manera mejor se atiende a los disminuidos físicos o sensoriales que dándoles una pensión no contributiva de subsistencia para que sus familiares mitiguen algo de las obligaciones pecuniarias que impone un paciente en condiciones de dependencia extrema y sin rentas o ingresos de ninguna índole?

El artículo 48 seguridad social se consagra como servicio público de carácter obligatorio e irrenunciable. Se garantiza a todos los habitantes y la ley definirá los casos en que se pueden reconocer beneficios económicos inferiores al salario mínimo a personas de escasos recursos que no cumplan condiciones para obtener pensión.

Con fundamento en estas disposiciones constitucionales la Ley 100 de 1993, en el Libro Cuarto, artículos 257 y 258, estableció el programa de auxilios a los ancianos indigentes que cumplieran los requisitos allí contemplados.

Posteriormente, se dictó el Decreto reglamentario 1135 de 1994 “por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 257, 258, 259, 260, 261 y 262 de la Ley 100 de 1993”, cuyo objeto fue implementar este auxilio.

Este Decreto fue derogado por el Decreto 2681 de 2003 “por el cual se reglamenta la administración y el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional”.

Las anteriores disposiciones nos permiten concluir que el adulto mayor y el discapacitado gozan de un fuero y protección constitucional especial que el Congreso debe hacer que prevalezca. Frente a esta temática ha sostenido la Corte Constitucional, en varias sentencias y entre ellas la T-149 de 2002 la cual, entre otras cosas, dispuso lo siguiente:

“3.1.4. La situación constitucional de la persona en estado de debilidad manifiesta y el deber social específico de protección especial

3.1.4.1. Uno de los deberes sociales constitucionales, con carácter específico, refiere a la protección especial de aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta (artículo 13 C.P.).

Se trata de un deber en cabeza del Estado, correlativo al derecho fundamental a la igualdad, en su modalidad de una acción afirmativa a favor de las personas colocadas en el supuesto de hecho establecido por el Constituyente. El derecho fundamental a la igualdad en su variante del derecho fundamental a la protección especial del artículo 13 inciso 3° de la Constitución es un derecho de aplicación directa e inmediata (artículo 85 C.P.), cuya exigibilidad no depende de su desarrollo legislativo ya que de otro modo se podrían poner en grave riesgo otros derechos fundamentales de la persona, como por ejemplo la vida, la integridad personal o la salud, porque la persona en condiciones de debilidad manifiesta no tiene la capacidad de ejercer y hacer respetar sus derechos fundamentales.

3.1.4.2. Adicionalmente a la protección especial de las personas en circunstancias de debilidad manifiesta, la Carta Política **garantiza a personas de la tercera edad los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia** (artículo 46 C.P.). Por su parte, frente a los discapacitados físicos, sensoriales y psíquicos, el Estado está obligado a adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social, de forma que se les preste la atención especializada que ellos requieren (artículo 47 C.P.).

3.1.4.3. En la medida que el legislador desarrolle los artículos antes citados y extienda, en consecuencia, la cobertura de los servicios públicos de la salud y de la seguridad social a las personas que no gozan de la plenitud de sus capacidades y ven por ello recortada o negada su autonomía, el derecho a la protección especial contemplado en el artículo

13 inciso 3° de la Constitución adquiere una función complementaria a la que cumplen las normas legales que desarrollan los artículos 46 y 47 de la Constitución.

Ello es así porque una vez se concretan por vía legal los derechos y las prestaciones sociales a cargo del Estado, la persona debe, en principio, atenerse a dicha regulación, salvo que esta sea contraria por acción u omisión a la Constitución, caso en el cual el ordenamiento jurídico le ofrece los mecanismos necesarios para exigir el examen de constitucionalidad de la medida cuestionada o para obtener la protección de sus derechos...”.

Los adultos mayores y los discapacitados han tenido que acudir al mecanismo extraordinario de tutela y acciones de constitucionalidad, para buscar que el gobierno cumpla con lo ordenado en la Carta Fundamental y en la ley, lo cual nos permite deducir que el Estado colombiano ha sido ineficiente para garantizar los mínimos derechos de esta población que de acuerdo con los cifras reportadas por el Departamento Nacional de Estadística (Dane).

La Ley 319 de 1996 por medio de la cual se ratifica la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, “Protocolo de San Salvador”, suscrito el 17 de noviembre de 1988. Dicho protocolo plantea en su artículo 9° y respecto de la seguridad social que es un derecho de todas las personas que se les proteja de las consecuencias **de la vejez y de la incapacidad** que las imposibilita física o mentalmente para prodigarse los medios para llevar una vida digna y decorosa.

La Corte Constitucional en Sentencia del 23 de mayo de 2007 conminó al gobierno a poner en funcionamiento el Fondo de Atención al Desempleado previsto en el artículo 8° de la Ley 789 de 2002, el cual busca garantizar el mínimo vital de las personas desempleadas sin vinculación laboral al sistema de subsidio familiar. El subsidio es el equivalente a un salario y medio mínimo legal mensual.

Claramente el Estado NO CUMPLE CON SUS OBLIGACIONES en materia social, mucho menos vamos a esperar que atienda la población vieja, que además de desempleada, ha perdido su capacidad laboral completamente. Por lo menos es a la edad de 65 años, en el sector público, hay lugar a retiro forzoso.

Reconocerle la pensión a un anciano de 65 años en condiciones de pobreza, solamente se le está garantizando, por no más de 3 ó 5 años un ingreso irrisorio, si se tiene en cuenta que el promedio de vida de los colombianos no va más allá de los 68 a 70 años.

Son muchos los viejitos que viven en estrato tres y dos, pero en condiciones de extrema pobreza y hacinamiento. Es un poco de justicia lo que se reclama con este proyecto.

LEGISLACION COMPARADA

En Chile existe la pensión asistencial de ancianidad (PASIS), que “Es una ayuda económica, entregada por el Estado a personas de 65 años y más, carente de recursos; siempre y cuando sus ingresos propios y por persona del grupo familiar no superen los \$37.412 (**monto equivalente a un 50% de la pensión mínima**)”.

“Este valor se reajusta en el mes de enero de cada año en el 100% del IPC y correspondiente el años anterior”.

“Así mismo, los mayores de 65 años y más tienen derecho a la asistencia gratuita en los consultorios y hospitales del SNS y a la asignación familiar los descendientes que vivan a cargo del beneficiario o cónyuge.

“¿**Cuáles son los requisitos?**

- Tener 65 años de edad cumplidos a la fecha de presentación de la solicitud.
- Carecer de recursos,
- Carecer de Previsión Social;
- Estar encuestado en la ficha CAS-2 en la municipalidad donde vive el o la interesado/a”.

“¿**Qué documentación necesita?**

- Cédula de identidad del postulante;

- Certificado de residencia otorgado por la Junta de vecinos o carabineros;

- Certificado de nacimiento”.

“¿Cuánto tiempo dura el beneficio?”

Las pensiones asistenciales son vitalicias”.

“¿Por qué razones se pierde el beneficio?”

- Por dejar de cumplir con alguno de los requisitos que dieron lugar al beneficio;

- Por fallecimiento del beneficiario;

- Por renuncia voluntaria;

- Por no cobro del beneficio durante seis meses continuados”.

Esta información es tomada de la página web: www.gobiernosantia-go.cl.

En Argentina se denomina Pensión Asistencial de Vejez la cual opera de la siguiente manera:

- Tener 70 años de edad o más.

- Acreditar la identidad, edad y nacionalidad mediante documento nacional de identidad, libreta cívica o libreta de enrolamiento.

- Ser nativo, naturalizado y residente del país.

- Los extranjeros deberán acreditar una residencia mínima continuada en el país de cuarenta (40) años y será demostrada con la presentación del documento nacional.

- No estar amparado el peticionante ni su cónyuge por un régimen de previsión, retiro o prestación contributiva alguna.

- No tener parientes que estén obligados legalmente a proporcionarle alimentos o teniéndolos, se encuentren impedidos para poder hacerlo.

- No poseer bienes, ingresos de cualquier tipo, ni recursos que permitan su subsistencia.

- No encontrarse detenido a disposición de la justicia.

- Cuando se tratare de un matrimonio, la pensión se tramitará solamente a favor de uno de los cónyuges.

El valor de la pensión es de 285 mil pesos mensuales.

Esta información fue tomada textualmente de la página www.desarrollosocial.gov.ar.

El artículo 80 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela expresa:

“El Estado garantizará a los ancianos el pleno ejercicio de sus derechos y garantías. El Estado...les garantizará atención integral y los beneficios de la Seguridad Social que eleven y aseguren su calidad de vida...”.

Sobre las pensiones para discapacitados otorgadas en España, se dispuso lo siguiente

“Tendrán derecho a percibir los servicios y prestaciones de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia los españoles con una edad superior a los 3 años que se encuentren en situación de dependencia en alguno de los grados establecidos...”.

Estos son solo algunos casos, pero que ilustran cómo los países en desarrollo como otros con superiores condiciones económicas que las nuestras se preocupan y efectivamente comprometen a sus instituciones a darle la protección debida a la población más vulnerable como son las personas con discapacidad profunda y los ancianos.

Representante a la Cámara por Bogotá,

Pablo Enrique Salamanca Cortés.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 4 de septiembre del año 2007 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 115 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Pablo Enrique Salamanca Cortés.*

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

PROYECTO DE LEY NUMERO 116 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 4° de la Ley 670 de 2001.

El Congreso de la República

DECRETA

Artículo 1°. *Modifíquese el artículo 4° de la Ley 670 de 2001 el cual quedará así.*

Los alcaldes municipales y distritales reglamentarán el almacenamiento, la distribución, ventas permanentes y temporales y el uso y presentación de espectáculos pirotécnicos y fuegos artificiales estableciendo las condiciones de seguridad, que determinen técnicamente las autoridades y cuerpos de bomberos para prevenir incendios o situaciones de peligro, **graduando en las siguientes categorías** los artículos pirotécnicos o fuegos artificiales. (De acuerdo como se encuentra estipulado en la ley).

Artículo 2°. *Adiciónese al artículo 4° de la Ley 670 de 2001, los siguientes párrafos:*

Parágrafo 2°. Los alcaldes municipales y distritales, reglamentarán todo lo referente a:

1. Almacenamiento de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales categoría 1, 2 y 3.

2. Distribución de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales categoría uno, dos y tres.

3. Ventas permanentes y temporales de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales categoría uno, dos y tres.

4. Uso y Presentación de artículos pirotécnicos y fuegos artificiales categoría tres.

Todo lo anterior conforme con las normas técnicas de Icontec vigentes.

En todos y cada uno de los procesos los alcaldes locales, municipales y distritales, darán cumplimiento a lo reglado por el POT.

Parágrafo 3°. El Procedimiento para el cumplimiento de lo normado, deberá seguir los siguientes lineamientos así:

1. Respecto del Almacenamiento de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales categoría 1, 2 y 3. Cumplimiento, dando aplicación a las normas Icontec y directrices del Cuerpo Oficial De Bomberos. Además exigirá el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- 1.1 Ser Mayor de edad.

- 1.2 Tener Experiencia certificada por Fenalpi o quien haga sus veces.

- 1.3 Recibir y demostrar capacitación técnica certificada por el Sena.

- 1.4 Recibir capacitación y Certificación del COB.

- 1.5 Cancelar de 3 a 5 smmlv, por anualidad los cuales irán al FONDO MUNICIPAL PARA LA PREVENCIÓN DE ACCIDENTES según lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 670 de 2001.

2. Respecto a las Ventas Permanentes de artículos pirotécnicos categorías 1-2-3. Cumplimiento, dando aplicación a las normas Icontec y directrices del Cuerpo Oficial De Bomberos. Además exigirá el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- 2.1 Ser Mayor de edad.

- 2.2 Tener Experiencia certificada por Fenalpi o quien haga sus veces.

- 2.3 Recibir y demostrar capacitación técnica certificada por el Sena.

- 2.4 Recibir capacitación y Certificación del COB.

- 2.5. Cancelar hasta 1 smmlv, por anualidad los cuales irán al FONDO MUNICIPAL PARA LA PREVENCIÓN DE ACCIDENTES según lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 670 de 2001.

3. Respecto a las Ventas temporales de artículos pirotécnicos Cate-gorías 1y 2. Estas ventas comprenden el período del 1° al 31 de diciembre. Cumplimiento, dando aplicación a las normas Icontec y directrices del Cuerpo Oficial de Bomberos. Además exigirá el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- 3.1 Ser Mayor de edad.

- 3.2 Tener Experiencia certificada por Fenalpi o quien haga sus veces.

- 3.3 Recibir y demostrar capacitación técnica certificada por el Sena.

- 3.4 Recibir capacitación y Certificación del COB.

3.5 Cancelar entre 10 y 30 smdlv, por cada temporada; los cuales irán al FONDO MUNICIPAL PARA LA PREVENCIÓN DE ACCIDENTES según lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 670 de 2001.

La autoridad policiva se encargará de la vigilancia y control en todos y cada uno de los procesos antes determinados y procederán conforme a la normatividad vigente.

4. Respecto al Uso y Presentación de artículos pirotécnicos y fuegos artificiales categoría tres. El propietario o representante legal y todas las personas involucradas en los procesos deberán cumplir con los siguientes requisitos:

4.1 Ser Mayor de edad.

4.2 Tener Experiencia certificada por Fenalpi o quien haga sus veces.

4.3 Recibir y demostrar capacitación técnica certificada por el Sena.

4.4 Recibir capacitación y Certificación del COB.

4.5 Tener Licencia del Ministerio de Defensa.

4.6 Cancelar entre 15 y 30 smdlv, por cada espectáculo pirotécnico, los cuales irán al FONDO MUNICIPAL PARA LA PREVENCIÓN DE ACCIDENTES según lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 670 de 2001.

Artículo 3°. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las demás leyes que le sean contrarias.

Representantes a la Cámara,

Jorge Ignacio Morales Gil, Venus Albeiro Silva Gómez.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La actividad pirotécnica en Colombia y en el Distrito capital ha estado estrechamente vinculada al desarrollo de la idiosincrasia de nuestro pueblo. Culturalmente ha estado presente desde siglos pasados en las festividades y eventos sociales y comunitarios convirtiéndose en signo de alegría y convivencia.

Desde el punto de vista legal, no han faltado los controles, sin embargo, desde el punto de vista práctico, se han evidenciado algunas situaciones frente a las cuales corresponde al Estado intervenir como la presente ley y así lograr un desarrollo armónico donde se beneficien las diferentes partes.

El problema de los niños quemados, la explosión y el potencial peligro de las polvoreras clandestinas son clara demostración de que las autoridades les corresponde asumir un papel más activo y eficaz que permita garantizar el cumplimiento efectivo de las normas vigentes.

No se trata de ejercer el control policivo frente a la producción, mercadeo, venta, transporte, distribución y uso del producto pirotécnico, se trata de crear conciencia y educación a una más de las actividades industriales del país y del distrito capital en especial que aglomera más de mil quinientas familias.

Mediante el proyecto de ley se busca regular la actividad relacionada con los artículos pirotécnicos de manera integral, teniendo en cuenta las necesidades de unificar la dispersa legislación existente sobre la materia, la necesidad de establecer responsabilidades en el ejercicio del control que corresponde a cada autoridad y regular el proceso que no pueda escindir, es decir, que no se pueda regular una actividad como el expendio sin afectar otros procesos, como la importación, fabricación, transporte, venta y distribución, además se perdería el efecto regulador que se pretende.

La base esencial de lo que se pretende regular y modificar a través de los parágrafos 2° y 3°, cual es la reglamentación frente al almacenamiento, distribución, ventas permanentes y temporales, uso y presentación de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales del artículo modificador tienen su esencia en lo antes expuesto y motivado, cuya esencia radica en la búsqueda de la legalidad y de contera la protección a los menores que ha sido la esencia de la discusión jurídica y la dispersa legislación, que de por sí es contradictoria.

DESCRIPCION DEL SECTOR

El sector pirotécnico, como actividad industrial, tiene unas peculiaridades o características exclusivas.

Por una parte, comparte en las actividades de producción muchas características asociadas a un taller mecánico, pero con una componente su-

perior de trabajos manuales que tienen un gran carácter artesanal. Existen algunas empresas que cuentan con algunos procesos automatizados.

Por otra, son instalaciones donde se manipulan materias primas y productos semiterminados y terminados que por sus componentes tienen una alta posibilidad de explosión -incendio que le confiere la clasificación de industria de alto riesgo.

Respecto a su estructura, se trata de empresas cuyo nivel de empleo, en un 80%, no supera los 10 empleados y que, en gran medida, son negocios familiares (hasta el 45% del sector podría considerarse como tal).

En lo fundamental por el tipo de labor desarrollada y por los requerimientos del personal para realizar estas actividades, cabe destacar que hasta el 87% de los operarios sólo dispone de formación primaria terminada o sin terminar (en este porcentaje debería incluirse prácticamente la totalidad del personal dedicado a la producción) y la mayoría de los trabajadores son madres cabeza de hogar.

En resumen, se trata por tanto de un sector de empresas muy pequeñas, microempresas, de tipo familiar, con una base laboral con un nivel de formación muy básico, que desarrolla actividades propias de una industria semiautomatizada y artesanal, que tiene que convivir con los altos riesgos propios de aquellas y además con los que se generan en la manipulación de sustancias y productos potencialmente peligrosos.

EL ENTORNO DE TRABAJO

- En la industria pirotécnica se fabrican, procesan, manipulan, transportan y almacenan los productos conocidos como artículos pirotécnicos.

- El artículo pirotécnico es por definición, una unidad ensamblada dentro del recipiente de un fuego artificial que al funcionar, se quema o genera una explosión baja produciendo un efecto visual o auditivo, o una combinación de los mismos.

- La actividad pirotécnica es una industria de alto riesgo, por tanto todos los conceptos relativos a "procesos, actividades, operaciones, equipos o productos peligrosos" son de total aplicación a la industria pirotécnica. En definitiva, se trata de una industria que requiere unas medidas especiales de seguridad, además de las de tipo general comunes a toda actividad industrial, orientadas específicamente a prevenir los riesgos de incendio y explosión.

Se hace indispensable modificar y adicionar al artículo 4° de la Ley 670 de 2001, debido a las diferentes interpretaciones y aplicaciones que por parte de los alcaldes municipales y distritales se le han venido dando a la ley y que se apartan totalmente del objeto y el contenido del mismo.

La actitud actual de las autoridades solo conduce a que esta actividad se desarrolle en la clandestinidad lo que trae consigo más accidentes debido al desconocimiento de las normas más básicas sobre fabricación, venta y uso de pólvora aspectos regulados hasta por normas Icontec que si se cumplieran evitarían los terribles accidentes que por la falta de compromiso de algunas autoridades aun se presentan.

Los reglamentos municipales frente al desarrollo de la ley hacen más gravosos y difíciles las condiciones para la presentación de espectáculos pirotécnicos; por ejemplo la exigibilidad de pólizas que por un lado son onerosas, por otro lado se constituyen inviables para las Compañías de Seguros, por lo cual ninguna agencia las quiere expedir, impidiendo la posibilidad de llevar a cabo espectáculos pirotécnicos. Entre otras situaciones particulares.

SUSTENTACION JURIDICA

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

- **NTC 3966**, del 26 de octubre de 1996, destinada a normar lo relacionada con el "TRANSPORTE DE MERCANCIAS PELIGROSAS. CLASE 1. EXPLOSIVOS. TRANSPORTE TERRESTRE POR CARRETERA".

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

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

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

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

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

- **NTC 5258** del 24 de marzo de 2004, destinada a normar lo relacionado con los "FUEGOS ARTIFICIALES. CARACTERISTICAS DE ALMACENAMIENTO, SEGURIDAD Y UBICACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE VENTA DE ARTICULOS PIROTECNICOS (CATEGORIA I Y II) EN FERIAS TEMPORALES O SIMILARES".

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

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

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

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

Ahora bien, mediante Sentencia C-790 del 24 de septiembre de 2002, con ponencia de la doctora Clara Inés Vargas Hernández, la Corte Constitucional se ocupó del estudio de constitucionalidad de la Ley 670 de 2001, en la que precisa que las competencias y atribuciones de los alcaldes municipales y distritales, respecto a las actividades de uso, comercialización y venta de artículos pirotécnicos y fuegos artificiales, no confieren la habilitación para señalar las causales de utilidad pública para restringir derechos particulares ni para prohibir la comercialización de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales, dado que como quedó establecido, la facultad conferida es para permitir el uso y distribución de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales, graduándolos en las categorías allí señaladas, para lo cual las autoridades tendrán en cuenta la clasificación que sobre el particular establece el Icontec. Lejos de haberse otorgado una facultad para establecer una prohibición de comercialización de dichos elementos, fue conferida para que se permita tal actividad, pero bajo los requisitos y condiciones establecidos en la ley, una vez se hayan graduado los artículos pirotécnicos o fuegos artificiales en las categorías allí establecidas con arreglo a la clasificación que haga el Icontec.

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

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

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

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

La legislación vigente sobre la materia, resulta adecuada y conveniente para los propósitos de proteger los derechos de los menores, sin desconocer los derechos fundamentales de las personas que por tantos años se han dedicado a estas labores en todo caso lícitas. Pero aún siendo esta la situación se hace necesario una verdadera aclaración al artículo 4° de la mencionada ley para evitar que se generen interpretaciones equívocas que afectan considerablemente un renglón importante en la economía colombiana.

De los honorables Congresistas,
Representantes a la Cámara,

Jorge Ignacio Morales Gil, Venus Albeiro Silva Gómez.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 4 de septiembre del año 2007 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 116 con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Jorge Ignacio Morales y Venus A. Silva Gómez.*

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 117 DE 2007 CAMARA

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es contribuir a garantizar los derechos a la salud de los menores de 18 años de edad y la

población no fumadora, regulando las prohibiciones al consumo, venta, publicidad y promoción de los cigarrillos, tabaco y sus derivados, así como la creación de programas de salud y educación tendientes a contribuir a la disminución de su consumo, rehabilitación del fumador y se estipula las sanciones correspondientes a quienes contravengan las disposiciones de esta ley.

CAPITULO I

Disposiciones sobre la venta de productos de tabaco a menores de edad

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

Parágrafo 1°. Es obligación de los vendedores y expendedores de productos de tabaco y sus derivados indicar bajo un anuncio claro y destacado al interior de su local, establecimiento o punto de venta la prohibición de la venta de productos de tabaco a menores de edad.

Este anuncio en ningún caso hará mención a marcas, empresas o fundaciones de empresas tabacaleras; ni empleará logotipos, símbolos, juegos de colores, etc., que permitan identificar alguna de ellas.

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

Parágrafo 3°. Se prohíbe el uso de máquinas expendedoras o dispensadores de productos de tabaco, en lugares y puntos de venta en los cuales hay libre acceso de los menores de edad, tales como supermercados, hipermercados, grandes superficies, terminales de transporte, tiendas de consumo y de conveniencia

CAPITULO II

Disposiciones para prevenir el consumo de tabaco y sus derivados en menores de edad y población no fumadora

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

El Ministerio de la Protección Social diseñará e incorporará dentro del plan nacional de salud pública, las estrategias y acciones para identificar y promover la atención y demanda de servicios de rehabilitación y curación de la población fumadora enferma a causa asociada al tabaquismo.

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

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

Artículo 6°. *Programas educativos para evitar el consumo de tabaco y procurar el abandono del tabaquismo.* Los menores de edad deberán recibir los conocimientos y asistencia institucional educativa bajo los principios de salud pública sobre los efectos nocivos del tabaquismo, la incidencia de enfermedades, la discapacidad prematura y la mortalidad debidas al consumo de tabaco y a la exposición del humo de tabaco, para esto el Ministerio de Educación fijará en los programas de educa-

ción preescolar, primaria, secundaria, media vocacional, universitaria, de educación no formal, educación para docentes y demás programas educativos, los planes curriculares y actividades educativas para la prevención y control del tabaquismo.

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

CAPITULO III

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

Artículo 8°. *Contenido de la publicidad que incita al consumo y promoción de tabaco y sus derivados.* Los anuncios, menciones comerciales o propagandas de los cigarrillos, tabaco y sus derivados:

a) No podrán ser dirigidos a menores de edad o ser especialmente atractivos para estos;

b) Sugerir que fumar contribuye al éxito atlético o deportivo, la popularidad, al éxito profesional y al éxito sexual. Así mismo, la publicidad de cigarrillos, tabaco y sus derivados, no podrá sugerir que la mayoría de las personas son fumadoras.

Parágrafo 1°. En todos los productos, anuncios, menciones comerciales o propaganda de cigarrillos, tabaco y sus derivados, se deberá expresar clara e inequívocamente en el audio, en la imagen o en el texto, según sea el caso y de manera rotativa las siguientes frases

a) Fumar produce serios daños a la salud;

b) Fumar produce cáncer pulmonar;

c) Fumar produce bajo peso en el feto de las madres gestantes;

d) Fumar produce infarto del miocardio;

e) Fumar envejece prematuramente.

Parágrafo 2°. El tamaño de los avisos de prevención y advertencia en todos los empaques o cajetillas de cigarrillos, tabaco y sus derivados producidos o comercializados en el país, deberá aparecer claramente en idioma español la cláusula de salud a que se hace referencia, ocupando el 50% del área total de la superficie principal. En todos los casos los distribuidores y vendedores, al ofertar los cigarrillos en las vitrinas o estantes a los consumidores deberán exponer o mostrar la cara principal de la cajetilla o empaque que contiene la advertencia sanitaria

Parágrafo 3°. Todas las cajetillas y empaques de cigarrillos importados para ser comercializados en Colombia deberán incluir en una de las caras principales el país de origen y la palabra "importado para Colombia", escritos en letra capital y en un tamaño no inferior a 4 mm. Así mismo, en la columna de cada cigarrillo importado aparecerá la palabra "Colombia", en letra capital

Parágrafo 4°. Todas las cajetillas y todo empaquetado y etiquetado externos a las mismas, además de las advertencias especificadas en este artículo, contendrán información sobre los componentes pertinentes de los productos de tabaco y de sus emisiones de conformidad por lo definido por las autoridades.

Artículo 9°. *Contenido en los medios de comunicación dirigidos al público en general.* Ninguna persona natural o jurídica, de hecho o de derecho podrá de manera indirecta o directa realizar algún pago o contribución para colocación de productos de tabaco, publicidad o elementos que tengan marcas de tabaco en películas, programas de televisión, producciones teatrales u otras funciones en vivo, funciones musicales en vivo o grabadas, video o filmes comerciales, discos compactos, discos de video digital o medios similares, cuando dichos medios estén dirigidos a públicos y franjas de menores de edad.

Artículo 10. *Televisión y radio.* Prohíbese cualquier tipo de publicidad directa o indirecta, anuncios, menciones comerciales o propagandas de marcas de cigarrillos, tabaco y sus derivados en radio y televisión. Para efectos de la presente ley se tendrá en cuenta la definición de publicidad consagrada en los acuerdos de la Comisión Nacional de Televisión vigente.

Prohíbese cualquier tipo de publicidad directa, indirecta y promocional, anuncios, menciones comerciales o propagandas de marcas de cigarrillos, tabaco y sus derivados en radio en programas dirigidos al público infantil.

Los anuncios, menciones comerciales o propagandas que se puedan transmitir deberán hacer mención de la frase que trata el artículo 8° de la presente ley, este anuncio no podrá hacerse a una velocidad diferente a la utilizada a lo largo de la mención comercial o propaganda

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

- a) Que el medio escrito de difusión masiva no esté dirigido a menores de edad;
- b) El anuncio publicitario no puede estar colocado en el empaque o cubierta del medio escrito de difusión masiva;
- c) La publicidad en medios escritos de difusión masiva no podrá estar en lugares adyacentes a material que pueda resultar especialmente atractivo para menores de edad.

Parágrafo. En todo caso, tales anuncios, menciones comerciales o propagandas, que se realice en medios escritos de difusión masiva deberán siempre incluir la frase prevista en el artículo 8° de la presente ley.

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

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

El área total de las vallas, pancartas, murales, afiches, carteles o similares que se puedan fijar en lugares, sitios y áreas distintas a las establecidas en el anterior inciso, no podrán ser superiores a 35 m² y contendrá en esa área la frase de advertencia prevista en el artículo 8° de la presente ley. El tamaño de la advertencia no podrá ser inferior al 30% del área total.

Parágrafo 1°. Ningún anuncio publicitario debe ser colocado en vallas, murales, pancartas, afiches o similares que estén localizados a menos de 200 metros de cualquier punto del perímetro de una institución educativa y deportiva dirigida a menores de 18 años de edad.

En todo caso, tales anuncios, menciones comerciales o propagandas, deberán estar siempre acompañadas de la frase y una de las advertencias previstas en el artículo 8° de la presente ley. El tamaño de la advertencia no podrá ser inferior al 30% del área total

Parágrafo 2°. Se prohíbe cualquier anuncio publicitario de productos de tabaco y sus derivados en letreros adosados en el exterior de cualquier establecimiento comercial público o privado, y en los paraderos de transporte público y urbanístico, estaciones o terminales de transporte público terrestre, aéreo, fluvial y marítimo, estaciones de TransMilenio o sistemas de transporte masivo desde su acceso hasta los puentes de ingreso a los vehículos articulados.

CAPITULO IV

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

Artículo 14. *Muestreo.* El Ministerio de la Protección Social deberá adoptar las medidas de control necesarias para asegurar que el

ofrecimiento y distribución de muestras de productos de tabaco se sujete a las siguientes condiciones:

1. Que las muestras de productos de tabaco no sean ofrecidas a menores de edad o a no fumadores.
2. Que dichas muestras sean solamente ofrecidas en un área específica cuyo acceso esté restringido a adultos fumadores.
3. Que el personal empleado directa o indirectamente para ofrecer muestreos de productos de tabaco para la realización de actividades promocionales sea mayor de 18 años de edad.
4. Que se verifique la edad y el estatus del fumador de las personas a las cuales se les está ofreciendo las muestras o la promoción.
5. Que no se distribuyan por correo, de forma directa o a través de terceros muestras de productos de tabaco que no hayan sido solicitadas.

Artículo 15. *Prohibición en las promociones.* En las promociones de eventos culturales y deportivos que incluya o no menores de edad, con o sin la participación de estos se tendrá que colocar en lugar visible un anuncio que exprese clara e inequívocamente, el texto o frase que se cita en el artículo 8°, agregándole una de las advertencias.

Artículo 16. *Patrocinios de marcas de productos y sus derivados de tabaco.* No se permite el patrocinio de un evento o actividad deportiva o cultural que lleve la marca de un producto de tabaco a no ser que exista una base razonable para creer que todas las personas que tomen parte activa en dicho evento o actividad son adultos mayores de 18 años.

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

Sin perjuicio de lo previsto en este artículo, las compañías que producen o importan productos de tabaco podrán patrocinar eventos en nombre de sus corporaciones, compañías, fundaciones, es decir, de manera institucional, excepto cuando el nombre de la corporación o compañía sea el mismo que el de una marca de cigarrillos.

CAPITULO V

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

Artículo 17. *Derechos de las personas no fumadoras.* Constituyen derechos de las personas no fumadoras, entre otros, los siguientes:

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

Artículo 18. *Prohibición al consumo de tabaco y sus derivados en espacios públicos y privados.* Sin perjuicio de lo establecido en otros ordenamientos, prohíbese la publicidad y la exclusividad en todas las salas y sitios para fumadores el consumo de productos de tabaco, en los lugares señalados en el presente artículo, con excepción de las áreas de fumadores indicadas en el parágrafo final.

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

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

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

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

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

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

i) Restaurantes, cafeterías, establecimientos de comidas rápidas y supermercados;

j) Parques y lugares que estén definidos por la autoridad municipal para hacer deporte y recreación masiva.

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

CAPITULO VI

Régimen de sanciones

Artículo 19 *Acciones restaurativas*. Toda persona que se sienta afectada por el incumplimiento de las disposiciones consagradas en la presente ley, podrá acudir ante la autoridad competente con el fin de que se adopten los correctivos necesarios y se apliquen las sanciones aquí previstas, además de las establecidas en la normatividad vigente que regule la materia.

Artículo 20. *Sanciones por fumar en sitios o lugares prohibidos*. La infracción a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar a que, además de las sanciones impondibles en los términos de lo dispuesto por las normas en la presente ley, se imponga al infractor la sanción de multa consistente en un (1) salario mínimo legal mensual vigente por la primera vez; y hasta tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes en caso de reincidencia, si esta se produce dentro de los tres (3) meses siguientes, podrán ser convertibles en arresto de un (1) día por cada salario mínimo legal mensual vigente dejado de cancelar dentro de los términos previstos en el Código Nacional de Policía. Si el infractor es servidor público se hará acreedor a las sanciones disciplinarias previstas en la Ley 200 de 1995.

Artículo 21. *Sanciones por no colocar las especificaciones requeridas en el empaquetado y etiquetado de los productos de tabaco*. Cualquier persona que infrinja lo establecido en el artículo 8° de la presente ley, estará sujeta a las siguientes sanciones:

En el caso de los fabricantes, en multa de doscientos cincuenta (250) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Esta multa será de trescientos cincuenta (350) a cuatrocientos (400) salarios mínimos legales mensuales vigentes si es reincidente.

En el caso de los importadores, en multa de ochocientos (800) a ochocientos cincuenta (850) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Esta multa será de mil (1.000) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes si es reincidente.

Artículo 22. *Sanciones por violar las medidas relacionadas con la publicidad y promoción del tabaco y sus derivados*. Cualquier persona que infrinja las disposiciones contempladas en los Capítulos III y IV de la presente ley, estará sujeta a las siguientes sanciones:

En el caso de los comerciantes al detal y al por mayor, en multa de dos (2) a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Esta

multa será de cuatro (4) a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes si es reincidente.

En el caso de los fabricantes, en multa de doscientos cincuenta (250) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Esta multa será de trescientos cincuenta (350) a cuatrocientos (400) salarios mínimos legales mensuales vigentes si es reincidente.

En el caso de los importadores, en multa de ochocientos (800) a 850 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Esta multa será de mil (1.000) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes si es reincidente.

Artículo 23. *Medidas para combatir la falsificación, el contrabando y la competencia desleal de productos de tabaco*. Los productos de tabaco que sean objeto de decomiso o declarados en situación de abandono por la autoridad competente serán reportados y destruidos de acuerdo a las disposiciones legales y administrativas que regulan la materia.

Artículo 24. *Procedimiento en sanciones y contravenciones*. Las autoridades competentes de policía realizarán procedimientos aleatorios de inspección, vigilancia y control a los puntos de venta, con el fin de garantizar el cumplimiento de la presente disposición. La contravención a lo dispuesto en el artículo 2° dará lugar a las mismas sanciones previstas en el Código de Policía y el Estatuto del Menor y las normas vigentes que regulen sanciones en este tema.

Artículo 25. *Sanciones por la venta de productos de tabaco a menores de edad*. La persona natural o jurídica que infrinja lo dispuesto en el parágrafo 1° del artículo 2° dará lugar al pago de un (1) salario mínimo legal mensual vigente y hasta (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes en caso de reincidencia. Se dará (6) meses de plazo a partir de la vigencia de esta Ley para el cumplimiento de este artículo.

Artículo 26. *Destinación del recaudo por concepto de las sanciones estipuladas en esta ley*. La respectiva sanción será impuesta por la autoridad competente en la materia y su producido será entregado al Ministerio de la Protección Social, este recaudo podrá ir con destino a campañas de prevención contra el cáncer en un sesenta por ciento (60%) y el cuarenta por ciento (40%) a educación preventiva para evitar el consumo de cigarrillo

CAPITULO VII

Disposiciones finales

Artículo 27. *Plazo para ajustar los avisos en las cajetillas y empaques*. De acuerdo con lo establecido en el artículo 8° de esta Ley, se concede a las compañías productoras, importadoras, distribuidoras y comercializadoras, un plazo de trescientos sesenta días (360) calendario, contados a partir de la fecha de promulgación de esta Ley, para adecuar los avisos de prevención en las cajetillas o empaques y para agotar los inventarios.

Cumplido este plazo, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, hará la verificación en puerto de conformidad con su competencia, la Superintendencia de Industria y Comercio hará la verificación y control una vez se encuentre en el mercado nacional, las autoridades competentes, velarán por que todos los productos cumplan con lo dispuesto en el presente artículo, como requisito para los efectos del levante de la mercancía.

Artículo 28. *Demarcación de sitios para fumadores*. A partir de la vigencia de la presente ley, se concede un plazo de trescientos sesenta (360) días, para que los establecimientos incluidos en el artículo 17, realicen sus adecuaciones físicas y de demarcación, y señalización, de acuerdo con los contenidos de dicha norma.

Artículo 29. *Artículo transitorio*. Mientras se hacen exigibles y aplicables las regulaciones de la presente ley en materia de control del tabaco: publicidad, ambientes libres de humo y advertencias sanitarias; las regulaciones existentes de orden distrital, departamental y municipal mantiene su vigencia.

Artículo 30. *Promulgación y vigencia de la presente ley.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

Senadora,

Dilian Francisca Toro Torres.

Representante a la Cámara,

Pedro Jiménez.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Consideraciones generales

Numerosos estudios han demostrado que la mayoría de actividades adictivas, entre ellas el consumo de tabaco, de bebidas alcohólicas y el abuso de los juegos de suerte y azar se consolidan durante el proceso de formación de la personalidad del individuo, lo cual ocurre en los años de adolescencia.

Por esta razón resulta imperativo que el Estado, en ejercicio de su función como guardián de la salud pública, se ocupe en prevenir que los menores de edad tengan acceso a productos y servicios que tengan la característica inherente de causar adicciones. Además, que no sean los destinatarios de mensajes publicitarios y de mercadeo que motiven el consumo de estos productos.

Por otra parte el gobierno debe tener en cuenta que los costos de los daños a causa del tabaco en términos de enfermedades derivadas del consumo sobrepasan enormemente el ingreso por impuestos, hablando en términos económicos.

El informe del OMS en su estudio sobre tabaquismo 2002 denunció que en 100 países en los que se ha implementado la restricción a la publicidad a menores si ha disminuido el consumo al llegar a la edad adulta y ha demorado la edad de iniciación.

2. Prohibiciones de venta y de acceso

El primer paso en el proceso regulatorio de este tipo de productos y servicios es el de prohibir su venta a menores de edad. Esto, en el caso colombiano, se traduce en la prohibición absoluta de venta y distribución de productos de tabaco y sus derivados. Lo anterior con el fin de aclarar vacíos legislativos que existen en nuestro ordenamiento jurídico y que se han prestado para interpretaciones variadas, en el caso del consumo de tabaco donde no es claro si la prohibición actual es para menores de 18 años, menores de 14, o simplemente no existe prohibición alguna. Adicionalmente, se busca unificar la legislación y reglamentación nacional, departamental y municipal en esta materia, además se busca reglamentar la venta por unidades, esto facilita controlar el acceso a los jóvenes a la compra de los productos del tabaco.

3. Estrategias para prevenir el consumo del tabaco y sus derivados

En nuestro país existe una necesidad inminente de actualizar la legislación a la realidad de consumo, el deterioro de los indicadores de salud pública, y de las enfermedades derivadas del tabaquismo, crean la necesidad de que todos los actores de su propia instancia aporten acciones conjuntas para controlar el temprano inicio en el tabaquismo así como desalentar el consumo de tabaco y otras sustancias adictivas, y de lograr establecer lineamientos estratégicos en entidades rectoras en esta materia como lo son el Ministerio de la Protección Social y el Ministerio de Educación, además se busca establecer una capacitación constante a los actores que desempeñan roles educativos.

4. Prohibiciones de consumo

Por otra parte, el consumo de algunos de estos productos pueden generar daños colaterales a terceras personas, las cuales no los consumen directamente, pero se ven perjudicados por sus efectos secundarios. Tal es el caso del “humo de segunda mano” en el consumo de tabaco, el cual se ha probado científicamente que causa daños irreparables a las vías respiratorias de personas que no fuman pero que reciben humo de otros fumadores exhalado al ambiente.

El proyecto de ley establece una serie de lugares donde se prohíbe o limita el consumo de productos de tabaco. Dichas restricciones tienen varias explicaciones. La primera, porque se trata de lugares frecuentados por menores de edad o personas con problemas de salud. La segunda, porque el consumo de estos productos en ciertos lugares puede

causar accidentes, daños o consecuencias que afecten la vida y salud de las personas. La tercera porque se trata de lugares públicos donde el consumo de estos productos puede servir para motivar a los no consumidores a iniciarse en el hábito.

Lo anterior es especialmente importante para el caso de productos de tabaco donde el solo consumo puede causar daños no intencionados a terceros a través del “humo de segunda mano”; daños que suelen ser más graves entre los menores de edad.

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

Estas disposiciones buscan limitar y restringir la forma de hacer y distribuir publicidad sobre productos adictivos como el alcohol y el tabaco. El derecho a la libre expresión, sobre el cual se sustenta la actividad de mercadeo y publicidad no es absoluto, sino que está sujeto a limitaciones, especialmente las que tienen que ver con los derechos de los demás y, en particular, de las personas más vulnerables.

Por esta razón, el proyecto busca asegurar los siguientes objetivos:

- a) Que solamente los mayores de edad reciban mensajes publicitarios de bebidas embriagantes y de productos de tabaco, especialmente restringiendo la utilización para estos propósitos de los medios electrónicos de comunicación, debido a su alcance masivo;
- b) Que no se utilicen medios indirectos o subliminales para hacer publicidad a bebidas alcohólicas o tabaco;
- c) Que se limite severamente la repartición de muestras gratuitas de productos que puedan causar adicción, como el licor y el tabaco;
- d) Que no se realicen promociones de manera indiscriminada que estimulen el consumo de productos que puedan causar adicción;
- e) Que no se lleven a cabo patrocinios, tales como los de los eventos deportivos, que sirvan para estimular el consumo de productos que puedan generar adicción y que sirvan para confundir a los menores de edad sobre la verdadera naturaleza de estos productos.

6. Disposiciones para restablecer los derechos de las personas no fumadoras frente al consumo de tabaco

Este proyecto busca restablecer el derecho a la vida misma, ya que protege la situación pasiva que muchas veces enfrenta por la contaminación que hacen los fumadores del aire puro, la salud colectiva, restablecer el derecho de la comunidad no fumadora se enmarca como función conexas de la salud pública, también hay otros derechos involucrados, por ejemplo el derecho a la información, los consumidores y los no consumidores deben estar informados de los ingredientes que contienen los productos, además se busca definir cómo y en qué lugares se puede fumar, además de entregarle derechos sancionatorios y restaurativos a quien no siendo fumador se sienta vulnerado.

7. Sanciones

El régimen de sanciones es lo suficientemente severo como para desestimular la violación de las normas pero no tanto como para ser fuente de abusos. Se establecen tres tipos de sanción.

- a) A quien vende productos por esta ley limitados a menores de edad;
- b) A las agencias, medios u organizaciones que fabrican y difunden publicidad restringida;
- c) A quien consuma estos productos en lugares prohibidos o limitados;
- d) A quien vulnere los derechos de la población no fumadora.

8. Consideraciones finales

La población infantil y adolescente está en proceso de consolidar su personalidad y carácter, están en una constante búsqueda de modelos de comportamiento que seguir, es de especial cuidado vigilar qué información cumple la función de diseñar dicho modelo.

Adicionalmente, se busca llevar más adelante iniciativas como las del Código de Policía de Bogotá, en donde por primera vez se establecen limitaciones y restricción al consumo de estos productos en determinados lugares.

Finalmente, busca poner al país a tono con iniciativas similares a nivel mundial, particularmente las promovidas por la OMS, en materia de restricciones y prohibiciones a la utilización indiscriminada de mercadeo, publicidad, promociones y patrocinios para fomentar el consumo de productos que pueden causar adicciones.

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

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

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

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

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

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

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

- Publicidad: Promover una prohibición total de la publicidad, patrocinio y promoción de los productos de tabaco. Tal medida tendría un importante efecto de reducción del consumo de estos productos especialmente en los jóvenes. Se pide a los países, que procuren hacer progresos para conseguir una prohibición completa en el término de los cinco años siguientes a la entrada en vigor del Convenio. De no ser posible la prohibición total, por disposiciones constitucionales, se debe restringir la publicidad, promoción y patrocinio del tabaco, dentro de los límites que marque la legislación de los países.

- Educación, Comunicación, Formación y Concientización del Público: Se debe promover y fortalecer la concientización del público, sobre el control del tabaco utilizando de forma apropiada todos los instrumentos de comunicación disponibles. Los países deben contar con programas integrales y eficaces de educación y concientización del público,

sobre los riesgos que trae para la salud el consumo de tabaco y la exposición al humo del mismo, incluidas sus propiedades adictivas, así como, los beneficios que reporta el abandono de dicho consumo y los modos de vida sin tabaco.

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

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

- Protección del Medio Ambiente y de la Salud de las Personas: Prestar debida atención a la protección ambiental y, a la salud de las personas en relación con el medio ambiente, en relación con el cultivo de tabaco y la fabricación de productos del mismo, en sus respectivos territorios.

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

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

Estos derechos fundamentales se encuentran instituidos en la Constitución Política, es así como en el artículo 11, encontramos: “El derecho a la vida es inviolable”, pero para conservar la vida, le corresponde al Estado proporcionar los medios para que esta se dé en un ambiente sano; lo cual se corrobora en el artículo 79: “Derecho a un ambiente sano”; siendo esto de mandato constitucional, es menester tomar medidas que permitan que las personas puedan preservar la vida y la salud libre de toxinas que afectan su desarrollo, bienestar físico y mental, y prevenir de esta manera el incremento de enfermedades de alto riesgo como es el cáncer de pulmón, ya sea porque se consume el tabaco libremente, o porque quienes son fumadores pasivos se encuentran en alto riesgo de adquirir este tipo de penosas enfermedades. De igual forma le corresponde al Estado colombiano por mandato Constitucional velar por la protección de los jóvenes y es así como en el artículo 48, se establece la: “Protección de los jóvenes. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral”. En esa protección y formación integral, se encuentra inmerso el proteger la salud de estos jóvenes, y prevenirlos a través de campañas educativas las consecuencias del consumo de cigarrillo a tan temprana edad. Cabe resaltar que no solamente los jóvenes se encuentran inmersos en este problema, de acuerdo con investigaciones realizadas por la misma OMS, el incremento del tabaco se ha visto en forma alarmante en la población infantil y de acuerdo con ello, es de suma importancia proteger los Derechos de los Niños, tal como se acordó en la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979. Este derecho se encuentra consagrado en la Constitución Colombiana en el artículo 44: “Protección de la niñez. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, ... Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.

Se debe recordar que en Colombia, con el ánimo de dar un manejo a esta problemática, se creó la Ley 30 de 1986 “Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones”,

en sus capítulos tercero y cuarto, incluyen las campañas de prevención contra el consumo del alcohol y del tabaco, y el control de la importación, fabricación y distribución de sustancias que producen dependencia, tratan de prevenir y controlar esta situación, pero esta, no ha sido suficiente y por lo tanto, se debe optar por una Ley específica que recoja todos los aspectos contemplados en el Convenio Marco, el cual nace de los estudios realizados por diferentes países del mundo, sobre los comportamientos de los fumadores y los efectos del tabaco tanto en la población fumadora como en la pasiva. Las estadísticas muestran, que es precisamente en la adolescencia, cuando las personas en general, se inician en el consumo del tabaco¹. Es por ello, que el presente proyecto de ley, se orienta fundamentalmente, a los daños causados en la salud de los menores de edad, el consumo de tabaco y sus derivados.

La adolescencia se caracteriza por la búsqueda de la identidad, de la auto-imagen, de la autoestima y por todos estos comportamientos, es un período que definirá futuros comportamientos y estilos de vida. Puede ser para el joven, un momento de inseguridad en el que la pertenencia a un grupo, la identidad y aceptación de sí mismo, le puede llevar a comportamientos poco saludables. Entre los diferentes ritos² de iniciación con los que los jóvenes buscan aceptación del grupo de amigos, y así ser reconocidos como personas mayores, consiste en la iniciación en el hábito de fumar.

Este comportamiento se presenta alrededor de los trece (13) y diecisiete (17) años³. Al interrogar a los adultos fumadores, sobre el momento de iniciación del hábito de fumar, la gran mayoría (si no todos) se remontan a su adolescencia, es un fenómeno bastante inusual que una persona que no ha experimentado con el cigarrillo durante la adolescencia, termine siendo un fumador. De hecho, se ha determinado que entre una tercera parte y la mitad de los adolescentes, que han probado ocasionalmente el cigarrillo, terminan convirtiéndose en consumidores habituales. Con estos datos, el proyecto de ley busca generar una política de prevención del tabaquismo, la cual debe estar dirigida a este grupo de población, pero paralelo a ello, hay que desarrollar medidas que prohíban en los menores el consumo de cigarrillo y sus derivados.

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

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

La adicción a la nicotina entre los menores de edad, tiende a aumentar debido, entre otros factores, al efecto de las estrategias comerciales, a las características psicológicas de esta población en particular, y a las facilidades para la adquisición del producto. No solamente, se encuentra en su presentación tradicional sino que también comprende otras

presentaciones comerciales, como el tabaco en polvo, o para mascar. Se ha encontrado que una de cada cuatro personas, consumidoras de tabaco no inhalable, se encuentran por debajo de los 19 años de edad. La epidemia de adicción a la nicotina entre los jóvenes, sin lugar a dudas, acarreará graves consecuencias sobre la salud pública no solo en nuestro país sino en todo el mundo, pues el hábito de fumar es una causa de mortalidad anual superior incluso al Sida, los accidentes automovilísticos, los homicidios o el uso de drogas ilegales.

El Tabaquismo

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

Consumo Aparente de Cigarrillos en Colombia⁴.

En Colombia el tabaco es consumido en todos los estratos socioeconómicos y en todas las regiones del país, principalmente en forma de cigarrillos. Según la encuesta de ingresos y gastos del Dane, las familias colombianas destinan en promedio \$23.788 mensuales (pesos para el año 2002), para la compra de productos elaborados con tabaco (cigarrillos, cigarros, picadura, etc.), pero principalmente cigarrillos, a los cuales se destina el 99% de estos recursos. En algunas áreas rurales es popular el consumo de cigarros criollos y en los últimos años ha aumentado la importación de cigarros puros. El gasto mensual de las familias en los productos elaborados con tabaco representa el 4,4% del gasto total en alimentos y bebidas.

El consumo aparente de tabaco en Colombia creció cerca del 5,1% anual durante el período 1991-2005. Este comportamiento es contrario al presentado en general en el mundo, donde el consumo se redujo en 1,46% anual durante estos años. La reducción en el consumo mundial está explicada por el estancamiento en la producción y las fuertes campañas emprendidas por los organismos de salud en los países desarrollados, que condujeron a que en estos países disminuyeran la demanda. Por ejemplo, en Estados Unidos el consumo aparente se redujo en casi un 3% anual, en Italia el 2% y en Japón el 1%.

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

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

Problemas de Salud

El humo del tabaco ejerce un claro efecto nocivo y letal sobre la salud de las personas y el medio ambiente. Esta es una mezcla compleja, de más de 4.000 sustancias, entre las más conocidas tenemos, nicotina, monóxido de carbono, alquitrán, por mencionar algunas y es sabido que una parte importante de estas sustancias son altamente tóxicas para el ser humano. Pero lo más grave de este problema, es la constatación científica que da muestras de que más de 40 de estos compuestos están asociados al cáncer.

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

¹ JIMENEZ RUIZ y SOCIEDAD ESPAÑOLA DE NEUMOLOGIA Y CIRUGIA TORACICA. "Tabaquismo". Manuales SEPAR. Madrid. 1995. 138 P.

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

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

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

quismo aumenta la morbilidad es decir, los fumadores, sufren muchas más enfermedades.

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

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

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

La prevención

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

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

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

La Publicidad de Tabaco Influye en el Consumo

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

¿Para quién se hace la publicidad de tabaco?

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

El Fumador Pasivo

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

En las últimas décadas, se han realizado numerosos estudios que han puesto de manifiesto la capacidad del humo del tabaco ambiental para producir enfermedad en los sujetos no fumadores y expuestos de forma involuntaria a ese contaminante. En los niños fumadores pasivos, se incrementa el número de enfermedades respiratorias, y en los adultos fumadores pasivos, se presenta una relación más directa para desarrollar cáncer de pulmón. Conocer estos riesgos nos permitirá ser más riguroso a la hora de permanecer en lugares llenos de humo de tabaco, y también en hacer respetar las normas sobre los lugares públicos libres de humo, que es una de las finalidades del presente proyecto de ley, al señalar cuáles son los derechos de las persona no fumadoras, y al establecer una serie de lugares en donde no se puede fumar, y en los que se tiene que adecuar una o más áreas para los fumadores.

Es importante recalcar que en ningún momento la separación de las áreas pretende excluir o señalar a los fumadores. El objetivo es propiciar la coexistencia de los dos grupos, dentro de un mutuo respeto a los hábitos particulares. Con lo anterior se quiere crear y hacer respetar los "Ambientes Libres de Humo", es decir, hacer una separación de espacios entre fumadores y no fumadores.

Senadora,

Dilian Francisca Toro Torres.

Representante a la Cámara,

Pedro Jiménez.

CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARIA GENERAL

El día 4 de septiembre del año 2007 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 117 con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Senadora *Dilian F. Toro Torres* y el honorable Representante *Pedro Jiménez*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 118 DE 2007 CAMARA

*por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357
de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

TITULO I

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

Artículo 1º. El artículo 3º de la Ley 715 de 2001, quedará así:

"Artículo 3º. Conformación del Sistema General de Participaciones. El Sistema General de Participaciones estará conformado así:

1. Una participación con destinación específica para el sector educación, que se denominará participación para educación.
2. Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominará participación para salud.
3. Una participación con destinación específica para el sector agua potable y saneamiento básico, que se denominará participación para agua potable y saneamiento básico.
4. Una participación de propósito general."

Artículo 2º. El artículo 4º de la Ley 715 de 2001, quedará así:

"Artículo 4º. Distribución Sectorial de los Recursos. El monto total del Sistema General de Participaciones, una vez descontados los recursos a que se refiere el párrafo 2º del artículo 2º de la Ley 715 y los párrafos transitorios 2º y 3º del artículo 4º del Acto Legislativo 04 de 2007, se distribuirá entre las participaciones mencionadas en el artículo 3º de la Ley 715, así.

1. Un 58.5% corresponderá a la participación para educación.
2. Un 24.5% corresponderá a la participación para salud.
3. Un 5.4% corresponderá a la participación para agua potable y saneamiento básico.
4. Un 11.6% corresponderá a la participación de propósito general"

TITULO II

SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO

CAPITULO I

Competencias

Artículo 3º. Competencias de los departamentos. Sin perjuicio de lo establecido en otras normas legales, corresponde a los departamentos ejercer las siguientes competencias relacionadas con la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico:

1. Concurrir a la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico mediante la promoción, estructuración e implementación de esquemas regionales.

2. Promover, coordinar y/o cofinanciar la operación de esquemas regionales de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

3. Asegurar que se preste a los habitantes de los distritos o municipios no certificados en agua potable y saneamiento básico, de manera eficiente, los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, en los términos de la Ley 142 de 1994.

Parágrafo 1°. Los departamentos deben reportar la información al Sistema Unico de Información de Servicios Públicos, SUI, o el que haga sus veces, con la oportunidad y calidad que determine la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Parágrafo 2°. Los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés tendrán la competencia para asegurar que se preste a los habitantes de las áreas no municipalizadas de su jurisdicción, de manera eficiente, los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, en los términos de la Ley 142 de 1994.

Artículo 4°. *Certificación de los distritos y municipios.* Se consideran distritos y municipios certificados en agua potable y saneamiento básico, aquellos que cumplan con los requisitos que establezca el Gobierno Nacional en desarrollo de los siguientes aspectos:

- a) Destinación y giro de los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico, con el propósito de financiar actividades elegibles conforme a lo establecido en el artículo 11 de la presente ley;
- b) Creación y puesta en funcionamiento del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos;
- c) Aplicación de la estratificación socioeconómica, conforme a la metodología nacional establecida;
- d) Aplicación de la metodología establecida por el Gobierno Nacional para asegurar el equilibrio entre los subsidios y las contribuciones para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.

Los distritos y municipios que presten directamente los servicios de acueducto, alcantarillado y/o aseo, deben cumplir adicionalmente, con los requisitos que establezca el Gobierno Nacional en desarrollo de los siguientes aspectos:

- a) Cumplimiento de lo establecido en el artículo 6° de la Ley 142 de 1994;
- b) Implementación y aplicación de las metodologías tarifarias expedidas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA, para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y/o aseo;
- c) Reporte de información al Sistema Unico de Información de Servicios Públicos, SUI, o el que haga sus veces, con la oportunidad y calidad que se determine;
- d) Cumplimiento de las normas de calidad del agua para el consumo humano, establecidas por el Gobierno Nacional.

Parágrafo. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios será la entidad competente para certificar, anualmente, a los distritos y municipios en el aseguramiento de la prestación eficiente de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

Los distritos y municipios están en la obligación de reportar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios la información requerida.

Artículo 5. *Efectos de la no certificación de los distritos y municipios.* Los distritos y municipios que no sean certificados no podrán administrar los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones, ni tampoco realizar nuevos compromisos con cargo a los mismos, a partir de la fecha de la no certificación. En este evento, los recursos serán administrados por el respectivo Departamento, el cual asumirá la competencia en cuanto a asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, conforme con lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley 142 de 1994. Para ello, el departamento tendrá el derecho a utilizar la infraestructura pública existente en el municipio con el fin de asegurar la prestación eficiente de estos servicios públicos.

Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto por el numeral 8.6 del artículo 8°, de la Ley 142 de 1994, en cuyo evento la Nación tendrá a su cargo la competencia en cuanto a asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, la administración de los recursos y el derecho a utilizar la infraestructura pública existente.

La administración de los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico y la competencia en la prestación de estos servicios, serán reasumidos por el distrito y/o municipio, a partir de la certificación, de acuerdo con los requisitos que para el efecto establezca el Gobierno Nacional. En este evento, el distrito y/o municipio dará continuidad a los compromisos y al esquema de prestación de los servicios que hubiere asumido y definido el departamento en virtud de lo dispuesto en la presente ley.

CAPITULO II

Distribución y destinación de los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones

Artículo 6°. *Distribución territorial de los recursos.* Los recursos del Sistema General de Participaciones correspondientes a la participación para agua potable y saneamiento básico, se distribuirán de la siguiente manera:

1. **85%** para distritos y municipios de acuerdo con los criterios de distribución establecidos en el artículo 7° de la presente ley.
2. **15%** para los departamentos, de acuerdo con los criterios de distribución establecidos en el artículo 8° de la presente ley.

Artículo 7°. *Criterios de distribución de los recursos para los distritos y municipios.* Los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico de los distritos y municipios, serán distribuidos conforme a los siguientes criterios:

1. Déficit de coberturas: se calculará de acuerdo con el número de personas carentes del servicio de acueducto y alcantarillado de la respectiva entidad territorial, en relación con el número total de personas carentes del servicio en el país, para lo cual se podrá considerar el diferencial de los costos de provisión entre los diferentes servicios.
2. Población atendida y el esfuerzo local tarifario: para el cálculo de este criterio se tendrá en consideración la estructura de los usuarios por estrato, las tarifas y el balance entre los subsidios y los aportes solidarios en cada distrito y municipio.
3. Esfuerzo de la entidad territorial en la ampliación de coberturas, tomando en consideración los incrementos de la población atendida en acueducto y alcantarillado de cada distrito o municipio, con relación a los incrementos observados a nivel nacional.
4. Nivel de pobreza del respectivo distrito o municipio medido a través del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, o el indicador que lo sustituya, conforme a lo que determine el Dane.

5. Cumplimiento de criterios de eficiencia fiscal y administrativa de cada entidad territorial en la gestión sectorial, para lo cual el Gobierno Nacional definirá la metodología aplicable.

Para una mayor equidad entre los distritos y municipios, la asignación final tendrá en cuenta, además de los cinco criterios anteriores, el balance de los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico con los recursos provenientes de las regalías directas de los distritos y municipios.

Parágrafo transitorio. Mientras se consolida la información de suscriptores por estrato para la totalidad de los municipios del país en el Sistema Unico de Información, la metodología para calcular la participación definida en el numeral 2 del presente artículo, tendrá en consideración el número de personas registradas por nivel en el Sisbén en cada entidad territorial, previa validación del Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 8°. *Criterios de distribución de los recursos para los departamentos.* La distribución de los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico entre los departamentos, se realizará teniendo en cuenta la participación de los distritos y municipios de su jurisdicción, en los indicadores que desarrollen los criterios de déficit

de coberturas, población atendida y esfuerzo local tarifario y el esfuerzo de la entidad territorial en el aumento de coberturas, establecidos en el artículo 7 de la presente ley.

Para una mayor equidad, la asignación departamental tendrá en cuenta el balance de los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico con los recursos provenientes de las regalías directas de los departamentos.

Artículo 9°. Régimen de transición. A partir del año 2011 la participación para agua potable y saneamiento básico se distribuirá entre los distritos y municipios conforme a los criterios de distribución dispuestos por el artículo 7° de la presente ley.

Durante el período comprendido entre los años 2008 a 2010, un porcentaje creciente de la participación para agua potable y saneamiento básico se distribuirá entre los distritos y municipios de acuerdo con los criterios previstos en la presente ley, de la siguiente manera: El 30% en 2008, el 50% en 2009 y el 70% en 2010. El porcentaje restante de la participación en cada uno de los años de transición, se distribuirá en proporción directa al valor definitivo que se le haya asignado a los distritos y municipios por concepto de la destinación de agua potable y saneamiento básico de la participación de propósito general en el año 2007.

Parágrafo. Sin perjuicio de lo señalado en el presente artículo, con el propósito de que la distribución de recursos por distrito y/o municipio garantice el monto que la respectiva entidad haya comprometido a la fecha de expedición de la presente Ley, con cargo a los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico, para pagar créditos o compromisos derivados de la estructuración financiera de un contrato con un tercero, que tengan como propósito garantizar la prestación de estos servicios, el distrito o municipio deberá informar, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, acerca de la existencia de tales compromisos al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Con base en lo anterior, el Gobierno Nacional determinará el tiempo de transición para la distribución de los recursos que garantice el cumplimiento de estos compromisos. El Gobierno Nacional reglamentará lo relacionado con este parágrafo.

Artículo 10. Destinación de los recursos para los departamentos. Los recursos del Sistema General de Participaciones correspondientes a la participación para agua potable y saneamiento básico que se asignen a los departamentos, se destinarán a financiar la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, en las siguientes actividades:

- a) Promoción, estructuración, implementación e inversión en infraestructura de esquemas regionales de prestación de los servicios;
- b) Proyectos regionales de abastecimiento de agua para consumo humano;
- c) Proyectos de tratamiento y disposición final de residuos líquidos con impacto regional;
- d) Proyectos de tratamiento, aprovechamiento y disposición final de residuos sólidos con impacto regional;
- e) Pago del servicio de deuda adquirida por el departamento para financiar infraestructura del sector, en cumplimiento de sus competencias;
- f) Las demás que determine el Gobierno Nacional.

Parágrafo 1°. Exclusivamente en el marco de un proceso de reestructuración para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico en uno o varios distritos y/o municipios como resultado del cual se vinculen operadores especializados, será posible, previa autorización expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, cofinanciar con cargo a los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones, por una sola vez para cada caso, el pago de pasivos laborales de las personas prestadoras de los servicios públicos mencionadas en los numerales 1 y 3 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994, causados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.

El Gobierno Nacional establecerá las condiciones y procedimientos necesarios para la cofinanciación, señalando además los criterios para determinar la contrapartida que deberá aportar cada distrito o municipio de acuerdo con su capacidad fiscal.

Parágrafo 2°. Las inversiones en infraestructura física que realicen los departamentos deben estar definidas en los planes de desarrollo, en los planes maestros de acueducto y alcantarillado, y para el caso del servicio público de aseo en los planes municipales o distritales para la gestión integral de residuos sólidos, así como en los planes de inversiones de las personas prestadoras de servicios públicos, los cuales deben estar articulados con el Plan Departamental de Agua y Saneamiento.

Artículo 11. Destinación de los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico en los distritos y municipios. Los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico que se asignen a los distritos y municipios, se destinarán a financiar la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, en las siguientes actividades:

- a) Los subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables de acuerdo con lo dispuesto en la normatividad vigente;
- b) Pago del servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos de inversión en infraestructura física, mediante la pignoraación de los recursos asignados y demás operaciones financieras autorizadas por la ley;
- c) Preinversión en diseños, estudios e interventorías de obras para los sistemas de acueducto y saneamiento básico;
- d) Diseño e implantación de esquemas organizacionales para la administración y operación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, en las zonas urbana y rural;
- e) Construcción, ampliación, rehabilitación y mejoramiento de los sistemas de acueducto y alcantarillado, e inversión para la prestación del servicio público de aseo;
- f) Programas de macro y micromedición;
- g) Programas de reducción de agua no contabilizada;
- h) Adquisición de los equipos requeridos para la operación de los sistemas de agua potable y saneamiento básico;
- i) Las demás que determine el Gobierno Nacional.

Parágrafo. Las inversiones en infraestructura física que realicen los distritos y municipios deben estar definidas en los planes de desarrollo, en los planes maestros de acueducto y alcantarillado, en los planes para la gestión integral de residuos sólidos y en los planes de inversiones de las personas prestadoras de servicios públicos que operen en el respectivo distrito o municipio.

Artículo 12. Constitución de patrimonios autónomos. Los departamentos, distritos y municipios podrán, con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones con destinación al Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, constituir patrimonios autónomos con el fin de garantizar proyectos de inversión de mediano y largo plazo dirigidos a asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo a sus habitantes, en los eventos en los que les corresponda asegurar su prestación. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Artículo 13. Giro de los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico. Los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico serán transferidos directamente a los departamentos, distritos y municipios.

Sobre la base del 100% de la apropiación definida en la ley anual de presupuesto, se determinará el programa anual de caja, en el cual se establecerán los giros mensuales correspondientes a la participación para agua potable y saneamiento básico a departamentos, distritos y municipios.

Los giros deben efectuarse en los diez (10) primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia, para tal efecto, se apropiará la participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones en la ley anual de presupuesto.

Los recursos del Sistema General de Participaciones con destinación para el sector de agua potable y saneamiento básico se girarán directamente al prestador o prestadores de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, a los patrimonios autónomos o a los esquemas fiduciarios que se constituyan o se prevean para el manejo de estos recursos, siempre y cuando la entidad territorial competente así lo solicite y en los montos que esta señale.

Lo anterior aplica en los casos en que la entidad territorial haya vinculado a uno o varios prestadores para prestar uno o varios servicios públicos domiciliarios del sector y/o en los casos en que exista un convenio firmado entre la entidad territorial y el prestador para la asignación de subsidios al Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos.

Parágrafo. En el evento de toma de posesión de una empresa de Servicios Públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo, por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, se mantendrán los compromisos en cuanto al giro de recursos para subsidios a la demanda por parte de la entidad territorial. Los recursos del Sistema General de Participaciones destinados a inversión en infraestructura de estos servicios, se ejecutarán en obras y proyectos establecidos en el plan de inversiones que defina, para la prestación del servicio, el designado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

TÍTULO III

ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA

Artículo 14. Definición. De conformidad con el artículo 29 de la Ley 1098 de 2006, la atención integral a la primera infancia se define como un conjunto de acciones dirigidas a garantizar el derecho a la salud, la nutrición, la educación inicial, la protección y la identificación, por medio de estrategias de promoción, prevención y atención en cada una de ellas, para lograr el desarrollo emocional, social y cognitivo de la población de cero (0) a seis (6) años.

Artículo 15. Destinación y distribución. Los recursos de que trata el párrafo transitorio 2° del artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007 se destinarán a la financiación de las acciones en primera infancia, definidas como prioritarias por el Consejo Nacional de Política Social en desarrollo del artículo 206 de la Ley 1098 de 2006.

Atendiendo a lo anterior, el Conpes Social realizará la distribución y asignación de los recursos por entidad territorial y definirá su destinación. La distribución se realizará, con base en la población de 0 a 6 años ponderada por el indicador de pobreza, según la información certificada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Artículo 16. Giro de los recursos. Sobre la base de los recursos del Sistema General de Participaciones con destino a la atención integral a la primera infancia, se realizará un giro anual directamente a los departamentos, distritos y/o municipios, de acuerdo con la distribución y los programas a financiar que determine el Conpes Social.

Artículo 17. Transitorio. Las liquidaciones del mayor valor de SGP por crecimiento real de la economía superior al 4% correspondientes a las vigencias 2006 y 2007, de que trata el párrafo transitorio 2° del artículo 3° del Acto Legislativo 01 de 2001, se destinarán a la atención integral de la primera infancia, de acuerdo con lo establecido en el presente título.

TÍTULO IV

ASIGNACIONES ESPECIALES

CAPÍTULO I

Asignación especial para alimentación escolar

Artículo 18. Definición del programa de alimentación escolar. El programa de alimentación escolar hace parte del servicio educativo y consiste en el suministro organizado de un complemento alimentario a la población matriculada en los establecimientos educativos oficiales del país, y el desarrollo de un conjunto de acciones nutricionales, formativas y de salud asociadas, que contribuyen a mantener la asistencia regular, a evitar la deserción y a la formación de estilos de vida saludables.

El programa de alimentación escolar se financiará con recursos de diferentes fuentes. Para el efecto, el Ministerio de Educación Nacional seguirá y aplicará los lineamientos técnico-administrativos respecto

de la complementación alimentaria, los estándares de alimentación, de planta física, de equipo y menaje y de recurso humano, y las condiciones para la prestación del servicio, que establezca el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) para el desarrollo del programa.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar articulará las acciones que desarrollen los diferentes agentes para la ejecución de este programa.

Parágrafo. Los recursos del Presupuesto General de la Nación destinados a los programas de alimentación escolar deben distribuirse entre las entidades territoriales de acuerdo con las necesidades de cofinanciación de la cobertura alcanzada en la vigencia anterior, una vez descontados los recursos del Sistema General de Participaciones y los recursos propios de las entidades territoriales destinados a financiar la continuidad de la cobertura. Para la ampliación de la cobertura con los recursos del Presupuesto General de la Nación, se deberá priorizar el logro de coberturas universales en los municipios con mayor índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. Los criterios para la ampliación de coberturas con recursos del Presupuesto General de la Nación serán definidos por el ICBF y el Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 19. Criterios de distribución. Los recursos para alimentación escolar serán distribuidos entre los distritos y municipios, con base en los siguientes criterios:

1. El **95%** por equidad, definida como el peso relativo que se asigna a cada entidad territorial de acuerdo con la matrícula de la vigencia anterior para la cual se realiza la distribución, certificada por el Ministerio de Educación Nacional, expandida por la dispersión poblacional y ponderada por el indicador de pobreza certificado por el Dane.

2. El **5%** por eficiencia, entendida como el incentivo a cada entidad territorial que reduzca la deserción escolar de un año a otro. Para el efecto el Ministerio de Educación Nacional adoptará los mecanismos para obtener y certificar la información correspondiente.

Parágrafo 1°. La expansión por dispersión se realizará solamente para las entidades territoriales beneficiarias que estén por encima de la dispersión nacional. Para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se tomará un promedio de la dispersión de los municipios más dispersos del país. El Conpes Social definirá la metodología respectiva.

Parágrafo 2°. Para los años 2008 y 2009 la eficiencia se entenderá como el incentivo a la entidad territorial que conserve o aumente de una vigencia a otra la proporción de la inversión con ingresos corrientes de libre destinación en alimentación escolar, respecto de la inversión total con cargo a esta fuente y distribuida con base en el indicador de equidad definido en el presente artículo.

Artículo 20. Destinación de los recursos. Los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para alimentación escolar serán destinados a financiar las siguientes actividades, de acuerdo con los lineamientos técnico-administrativos establecidos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar:

- a) Compra de alimentos;
- b) Contratación de personal para la preparación de alimentos;
- c) Transporte de alimentos;
- d) Menaje, dotación para la prestación del servicio de alimentación escolar y reposición de dotación;
- e) Aseo y combustible para la preparación de los alimentos;
- f) Contratación con terceros para la provisión del servicio de alimentación escolar.

Cuando la prestación del servicio de alimentación escolar sea realizada directamente por las entidades territoriales beneficiarias, como mínimo el 80% de los recursos de la asignación especial para Alimentación Escolar del SGP serán destinados a la compra de alimentos. Los recursos restantes se pueden utilizar para los demás conceptos descritos en los literales b), c), d) y e) del presente artículo.

Artículo 21. Focalización de la prestación del servicio. La focalización es responsabilidad de distritos y municipios, y se llevará a cabo

por las respectivas autoridades territoriales quienes, de acuerdo con las recomendaciones del Consejo Distrital y/o Municipal de Política Social, seleccionarán los establecimientos educativos oficiales, dando prelación a aquellos que atiendan población desplazada, comunidades rurales e indígenas y a los establecimientos educativos con la mayor proporción de la población clasificada en los niveles 1 y 2 del Sisbén.

En cada establecimiento educativo seleccionado se cubrirá progresivamente el 100% de los alumnos matriculados por grado, conforme a la disponibilidad de recursos, iniciando por el preescolar y grados inferiores de primaria. Una vez asegurado el cubrimiento del total de la población de preescolar y primaria, se podrá continuar el programa con escolares del grado sexto en adelante, dando prioridad a los grados educativos inferiores.

Para efectuar la selección de la población beneficiaria se tomará la información del Sisbén validada por el Departamento Nacional de Planeación y la matrícula. Los departamentos suministrarán, antes del 30 de octubre del año anterior en que se realizará la programación y ejecución de los recursos del programa de alimentación escolar, la información sobre matrícula a los municipios no certificados en educación.

Parágrafo. La ampliación de cupos en el programa de alimentación escolar que las entidades territoriales realicen con recursos diferentes a la asignación especial para alimentación escolar del Sistema General de Participaciones y los asignados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se deben mantener de forma permanente. En ningún caso podrá haber ampliación de coberturas mientras no se garantice la continuidad de los recursos destinados a financiar dicha ampliación.

CAPITULO II

Asignación especial para municipios ribereños del río Magdalena

Artículo 22. Destinación de los recursos. Los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para municipios ribereños del río Magdalena serán destinados a financiar, promover y ejecutar proyectos relacionados con la recuperación del río, de la actividad portuaria, la adecuación y la conservación de tierras y el aprovechamiento y preservación del ambiente y de los recursos naturales renovables. Los proyectos que ejecuten las entidades territoriales beneficiarias de esta asignación deben ser armónicos con los instrumentos de planificación de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena.

TITULO V

PARTICIPACIÓN DE PROPÓSITO GENERAL

Artículo 23. El artículo 78 de la Ley 715 de 2001 quedará así:

“Artículo 78. Destino de los recursos de la Participación de Propósito General. Los municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos por ciento (42%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General.

Del total de los recursos de la participación de propósito general asignada a cada distrito o municipio una vez descontada la destinación establecida para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal de que trata el inciso anterior y la asignación correspondiente a los municipios menores de 25.000 habitantes, definida en el inciso 3º del artículo 4º del Acto Legislativo 04 de 2007, cada distrito y municipio destinará el cuatro por ciento (4%) para deporte, el tres por ciento (3%) para cultura y el diez por ciento (10%) para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet.

Los recursos restantes deben ser destinados a inversión, en desarrollo de las competencias asignadas por la ley.

Parágrafo 1º. Con los recursos de la participación de propósito general podrá cubrirse el servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos de inversión física, adquirida en desarrollo de las competencias de los municipios. Para el desarrollo de los mencionados proyectos se podrán pignorar los recursos de la participación de propósito general”.

Parágrafo 2º. Con cargo a los recursos de libre inversión de la participación de propósito general y en desarrollo de la competencia de atención a grupos vulnerables de que trata el numeral 11 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, los distritos y municipios cofinanciarán los gastos que se requieran para realizar el acompañamiento directo a las familias en el marco de los programas diseñados por el Gobierno Nacional para la superación de la pobreza extrema.

Artículo 24. Asignación de Propósito General para el Fonpet. Para el caso de la asignación al Fonpet señalada en el artículo anterior, el Ministerio del Interior y Justicia deberá enviar al Departamento Nacional de Planeación la certificación respectiva sobre las categorías adoptadas por los distritos y municipios para la vigencia siguiente a más tardar el 20 de diciembre de cada año.

Con base en dicha información, el Departamento Nacional de Planeación, al realizar la distribución de los recursos de la participación de propósito general, distribuirá el monto establecido para el Fonpet en el artículo anterior. Una vez aprobada la distribución del Sistema General de Participaciones por el Conpes Social, estos recursos serán girados directamente al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, con la misma periodicidad y oportunidad prevista para los recursos de la participación de propósito general.

En caso de que la categoría de un distrito o municipio no pueda ser certificada por el Ministerio del Interior y Justicia y no se encuentre en la categorización expedida por la Contaduría General de la Nación, se considerará la categoría certificada por dichas entidades para la vigencia anterior, y en última instancia, el Departamento Nacional de Planeación procederá a estimar dicha categoría, la cual, en este caso, solo tendrá efectos para la distribución del porcentaje destinado al Fonpet de que trata el artículo anterior.

Prevía certificación expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quedan excluidos de la obligación de hacer la destinación al Fonpet prevista en el artículo anterior, los departamentos, distritos o municipios, que no tengan pasivo pensional, y aquellos que estén dentro de un acuerdo de reestructuración de pasivos conforme a la Ley 550 de 1999, o las normas que la sustituyan o modifiquen, siempre y cuando estos recursos se encuentren comprometidos en dicho acuerdo de reestructuración.

Artículo 25. El artículo 79 de la Ley 715 de 2001, quedará así

“Artículo 79. Criterios de distribución de los recursos de la participación de propósito general. Los recursos de la Participación de Propósito General serán distribuidos de la siguiente manera:

1. El 17% distribuido entre los municipios menores de 25.000 habitantes, así:

a) El 60% según la pobreza relativa, para ello se tomará el grado de pobreza de cada municipio medido con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, o el indicador que lo sustituya determinado por el Dane, en relación con el nivel de pobreza relativa nacional;

b) El 40% en proporción a la población urbana y rural, para lo cual se tomará la población urbana y rural del municipio en la respectiva vigencia y su proporción sobre la población urbana y rural total del país, según los datos de población certificados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dane, que deben tener en cuenta la información sobre la población desplazada.

2. El 83% distribuido entre los distritos y municipios así:

a) El 40% según la pobreza relativa, para ello se tomará el grado de pobreza de cada distrito o municipio medido con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, o el indicador que lo sustituya determinado por el Dane, en relación con el nivel de pobreza relativa nacional;

b) El 40% en proporción a la población urbana y rural, para lo cual se tomará la población urbana y rural del distrito o municipio en la respectiva vigencia y su proporción sobre la población urbana y rural total del país, según los datos de población certificados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dane, que deben tener en cuenta la información sobre la población desplazada;

c) El **10%** por eficiencia fiscal, entendida como el crecimiento promedio de los ingresos tributarios per cápita de las tres últimas vigencias fiscales. La información sobre la ejecución de ingresos tributarios será la informada por las entidades territoriales y refrendada por la Contaduría General de la Nación antes del 30 de junio de cada año;

En todo caso, los recursos asignados por este criterio no pueden superar el 50% de lo asignado por los criterios de población y pobreza relativa de que trata el numeral 2 de este artículo;

d) El **10%** por eficiencia administrativa en la racionalización del gasto, entendida como el incentivo a los distritos y municipios que cumplan con los límites establecidos para los gastos de funcionamiento de la administración central de que trata la Ley 617 de 2000 o las normas que la modifiquen, sustituyan o adicionen. El indicador de distribución será la diferencia entre el límite establecido por la Ley 617 de 2000 y el porcentaje de gastos de funcionamiento certificado para cada entidad territorial por la Contaduría General de la Nación, antes del 30 de septiembre de cada año.

Un porcentaje de los recursos correspondientes a este criterio se podrá distribuir entre las entidades territoriales beneficiarias que mantengan actualizado, conforme a los criterios señalados por el DNP, el Sistema de Información de Beneficiarios Sisbén o el que haga sus veces, y/o que cumplan con las metas y lineamientos de las políticas priorizadas por el Gobierno Nacional. Para el efecto el Conpes Social definirá la metodología correspondiente e informará previamente a las entidades territoriales beneficiarias, las metas y lineamientos priorizadas a evaluar.

En todo caso, los recursos asignados por el criterio de eficiencia administrativa no pueden superar el 50% de lo asignado por los criterios de población y pobreza relativa de que trata el numeral 2 de este artículo.

Parágrafo. Para efectos del cálculo de los indicadores para la distribución de los recursos de la Participación de Propósito General del Sistema General de Participaciones, relacionados con eficiencia, se entenderá que las entidades territoriales cumplen, como mínimo, con el promedio nacional del respectivo indicador, siempre y cuando haya concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el cumplimiento del respectivo Acuerdo de Reestructuración de Pasivos y/o Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero”.

TÍTULO VI

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 26. El artículo 94 de la Ley 715 de 2001, quedará así:

“**Artículo 94. Focalización de los servicios sociales.** Focalización es el proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable.

El Conpes Social definirá cada tres años los criterios e instrumentos para la determinación, identificación y selección de beneficiarios, así como los criterios para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales.

Para la operación de los instrumentos de focalización que determine el Conpes Social, la Nación tendrá a su cargo la definición de lineamientos para su implementación y operación, el diseño de las metodologías, la consolidación de la información a nivel nacional, los controles de calidad pertinentes; y coordinará y supervisará su implementación, mantenimiento y actualización. En desarrollo de esta atribución, el Gobierno Nacional, en situaciones especiales y con el objetivo de garantizar la efectividad de los instrumentos de focalización, de manera preventiva podrá suspender temporalmente su actualización en el país, con las excepciones a que hubiere lugar.

Las entidades territoriales tendrán a cargo su implementación, actualización, administración y operación, conforme a los lineamientos y metodologías que establezca la Nación.

En todo caso, las entidades territoriales al realizar inversión social, especialmente mediante la asignación de subsidios, deben aplicar los criterios e instrumentos de focalización, definidos por el Conpes Social. Los diferentes programas sociales del orden nacional o territorial, deben definir la forma en que aplicarán los criterios e instrumentos para la focalización, contemplando además los criterios de egreso o cesación

de la condición de beneficiarios que resulten pertinentes, en función de los objetivos e impactos perseguidos.

Los gobernadores y alcaldes deben tomar las medidas pertinentes para garantizar que los grupos de población pobre y vulnerable tengan acceso a los servicios básicos.

Artículo 27. Prestación de servicios de salud. Los distritos y municipios certificados a 31 de julio de 2001, que hayan asumido la prestación de los servicios de salud, pueden continuar haciéndolo, si cumplen con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. Ningún municipio podrá asumir directamente nuevos servicios de salud ni ampliar los existentes y están obligados a articularse a la red departamental.

De igual manera, para efectos de lo previsto en el artículo 45 de la Ley 715 de 2001, el Ministerio de la Protección Social y el Departamento Nacional de Planeación determinarán los requisitos mínimos y criterios necesarios para la asunción de competencias en el sector.

Artículo 28. Competencias y responsabilidades diferenciadas. En el marco del actual esquema de competencias de las entidades territoriales y con el objeto de tener en cuenta la heterogeneidad de estas, en cuanto a sus capacidades administrativas, fiscales y técnicas, los Ministerios podrán realizar procesos de reorganización de funciones al interior de un mismo nivel territorial -departamental, distrital o municipal. Para este propósito podrán establecer grupos de departamentos, distritos y/o municipios para entregar niveles diferenciados de responsabilidades, y los estándares y procesos para determinar dichas capacidades en el respectivo sector.

El proceso de entrega diferencial de responsabilidades en cada nivel territorial -departamental, distrital y municipal-, deberá establecer el alcance de las responsabilidades, las opciones y condiciones de habilitación a la entidad territorial para acceder a más funciones dentro del mismo nivel territorial y las causas para la pérdida de la responsabilidad entregada. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Artículo 29. Cumplimiento de competencias en forma conjunta o asociada. El departamento, distrito y/o municipio que no tenga la capacidad administrativa, fiscal y técnica requerida para prestar un determinado servicio que es de su competencia de acuerdo con la ley, deberá suscribir convenios de asociación con otros municipios para prestar de forma conjunta dicho servicio. La ejecución de dichos convenios deberá permitir mejorar la calidad, cobertura y eficiencia de los servicios, disminuir los gastos de funcionamiento de la prestación del respectivo servicio y racionalizar los procesos administrativos. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Artículo 30. Ajuste del Sistema General de Participaciones por inflación. Para el cumplimiento de lo dispuesto en el parágrafo transitorio 1° del artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007, cuando la inflación causada certificada por el Dane sea diferente a la inflación con la cual se programó el Presupuesto General de la Nación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, calculará el ajuste positivo o negativo correspondiente a las modificaciones de la tasa de inflación y lo aplicará en la programación del siguiente proyecto de ley anual de Presupuesto General de la Nación, que el Gobierno Nacional presente a consideración del Congreso de la República.

Artículo 31. Ajuste del Sistema General de Participaciones por crecimiento real de la economía. Para el cumplimiento de lo dispuesto en el Parágrafo Transitorio 2° del artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007, el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, Dane, certificará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el mes de mayo del año siguiente, el crecimiento real de la economía de la respectiva vigencia. Con base en esta certificación, si el crecimiento certificado es superior al 4%, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluirá la respectiva partida en el siguiente proyecto de ley anual de Presupuesto General de la Nación, que el Gobierno Nacional presente a consideración del Congreso de la República.

Parágrafo. Si el Dane modifica de manera definitiva el crecimiento real de la economía previamente certificado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público calculará

el ajuste positivo o negativo correspondiente y lo aplicará en la programación del siguiente proyecto de ley anual de Presupuesto General de la Nación, que el Gobierno Nacional presente a consideración del Congreso de la República.

Artículo 32. *Compilación de normas.* Autorízase al Gobierno Nacional para compilar las normas de esta ley, de la Ley 715 de 2001 y de las demás normas que la hayan adicionado o modificado, sin cambiar su redacción ni contenido, pudiendo ordenar su numeración.

Artículo 33. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir del 1° de enero de 2008 y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas, atentamente,
Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Oscar Iván Zuluaga Escobar.

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. PANORAMA GENERAL

El Gobierno Nacional en el segundo semestre del año 2006 puso a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Acto Legislativo “por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política”, con el propósito de establecer un régimen de incremento del Sistema General de Participaciones (SGP) que garantice recursos crecientes y estables para las regiones, al tiempo que asegure las coberturas universales en salud y educación y avances importantes en agua potable y saneamiento básico –APSB.

Luego de haber surtido el trámite que establece la Constitución Política y la ley, el Proyecto fue aprobado por el honorable Congreso de la República, tras introducirle importantes mejoras. Hoy contamos con un instrumento que contribuye a la estabilidad macroeconómica del país, fortalece el proceso de descentralización, asegura recursos para lograr coberturas universales en los sectores de educación y salud y avances significativos en agua potable y saneamiento básico, así como ingresos para que las entidades territoriales inviertan en la calidad de estos servicios, puedan desarrollar las competencias asignadas en otros sectores de inversión y cubran los gastos de funcionamiento de sus administraciones, cuando los recursos propios sean insuficientes y, dota al Gobierno Nacional de herramientas para efectuar seguimiento y control al gasto territorial.

En el marco anterior, es posible identificar como los logros más significativos del Acto Legislativo 04 de 2007 - AL 04/07 en relación con el crecimiento estable y sostenible de los recursos, los siguientes:

i) Adelanta en un año la culminación del período transitorio establecido por el Acto Legislativo 01 de 2001, lo que permitirá que desde 2008 las entidades territoriales se beneficien de un crecimiento real superior al previsto por la actual Constitución Política. Esto es, en 2008, los recursos del SGP se incrementarán en 4%, más 1.3% puntos adicionales para educación y no en 2.5%, como lo señala el Acto Legislativo 01 de 2001;

ii) La fórmula que establece el AL 04/07 determina que durante los años 2008 y 2009 el SGP se incrementará en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real del 4%. Durante el año 2010 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3.5%. Entre el año 2011 y el año 2016 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3%;

iii) De otro lado, establece que el SGP tendrá un crecimiento adicional para el sector educación, que será de 1.3% en 2008 y 2009; 1.6% en 2010 y de 1.8% durante los años 2011 a 2016;

iv) Cuando la tasa de crecimiento real de la economía (Producto Interno Bruto) certificada por el Dane para el año respectivo sea superior al 4%, el incremento del SGP será igual a la tasa de inflación causada, más la tasa de crecimiento real señalada anteriormente, más los puntos porcentuales de diferencia resultantes de comparar la tasa de crecimiento real de la economía certificada por el Dane y el 4%. Dichos recursos se destinarán a la atención integral de la primera infancia entre las entidades territoriales;

v) Establece que los recursos del SGP de los departamentos, municipios y distritos se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media y los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico. Adicionalmente, define que la distribución de estos recursos se hará teniendo en cuenta los criterios de población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal y equidad;

Lo anterior implica una modificación a los criterios y variables que se utilizan para distribuir los recursos del sector de agua potable y saneamiento básico, que actualmente hacen parte de la Participación de Propósito General y que se distribuye por pobreza relativa, población y eficiencia fiscal y administrativa de la entidad territorial, sin considerar variables específicas del sector. En este sentido la reforma constitucional aprobada permitirá articular la distribución de los recursos con la política adoptada por el Gobierno Nacional en el sector, incentivando la eficiencia en la prestación de los servicios, los esquemas regionales de prestación, la ampliación de la cobertura y el incremento de la calidad y continuidad de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo;

vi) Con el esquema adoptado por el país en materia de descentralización, más de la mitad de los ingresos públicos totales del país continuarán siendo ejecutados por los gobiernos territoriales, garantizando que la mayoría de los servicios públicos, con carácter meritativo por sus efectos sobre el desarrollo humano, sean provistos por los niveles de gobierno más cercanos al ciudadano, los cuales tienen la posibilidad de conocer sus necesidades y demandas.

De esta manera, se observa que la reforma a los artículos 356 y 357 de la Constitución Política beneficia a las entidades territoriales, ya que no sólo determina una tasa de crecimiento del SGP superior a la establecida en el Acto Legislativo 01 de 2001, sino que también asegura recursos adicionales para la financiación del sector educación y la atención integral de la primera infancia.

Con este ritmo de crecimiento, los recursos del SGP le permitirán al país alcanzar coberturas universales en los servicios de educación y salud. En el sector de agua potable y saneamiento básico, se lograrán avances significativos, tanto en cobertura como en calidad. Con estos logros en el área social, la calidad de vida de los colombianos, especialmente la de la población pobre, mejorará sustancialmente, pues es ella quien se beneficia principalmente de los servicios del sistema educativo oficial, del régimen subsidiado de salud y de los subsidios otorgados a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.

Con estas nuevas disposiciones de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, adoptadas por el AL 04/07, se hace necesario desarrollar el marco legal, a través de las disposiciones orgánicas correspondientes, para su adecuada implementación y el logro de los objetivos que inspiraron la modificación a la Carta Política. Este es el propósito del proyecto de ley que se presenta a consideración del Honorable Congreso de la República, que busca que las normas constitucionales tengan un desarrollo legal que permitan el logro de las coberturas de los servicios básicos de educación y salud y el incremento de las mismas en materia de agua potable y saneamiento básico, lo mismo que mayor equidad y eficiencia en la asignación y uso de los recursos del Sistema General de Participaciones.

II. SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO

1. Justificación

La Constitución de 1991 introdujo modificaciones fundamentales al marco institucional de los servicios públicos domiciliarios en Colombia, que se concretaron en la Ley 142 de 1994, y que han generado cambios estructurales positivos en la dinámica del sector, como incrementos en coberturas, mejor calidad y mayor confiabilidad en el servicio, mejoramiento de la gestión empresarial y mayor participación del sector privado.

La política de agua potable y saneamiento básico contempla una estrategia financiera orientada a que los costos eficientes de inversión, operación y administración de los servicios se recuperen a través del

cobro de tarifas a los usuarios; junto con un esquema solidario basado en subsidios otorgados a los estratos bajos en sus facturas¹ y en los recursos asignados al sector por parte de la Nación, a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) y del Sistema General de Participaciones (SGP).

Bajo este esquema, los recursos invertidos en el sector han pasado de \$651.685 millones en 1994 a cerca de \$2 billones en el 2006 (pesos constantes de 2006). La dinámica de las diferentes fuentes refleja dos fenómenos centrales:

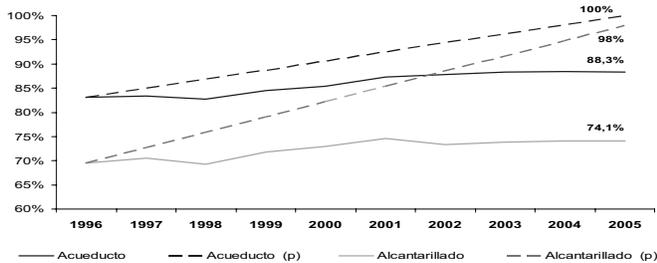
a) La profundización del proceso de descentralización del sector, no solo de responsabilidades sino de recursos, con el incremento importante de las transferencias que pasaron de \$310 mil millones en 1994 a cerca de \$ 860 mil millones en 2006 (pesos constantes de 2006); y

b) Las tarifas pagadas por los usuarios se convirtieron en una fuente importante de recursos, luego de la aplicación de las metodologías tarifarias a partir de 1996, que han permitido acercarlas a los costos de prestación del servicio, garantizando la calidad y sostenibilidad del sistema.

De esta forma, se estima que entre 1996 y 2006 se invirtieron más de \$13.5 billones (constantes de 2006) en agua potable y saneamiento básico, de los cuales más del 40% provinieron del SGP. Estos recursos sin duda han ayudado a la ampliación de coberturas y a mejorar las condiciones en la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado, aunque su impacto hubiera podido ser mayor. En efecto, para tener una idea de la magnitud de los recursos ejecutados en el sector y bajo el supuesto de que los mismos se hubieran destinado de forma eficiente por parte de las entidades territoriales a infraestructura con impacto directo sobre coberturas, se estima que la cobertura nacional de acueducto sería hoy de 100%, mientras que la de alcantarillado sería de 98%, cifras que contrastan significativamente con las coberturas observadas en el censo de 2005, de 88,3% y 74,1% respectivamente (Gráfica 1), y con los importantes avances en Salud y Educación, en razón a que la distribución de recursos de SGP de estos sectores se realiza con base en sus respectivas necesidades.

GRAFICO 1

Evolución de las coberturas y coberturas potenciales

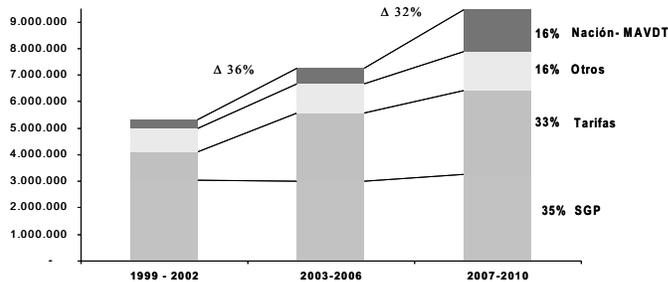


Fuente: Dane y DNP.

Como se observa en la gráfica 2, a partir de 2003 los recursos destinados al sector de agua potable y saneamiento básico presentan incrementos sostenidos. En el período 2007-2010 se estima que el SGP para agua potable y saneamiento básico representará cerca del 35% del total de recursos disponibles para inversión en el sector, convirtiéndose en la fuente más importante de financiación. De esta forma, la adecuada distribución y uso eficiente de dichos recursos es fundamental para el logro de las metas de coberturas a nivel local y regional. En este sentido, es importante resaltar que, además del aumento de recursos del Gobierno Nacional en el período 2007-2010, para su distribución el Plan Nacional de Desarrollo “Estado Comunitario: Desarrollo para todos”, definió criterios relacionados con la población por atender urbana y rural, pobreza relativa (NBI), el balance de estos recursos con los de SGP y regalías y la capacidad de endeudamiento de los departamentos (artículo 93, Ley 1151 de 2007).

¹ Los porcentajes máximos de subsidios establecidos en la normatividad vigente, son: 70% al estrato 1, 40% al estrato 2 y, en las condiciones definidas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, 15% al estrato 3.

GRAFICO 2
Fuentes de Recursos para Agua Potable y Saneamiento Básico
(Millones de 2006)



Fuente: Dane- CENSO 2005 y DNP-DDT.

Conforme a lo anterior, a continuación se presenta un análisis sobre las principales deficiencias en la asignación de los recursos del SGP, las cuales pueden agruparse en tres aspectos fundamentales:

- i) Distribución asimétrica con relación a las necesidades regionales y locales;
- ii) Ineficiencias en el uso; y
- iii) Atomización de los recursos.

1.1 Necesidad de una mejor distribución geográfica de los recursos

De acuerdo con la Ley 715 de 2001, los recursos que los municipios deben invertir en el sector agua potable y saneamiento básico hacen parte integral de la Participación de Propósito General, y por lo tanto, se distribuyen con los mismos criterios utilizados para la distribución del total del SGP de propósito general:

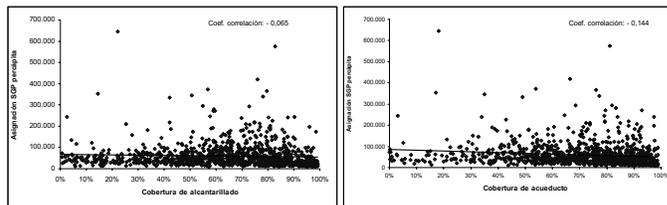
- i) Población del municipio (40%);
- ii) Nivel de pobreza (40%);
- iii) Eficiencia fiscal (10%); y
- iv) Eficiencia administrativa (10%).

Estos criterios no tienen ningún componente que tome en cuenta las necesidades o capacidades sectoriales, por lo que no se logra una asignación consistente con los requerimientos en Agua Potable y Saneamiento Básico.

La asimetría entre la distribución del SGP para agua potable y saneamiento básico y las necesidades locales se evidencia en la baja correlación que existe entre la asignación per cápita y las coberturas municipales de acueducto y alcantarillado (Gráfico 3). Se requiere entonces establecer una distribución que sea consistente con los rezagos de coberturas para garantizar el logro de las metas locales y regionales, definidas en la exposición de motivos del acto legislativo 04 de 2006.

GRAFICO 3

Asignación de SGP per cápita y coberturas de acueducto y alcantarillado



Fuente: Dane- CENSO 2005 y DNP-DDT.

Además de los rezagos en cobertura, la distribución de la participación para agua potable y saneamiento básico debe tener en considera-

ción la financiación de los subsidios que reciben los hogares atendidos de estratos bajos en las facturas que pagan por los servicios y que, en la mayoría de los municipios, no se pueden cubrir totalmente con los aportes solidarios de los estratos altos y los usuarios industriales y comerciales, considerando que los estratos subsidiables (1, 2 y 3), representan aproximadamente el 83,4%² del total de usuarios residenciales. La distribución de recursos debe tener en cuenta entonces la estructura de usuarios en cada municipio, para facilitar el equilibrio de todo el esquema solidario.

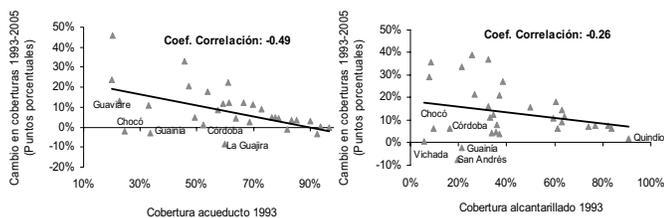
Por otra parte, se debe tener en cuenta el balance con otras fuentes de recursos de inversión en el sector, como las regalías directas que reciben los departamentos y municipios por explotación de recursos naturales y que, de acuerdo con la Ley 141 de 1994, deben destinar entre otros sectores prioritarios a agua potable y saneamiento básico. Así mismo, se debe incentivar un adecuado esfuerzo tarifario local. Las ciudades de mayor tamaño tienen niveles de ingreso promedio por estrato superiores y un mayor número de usuarios industriales y comerciales, y por lo tanto la inversión y el esquema de subsidios cruzados se puede financiar en una mayor proporción con la propia estructura tarifaria de estas ciudades.

Lo anterior es importante en la medida en que con una adecuada participación de cada entidad territorial en los recursos del SGP asignado al sector, se generan los incentivos para que en el nivel local se haga el correspondiente esfuerzo fiscal y tarifario, y para que se utilicen de forma eficiente todos los recursos del sector.

1.2 Problemas de eficiencia en la utilización de los recursos del SGP

En general, durante el período 1993-2005 se observó un proceso de convergencia en coberturas entre las regiones del país. En efecto, los departamentos que presentaban menor cobertura lograron los mayores incrementos en dicho período. Sin embargo, algunos departamentos tuvieron resultados deficientes con respecto a esta tendencia general, por lo que la correlación es relativamente baja, sobre todo en alcantarillado (Gráfico 4). De esta forma, algunos departamentos lograron menores coberturas a las esperadas, y por tanto, menor efectividad y/o eficiencia en el uso de los recursos.

GRAFICO 4
Convergencia en Coberturas 1993 - 2005



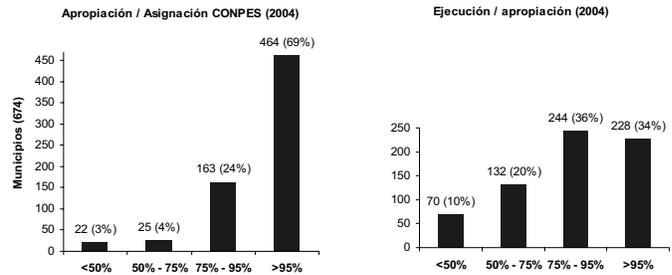
Fuente: Dane, Censos 1993 y 2005.

Lo anterior se explica en parte por problemas de eficiencia en la utilización de los recursos del SGP asignados al sector. En primer lugar, se han encontrado algunas inconsistencias en el manejo presupuestal de los recursos. En una encuesta realizada por la Procuraduría General de la Nación (PGN) para la vigencia de 2004, se observó una apropiación menor al 95% del giro de la Nación para el sector en 210 municipios de los 674 (31%) que reportaron datos a la PGN. Así mismo, se observó que la ejecución es inferior al 95% de la apropiación en el 66% de los municipios e inferior al 75% en el 30% de los municipios (Gráfico 5)³.

² Este dato corresponde a la información de 247 municipios para los cuales los correspondientes prestadores de los servicios de acueducto y alcantarillado, habían reportado información al Sistema Único de Información administrado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a diciembre de 2006.

³ DNP (2007). DDUPA y los informes de DDT.

GRAFICO 5
Asignación, apropiación y ejecución del SGP para agua potable y saneamiento Básico



Fuente: Encuesta de Utilización de los recursos del SGP – Procuraduría General de la Nación (PGN). Información reportada por 674 municipios.

En segundo lugar, se ha comprobado que con los recursos del SGP para el sector algunos municipios realizan inversiones que no están contempladas en el Decreto 849 de 2002, que regula el uso de los mismos. En 42 municipios de una muestra de 60 municipios seleccionados de la encuesta de la PGN, se encontraron usos irregulares como los siguientes⁴: pago de nómina, pensiones, aportes al sistema de seguridad social, liquidación prestaciones, reforestación de cuencas no relacionadas con el servicio a agua potable, obras para el control de aguas lluvias y estabilización de suelos, inversiones en adecuación de mataderos y plazas de mercado, reparación y mejoramiento de infraestructura sanitaria en el interior de edificaciones públicas, viveros, plantas frutales y aromáticas, pago de tasas retributivas, proyectos de educación ambiental, sentencias judiciales, distritos de riego y calidad de aire.

Además, en algunos municipios la aplicación irregular de los recursos del SGP corresponde a gastos de administración, operación y mantenimiento, que deberían financiarse vía tarifas como lo establece la normatividad. En este sentido, los recursos del SGP han sustituido en muchos casos la adecuada aplicación de las metodologías tarifarias expedidas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA).

Por otra parte, se realizaron algunos estudios de caso que permiten identificar algunas prácticas que se traducen en un uso ineficiente de los recursos. Algunos hallazgos fueron los siguientes⁵:

i) Temas presupuestales y contables:

- Hay recursos asignados al sector que nunca se apropian, tampoco los rendimientos financieros y no se apropian al año siguiente las reservas no ejecutadas.

- Algunas inversiones se contabilizan como gasto y no tienen efecto sobre los activos y el patrimonio del municipio o de la E.S.P. Se hacen convenios entre el municipio y la E.S.P. para traslado de recursos de subsidios e inversión, que entran como ingresos corrientes de la E.S.P. sin que se refleje claramente en inversión y sin control sobre su ejecución. Los convenios no tienen supervisión real del municipio.

ii) Temas de contratación:

- Segmentación de contratos para contratación directa.
- Deficiencias en planeación que se evidencian en retrasos o no terminación de contratos por falta de licencias, diseños, servidumbres; lo que genera sobrecostos, procesos judiciales e indemnizaciones.

iii) Temas de eficiencia y calidad:

- Obras no pertinentes, incongruentes con planes maestros o prioridades, incompletas y sin diseños.
- El reglamento técnico del sector (RAS) no es tenido en cuenta en la formulación de proyectos.
- Calidad deficiente de obras y falta de especificaciones de construcción que se evidencia en un rápido deterioro.
- Interventorías deficientes.

⁴ DNP (2007), Ibid.

⁵ DNP (2007).

La eficiencia en el uso de los recursos está ligada al desarrollo empresarial para la prestación de los servicios, cuyo marco está definido en la Ley 142 de 1994. Un alto porcentaje de municipios continúan prestando los servicios de forma directa y no a través de Empresas de Servicios Públicos (E.S.P.) u organizaciones autorizadas contempladas en la ley. Las coberturas son mayores en aquellos municipios donde existe una E.S.P. o una organización de tipo comunitario, con relación a las observadas en los municipios donde persiste la prestación directa por parte de los municipios (Cuadro 1).

CUADRO 1

Coberturas municipales promedio por tipo de prestador

	Empresas de Servicios Públicos (ESP) - Públicas, privadas y mixtas	Organizaciones Comunitarias	Municipios Prestadores Directos
Cobertura de acueducto	91,4%	82,8%	76,2%
Cobertura de alcantarillado	87,1%	67,6%	57,5%

Fuente: Dane, Censo 2005 y registro SUI-SSPD.

Por otra parte, se presentan casos de incumplimiento de los compromisos de los municipios por concepto de la asignación de subsidios a la demanda, con los prestadores de los servicios. Existe una reglamentación para establecer el equilibrio entre subsidios y contribuciones de las diferentes fuentes de recursos, el cual define que se deben establecer mecanismos que garanticen el cierre financiero de dicho equilibrio para los prestadores de los servicios.

Conforme a lo anterior, para lograr un mejor uso de los recursos se requiere tanto de incentivos como de mecanismos de control, con los que no cuenta en la actualidad el esquema de asignación del SGP en agua potable y saneamiento básico. En este sentido, en la distribución se debe tener en cuenta variables institucionales de cumplimiento de normas; como la aplicación de las metodologías tarifarias expedidas por la CRA, el reporte de información requerido por el Sistema Único de Información y otras que reflejen el desarrollo empresarial para la prestación de los servicios. Así mismo, se debe adoptar un mecanismo de certificación tal como existe para los sectores de educación y salud.

1.3 Problemas de atomización de los recursos

Un aspecto que llama la atención de la distribución actual de los recursos es la atomización que resulta de la alta dispersión de la población en municipios de menor tamaño (Cuadro 2). Existen 829 municipios de menos de 25.000 habitantes que agrupan solo el 21% de la población, pero que reciben el 49% de los recursos, de forma dispersa, en valores relativamente bajos por vigencias presupuestales y sin acceso a crédito, lo cual no les permite acometer planes integrales de inversión ni alcanzar economías de escala posibles en mercados más aglomerados.

En el rango medio (25.000-500.000 habitantes) se concentra el 46% de la población, pero recibe solo el 33% de los recursos y alberga el mayor número de personas sin acceso a los servicios (3.32 millones de habitantes sin acueducto y 4,43 millones sin alcantarillado). Los municipios de más de 500.000 habitantes reciben el 18% de los recursos, pero son los que tienen mayores coberturas y mayor capacidad de generar recursos propios mediante tarifas y de adoptar una estructura tarifaria que les permita acercarse al equilibrio entre aportes solidarios y subsidios.

CUADRO 2

Distribución del SGP por rangos de tamaño de municipios

Rango Habitantes	No. de Mpios	Población (Millones de habitantes)	% Pob.	Cobertura promedio		Población sin atender (Millones de habitantes)		Distribución Actual SGP		
				AC	AL	AC	AL	Millones de pesos	% del Total	Millones de pesos per cápita
>500.000	7	14,3	33%	97,5%	96,1%	0,36	0,56	161.747	18%	24.026
500.000 - 25.000	262	19,6	46%	83,0%	77,4%	3,32	4,43	301.266	33%	15.373
<25.000	829	8,9	21%	68,6%	61,0%	2,80	3,48	442.954	49%	49.708
Total	1.098	42,8	100%	84,9%	80,2%	6,48	8,47	905.967	100%	21.154

Fuente: Dane, Censo 2005 y DNP.

De esta forma, se presenta una tensión entre la descentralización de las responsabilidades y recursos a nivel municipal, y la conformación de mercados óptimos para la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado. Un mecanismo para compatibilizar el marco institucional con los criterios de eficiencia económica, es reconocer que los departamentos deben tener un papel más preponderante en el apoyo y coordinación del sector, tal como lo establece el artículo 367 de la Constitución.

En este sentido, la Ley 142 de 1994 le asignó competencias de concurrencia y complementariedad a los departamentos, bajo el principio de que la autonomía absoluta de cada nivel es “como lo hallaron los brasileros después de la constitución de 1988 una entelequia que conduce al desorden y a la ineficiencia”⁶, definiendo en el artículo 7° lo siguiente:

“Artículo 7°. Competencia de los departamentos para la prestación de los servicios públicos. Son de competencia de los departamentos en relación con los servicios públicos, las siguientes funciones de apoyo y coordinación, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan las asambleas:

(...) 7.2. Apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operen en el departamento o a los municipios que hayan asumido la prestación directa, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los departamentos para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos.

7.3. Organizar sistemas de coordinación de las entidades prestadoras de servicios públicos y promover; cuando razones técnicas y económicas lo aconsejen, la organización de asociaciones de municipios para la prestación de servicios públicos, o la celebración de convenios interadministrativos para el mismo efecto”.

Sin embargo, en el desarrollo normativo del sector no se asignaron recursos específicos a los departamentos para cumplir de forma efectiva con estas competencias, exceptuando aquellos que disponen de recursos significativos por concepto de regalías.

Por otra parte, se requiere mayor celeridad en el proceso de modernización empresarial del sector y la alta dispersión de prestadores y concentración de los recursos en el nivel municipal, no permiten abordar de forma eficiente este reto. Desde 1998 el MAVDT ha liderado el Programa de Modernización Empresarial (PME), a través del cual se han impulsado 42 procesos para la entrada de operadores especializados en 87 municipios, donde la prestación del servicio era muy deficiente, principalmente en la región Atlántica. Estos proyectos han permitido articular recursos en casos aislados y acumular una importante experiencia en la estructuración de contratos con operadores especializados, públicos y privados.

Para lograr dicha transformación en el manejo empresarial de los servicios, y que abarque todo el territorio nacional, el marco de política del Gobierno Nacional se ha orientado a promover el desarrollo del sector, utilizando al Departamento como el nivel institucional intermedio entre el Gobierno Nacional y los Municipios, para la formulación de programas de impacto regional que promuevan planes integrales y estructurales de inversión tal como lo establece el CONPES 3463 de 2007 y los artículos 6° (numeral 3,5) y 91 de la Ley 1151 de 2007, transcritos a continuación.

“Artículo 6°. Descripción de los principales programas de inversión:

3,5 Ciudades Amables

... La estrategia en agua potable y saneamiento impulsará el manejo empresarial y los esquemas regionales a través de la implementación de los Planes Departamentales para el manejo empresarial de los servicios, articulando las diferentes fuentes de recursos, con un mejor control sobre la ejecución de los mismos, y sin perjuicio de las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales, como máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción. Dentro de este

⁶ Exposición de Motivos - ponencia para primer debate Ley 142 de 1994, *Gaceta del Congreso* año II N° 121.

marco, se desarrollarán la gestión y los instrumentos regulatorios y de control necesarios para adelantar procesos de transformación empresarial, con la vinculación de operadores especializados, en lo posible bajo esquemas regionales, o con la conformación de organizaciones eficientes de tipo comunitario autorizadas por la Ley 142 de 1994...”.

“Artículo 91. Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento. Los recursos que aporte el Gobierno Nacional a la ejecución de los planes departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento estarán condicionados al compromiso por parte de las entidades territoriales, de los recursos del Sistema General de Participaciones y de regalías, así como de los compromisos de transformación empresarial que se deriven del diagnóstico institucional respectivo.

El Gobierno Nacional señalará la metodología para definir el nivel de compromisos a que se refiere el inciso anterior.

Los recursos de apoyo de la Nación al sector y los que aporten las Corporaciones Autónomas Regionales, se ejecutarán en el marco de los planes a que se refiere el presente artículo.

Parágrafo. Las empresas de servicios públicos domiciliarios podrán ejecutar los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico en cumplimiento y/o desarrollo de los planes de que trata el presente artículo, indistintamente de las fuentes de financiación de los mismos”.

A través de esta estrategia se busca acelerar el crecimiento de las coberturas y mejorar la calidad de los servicios, al facilitar el cumplimiento de los siguientes lineamientos de política:

- i) Efectiva coordinación interinstitucional al interior de cada nivel y entre diferentes niveles de Gobierno;
- ii) Acelerar el proceso de modernización empresarial del sector en todo el territorio nacional;
- iii) Aprovechar economías de escala mediante la estructuración de esquemas regionales de prestación;
- iv) Articular las diferentes fuentes de recursos y facilitar el acceso del sector a crédito;
- v) Ejercer un mejor control sobre los recursos y el cumplimiento de la regulación; y
- vi) Contar con planes de inversión integrales con perspectiva regional, de corto, mediano y largo plazo.

De esta forma, para garantizar el éxito de la estrategia, la organización institucional del sector debe orientarse a dar una mayor preponderancia al departamento como entidad territorial concurrente y complementaria de los municipios, dotando a los mismos con los recursos suficientes que les permita desarrollar su actividad y competencias; desde una perspectiva de planeación regional, protección y manejo integral del recurso hídrico, y el logro de las respectivas economías de escala en todos los niveles.

2. Propuesta para reglamentación de los recursos de SGP destinados al sector de agua potable y saneamiento básico

Teniendo en cuenta el diagnóstico señalado, se propone reglamentar la asignación de los recursos de SGP destinados al sector agua potable y saneamiento básico bajo los siguientes objetivos:

- i) Contar con una distribución de recursos más consistente con las necesidades locales en agua potable y saneamiento básico que garantice coberturas universales en el menor tiempo posible;
- ii) Lograr una ejecución más eficiente de los recursos mediante la definición de incentivos que premien a las entidades territoriales que aumenten coberturas y calidad; y
- iii) Articulación del esquema del SGP con la política sectorial.

Conforme a lo anterior, la propuesta de reglamentación contenida en el presente proyecto de ley se construye alrededor de los siguientes temas:

2.1 Articulación con la política sectorial.

La creación de la bolsa independiente para el sector de agua potable y saneamiento básico permitirá mejorar la articulación de estos recursos

con la política del sector y con el marco institucional vigente. De esta forma, para el cumplimiento de las diferentes competencias asignadas a los departamentos por la Constitución, la Ley 142 de 1994, la Ley 715 de 2001 y la Ley 1151 de 2007, relacionadas con el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, este proyecto de ley propone la asignación del 15% de la participación para agua potable y saneamiento básico para estas entidades territoriales. Con estos recursos, estimados con fundamento en los planes departamentales y esquemas regionales a la fecha gestionados, se podrán adelantar los programas requeridos para el fortalecimiento institucional del sector. A su vez, los departamentos podrán liderar la estrategia de planes departamentales de Agua Potable y Saneamiento Básico, promoviendo fundamentalmente la planeación regional y la protección y el manejo integral del recurso hídrico.

En este mismo sentido y sin perjuicio de lo establecido en otras normas legales, el proyecto de ley define de manera más específica las competencias de los departamentos en materia de la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico y las actividades a las cuales estas entidades territoriales pueden destinar los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico, entre las cuales se resalta el apoyo que brindarán a la estructuración y cofinanciación de proyectos con impacto regional de abastecimiento de agua para consumo humano, tratamiento y disposición final de residuos líquidos y tratamiento, aprovechamiento y disposición final de residuos sólidos.

Sobre el particular y tal como se estableció en la exposición de motivos de la Ley 142 de 1994, es importante señalar que aunque en materia de servicios públicos domiciliarios las normas vigentes delimitan con precisión las competencias de los municipios, de los departamentos y de la Nación, “no hace de esas competencias compartimientos estancos, sino que, por el contrario, abre múltiples posibilidades de colaboración entre tales entidades⁷”.

2.2 Criterios sectoriales para la distribución de recursos

Los criterios que se incluyen para la distribución de recursos cumplen con los principios definidos en el Acto Legislativo 04 de 2007 y permitirán establecer un adecuado equilibrio entre las asignaciones que se requieran para atender necesidades sectoriales y las destinadas a incentivar y reconocer el esfuerzo de las entidades territoriales en aumentar las coberturas y la eficiencia en la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Conforme a lo anterior, los criterios establecidos son los siguientes:

- Población por atender, de acuerdo con el número de personas carentes del servicio de acueducto y alcantarillado de la respectiva entidad territorial, teniendo en cuenta el diferencial de los costos de provisión entre los diferentes servicios.

- Esfuerzo de la entidad territorial en la ampliación de coberturas, tomando en consideración los incrementos de la población atendida en acueducto y alcantarillado.

- Población atendida y el esfuerzo local tarifario: con base en la estructura de los usuarios y el balance entre los subsidios y los aportes solidarios en cada municipio, de acuerdo con lo establecido en la normatividad vigente.

- Cumplimiento de criterios de eficiencia fiscal y administrativa de cada entidad territorial, para lo cual el Gobierno Nacional definirá la metodología aplicable.

- Pobreza relativa del municipio con base en el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas.

- Equidad entre los municipios, tomando en cuenta el balance del SGP con los recursos provenientes de las regalías directas.

En complemento, la distribución de recursos entre los departamentos tendrá en cuenta la participación de los municipios y distritos de su jurisdicción en los indicadores que desarrollen los criterios de población por atender, esfuerzo de la entidad territorial en la ampliación de coberturas y población atendida y el esfuerzo local tarifario. De igual forma, bajo el principio de equidad determinado por la Constitución, la

⁷ Exposición de Motivos Ley 142 de 1994. *Gaceta del Congreso*, año I – N° 162.

de menor tamaño y una mejor utilización y conservación del recurso hídrico a nivel regional.

III. ATENCION INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA

1. Antecedentes

La primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano, razón por la cual toda acción positiva que emprenda el Estado, se traducirá en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población de 0 a 6 años y en el bienestar social de los colombianos.

Desde el nacimiento, los niños cuentan con capacidades físicas, sociales y psicológicas, que son el fundamento para el aprendizaje, la comunicación y la socialización, así como para el desarrollo de habilidades, capacidades y competencias. De igual forma, las primeras edades son claves para el crecimiento físico y el estado nutricional⁸.

La sociedad en general empieza a reconocer su propia responsabilidad y la necesidad de destinar esfuerzos y recursos, para favorecer el desarrollo de la población de 0 a 6 años, tanto en el mediano como en el largo plazo, dado que sin el cuidado y atención que este grupo requiere, tanto su supervivencia como su desarrollo psicosocial pueden verse afectados (Colombia por la Primera Infancia, abril de 2007).

El Acto Legislativo 01 de 2001 estableció que *“Si durante el periodo de transición el crecimiento real de la economía (producto interno bruto) certificado por el Dane en el mes de mayo del año siguiente es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente parágrafo se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la Nación haya tenido que asumir, cuando el crecimiento real de la economía no haya sido suficiente para financiar el 2% adicional durante los años 2002, 2003, 2004 y 2005, y 2.5% adicional para los años 2006, 2007 y 2008”*.

De acuerdo con esta disposición constitucional, gracias al buen comportamiento de la economía, entre el 2002 y 2005, se generaron recursos adicionales para la financiación de las inversiones de las entidades territoriales.

De acuerdo con las disposiciones del Acto Legislativo 01 de 2001, estos recursos adicionales hacen parte del monto total del Sistema General de Participaciones, es decir, que la deducción o adición debería aplicarse sobre cada uno de los componentes del SGP.

Como consecuencia de los avances obtenidos por el AL 04/07, el sentido de la disposición anterior se mantiene, pero se introdujeron algunas modificaciones que benefician a las entidades territoriales y, en particular, a la primera infancia, ya que el parágrafo transitorio 2º establece que: *“Si la tasa de crecimiento real de la economía (Producto Interno Bruto, PIB) certificada por el Dane para el año respectivo es superior al 4%, el incremento del SGP será igual a la tasa de inflación causada, más la tasa de crecimiento real señalada en el parágrafo transitorio 1º del presente artículo, más los puntos porcentuales de diferencia resultantes de comparar la tasa de crecimiento real de la economía certificada por el Dane y el 4%. Estos recursos adicionales se destinarán a la atención integral de la primera infancia. El aumento del SGP por mayor crecimiento económico, de que trata el presente parágrafo, no generará base para la liquidación del SGP en años posteriores”*.

Con lo anterior, el AL 04/07 dispone que los recursos adicionales generados por el crecimiento real de la economía superior al 4% se distribuyan en su totalidad entre las entidades territoriales, lo que significa un avance importante frente a los planteamientos del Acto Legislativo 01, que establecía que los recursos adicionales generados por el crecimiento superior al 4% de la economía se distribuían de forma proporcional entre la Nación y las entidades territoriales. Es decir, que con este aspecto incorporado a la reforma constitucional las grandes beneficiadas resultaron ser las entidades territoriales y la población entre los 0 y 6 años, dado que el Acto Legislativo establece de manera expresa que dichos recursos se deben destinar a la financiación de la atención integral a la primera infancia. Con esta disposición las entidades territoriales tienen una nueva fuente de recursos que permitirá contribuir a honrar las obli-

gaciones que el Estado colombiano tiene frente al respeto, protección y realización de los derechos de los niños y niñas que están entre los cero (0) y seis (6) años de edad.

2. Propuesta

Conforme a las consecuencias anteriores resulta necesario desarrollar legalmente este tema de trascendental importancia para el país, bajo la perspectiva de que la atención a la primera infancia es un tema transversal a las diversas políticas públicas del Estado Colombiano en sus niveles nacional, departamental, distrital y local. De ahí, que no se puede plantear como una competencia específica dado que la atención integral comporta dimensiones de salud, educación, nutrición, protección, entre otras.

En ese sentido, el proyecto de ley, tiene como propuesta central sobre esta materia, facultar al Conpes Social para que determine el uso de estos recursos, en el marco de las acciones definidas como prioritarias por la Ley 1098 de 2006, dirigidas a garantizar el derecho a la salud, la nutrición, la educación inicial, la protección de riesgos y la identificación, por medio de estrategias de promoción, prevención y atención en cada una de ellas, para lograr el desarrollo afectivo, social y cognitivo de la población de cero (0) a seis (6) años, con énfasis en la población de los niveles 1 y 2 del Sisbén.

Una vez atendidos estos dos niveles se podrán incorporar en su orden los niveles superiores del Sisbén.

La flexibilidad que se establece en relación al destino de los recursos, se justifica en el carácter no recurrente de dichos recursos, ya que según el AL 04/07, estos se generarán solamente cuando el crecimiento real de la economía sea superior al 4%.

En todo caso, se propone que la distribución de los recursos se haga por municipios, distritos y/o departamentos, con base en la población de 0 a 6 años, ponderada por el indicador de pobreza, según la información certificada por el Dane.

3. Efectos de la propuesta

Con estos recursos adicionales se espera apalancar la política de atención a la primera infancia, teniendo en cuenta que dicha política es transversal y, por ende, no puede plantearse que esta sea la única fuente de recursos para su implementación, la cual requerirá que los diferentes niveles del Estado asignen recursos adicionales.

En esa medida, se espera que las entidades territoriales puedan contar con más recursos para la financiación de las acciones integrales para la atención de la primera infancia y poder coadyuvar activamente en la materialización de los derechos fundamentales a la población entre los 0 y 6 años.

En general, las investigaciones en varios campos del conocimiento -biología, neurociencia, ciencias del comportamiento, psicología del desarrollo, educación y economía- concluyen que los primeros años de vida son básicos para el desarrollo del ser humano, en todos sus aspectos: biológico, psicológico, cultural y social. (Colombia por la primera infancia, abril de 2007). Por esta razón, la inversión en las niñas y niños más pequeños, le permitirá a Colombia generar oportunidades efectivas de desarrollo de la primera infancia.

Con la inversión de recursos en acciones dirigidas a mejorar la salud, educación y desarrollo inicial de los niños y las niñas se puede lograr un mejor estado nutricional y de salud, mayor equidad, un mejor desarrollo académico, afectivo y emocional de los niños durante su proceso educativo formal. Así mismo, la propuesta contribuirá a la disminución de las tasas de repetición y deserción en los primeros grados del ciclo educativo, debido a que los niños tendrán herramientas de aprestamiento necesarias para ingresar a la educación básica.

IV. PARTICIPACION DE PROPOSITO GENERAL

La Participación de Propósito General corresponde a los recursos que reciben los distritos, municipios y el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina para financiar las competencias que tienen a su cargo en los diferentes sectores de inversión. Durante la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2001, estos recursos

⁸ LONDOÑO Beatriz, DNP 2007.

eran dirigidos a las entidades territoriales beneficiarias a partir de los criterios de distribución, sin contemplar una prioridad especial.

Con el propósito de avanzar en una mayor equidad en la asignación de recursos del Sistema general de Participaciones para los municipios pobres, el Acto Legislativo 04 de 2007 estableció que el 17% de los recursos correspondientes a la Participación de Propósito General se distribuyan entre los municipios con menos de 25.000 habitantes, que en términos generales coinciden con los de mayor pobreza relativa. En consecuencia, el 83% restante será distribuido entre la totalidad de distritos y municipios del país.

De acuerdo con lo anterior, el presente proyecto de ley somete a consideración del Congreso el desarrollo de los criterios de distribución de la Participación de Propósito General, según se indica a continuación:

17% para municipios menores de 25.000 habitantes: que será distribuido con criterios de población y pobreza.

Adicionalmente, la reforma Constitucional previó que dichos recursos no estarían sujetos a destinaciones específicas, sino que serán las autoridades distritales y municipales las que decidirán el sector de inversión al cual se focalizarán dichos recursos, teniendo en cuenta las prioridades definidas en sus planes de desarrollo.

En desarrollo de lo anterior, el presente proyecto de ley somete a consideración del Congreso la definición de los porcentajes en que serán empleados los criterios de población y pobreza relativa, proponiendo que sea este último criterio de distribución el de mayor peso porcentual (60%).

* **83% para distritos y municipios:** Estos recursos se distribuyen de acuerdo a los criterios de pobreza relativa (40%), población urbana y rural (40%), eficiencia fiscal (10%) y eficiencia administrativa (10%).

Los recursos que se distribuyen por eficiencia fiscal y eficiencia administrativa, hacen parte de los incentivos que establece el Sistema General de Participaciones para promover la eficiencia, el esfuerzo fiscal territorial y la gestión pública por resultados. Para acceder a estos recursos la ley establece unos requisitos que las entidades territoriales deben cumplir, y por tanto, solamente los municipios y distritos que los cumplan resultan beneficiados de la distribución de los recursos de eficiencia.

Frente a los recursos de la Participación de Propósito General se presentan con la actual distribución de los recursos de eficiencia fiscal y administrativa, fluctuaciones importantes en las asignaciones que reciben los municipios y/o distritos, entre una y otra vigencia. Esta situación genera dos (2) distorsiones en la programación y ejecución de los recursos por parte de las entidades territoriales:

a) Permite a los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta expandir sin control alguno sus gastos de funcionamiento, dado que la Constitución Política permite que estas entidades destinen hasta el 28% de la Participación de Propósito General en gastos de inversión u otros gastos de inherentes al funcionamiento de la administración. Esta situación conlleva a que cuando los municipios son beneficiados con recursos adicionales, por la eficiencia fiscal y/o administrativa, estos recursos que, en principio deberían ser utilizados para apalancar más inversión local, e inclusive amortizar la deuda pública, se aplican para la expansión de los gastos de funcionamiento, lo que contradice la política de responsabilidad fiscal que el Estado adoptó con el propósito de lograr la sostenibilidad fiscal en las entidades territoriales, lo cual comprende la racionalización de gastos de funcionamiento, el incremento del recaudo tributario y la liberación de ingresos corrientes de libre destinación para financiar gastos de inversión;

b) En cuanto al uso de los recursos adicionales que se perciben por las eficiencias, algunas administraciones municipales ven desbordada su capacidad de absorción y manejo de estos y ante las debilidades en materia de planeación y ejecución, los invierten en proyectos que no cuentan siempre con la viabilidad técnica, económica, social y ambiental o no generan el impacto esperado frente al monto de recursos utilizados.

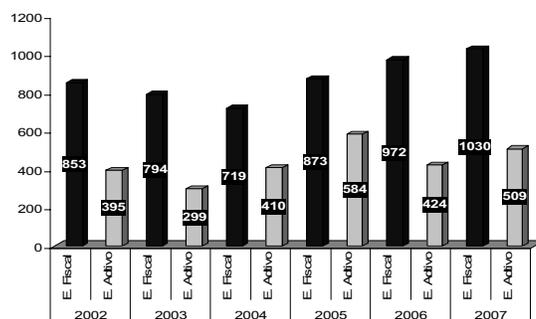
Con la implementación de las leyes de ajuste y disciplina fiscal y con el establecimiento de incentivos en el Sistema General de Participaciones para premiar los buenos resultados en la gestión pública territorial, las entidades territoriales han superado la etapa de crisis fiscal, ya que los gastos de funcionamiento se redujeron y los ingresos tributarios e inversión aumentaron. Al respecto el informe de Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios de 2005 señala que: *“La disciplina en el control a los gastos de funcionamiento y los mayores ingresos tributarios permitieron a los gobiernos territoriales continuar con la generación de ahorro corriente, en la vigencia 2005, el cual alcanzó los \$7.2 billones, que significaron \$1.2 billones más que en 2004. En promedio, el ahorro corriente de los gobiernos territoriales ha crecido a una tasa real equivalente al 45%, lo que ha significado pasar de ahorrar \$ 1.3 billones en 2000 a \$7.2 billones en 2005... La dinámica de los ingresos tributarios de los gobiernos territoriales ha facilitado la disciplina fiscal, y contribuido al saneamiento financiero y a la generación de ahorros propios. El recaudo tributario consolidado de municipios y departamentos aumentó en términos reales el 8,9% en 2005, comparado con el recaudo de 2004 y, en promedio, creció a una tasa real del 8,6% durante el periodo 2000-2005”*⁹.

Los anteriores resultados evidencian la importancia de mantener los incentivos a la eficiencia, sin embargo es necesario introducir ajustes que corrijan los problemas sobre la programación y ejecución de los recursos por parte de las entidades territoriales, por efecto de la fluctuación de los montos. En este sentido, la propuesta propone realizar un ajuste al indicador que incluye un tope a la asignación, de tal forma que los recursos que reciban los municipios beneficiarios no superen el 50% de los recursos que reciban por los criterios de pobreza y población de la Participación de Propósito General.

De forma complementaria, la propuesta contempla la sustitución del indicador de eficiencia administrativa establecido en la Ley 715 de 2001, que premia a los municipios o distritos que conservan o aumentan su relación de inversión, con ingresos corrientes de libre destinación, por persona, en dos vigencias sucesivas, por un indicador que premiaría la racionalización de los gastos de funcionamiento.

El indicador de eficiencia administrativa actual, además de presentar grandes fluctuaciones, tiende a concentrarse, ya que el número de municipios que reciben asignación por este criterio es menor al que reciben recursos por eficiencia fiscal, según se indica en el Gráfico 7.

GRAFICO 7
Número de municipios que recibieron recursos por eficiencia fiscal y administrativa. Vigencia 2002 – 2007



Fuente: Conpes Sociales.

Con el nuevo indicador se prevé una reducción en las fluctuaciones, ya que es más transparente y constante, pues su movimiento, ya sea po-

⁹ DNP. DDTs. Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios de 2005. p. 18 y 19.

sitivo o negativo, implica la adopción de medidas por las administraciones que posteriormente son verificables. La adopción de este indicador, además de premiar el cumplimiento de los límites establecidos a los gastos de funcionamiento por la Ley 617 de 2001, incentivará la continua racionalización de los gastos de funcionamiento, liberando recursos propios para invertir en el desarrollo de los temas de su competencia, lo cual es importante, para consolidar el proceso de descentralización y autonomía territorial.

La propuesta contempla adicionalmente que un porcentaje de los recursos de eficiencia administrativa se distribuirá entre aquellos distritos, municipios y al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que cumplan con las metas y/o lineamientos de las políticas priorizadas por el Gobierno Nacional. El objetivo de este nuevo incentivo es que las administraciones municipales articulen sus acciones a las políticas que la Nación considera prioritarias, con el objeto de obtener resultados de mayor impacto sobre el bienestar de la población colombiana.

V. ASIGNACIONES ESPECIALES

Además de las participaciones para educación, salud y agua potable y saneamiento básico, el SGP comprende cuatro asignaciones especiales que se destinan a los resguardos indígenas, a los programas de alimentación escolar, a los municipios ribereños del río de la Magdalena y al Fondo de Pensiones Territoriales, Fonpet. Estas asignaciones fueron creadas por la Constitución y ley con el propósito de reconocer una particularidad o atender una necesidad específica. Su aplicación ha mostrado la conveniencia de mantenerlas, introduciendo algunos ajustes de tal forma que cumplan con las finalidades que sustentaron su creación.

Las asignaciones especiales representan el 4% del Sistema General de Participaciones y se distribuyen de la siguiente manera:

- El 0.52% para los resguardos indígenas, que se distribuye en proporción a la participación de la población que tenga cada resguardo, en el total de la población indígena del país.

- El 0.08% para los municipios cuyos territorios limiten con el río Grande de la Magdalena, que se distribuye en proporción a la ribera de cada municipio.

- El 0.5% para programas de alimentación escolar.

- El 2.9% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores.

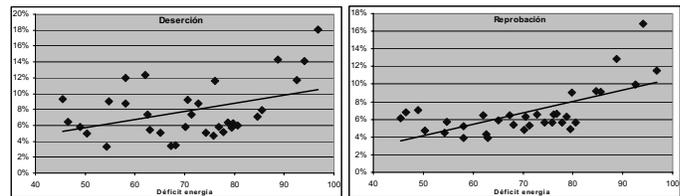
1. ASIGNACION ESPECIAL PARA ALIMENTACION ESCOLAR

1.1. Antecedentes

La evidencia muestra que la asignación para los programas de alimentación escolar es de suma importancia en los municipios debido a que aliviar el hambre de corto plazo de estudiantes desnutridos ayuda a incrementar su atención y concentración, derivando en mejoras de su función cognitiva y su aprendizaje. De la misma manera, la alimentación escolar motiva a los padres a matricular a sus hijos en la escuela y contribuye a asegurar que asistan regularmente, así se logra aumentar la duración de la escolaridad y reducir el ausentismo, a la vez que se obtienen mejores resultados educativos como alto desempeño y disminución en tasas de deserción y repitencia. (MEN. Encuentro de alimentación escolar. 2006)

El suplemento que se entrega a los estudiantes en el desayuno escolar contiene hierro y yodo, lo cual permite atender las deficiencias en micro nutrientes que presentan los niños en edad escolar y aporta a mejorar las variables educativas. A partir de los datos recogidos por el Ministerio de Educación Nacional y la Encuesta de la Situación Nutricional, se comprueba que existe una correlación positiva entre las tasas de reprobación y deserción y la prevalencia del déficit de energía. (MEN. Encuentro de alimentación escolar. 2006). Los departamentos que tienen déficit cercano a 100 siempre presentan las tasas de deserción y reprobación más altas del país. En el siguiente gráfico se presentan los resultados.

GRAFICO 8
Correlación entre reprobación-deserción y déficit de consumo de energía

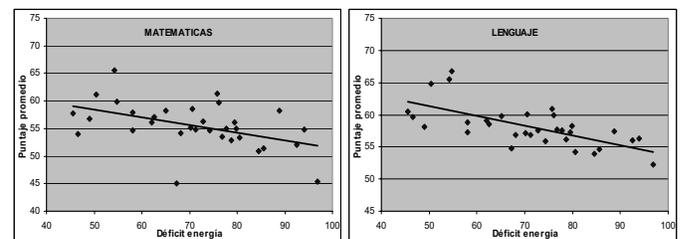


Fuente: MEN a partir de R166 2005 y ENSIN 2005. Cálculos DNP.

* Las tasas de reprobación se calcularon para los departamentos sin incluir a los municipios certificados.

De la misma manera, los resultados de las instituciones en las pruebas de matemáticas y lenguaje son deficientes cuanto mayor es el porcentaje de estudiantes que se encuentran por debajo de los niveles mínimos de consumo de energía. Esto significa que el bajo desempeño escolar de los estudiantes o los deficientes resultados en las pruebas dependen en gran medida de la energía que pueden obtener a partir de los alimentos que consumen. El siguiente gráfico muestra esta relación.

GRAFICO 9
Logros educativos en matemáticas y lenguaje frente a consumo de energía



Fuente: ICFES – Pruebas SABER 2005. ENSIN 2005. Cálculos DNP.

Finalmente, el Informe Social de la Contraloría General de la República 2006, muestra que la asignación per cápita de cada municipio para alimentación escolar está altamente relacionada con los cambios en variables consideradas objetivo del programa como son la deserción escolar y la desnutrición crónica de los beneficiarios. Es decir, con una distribución eficiente de los recursos que signifique una asignación por niño que le permita a los municipios cubrir el mayor número de estudiantes posible, se logra afectar el comportamiento de las tasas de deserción escolar, lo cual es el objetivo principal del programa, y se logra también modificar en alguna medida la nutrición de los niños, que es un efecto adicional, altamente deseado.

1.2. El problema actual

Los recursos destinados a financiar el programa de alimentación escolar se han distribuido con los mismos criterios de propósito general, lo cual ha significado que la asignación y el uso de los recursos no estén relacionados directamente con el objetivo del programa, esto quiere decir que la actual distribución no tiene en cuenta a los niños y jóvenes matriculados en el sistema escolar. De la misma manera, los premios que se asignan por eficiencia fiscal y administrativa no están asociados al desempeño del programa o al logro de metas en los indicadores relevantes. A la vez, estos incentivos tienden a generar variabilidad en los recursos entre vigencias y esto pone en riesgo la continuidad de los beneficiarios en el programa o el mejoramiento en el número de días y en la calidad de la atención. Por ejemplo, según los datos sobre la asignación, entre 2002 y 2006, en promedio 300 municipios ganaban y perdían recursos entre vigencias.

Por otro lado, las entidades territoriales no tienen un mismo criterio para ejecutar el programa y cada una decide cómo usa los recursos del SGP, sin ajustarse a unos lineamientos únicos probados y verificados, que demuestren la efectividad del programa y los cambios generados

en las variables objetivo. Actualmente el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, es el ente rector del programa de alimentación escolar a nivel nacional, junto con acciones específicas del Ministerio de la Protección Social; sin embargo, aunque las competencias están definidas, no hay regulación sobre el manejo del programa y los lineamientos nacionales no son utilizados por todos los entes relacionados con la ejecución.

En cuanto a la focalización, las entidades territoriales no tienen establecidos los criterios de priorización de beneficiarios y los mecanismos para decidir a quién se le entrega el suplemento. La selección se hace a partir de métodos que tampoco están probados y verificados, con los cuales se incluyen o excluyen beneficiarios sin tener en cuenta a los grupos sobre los cuales se tendría mayor impacto, es decir, los niños más pequeños.

1.3. La propuesta para solucionar el problema

En la nueva fórmula se propone distribuir los recursos según la matrícula del municipio, de tal manera que la asignación esté ligada directamente a la población por atender y al objetivo del programa. Esta matrícula se expande con la dispersión geográfica para todos los municipios que estén por encima de la dispersión nacional, debido a que en esos lugares el costo de llevar los alimentos a las instituciones educativas es mayor. Adicionalmente, se distribuyen recursos según el criterio de equidad, a partir del porcentaje de población pobre por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de cada municipio, asignando una proporción mayor de recursos a quienes tengan más pobreza. Con estos criterios, -matrícula, dispersión y pobreza-, se distribuye el 95% de los recursos.

El 5% de los recursos se distribuye con base en la eficiencia administrativa entendida como el incentivo al distrito o municipio que conserve o aumente de una vigencia a otra la proporción de la inversión en alimentación escolar, con recursos diferentes al SGP para Alimentación Escolar y la Cofinanciación Nacional, respecto de la inversión total. Se prevé que a partir de 2010 estos recursos de eficiencia se distribuyan entre los municipios que disminuyan la deserción escolar, lo cual es un incentivo directamente asociado a los objetivos del programa. Para esto, las entidades territoriales deben empezar a construir sus datos desde 2008 y el Ministerio de Educación Nacional será el encargado de certificar este indicador al DNP.

Para solucionar el problema de la regulación, se establece que el ICBF se encargue de definir los lineamientos de ejecución del programa y que estos sean aplicados por todas las entidades territoriales con el fin de obtener un uso homogéneo de los recursos destinados a los programas de alimentación escolar y criterios operativos unificados. Adicionalmente, se considera necesario que la Ley fije los criterios de focalización.

1.4. Los efectos de la propuesta

En general, es posible afirmar que estos cambios permiten distribuir equitativamente los recursos, relacionarlos con la población atendida (niños matriculados), establecer criterios para que las entidades territoriales ejecuten el programa de alimentación escolar y reducir en gran medida la variabilidad de una vigencia a otra.

En términos per cápita, la nueva propuesta logra una redistribución de los recursos, asignando mayores valores a los municipios más pobres y a los más pequeños. Se debe tener en cuenta que son estos mismos municipios los que tradicionalmente han requerido mayor cofinanciación por parte del Gobierno Nacional, por lo cual es importante entregarles más recursos. En el siguiente Cuadro se muestran las diferencias entre la asignación per cápita que recibían en 2007 y la que recibirán en 2008 con la nueva fórmula de distribución. Nótese que los municipios que se encuentran en el quintil 5 de NBI, es decir, los municipios con menor pobreza en el país, tienen una leve disminución en la asignación, mientras que aquellos que se encuentran en el quintil 1, tienen un aumento considerable en la asignación.

CUADRO 3
Asignación per cápita de los municipios según quintiles de NBI

Quintil de NBI	2007	Nuevo 2008
1	14,237	22,848
2	14,906	16,893
3	15,278	14,002
4	11,606	10,770
5	7,257	6,421

Pesos.

En conclusión, en el corto plazo el beneficio directo es lograr que las entidades territoriales funcionen con los mismos lineamientos y criterios para financiar y ejecutar su programa, de manera coordinada con el ICBF. Teniendo en cuenta la importancia de la focalización y el criterio de equidad, la prioridad es que en los colegios se atienda a la población 1 y 2 del Sisbén, iniciando por los grados de preescolar y primaria, y aumentando la cobertura progresivamente hacia los grados de secundaria. Una vez se tenga cobertura universal del programa, cada entidad podrá decidir aumentar el número de días de atención, la calidad del suplemento, o dar desayuno y almuerzo a la vez.

En el mediano plazo, el objetivo principal es contribuir a través del programa a reducir la deserción escolar en los municipios, teniendo en cuenta que existen otros factores asociados al comportamiento de este indicador. Es necesario que además de la definición de criterios y mecanismos de focalización para concentrar los recursos en la población más vulnerable, se diseñen e implementen sistemas de seguimiento y evaluación, con el fin de conocer los resultados que se obtienen a través de las acciones del programa, y evaluar la posibilidad de introducir modificaciones a su funcionamiento o integrarlo con otras intervenciones dirigidas a la población en edad escolar.

2. ASIGNACION ESPECIAL PARA MUNICIPIOS RIBEREÑOS DEL RIO MAGDALENA

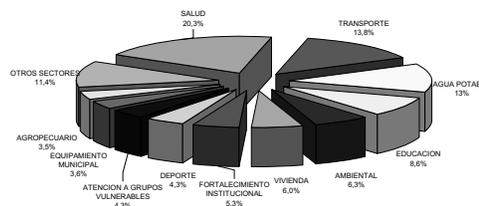
La Constitución Política definió en el artículo 331, que la ley determinará a favor de los municipios ribereños un tratamiento especial en la asignación de regalías y en la participación que les corresponda en los ingresos corrientes de la Nación. En desarrollo de dicha disposición, la Ley 715 de 2001 estableció que del 4% de los recursos del SGP que conforman las asignaciones especiales, el 0.08% se distribuirá entre los municipios cuyos territorios limiten con el río Grande de la Magdalena.

De acuerdo con lo anterior se esperaba que la asignación de los recursos se orientara a garantizar las acciones de mejoramiento del río, no obstante los informes de ejecución presupuestal reportados por los municipios al DNP, entre el 2002 y 2006, permiten observar dos (2) situaciones:

- i) Dispersión de la inversión realizada; y
- ii) Inversiones no relacionadas con los asuntos del río Magdalena.

Lo primero, según lo presenta el gráfico 10, indica que los recursos asignados para los municipios ribereños del río Magdalena, se han invertido en los sectores de salud, transporte, agua potable y educación, principalmente, sin que haya un sector que tenga una participación determinante.

GRAFICO 10
Inversión recursos de la asignación especial de municipios ribereños, Vigencia 2005



Fuente: Ejecuciones presupuestales municipales. Vigencia 2005. DNP-SFPT.

De otro lado, los resultados del análisis permiten concluir que la prioridad de las administraciones municipales no han sido las inversiones relacionadas con la conservación, restauración, protección y aprovechamiento del río Magdalena y de sus recursos, ya que en el sector ambiental ejecutaron el 6,3% de total de los recursos invertidos en la vigencia 2005. Lo anterior, no corresponde a los objetivos que definió el Constituyente al establecer la institucionalidad que actualmente se encarga de la recuperación de la navegación, de la actividad portuaria, la adecuación y la conservación de tierras, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables del río Grande de la Magdalena encargada.

En consecuencia, la propuesta busca solucionar las dos situaciones descritas anteriormente, reorientando la destinación de los recursos de la asignación especial de los municipios ribereños. En este sentido, las administraciones municipales en virtud de la propuesta deberán destinar los recursos a la financiación de inversiones relacionadas con la conservación, restauración, protección y aprovechamiento del río Magdalena y de sus recursos, en el marco de los conceptos de gasto que define la Constitución Política en el artículo 331. Adicionalmente y con el propósito de evitar la dispersión e ineficiencia en el uso de los recursos, la propuesta establece que las inversiones realizadas por los municipios deberán ejecutarse consultando los instrumentos de planificación de la Corporación Autónoma Regional del río Grande de la Magdalena.

La reforma busca que las inversiones financiadas con los recursos de la asignación especial de los municipios ribereños del SGP generen mayor impacto positivo sobre el río Magdalena, para que de esta forma se cumplan con los objetivos que estableció el Constituyente.

VI. COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES DIFERENCIADAS

El camino recorrido por el proceso de descentralización en el país permite reconocer que es necesario diseñar y ejecutar mecanismos que hagan posible la devolución o delegación de competencias a las entidades territoriales, de forma gradual y diferenciada, de tal forma que se considere la heterogeneidad que las caracteriza en materia de capacidades administrativas, fiscales y técnicas.

Con el actual diseño de la descentralización, todas las entidades territoriales de un mismo nivel de gobierno, son responsables por las mismas competencias y funciones, lo que conlleva a que muchos departamentos, municipios y distritos, que no tienen suficientes capacidades administrativas, fiscales y técnicas, se queden rezagados en el cumplimiento de las atribuciones legales asignadas. La distribución actual de competencias se realiza de forma homogénea.

Para superar la anterior dificultad, el Gobierno Nacional, incluyó en el proyecto de ley, una disposición que permitirá a los Ministerios, establecer dentro de un mismo nivel de gobierno, categorías de departamentos, distritos y municipios, con el objeto de que las competencias y funciones definidas por las leyes en los diferentes sectores de inversión, se reorganicen de acuerdo a las capacidades de las entidades, de tal forma que estas pueden cumplirlas a cabalidad.

La propuesta contempla la definición de diferentes categorías de entidades, en un mismo nivel de gobierno, de tal manera que la devolución o delegación de competencias y funciones se haga de forma diferenciada, con el objeto de que a un determinado departamento, distrito o municipio se le asignen únicamente las atribuciones que sus capacidades y recursos le permitirán ejecutarlas de forma efectiva.

Así mismo, el proyecto prevé que un determinado departamento, distrito o municipio, de acuerdo al mejoramiento de su gestión y previo cumplimiento de los estándares que establezcan los Ministerios para medir las capacidades administrativas, fiscales y técnicas, podrá asumir competencias adicionales, es decir, que la asunción de competencias por parte de las entidades territoriales y la distribución de las mismas entre los niveles de gobierno se realizará de forma gradual.

Adicionalmente, y con el objeto de promover la efectividad en el cumplimiento de las competencias, la eficiencia en el uso de los recursos públicos y la asociatividad entre entidades del sector público, el proyecto de ley contempla que cuando las entidades territoriales no tengan la capacidad administrativa, fiscal y técnica para prestar un determinado servicio, deben suscribir convenios de asociación para prestar de forma conjunta el servicio correspondiente. De esta forma, el proyecto de Ley contempla una alternativa intermedia y viable, como es la asociación, para que la prestación de los servicios, en cualquier circunstancia se haga cumpliendo estándares de calidad.

La asociación de municipios, así como la entrega diferencial y gradual de competencias, busca generar equilibrios entre las responsabilidades de los gobiernos territoriales y sus capacidades, para disminuir las disparidades y desequilibrios que aún subsisten entre las entidades de un mismo nivel de gobierno.

Es oportuno señalar que el propósito fundamental de esta propuesta es permitir que los Ministerios establezcan, de acuerdo a estándares de calidad, categorías de departamentos, distritos y municipios, para adecuar las competencias a las capacidades de las entidades, generando por este vía incentivos y mecanismos para que los Alcaldes y Gobernadores, guiados por la expectativa de obtener mayor autonomía, por medio de la reorganización de las competencias, emprendan procesos de mejoramiento en la gestión y prestación de los servicios a su cargo, en el recaudo de ingresos propios y en la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

De los honorables Congresistas, atentamente,

Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Oscar Iván Zuluaga Escobar.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 5 de septiembre del año 2007 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 118 con su correspondiente exposición de motivos, por el Ministro de Hacienda y Crédito Público *Oscar Iván Zuluaga E.*

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 119 DE 2007 CAMARA

por la cual se dictan disposiciones para la prevención del enriquecimiento ilícito de los Funcionarios Públicos.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 13, de la Ley 190 de 1995, quedará así:

Artículo 13. Será requisito para la posesión y para el desempeño del cargo la declaración bajo juramento del nombrado, donde conste la identificación de sus bienes. Tal información deberá ser actualizada cada año y, en todo caso, al momento de su retiro. **En el caso de funcionarios ordenadores del gasto y miembros de cuerpos colegiados, será requisito, además de lo anterior, la identificación de los bienes de su cónyuge o compañero(a) permanente, y de sus parientes en primer grado de consanguinidad. En este caso, esta información deberá ser actualizada cada año y será exigida obligatoriamente al momento de su retiro.**

Artículo 2º. El artículo 13 de la Ley 190 de 1995, quedará así:

Artículo 14. La declaración juramentada deberá contener, como mínimo, la siguiente información:

1. Nombre completo, documento de identidad y dirección del domicilio permanente.

2. Nombre y documento de identidad, del cónyuge o compañero(a) permanente y parientes en primer grado de consanguinidad.

3. Relación de ingresos del último año.

4. Identificación y **extractos bancarios** de las cuentas corrientes y de ahorros en Colombia y en el exterior, si las hubiere.

5. Relación detallada de las acreencias y obligaciones vigentes.

6. Calidad de miembro de Juntas o Consejos Directivos.

7. Mención sobre su carácter de socio en corporaciones, sociedades o asociaciones.

8. Información sobre existencia de sociedad conyugal vigente o de sociedad de hecho entre compañeros permanentes.

9. Relación e Identificación de Bienes Patrimoniales actualizada del declarante.

10. **Para funcionarios ordenadores del gasto y miembros de cuerpos colegiados, serán requisito los siguientes documentos del declarante, su cónyuge o compañero(a) permanente, y sus parientes en primer grado de consanguinidad:**

a) Relación e Identificación de Bienes Patrimoniales actualizada;

b) Copia de la Declaración actualizada de Rentas y Bienes presentada a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN;

c) Identificación y cuantía de los productos financieros y títulos valores en Colombia y en el Exterior.

Parágrafo. En la declaración juramentada se debe especificar que los bienes y rentas declarados son los únicos que poseen el declarante, **su cónyuge o compañero(a) permanente, y sus parientes en primer grado de consanguinidad**, ya sea personalmente o por interpuesta persona, a la fecha de dicha declaración”.

Artículo 3º. El artículo 16 de la Ley 190 de 1995, quedará así:

“*Artículo 16.* La unidad de personal de la correspondiente entidad o la dependencia que haga sus veces, deberá recopilar y clasificar la información contenida en las declaraciones de que trata la presente ley, y la adjuntará a la correspondiente hoja de vida. **En el caso de los funcionarios ordenadores del gasto y miembros de cuerpos colegiados, deberá obligatoriamente enviar copia de dicha información a la Procuraduría Delegada para la Prevención de Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios Públicos, de la Procuraduría General de la Nación”.**

Artículo 4º. Adiciónese el artículo 3º de la Ley 25 de 1974 con el siguiente numeral:

17. Procuraduría Delegada para la Prevención del Enriquecimiento Ilícito de funcionarios Públicos.

Artículo 5º. Funciones de la Procuraduría Delegada para la Prevención del Enriquecimiento Ilícito de funcionarios Públicos. Además de las funciones que se derivan de la Constitución Política y de la ley, cumplirá las siguientes funciones:

1. Evaluar la información enviada a ella por las Unidades de Recursos Humanos de las distintas entidades del Estado, específicamente cotejar el patrimonio declarado al inicio y al final del ejercicio del cargo público por los funcionarios ordenadores del gasto y miembros de cuerpos colegiados, su cónyuge o compañero(a) permanente, y sus parientes en primer grado de consanguinidad, comparando con los informes de patrimonio que de los mismos funcionarios le envíe la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN.

2. En caso de encontrar durante dicho cotejo incrementos injustificados en el patrimonio del funcionario, de su cónyuge, o de sus parientes en primer grado de consanguinidad, abrir investigación disciplinaria contra el funcionario, y solicitar a la Fiscalía General de la

Nación apertura de investigación por enriquecimiento ilícito, a favor propio o a favor de terceros contra el mismo.

Artículo 6º. Los funcionarios ordenadores del gasto, así como los miembros de corporaciones públicas, al tomar posesión de su cargo, aceptarán y autorizarán automáticamente a la Procuraduría Delegada para la Prevención del Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios Públicos para acceder a su información financiera en Colombia y en el Exterior.

Artículo 7º. La Procuraduría General de la Nación tendrá un plazo de seis meses para implementar los cambios en su estructura a partir de promulgada la ley.

Artículo 8º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Representante a la Cámara,

Roy Barreras.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El costo de la corrupción en Colombia se ha medido entre un 5% y un 10% del Presupuesto General de la Nación lo que equivale aproximadamente a 7 billones de pesos, que teniendo una administración eficientes de los recursos podrían ser utilizados en los diferentes programas sociales implementados por el gobierno.

Es de público conocimiento que en la contratación estatal se presentan sobrecostos entre un 10% y un 30%, siendo trasladado por los contratistas de diferentes maneras, la primera y más común en el costo económico del contrato y la segunda en la calidad de los insumos para el contrato. Un avance para que este fenómeno tenga freno es la promulgación de la ley 1150 de 2007, en donde se implementaron nuevos sistemas de controles. Sin embargo estos mecanismos por sí mismos no garantizan la transparencia en las actuaciones de los funcionarios.

La corrupción no solo es dada por los funcionarios de alto rango, sino en la medida de las proporciones las instancias medias direccionan la contratación, puesto que son estos los que crean los pliegos de licitación y exámenes de competencia, evidencia de estos casos la vemos a menudo en las denuncias que hacen los medios de comunicación.

El presente proyecto de ley que pongo a consideración de la honorable Cámara de Representantes tiene por objeto frenar la corrupción de los funcionarios que hace carrera rampante en el Estado Colombiano, es así como se reforma la Ley 25 de 1975 en su artículo 3º y se crea una unidad especial en la Procuraduría General de la Nación encargada de hacer seguimiento a lo reportado en las hojas de vida de todos funcionarios del Estado haciendo un énfasis en los funcionarios que tienen a su cargo el manejo de los recursos e injerencia en los diferentes procesos de licitación o contratación.

Para lograr este objetivo se reforma la Ley 190 de 1995 en lo pertinente a la estructura de la hoja de vida de la función pública y la declaración de bienes y rentas que se debe presentar al momento de la posesión teniendo como objeto que cualquier persona que se posesione en cargos públicos no solo diligencie los formatos, si no que a la vez soporte la información.

Atentamente,

Representante a la Cámara,

Roy Barreras.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 5 de septiembre del año 2007 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 119 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Roy Barreras.*

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

PROYECTO DE LEY NUMERO 120 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual se dictan disposiciones en relación con el transporte público colectivo urbano.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Las empresas prestadoras del servicio de transporte público colectivo urbano no podrán vincular equipos de transporte a través de la afiliación de los mismos. Dichas empresas deberán constituirse en operadoras del servicio de transporte público urbano, realizando de manera centralizada el control de las rutas, de la frecuencia del servicio, y del nivel de calificación de los operarios, según los parámetros establecidos por el Ministerio de Transporte. Las empresas administrarán integralmente el parque automotor vinculado, estando facultadas para utilizarlo racionalmente y designar el personal que lo opera directamente.

Artículo 2º. Los entes locales competentes diseñarán un Plan de Movilidad Vial, el cual deberá incluir la definición del sistema de rutas del transporte público colectivo urbano mediante la aplicación de un modelo basado en la operación de corredores lineales o zonas de servicios de transporte, en los términos que establezca el Ministerio de Transporte.

Artículo 3º. Las empresas que hoy prestan el servicio de transporte público colectivo urbano tendrán prioridad en la asignación de rutas para la operación del nuevo sistema siempre que cumplan con requisitos necesarios para la asignación o concesión de la operación del corredor lineal correspondiente, bien sea de forma individual o en asociación con otras, sin perjuicio de lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 4º. Las empresas operadoras del servicio de transporte público colectivo urbano tendrán una relación contractual directa con los operarios del equipo de transporte. Los operarios deberán estar calificados para el desempeño de sus funciones. Las empresas deberán garantizar a sus operarios un salario fijo establecido previamente, y la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, así como al régimen de pensiones. El mayor volumen de pasajeros transportados no podrá representar un mayor ingreso salarial para los operarios de los equipos de transporte.

Parágrafo 1º. El Ministerio de Transporte reglamentará los requisitos y calidades necesarias para la vinculación de los operarios de las empresas prestadoras del servicio de transporte público colectivo urbano.

Parágrafo 2º. El Ministerio de Transporte reglamentará los aspectos relativos a los controles que las empresas prestadoras deben ejercer sobre los operarios de los equipos de transporte público colectivo urbano.

Artículo 5º. El recaudo de la tarifa de transporte público colectivo urbano se realizará a través de tiquetes emitidos de manera centralizada, con validez para todo el sistema de rutas. Los tiquetes deberán ser adquiridos por el usuario de manera prepagada, y no podrá haber expendio de los mismos a bordo de los equipos de transporte. Cada empresa realizará su recaudo a través de facturación, con base en el volumen de pasajeros transportado, según lo establezca el Ministerio de Transporte.

Artículo 6º. Los particulares podrán invertir en las empresas de transporte público colectivo urbano, bajo la figura de inversión en Transporte Público, siendo el equipo administrado integralmente por la empresa prestadora en todos los casos. Los particulares hoy propietarios de equipos de transporte tendrán prioridad en la inversión en las empresas operadoras del transporte público colectivo urbano. En aquellos casos en que los equipos de transporte cumplan con la edad máxima establecida por ley, así como con las especificaciones técnicas establecidas por el Ministerio de Transporte para el parque automotor del nuevo sistema, dicha inversión podrá realizarse a través de la propiedad de los equipos

de transporte por parte de particulares. Los equipos que no cumplan con dichas especificaciones técnicas deberán ser chatarrizados.

Parágrafo. El Ministerio de Transporte reglamentará los mecanismos y garantías que permitirán a los particulares invertir en las empresas prestadoras del servicio de transporte público colectivo urbano.

Artículo 7º. El Ministerio de Transporte determinará las especificaciones técnicas de los equipos de transporte público colectivo urbano, cuyo cumplimiento será requisito para la operación de los mismos.

Artículo 8º. Las empresas prestadoras del servicio de transporte público colectivo urbano dispondrán de un plazo no mayor a cinco (5) años a partir de la promulgación de la presente ley para realizar las modificaciones pertinentes y acogerse a las disposiciones en ella establecidas. Este proceso se realizará en etapas sucesivas establecidas por el Ministerio de Transporte, con seguimiento de metas realizado por el mismo, acompañadas de procesos de socialización y culturización en relación con el nuevo modelo.

Artículo 9º. El Ministerio de Transporte dispondrá de un plazo no mayor a un (1) año para reglamentar los aspectos pertinentes establecidos en la presente ley y los mecanismos de control necesarios para el cumplimiento de la misma, así como el régimen de sanciones pertinente.

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

Representante a la Cámara,

Roy Leonardo Barreras M.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Al considerar el Transporte Público y la movilización de personas, no se puede sólo asumir como un indicador de eficiencia el volumen de pasajeros transportado, ni el tiempo de desplazamiento, sino que es necesario tener en cuenta la calidad del servicio prestado y la satisfacción del cliente.

En el marco de la transformación global del transporte, la evolución de los modelos empresariales y de inversión en el mundo, y la necesidad de competitividad de la Nación, es necesario plantear una modernización del sistema de transporte. Dicha política debe apuntar a lograr la integralidad y conectividad suficientes entre los distintos actores del sistema de transporte.

En este sentido, uno de los sectores más urgidos de modernización al interior del sistema de transporte es el servicio de transporte colectivo urbano. Observamos de manera recurrente evidencias de que la falta de coordinación entre los distintos actores del sistema, la competencia a destajo entre los conductores de buses urbanos, y la falta de control del Estado sobre este vital sector generan un caos de movilidad al interior de los centros urbanos de nuestro país, al cual contribuyen los numerosos accidentes causados por la conducción irresponsable de los equipos de transporte -esto debido a la competencia a destajo o "guerra del centavo", es decir, el conductor gana proporcionalmente al volumen de pasajeros transportado-, la utilización de manera poco racional y sin planificación de los corredores viales, y la falta de controles más estrictos sobre el mantenimiento y operación de los equipos de transporte.

El sector empresarial del transporte se ha venido desarrollando. Sin embargo, vemos que este desarrollo ha girado alrededor de la afiliación de equipos de transporte, la autorización de rutas y frecuencias de despacho, y la venta de derechos de explotación de las rutas a particulares. Esto se ha traducido en una inadecuada planificación de operaciones, esto en detrimento de la calidad y sostenibilidad del sector¹.

A pesar de haber delegado la prestación del servicio de transporte público urbano en los particulares, el Estado debe, en tanto que el trans-

¹ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes. Política Nacional para el Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros en Colombia. Bogotá, marzo 1º de 2007. Pág. 3.

porte es inherente a la finalidad social del Estado, garantizar la movilidad de las personas, por lo cual debe existir una intervención que garantice la prestación del servicio con calidad y criterios de eficiencia y racionalidad.

Según el Conpes, “al interior de las empresas, existe un divorcio total entre los integrantes de la cadena productiva de transporte, careciéndose de un liderazgo en la toma de decisiones respecto a las directrices que deben aplicarse en la atención del servicio”². La normatividad vigente permite, además de libertad de horarios y tarifas, la proliferación de empresas afiliadoras de transporte, en las que la fuerza operativa (inversión y operación de los equipos) se encuentra en manos de terceros, a los cuales se venden los derechos de explotación de las rutas, y quienes deciden sin control efectivo cuándo debe hacerse el mantenimiento de los equipos, y además de la escogencia de los conductores.

En Colombia, el 70% de los habitantes de las ciudades utilizan el transporte público urbano como medio principal de transporte. Un hogar de estrato 1 consume en promedio, el 9,8% de sus ingresos en este rubro, mientras que en estratos 2 y 3 este porcentaje es de 8,1% y 5,6%, respectivamente³.

El transporte en Colombia consiste en una cadena de producción de servicios, compuesta por tres elementos, a saber, el usuario, la empresa de transporte, y el propietario del vehículo. Observamos que cada uno de estos actores tiene una visión individual de la prestación del servicio, lo cual genera una completa descoordinación entre los mismos.

La actividad del transporte colectivo urbano se ha venido desarrollando según lo establecido en el Estatuto Nacional del Transporte, Ley 336 de 1996, en cuyo artículo 16 se estipula que las empresas deberán estar habilitadas previamente para operar por el Estado, y deberán contar con permiso o contrato de concesión para la operación de las rutas, frecuencias, y demás.

El servicio público de transporte de pasajeros y mixto en el país es actualmente prestado por 5.282 empresas, de las cuales el 70,1% (aproximadamente 3.703) cubren el servicio de transporte público urbano. En este rubro se incluye el transporte colectivo (buses, busetas y microbuses) y el transporte individual (taxis).

Estas 3.703 empresas de transporte público urbano mantienen a la fecha su calidad de afiliadoras tanto en la prestación del servicio como en la propiedad de los equipos. El 92% del parque automotor de estas empresas corresponde a particulares⁴. Este modelo de afiliación impide un control efectivo de la operación, limitándose al despacho de equipos y venta de derechos de explotación de las rutas a los propietarios. “La estructura organizacional de las empresas está orientada a la vinculación del parque automotor, ejerciendo una función de intermediación con el Estado para la adquisición de nuevos productos de explotación (rutas, zonas de operación, horarios, etc.), relegando a un segundo plano el concepto de calidad en la prestación del servicio”⁵.

El hecho de que la casi totalidad del parque automotor pertenezca a terceros causa que los programas de revisión y mantenimiento preventivo sean desarrollados independientemente por cada propietario, lo cual dificulta garantizar la seguridad de los usuarios. Esto debido a que el divorcio existente entre los distintos actores del sistema, unido a la inefectividad de los controles realizados por las autoridades de Transporte competentes, hace que, exista, por parte de los propietarios y conductores, un incentivo a dilatar los procesos de mantenimiento y revisión de los vehículos, con miras a aumentar el lucro.

² Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes. Política Nacional para el Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros en Colombia. Bogotá, marzo 1° de 2007. Pág. 6.

³ Visión Colombia 2019.

⁴ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes. Política Nacional para el Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros en Colombia. Bogotá, marzo 1° de 2007. Pág. 9.

⁵ Ibid.

La contratación de los conductores se hace de manera individual por cada propietario, careciendo las empresas de un sistema de administración de recurso humano que les permita definir procesos de selección y capacitación, lo cual resulta frecuentemente en la contratación de conductores poco capacitados, que resulta en accidentes de tránsito, reducción de la movilidad urbana, y menor seguridad para el usuario. Además, los contratos, al ser parciales, impiden que al conductor -quien trabaja con frecuencia horarios superiores al tiempo completo- se le reconozca su derecho a la vinculación al régimen de seguridad social, de pensiones, y demás garantías laborales.

El parque automotor de servicio de transporte colectivo urbano está compuesto por 109.821 vehículos⁶, lo cual contribuye a que, en ausencia de planificación y coordinación del sistema, la movilidad al interior de los centros urbanos sea bastante caótica. La edad promedio del parque automotor del servicio colectivo urbano es de 19,2 años para buses, 15,3 para busetas, y 10,4 para microbuses⁷, lo cual sugiere que los equipos necesitan con mayor frecuencia de servicio técnico y mantenimiento, el cual es virtualmente discrecional, generando riesgos para los usuarios, los cuales fueron el 87,76% de los usuarios del sistema⁸.

Si bien existen algunos criterios en la definición de especificaciones técnicas para los vehículos, estos no son suficientes para garantizar la seguridad y comodidad de los pasajeros⁹.

El principal problema del sector consiste en la ausencia de integridad de políticas de transporte por parte del Estado, y a la deficiente planeación conjunta del sector por parte de los diferentes actores que intervienen en la prestación del servicio. El Estado se ha limitado a definir la viabilidad de las propuestas presentadas por los transportadores, relegando a segundo plano su papel como planificador del servicio, quien debe definir el modelo de operación del mismo.

Plantea el Conpes:

“Así las cosas, la prestación del servicio público de transporte de pasajeros [...] se caracteriza por una competencia irracional entre las diferentes empresas y vehículos, invadiendo áreas de operación [...], aplicando tarifas más por ganar participación en el mercado que por buscar una operación rentable de los equipos, y efectuando despachos y contratos donde el concepto de oportunidad al usuario se distorsiona completamente”¹⁰.

Este manejo del sistema conduce maniobras inadecuadas del equipo existente, ya que al no contar con una demanda estable -gracias a la inexistente planificación del sector- los conductores dejan y recogen pasajeros fuera de las zonas de paradero establecidas, generando la llamada “guerra del centavo”, y la subsiguiente inseguridad vial.

En este esquema, el cual gira alrededor de la venta de los derechos de explotación de las rutas a los propietarios de los vehículos, a través de un modelo de afiliación de los equipos, la ganancia de la empresa proviene preferentemente de la afiliación de los vehículos y la venta del derecho de explotación de los corredores viales, lo cual genera una actitud indiferente de las empresas frente a la calidad de la prestación del servicio, dejando al conductor la responsabilidad de operar la ruta bajo sus propios parámetros, los cuales están directamente determinados por la competencia desleal existente entre los

⁶ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes. Política Nacional para el Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros en Colombia. Bogotá, marzo 1° de 2007. Pág. 10.

⁷ Ibid.

⁸ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes. Política Nacional para el Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros en Colombia. Bogotá, marzo 1° de 2007. Pág. 12.

⁹ Ibid.

¹⁰ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes. Política Nacional para el Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros en Colombia. Bogotá, marzo 1° de 2007. Pág. 15.

conductores, ya que sus ingresos dependen directamente del volumen de pasajeros transportados.

Es por ello que es pertinente realizar reformas que permitan la modernización del sistema, con miras a garantizar la calidad y seguridad de la prestación del servicio. Así, el servicio deberá ser prestado a través de la coordinación e integración de los distintos actores que en él intervienen.

La reforma debe además contribuir a transformar el modelo empresarial, rompiendo el paradigma patrimonial predominante hoy entre los propietarios de vehículos, y remplazándolo por el de inversionistas del Transporte, transformar el modelo de afiliación de vehículos por el de operador del transporte, a través de la administración integral de los equipos.

El servicio público de transporte de pasajeros deberá entonces prestarse mediante un modelo basado en la operación de corredores lineales de transporte o zonas de transporte previamente determinadas por el Estado¹¹. Estos corredores serán adjudicados para su operación a los operadores habilitados para ello, con fundamento en el Plan Maestro de Movilidad. Es necesario promover y ambientar este cambio de modelo a través de procesos de socialización y culturización al interior del sector.

Las empresas deberán cambiar su condición de afiliadoras, para convertirse en operadores integrales del servicio, con capacidad de administrar integralmente el parque automotor, con base en criterios de eficiencia y racionalidad, sin intervención del propietario. Este cambio permitirá a las empresas ejercer un control centralizado sobre la operación del sistema, garantizando la calidad del servicio.

La adjudicación separada de los corredores lineales a diferentes empresas está orientada a eliminar los incentivos hoy existentes para la competencia irracional o “guerra del centavo” entre empresas y conductores. La operación por parte de una empresa de la totalidad del volumen de pasajeros en un corredor vial, unida a una relación contractual fija entre la empresa y el conductor, elimina los incentivos para recoger y dejar pasajeros en lugares no designados para ellos, así como para los excesos de velocidad y demás maniobras temerarias por parte de los conductores, las cuales son directo resultado de la proporción directa hoy existente entre volumen de pasajeros transportado e ingreso del conductor.

La existencia de un salario fijo para el conductor contribuye, además de eliminar los incentivos existentes para la “guerra del centavo”, a consolidar un conjunto de garantías para el gremio de transportadores. Además de garantizar un ingreso seguro, independiente del volumen de pasajeros transportado, reduciendo así la incertidumbre del conductor respecto de su ingreso y su futuro, le permitiría tener acceso al Sistema de Seguridad Social, al régimen de pensiones, y a las demás prestaciones existentes en el régimen laboral colombiano. Además, esta relación contractual directa le permite a las empresas seleccionar y capacitar a los conductores con criterios de calidad y eficiencia en la prestación del servicio.

Es de vital importancia para el funcionamiento correcto de las premisas anteriores que el recaudo de las tarifas se realice a través de la venta de tiquetes de manera centralizada y prepagada, sin que la venta de los mismos represente para el conductor un incentivo para la competencia.

El control centralizado del servicio por parte de las empresas, independientemente del propietario del vehículo, se traduce virtualmente en una propiedad del vehículo por parte de la empresa. Es decir, hoy en día, los propietarios cuentan con el volumen de pasajeros transportado a fin de producir ganancias. Dentro del nuevo sistema, no es posible contabilizar y dar valor al volumen de pasajeros transportado sin incen-

trar la competencia irracional, por lo que es necesario transformar la propiedad de vehículos por parte de terceros en la posibilidad de que dichos terceros inviertan el capital correspondiente a sus vehículos en las empresas de transporte público colectivo urbano, en calidad de socios o inversionistas. Esto permitirá a las empresas obtener el capital necesario para modernizarse y realizar los ajustes necesarios para operar el nuevo sistema. Las empresas deberán ofrecer alguna garantía de rentabilidad a sus inversionistas. Es de vital importancia, ya que el 92% de los vehículos hoy son propiedad de terceros, que se les permita a los mismos invertir dicho capital en las empresas de transporte público colectivo urbano de manera prioritaria, a fin de proteger el capital de aquellos particulares que hoy son propietarios de equipos de transporte.

Por último, es evidente que es de vital importancia la existencia de un plazo para que el sector entero del transporte público colectivo urbano pueda realizar los cambios pertinentes, así como es necesario que el Ministerio de Transporte disponga del tiempo necesario para regular en detalle el funcionamiento del nuevo sistema.

Representante a la Cámara,

Roy Leonardo Barreras M.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 5 de septiembre del año 2007 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 120 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Roy Barreras*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

CONTENIDO

Gaceta número 434 - Viernes 7 de septiembre de 2007

CAMARA DE REPRESENTANTES PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Págs.

Proyecto de Acto legislativo número 113 de 2007 Cámara, por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política.	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 111 de 2007 Cámara, por la cual se adiciona el Código Penal con el delito de fraude en encuesta o sondeo electoral.	2
Proyecto de ley número 114 de 2007 Cámara, por medio de la cual se implementa el Sistema de Registro Transaccional de Semillas, Producción Agrícola, Agroindustrial y se dictan otras disposiciones en esta materia.	3
Proyecto de ley número 115 de 2007 Cámara, por la cual se establece una pensión mínima mensual no contributiva de sobrevivencia para el adulto mayor y personas en condición de discapacidad severa y mental profunda y se dictan otras disposiciones.	6
Proyecto de ley número 116 de 2007 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 4° de la Ley 670 de 2001.	10
Proyecto de ley número 117 de 2007 Cámara, disposiciones por medio de las cuales se previene daños a la salud de los menores de edad, la población no fumadora y se estipulan políticas públicas para la prevención del consumo del tabaco y rehabilitación del enfermo a causa del tabaquismo y sus derivados en la población colombiana.	12
Proyecto de ley número 118 de 2007 Cámara, por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.	19
Proyecto de ley número 119 de 2007 Cámara, por la cual se dictan disposiciones para la prevención del enriquecimiento ilícito de los Funcionarios Públicos.	35
Proyecto de ley número 120 de 2007 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones en relación con el transporte público colectivo urbano.	37

¹¹ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes. Política Nacional para el Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros en Colombia. Bogotá, marzo 1° de 2007. Pág. 21.

