



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVI - Nº 599

Bogotá, D. C., martes 27 de noviembre de 2007

EDICION DE 20 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 203 DE 2007 SENADO

*por la cual se establece el marco legal de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

**Generalidades**

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objetivo generar un marco legal de la seguridad alimentaria y nutricional nacional para lograr que los colombianos en todas las edades y condiciones dispongan, accedan y consuman alimentos en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad y se proteja especialmente a la población que se encuentra en inseguridad alimentaria y en extrema pobreza, mediante el compromiso y la corresponsabilidad de las entidades gubernamentales, los organismos internacionales, los gremios, la sociedad civil, las familias y las personas.

Artículo 2°. *Objetivos de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional.* La política de seguridad alimentaria y nutricional incorporarán dentro de sus objetivos los siguientes:

a) Promover e incentivar la producción nacional de alimentos de manera sostenible, equitativa, competitiva y ambientalmente sostenible, que permita garantizar el suministro permanente y estable de los alimentos a la población colombiana y participar en el comercio exterior;

b) Mejorar la capacidad de compra de la población colombiana, en particular de los grupos de población en mayores condiciones de pobreza, para adquirir por lo menos los alimentos que conforman la canasta básica que les permita satisfacer las necesidades alimentarias y nutricionales;

c) Garantizar a la población colombiana en situación de inseguridad alimentaria y nutricional, el acceso físico a los alimentos;

d) Promover hábitos y estilos de vida saludables que permitan mejorar el estado de salud y nutrición de la población;

e) Mejorar el acceso y la calidad de los servicios en salud, saneamiento básico, agua potable y energía creando condiciones para un mejor uso y aprovechamiento biológico de los alimentos;

f) Asegurar la calidad y la inocuidad de los alimentos;

g) Fortalecer y desarrollar la institucionalidad pública y privada para la seguridad alimentaria y nutricional.

Artículo 3°. *Principios.* Los principios en que se basa la política de SAN, son:

1. El Estado facilitará, hará efectivo, respetará y protegerá el derecho a la alimentación de los habitantes del territorio, mediante las acciones de efecto inmediato y de efecto progresivo que sean necesarias.

2. La seguridad alimentaria y nutricional garantiza el derecho fundamental a la alimentación, la cual debe ser considerada como un bien público protegido por el Estado y debe garantizarse desde la etapa de gestación del ser humano y durante toda la vida, mediante la producción sostenible de alimentos, conservando los recursos genéticos y creando las condiciones para el acceso físico o económico a los alimentos, en particular, en los casos de extrema necesidad o desastre.

3. Se debe promover el crecimiento económico equitativo en todo el territorio nacional y en todas las comunidades. La prioridad son los grupos poblacionales que por sus condiciones de edad, bajos ingresos, ubicación en zonas de riesgo, desplazamiento e inseguridad alimentaria, presentan los mayores niveles de vulnerabilidad.

4. Para garantizar la ejecución de la política de SAN se requiere que en los procesos de planificación, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos en los ámbitos nacional, regional y territorial, concurren todos los sectores para que realicen sus aportes y adquieran compromisos, de acuerdo con sus respectivas competencias.

5. Las políticas macroeconómicas y sectoriales deberán tomar en cuenta su impacto en la distribución de ingresos, buscando efectos positivos en la disminución de la pobreza y las desigualdades y en lograr mayores niveles de protección para los sectores vulnerables urbanos y rurales.

6. El equilibrio de la Seguridad Alimentaria y Nutricional se dará sin comprometer los recursos para que las futuras generaciones satisfagan sus propias necesidades. Las acciones que se desarrollen deben tener garantizados los recursos a mediano y largo plazo para su sostenibilidad.

7. Se promoverá la activa participación ciudadana, en el diseño, ejecución y evaluación de la política, programas y proyectos, con especial énfasis en la sociedad civil organizada y en las mujeres.

8. Se reconoce el importante aporte de la mujer a la política de SAN, por lo cual se deben promover incentivos para el trabajo asociado de las mujeres, para el acceso a alimentos o a recursos destinados a los alimentos y debe asegurarse su derecho a heredar y poseer tierras y bienes.

## CAPITULO II

### Marco Institucional

Artículo 4°. Para tal efecto créase el Comité Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Consa, como máxima autoridad rectora de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia. El Consa estará adscrito al Departamento Nacional de Planeación, DNP, y será conformado por el director del DNP, los Ministros de la Protección Social, Agricultura, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; el Director del Invima, el Director del ICBF, el Alto Consejero para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Alto Consejero para la Competitividad y Productividad, el Alto Consejero para la Equidad de la Mujer. Los representantes de la sociedad civil organizada, ONG, universidades, organismos internacionales de ayuda y cooperación serán miembros asesores del Comité en todas las decisiones que este deba tomar.

En los niveles territoriales, departamentales y municipales existirá un Consa territorial que hará la coordinación de la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional con el nivel nacional.

Para todo lo anterior el gobierno reglamentará su conformación y las facultades de cada uno de sus miembros.

Artículo 5°. El Consa será la máxima instancia estatal de dirección y coordinación interinstitucional, de articulación de políticas y programas y de seguimiento a los compromisos de cada uno de los actores de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Artículo 6°. El Consa tendrá las siguientes funciones:

a) Coordinar y dirigir la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, con enfoque de derechos, según los avances conceptuales en esta materia;

b) Crear, coordinar y dirigir la construcción y aprobación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, con enfoque de derechos, en cumplimiento de la política nacional;

c) Realizar evaluación y seguimiento permanente al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y presentar informes anuales al Presidente y al Congreso de la República;

d) Proponer medidas de carácter normativo destinadas a mejorar, actualizar, armonizar y hacer coherente la normatividad que se aplica en las diversas fases de la cadena alimentaria y realizar evaluación y seguimiento permanente a su aplicación;

e) Promover la realización de estudios quinquenales de seguridad alimentaria y de seguridad nutricional, que sirvan de base para las decisiones de política. Estos estudios deben hacerse en colaboración con las universidades públicas y privadas y con otras instituciones públicas y privadas. En la promoción de los estudios científicos deben tenerse en cuenta, especialmente, los riesgos relacionados con los colectivos específicos más vulnerables;

f) Coordinar con el Instituto de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, y demás autoridades la actualización y creación de medidas de control sanitarias y fitosanitarias para los productos alimenticios de consumo humano, animal o vegetal;

g) El Consa, conformará una red de seguimiento, evaluación e intercambio de experiencias de la política, la cual contará con un Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (OSAN), que propiciará la unificación de criterios de medición y la estandarización de indicadores claves de realización de los derechos en los ámbitos, local, regional y nacional. Para ello se promoverá la vinculación de organismos internacionales;

h) Dentro de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y el respectivo Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, se tratará especialmente al acceso al agua potable de la población en cuanto a calidad, cantidad y cobertura en coordinación con las autoridades públicas encargadas de este asunto.

Artículo 7°. Para garantizar que la política de seguridad alimentaria y nutricional sea de Estado, tanto la Nación como los departamentos, distritos y municipios, formularán planes de seguridad alimentaria y nutricional en concordancia con el PSAN, enfoque de derechos que sean coherentes con la política nacional y estén acordes con las particularidades de cada uno de los territorios. Las directrices allí establecidas deberán reflejarse y

desarrollarse en los planes de desarrollo, plan de inversión, planes de ordenamiento territorial y demás instrumentos de planeación.

Artículo 8°. Los planes de seguridad alimentaria y nutricional deberán establecer criterios de focalización de territorios, comunidades, familias y personas para los programas y proyectos, identificarán las condiciones y oportunidades para la realización del derecho a la alimentación y demás derechos conexos y establecerán indicadores y metas de realización progresiva, medibles y cuantificables.

Artículo 9°. El Consa, establecerá los mecanismos de seguimiento y evaluación a la política de seguridad alimentaria apoyados en sistemas de información, investigación e innovación tecnológica del gobierno, que permitan la realización de ajustes y proyecciones. También deberán contar con mecanismos para facilitar la creación de veedurías ciudadanas y determinarán el proceso anual de rendición social de cuentas.

## CAPITULO III

### Directrices generales

Artículo 10. La política pública sobre seguridad alimentaria estará en cabeza del Consa, y para su elaboración y correspondiente ejecución se tendrán en cuenta las siguientes directrices:

a) **La disponibilidad de alimentos:** Estará ligada al apoyo técnico y tecnológico que brinde el Estado a través de sus Ministerios y sus entidades adscritas y vinculadas para apoyar la producción, transformación y comercialización de alimentos;

b) **Acceso a los alimentos:** Para garantizarlo el Estado deberá establecer como directriz la ampliación de cobertura de los programas sociales en la población Colombiana que se encuentran en la incapacidad económica para acceder a una alimentación balanceada, a través de subsidios o el suministro de alimentos. Tendrán un tratamiento preferencial en la garantía de acceso y en el otorgamiento de subsidios las mujeres en etapa de gestación o de lactancia, los niños y niñas menores de 18 años y los adultos mayores;

c) **Consumo de alimentos:** El rol del Estado estará dirigido a garantizar el derecho a la información sobre las prácticas adecuadas de higiene, consumo, manipulación, cosecha y poscosecha; así como a vigilar y controlar la incidencia negativa que los medios de comunicación ejercen sobre las prácticas de consumo;

d) **Aprovechamiento o utilización biológica:** En coherencia con las políticas sectoriales, el Estado debe proteger el derecho a la salud, asegurando el acceso igual a la atención y a los servicios relacionados proporcionados por terceros; así como los derechos al agua, los servicios básicos, la vivienda y el entorno adecuados, siempre en concordancia con los estándares de los Derechos Humanos;

e) **Calidad e inocuidad de los alimentos:** Al Estado le corresponde normar, vigilar y controlar las buenas prácticas de manejo en toda la cadena alimentaria, a fin de preservar la inocuidad para la salud humana;

f) **Enfoque de derechos:** La Política SAN, tiene como finalidad respetar, proteger y hacer efectivos el derecho a la alimentación y demás derechos conexos, bajo la concepción de la interdependencia e indivisibilidad de los derechos; debe incorporar normas y estándares de derechos humanos, así como la rendición de cuentas; entender a las personas como titulares de derechos y generar mecanismos y estrategias de atención prioritaria a población vulnerable, buscando el desarrollo de sus habilidades y potencialidades, así como la ampliación de oportunidades.

## CAPITULO IV

### Recursos Financieros

Artículo 11. *Concurrencia.* Todos los sujetos de Derecho Público nacionales que integren el Consa, deberán concurrir con sus recursos humanos y financieros ya asignados por ley dentro de sus funciones Constitucionales y legales normales.

Artículo 12. *Complementariedad.* Todos los proyectos de inversión e iniciativa gubernamental relativos a seguridad alimentaria, entendiéndose que pertenecen a cualquiera de las etapas productivas deberán ceñirse a los parámetros y políticas establecidas por el Consa frente a la política pública de SAN.

Artículo 13. Las empresas del sector privado que inviertan y desarrollen actividades económicas, sociales, científicas y de investigación relativas a la Seguridad Alimentaria podrán vincular su trabajo y sus recursos en beneficio del desarrollo de la política de SAN.

Artículo 14. El Gobierno establecerá mecanismos de incentivo financiero y crédito público y privado para los diferentes proyectos que se promuevan para la producción y el financiamiento a la inversión productiva y empresarial, que complemente la capacidad económica de los productores agrícolas y sus organizaciones económicas, a fin de incrementar su producción e impulsar la transformación tecnológica y productiva del sector con el fin de cumplir la política de SAN, fijada por el Consa.

Artículo 15. El Gobierno Nacional y el sector privado facilitarán las redes de cooperación internacional que poseen con el fin de fortalecer los lazos de ayuda internacional en los asuntos referentes a seguridad alimentaria nacional.

## CAPITULO V

### Entidades Territoriales

Artículo 16. Serán competencias de las entidades territoriales en coordinación con el Gobierno Nacional materia de SAN:

a) Realizar un diagnóstico anual participativo sobre la situación de la seguridad alimentaria y nutricional en su jurisdicción, determinando las causas estructurales, inmediatas y subyacentes por las cuales no se están garantizando el derecho a la alimentación y demás derechos conexos;

b) Formular participativamente los planes territoriales de SAN, aplicando el enfoque de derechos con los lineamientos establecidos en la presente ley;

c) Gestionar la articulación de los recursos propios y los asignados por ley para inversiones en seguridad alimentaria y nutricional, con otras fuentes de financiación pública y privada, e invertirlos en las prioridades arrojadas por los diagnósticos participativos, de conformidad con la normatividad aplicable para cada ente territorial;

d) Identificar las fortalezas y debilidades en materia de seguridad alimentaria de la población a su cargo, entendiendo que son portadores de derechos;

e) Asesorar a las administraciones locales y prestarles apoyo técnico para el desarrollo de sus competencias en materia de seguridad alimentaria y nutricional;

f) Identificar las necesidades de capacitación que tienen las comunidades, así como las necesidades de investigación relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional;

g) Promover el diseño de programas básicos y avanzados de formación de seguridad alimentaria para toda la población.

## CAPITULO VI

### Disposiciones finales

Artículo 17. El Gobierno Nacional, en el plazo de seis (6) meses a partir de la expedición de la presente ley, adaptará la estructura y procedimientos administrativos de los Ministerios y las entidades adscritas o vinculadas referenciadas en la presente ley y hará las modificaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en esta ley.

Artículo 18. En un término no mayor de seis meses el Gobierno Nacional deberá reglamentar la creación del Consa y consecuentemente dentro de los seis meses siguientes deberá el Consa, expedir la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Artículo 19. *Divulgación de esta ley.* El Gobierno Nacional, a través de todas las entidades públicas involucradas coordinará la realización de foros, seminarios, debates y encuentros de discusión académica que permitan dar a conocer a todo el país, la naturaleza y alcances de la presente ley.

Artículo 20. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Nancy Patricia Gutiérrez,  
Senadora.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, expresa que existe Seguridad Alimentaria “cuando todas las personas tienen en todo momento acceso material y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y las preferencias alimenticias a fin de llevar una vida activa y sana”, es decir, que el objetivo es la provisión de alimentos necesarios a todas las personas para una existencia digna.

Sin embargo, en la Conferencia de Organizaciones de la Sociedad Civil Latinoamericana y del Caribe, reunida en julio de 1996, se estructuró un concepto mucho más amplio, pues se planteó que la Seguridad Nutricional es parte integrante e inseparable de la Seguridad Alimentaria, y es a partir de esta Conferencia que se estructura el concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), la cual se define como “La disponibilidad suficiente y estable de los suministros de alimentos, así como el acceso oportuno y permanente de todas las personas a los alimentos necesarios en cantidad, calidad e inocuidad y el adecuado consumo y utilización biológica de los mismos”.

La Seguridad Alimentaria y Nutricional como concepto está compuesto por varios términos los cuales se hace necesario definir y analizar<sup>1</sup>:

• **Disponibilidad:** Este concepto hace referencia a la cantidad de alimentos que se cuentan a nivel nacional, regional y local. Este factor está determinado por la estructura productiva, los sistemas de comercialización y distribución internos y externos, los factores productivos (tierra, crédito, agua, tecnología, recurso humano), las condiciones ecosistémicas, las políticas de producción y comercio y finalmente el conflicto sociopolítico.

• **Acceso a los alimentos:** Es la posibilidad de todas las personas de tener una alimentación adecuada y sostenible. De igual manera se refiere a los alimentos que puede obtener o comprar una familia, comunidad o país. Sus determinantes básicos son el nivel y la distribución de ingresos y los precios de los alimentos.

• **Consumo:** Se refiere a los alimentos que comen las personas y está estrechamente relacionado con la selección que los consumidores realizan de los mismos, las creencias, actitudes y prácticas. Este factor está determinado por la cultura, los patrones y los hábitos alimentarios, la educación alimentaria y nutricional, la información comercial y nutricional, el nivel educativo, la publicidad, el tamaño y la composición de la familia.

• **Aprovechamiento o utilización biológica de los alimentos:** Hace referencia a cómo y cuánto aprovecha el cuerpo humano los alimentos que consume y cómo los convierte en nutrientes para ser asimilados por el organismo. Sus principales determinantes son: el estado de salud de las personas, los entornos y estilos de vida, la situación nutricional de la población, la disponibilidad, calidad y acceso a los servicios de salud, agua potable, saneamiento básico y fuentes de energía.

• **Calidad e inocuidad:** Se refieren al conjunto de características de los alimentos que aseguran que una vez ingeridos no representen un riesgo (biológico, físico o químico) apreciable para la salud. Sus determinantes básicos son: la normatividad (elaboración, promoción, aplicación, seguimiento), la inspección, vigilancia y control, los riesgos biológicos, físicos y químicos y la manipulación, conservación y preparación de los alimentos.

La Seguridad Alimentaria, en términos generales, se ha convertido en una de las principales preocupaciones de los Estados modernos y de la Comunidad Internacional, pues la erradicación del hambre en el mundo y la lucha por asegurar efectivamente el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre, se han transformado en el estándar de las políticas nacionales e internacionales.

Es tal la magnitud del problema, que en 1996, se calculó, que más de ochocientos millones de personas, en el mundo, se encontraban en estado de desnutrición o subnutrición, situación esta que planteó la necesidad de una reunión de la Comunidad Internacional con miras a buscar soluciones al problema del hambre y, en general de la seguridad alimentaria en el mundo.

<sup>1</sup> Definiciones utilizadas por la FAO y la Encuesta Nacional de la situación nutricional en Colombia 2005.

Como respuesta a dicha necesidad, se organizó por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, por sus siglas en inglés (Food And Agriculture Organization Of The United Nations), la Cumbre Mundial sobre Alimentación, la cual se llevó a cabo en Roma, Italia, del 13 al 17 de noviembre de 1996, en la cual participaron 186 países, entre ellos Colombia, de los 198 países existentes en el mundo.

Como resultado de dicha Cumbre, se elaboró la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, en la cual los países participantes se plantearon como objetivo principal el de erradicar el hambre del mundo en los siguientes términos: “Prometemos consagrar nuestra voluntad política y nuestra dedicación común y nacional a conseguir la seguridad alimentaria para todos y a realizar un esfuerzo constante para erradicar el hambre de todos los países, con el objetivo inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015”.

Otro avance significativo que se logró en dicho evento, fue el reconocimiento, como derecho fundamental, del derecho de toda persona a no padecer hambre en consonancia con el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, y con el derecho a una alimentación apropiada.

En la Constitución Colombiana, no se encuentran consagrados expresamente el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre y el derecho a tener una alimentación adecuada, sin embargo, Colombia ha ratificado Convenios y Tratados internacionales que los reconocen como tal, por tal razón conforme a lo establecido por el artículo 93 de nuestra Carta Política prevalecen en el orden interno y se entienden integrados a la misma.

Dentro de los Convenios ratificados por Colombia se encuentra la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, la cual en su artículo 25 establece que “*toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación...*”. Posteriormente en el año de 1996 se suscribió por Colombia el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en donde se reconoció “*el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación...*” y agregó “*Los Estados Partes en el presente Pacto, **reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre**, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos...*” (Artículo 11).

Pese a no estar establecido expresamente el derecho a la alimentación dentro de la Constitución Política, sí aparecen algunas estipulaciones en donde se le asegura a ciertas personas bajo ciertas circunstancias, como es el caso del artículo 43 de la Constitución Política, en el cual se determina que durante el embarazo y después del parto, la mujer goza de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este, subsidio alimentario si entonces estuviera desempleada o desamparada, también se encuentra el artículo 44, el cual establece como derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud, la seguridad social y la alimentación equilibrada.

Igualmente el artículo 65, establece la especial protección que el Estado tiene con respecto a la producción de alimentos, y así a lo largo del texto Constitucional se establecen temas relacionados como son: el crédito agropecuario (Art. 66), la calidad de bienes y servicios (Art. 78), el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para que sean auto sostenibles (Art. 80).

Actualmente en Colombia, se han venido implementando programas de Seguridad Alimentaria, a nivel territorial, conforme a algunas pautas dadas por el ICBF y el Ministerio de Protección y Agricultura. Pero no existe en los respectivos departamentos y municipios la ejecución de una política pública definida al respecto.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia, llevada a cabo por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en el año 2005, se determinó que el cuarenta punto ocho por ciento (40.8%) de los colombianos se encuentran en estado de inseguridad alimentaria, de igual manera se determinó que el cincuenta y ocho punto dos por ciento (58.2%) de estas personas se encuentran en el área rural y, que el cincuenta

y nueve punto cuatro por ciento (59.4%) se encuentra amparada por el nivel 1 del Sisbén.

Dentro de las conclusiones que arrojó dicho estudio, en cuanto a seguridad alimentaria se refiere, las más relevantes son las siguientes:

- Los hallazgos de la ENSIN 2005, ratifican la necesidad de mejorar la disponibilidad de alimentos, el acceso a ellos y las condiciones de salud de las personas, de tal manera que se garantice el derecho a la alimentación a toda la población en condiciones de equidad.

- Los problemas alimentarios y nutricionales son más graves en los niveles 1 y 2 del Sisbén, lo cual ratifica que la situación nutricional de la población está determinada por la pobreza y la inequidad social.

- Los problemas nutricionales en el área rural son más acentuados que en el área urbana, lo cual demuestra condiciones de exclusión social del campesinado.

- Las manifestaciones de un estado nutricional deficiente son severas en la primera infancia, especialmente en los niños menores de 3 años.

De las anteriores conclusiones, se evidencia claramente que las medidas y políticas que se han venido implantando a nivel territorial están resultando ineficaces o ineficientes en la lucha contra la inseguridad alimentaria, pues del estudio citado se desprende un índice alarmante de personas en estado de inseguridad alimentaria en Colombia, teniendo en cuenta que alcanza casi el 50% de los colombianos, sin embargo existen otros factores y estudios que es importante citar, por ejemplo, el perfil nutricional de Colombia muestra que el suministro de energía alimentaria per cápita fue de 1.975 Kilocalorías/día en el año 1965 y para el año 2001 se incrementa a 2.775,3 kcal/día, mientras el consumo promedio en los países industrializados fue de 3.374 kcal/día entre 1995 y 1997, y el promedio mundial es de 2.761 kcal/día (FAO-CAN, 2003). Esta situación repercute de manera directa en la salud y en el estado nutricional, puesto que cuando una persona está subnutrida, su sistema inmunológico es deficitario, la frecuencia y severidad de las enfermedades es mayor, formando de esta manera un círculo vicioso: subnutrición-enfermedad- subnutrición.

Esta situación se agrava si revisamos el estado nutricional de los niños y las madres embarazadas principalmente relacionadas con la falta de seguridad alimentaria, siempre que el estado nutricional está estrechamente relacionada con su morbilidad y mortalidad: de acuerdo con la Revista de Salud Pública, algunas mediciones<sup>2</sup> del estado nutricional con la intención de estudiar la seguridad alimentaria y nutricional son:

- **El porcentaje de niños con bajo peso al nacer** (menos de 2.5 kilogramos de acuerdo a consensos internacionales): Esta estadística en Colombia asciende a 6%; con esta información es fácil hacerse una idea de la malnutrición materna, ya que existe una fuerte correlación entre esto y el peso del neonato. (Cuadro 1)

- **Baja estatura para su edad (desnutrición crónica):** Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) realizada por Profamilia en 2005, el 12% de niños menores de 5 años muestran esta condición distribuida en 10% para casos moderados y 2% para severos, siendo más prevalente en niños entre 1 y 2 años de edad en familias con 6 o más hijos y con apenas diferencias obvias y marcadas según educación formal de las madres y niveles de riqueza de las familias; este es un claro reflejo de las carencias nutricionales y/o de salud por periodos extensos o durante periodos de capital importancia durante el crecimiento.

- **Bajo peso para la estatura:** Conocida como desnutrición aguda o emaciación se presenta en el 1% de los niños, casi en su totalidad de forma moderada y es la medida de desnutrición más reciente, midiendo más que todo problemas de coyuntura así como efectos en el deterioro de la alimentación.

- **Prevalencia de bajo peso para la edad:** El 7% de niños en edad preescolar presentan este tipo de desorden, conocido anteriormente como desnutrición global o general por ser el indicador más corriente siempre que aísla de cierto modo factores estructurales de la sociedad (desnutrición crónica) o pérdida de peso reciente (desnutrición aguda), dato que se puede dividir en moderada y severa con porcentajes de 6% y 1% respectivamente.

<sup>2</sup> Las mediciones que se mencionan y se presentan son de tendencia histórica con el ánimo de capturar la asimilación de los seres humanos a los desórdenes alimenticios a través del tiempo, que generalmente no son inmediatas.

**Nacimientos por cesárea y peso al nacer por características seleccionadas**

Porcentaje de los nacidos vivos en los últimos 5 años que ocurrieron por cesárea y distribución porcentual por peso del niño al nacer, según características seleccionadas, Colombia 2005

Característica	Peso del niño al nacer					Total	Número de nacimientos
	Nacimiento por cesárea	No fue pesado	Menos de 2.5 kg	2.5 kg o más	No sabe/sin información		
<b>Edad de la madre al nacimiento</b>							
<20	19.1	7.1	7.4	66.2	19.3	100.0	3,066
20-34	28.1	7.5	5.7	68.7	18.1	100.0	9,183
35-49	33.9	7.9	7.3	64.5	20.3	100.0	1,530
<b>Orden de nacimiento</b>							
1	31.0	3.2	7.5	75.1	14.2	100.0	5,092
2-3	28.1	6.2	5.6	68.4	19.8	100.0	6,193
4-5	18.6	15.4	6.1	54.2	24.2	100.0	1,678
6+	10.6	27.1	3.6	43.5	25.8	100.0	815
<b>Zona</b>							
Urbana	31.5	2.4	4.1	74.8	15.7	100.0	9,475
Rural	16.3	18.6	4.4	51.9	25.1	100.0	4,304
<b>Región</b>							
Atlántica	31.0	10.9	5.1	57.9	26.2	100.0	3,279
Oriental	27.8	5.8	6.2	71.4	16.6	100.0	2,559
Bogotá	30.3	0.7	4.2	69.4	32.7	100.0	949
Central	20.8	6.6	4.5	70.2	18.6	100.0	3,197
Pacífica	24.2	12.3	4.6	53.8	19.3	100.0	2,350
Orinoquía y Amazonia	28.0	4.0	5.9	72.1	18.0	100.0	182
<b>Subregión</b>							
Guajira, Cesar, Magdalena	22.2	16.6	4.5	50.5	28.2	100.0	1,118
Barranquilla A.M.	43.0	3.3	5.4	33.4	17.7	100.0	569
Atlántico, San Andrés, Bolívar Norte	38.9	3.3	7.1	69.4	20.2	100.0	653
Bolívar Sur, Sucre, Córdoba	29.0	13.7	4.2	69.4	32.7	100.0	949
Santanderes	33.4	5.4	2.0	76.9	12.7	100.0	1,119
Boyacá, Cundinamarca, Meta	23.4	6.2	7.1	67.1	19.6	100.0	1,439
Bogotá	30.3	0.7	4.2	69.4	32.7	100.0	949
Medellín A.M.	30.0	1.4	7.1	82.9	8.5	100.0	663
Antioquia sin Medellín	14.7	7.3	3.3	57.7	27.6	100.0	963
Caldas, Risaralda, Quindío	22.4	3.2	5.1	74.3	17.3	100.0	655
Tolima, Huila, Cauques	20.3	1.3	2.2	67.3	17.4	100.0	682
Valle sin Cali ni Littoral	19.0	2.6	4.9	75.0	17.5	100.0	431
Cauca y Nariño sin Littoral	25.7	10.8	4.9	68.1	16.3	100.0	725
Littoral Pacífico	12.3	38.0	3.2	31.7	27.1	100.0	499
Orinoquía y Amazonia	28.0	4.0	5.9	72.1	18.0	100.0	182
<b>Educación de la madre</b>							
Sin educación	18.4	28.5	2.5	33.1	35.9	100.0	512
Primaria	17.0	14.5	4.6	55.0	25.9	100.0	4,690
Secundaria	28.1	3.0	7.4	74.4	15.2	100.0	6,914
Superior	49.4	0.4	7.0	84.7	8.0	100.0	1,754
<b>Índice de riqueza</b>							
Más bajo	13.9	22.9	4.7	44.0	28.4	100.0	3,409
Bajo	21.4	4.3	5.0	68.1	22.5	100.0	2,551
Medio	29.4	2.3	7.3	78.8	14.6	100.0	3,011
Alto	34.6	0.9	7.8	80.0	11.1	100.0	1,000
Más alto	47.7	0.9	7.7	83.0	8.4	100.0	1,733
<b>Total</b>	26.7	7.5	6.2	67.7	18.6	100.0	13,779

**Cuadro I. Fuente Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) 2005**

**Indicadores de desnutrición para niños menores de cinco años, por características socioeconómicas seleccionadas**

Entre los niños menores de cinco años, porcentaje clasificado como desnutrido según tres indicadores antropométricos: talla para la edad, peso para la talla y peso para la edad, por características socioeconómicas seleccionadas, Colombia 2005

Característica	Porcentaje con desnutrición crónica (Talla para la edad)		Porcentaje con desnutrición aguda (Peso para la talla)		Porcentaje con desnutrición global (Peso para la edad)		Número de niños
	Severa <sup>1</sup>	Total <sup>2</sup>	Severa <sup>1</sup>	Total <sup>2</sup>	Severa <sup>1</sup>	Total <sup>2</sup>	
<b>Zona</b>							
Urbana	1.4	9.5	0.1	1.2	0.5	5.6	8,497
Rural	3.7	17.1	0.1	1.3	0.9	9.7	4,146
<b>Región</b>							
Atlántica	3.2	13.6	0.0	1.2	1.1	9.6	3,199
Oriental	1.8	11.0	0.3	1.1	0.3	5.1	2,268
Bogotá	2.0	13.4	0.0	0.5	0.1	5.7	1,673
Central	1.4	10.8	0.0	1.2	0.6	6.5	3,082
Pacífica	2.1	11.7	0.2	2.1	0.6	6.6	2,261
Orinoquía y Amazonia	1.6	7.4	0.5	2.8	0.3	5.8	159
<b>Subregión</b>							
Guajira, Cesar, Magdalena	4.2	16.5	0.0	1.4	1.2	10.5	1,072
Barranquilla A.M.	1.7	9.7	0.2	1.7	1.7	6.8	533
Atlántico, San Andrés, Bolívar Norte	2.8	10.6	0.0	1.2	1.3	7.6	632
Bolívar Sur, Sucre, Córdoba	3.2	14.4	0.0	0.9	0.8	11.6	963
Santanderes	1.2	8.1	0.2	1.1	0.3	3.6	1,042
Boyacá, Cundinamarca, Meta	2.2	13.4	0.3	1.1	0.5	6.4	1,226
Bogotá	2.0	13.4	0.0	0.5	0.1	5.7	1,673
Medellín A.M.	0.7	8.8	0.0	0.3	0.3	5.4	598
Antioquia sin Medellín	1.1	13.0	0.0	0.8	0.4	6.6	984
Caldas, Risaralda, Quindío	1.5	7.8	0.1	0.7	0.1	4.8	640
Tolima, Huila, Cauques	2.1	11.9	0.0	2.4	1.2	8.3	859
Cali A.M.	0.0	6.1	0.3	1.9	0.0	3.4	629
Valle sin Cali ni Littoral	1.2	9.3	0.2	2.6	1.2	7.7	428
Cauca y Nariño sin Littoral	3.1	11.7	0.1	1.6	0.7	7.4	688
Littoral Pacífico	3.7	11.0	0.0	2.4	0.8	8.5	517
Orinoquía y Amazonia	1.6	7.4	0.5	2.8	0.3	5.8	159
<b>Índice de riqueza</b>							
Más bajo	4.4	19.8	0.1	1.4	1.1	11.6	3,282
Bajo	2.4	12.8	0.1	1.3	0.9	6.9	3,141
Medio	0.8	9.8	0.0	1.5	0.2	5.8	2,705
Alto	0.9	7.2	0.2	0.7	0.3	4.0	2,094
Más alto	2.6	3.3	0.1	1.2	0.1	3.2	1,420
<b>Total</b>	2.1	12.0	0.1	1.3	0.6	7.0	12,643

Nota: Las estimaciones se refieren a los niños nacidos en el período 3-59 meses anteriores a la encuesta (se excluyen los nacidos de 3 meses). Cada índice se expresa en términos del número de desviaciones estándar (DE) de la media del patrón internacional utilizado por NCHS/CDC/OMS. Los niños se clasifican como desnutridos si están 2 o más desviaciones estándar (DE) por debajo de la media de la población de referencia.  
<sup>1</sup> Niños que están menos de 2 DE o más por debajo de la media.  
<sup>2</sup> Niños que están menos de 3 DE o más por debajo de la media. Incluye los niños que están menos de 3 DE o más por debajo de la media.  
<sup>3</sup> Excluye niños cuyas madres no fueron entrevistadas.  
<sup>4</sup> Los nacimientos múltiples primarios se cuentan como primeros nacimientos puesto que no tienen un intervalo previo.  
<sup>5</sup> Para las mujeres sin entrevista individual, la información se toma del cuestionario de hogar. Se excluyen los hijos de madres que no fueron listadas en el cuestionario de hogar.  
<sup>6</sup> Incluye niños cuyas madres están ausentes.

**Cuadro III. Fuente ENDS 2005**

**Indicadores de desnutrición para niños menores de cinco años, por características demográficas seleccionadas**

Entre los niños menores de cinco años, porcentaje clasificado como desnutrido según tres indicadores antropométricos: talla para la edad, peso para la talla y peso para la edad, por características demográficas seleccionadas, Colombia 2005

Característica	Porcentaje con desnutrición crónica (Talla para la edad)		Porcentaje con desnutrición aguda (Peso para la talla)		Porcentaje con desnutrición global (Peso para la edad)		Número de niños
	Severa <sup>1</sup>	Total <sup>2</sup>	Severa <sup>1</sup>	Total <sup>2</sup>	Severa <sup>1</sup>	Total <sup>2</sup>	
<b>Edad en meses</b>							
<6	0.5	3.0	0.1	1.8	0.2	1.3	1,198
6-9	1.2	6.4	0.0	0.9	0.6	4.2	840
10-11	2.5	13.8	0.0	1.8	2.0	12.2	414
12-23	3.5	16.9	0.0	2.0	0.9	9.2	2,535
24-35	1.7	10.0	0.0	1.1	0.7	7.6	440
36-47	2.2	12.2	0.1	1.7	0.5	7.2	2,600
48-59	2.1	14.6	0.1	1.0	0.4	6.5	2,617
<b>Sexo</b>							
Masculino	2.1	12.6	0.1	1.3	0.6	7.2	6,362
Femenino	2.1	11.4	0.1	1.2	0.6	6.7	6,281
<b>Orden de nacimiento<sup>3</sup></b>							
2-3	1.0	8.1	0.1	1.3	0.3	4.8	4,008
4-5	1.8	11.6	0.1	1.3	0.4	6.8	5,028
6+	4.0	17.5	0.1	1.2	1.2	10.5	1,422
<b>Intervalo de nacimiento<sup>3</sup></b>							
Primer nacimiento	1.1	8.3	0.1	1.3	0.3	4.9	4,035
<24	5.5	22.0	0.1	1.1	1.1	11.3	1,422
24-47	2.7	18.7	0.1	1.1	1.1	9.8	2,584
48+	1.3	7.7	0.1	1.3	0.3	5.4	3,108
<b>Peso al nacer<sup>3</sup></b>							
> 2.5 kilos	5.3	20.9	0.2	1.7	1.9	13.7	720
2.5- kilos	1.2	9.2	0.1	1.2	0.4	5.0	8,668
No se pesó	3.8	17.5	0.1	1.3	1.0	10.6	3,255
<b>Tamaño al nacer<sup>3</sup></b>							
> 47 cms	5.2	21.5	0.2	0.9	1.7	11.6	828
47- cms	0.8	7.5	0.1	1.3	0.2	4.5	6,947
No se midió	3.4	16.8	0.1	1.3	1.0	9.7	4,867
<b>Educación de la madre</b>							
Sin educación	7.2	27.3	0.0	1.3	2.4	14.3	472
Primaria	3.2	16.9	0.1	1.2	0.9	9.0	4,045
Secundaria	1.4	9.2	0.1	1.5	0.4	6.1	5,894
Superior	0.3	3.5	0.1	0.8	0.1	2.6	1,467
<b>Edad de la madre<sup>3</sup></b>							
15-19	2.1	12.0	0.0	1.2	0.4	6.7	1,192
20-24	1.8	13.0	0.2	1.7	0.8	6.9	3,293
25-29	2.4	11.5	0.1	1.2	0.6	7.6	3,038
30-34	2.0	10.8	0.0	1.1	0.3	5.9	2,180
35-49	2.4	11.7	0.1	1.1	0.8	7.3	2,190
<b>Condición de la madre</b>							
Madre entrevistada	2.1	11.8	0.1	1.3	0.6	7.0	11,147
Madre no entrevistada	2.7	12.4	0.0	1.0	0.6	6.3	745
Madre en el hogar	2.0	14.4	0.0	0.6	0.9	6.8	750
Madre no en el hogar <sup>4</sup>	2.1	12.0	0.1	1.3	0.6	7.0	12,643
<b>Total</b>	2.1	12.0	0.1	1.3	0.6	7.0	12,643

Nota: Las estimaciones se refieren a los niños nacidos en el período 3-59 meses anteriores a la encuesta (se excluyen los nacidos de 3 meses). Cada índice se expresa en términos del número de desviaciones estándar (DE) de la media del patrón internacional utilizado por NCHS/CDC/OMS. Los niños se clasifican como desnutridos si están 2 o más desviaciones estándar (DE) por debajo de la media de la población de referencia. El peso y el tamaño del niño al nacer fue suministrado por la madre.  
<sup>1</sup> Niños que están menos de 2 DE o más por debajo de la media.  
<sup>2</sup> Niños que están menos de 3 DE o más por debajo de la media. Incluye los niños que están menos de 3 DE o más por debajo de la media.  
<sup>3</sup> Excluye niños cuyas madres no fueron entrevistadas.  
<sup>4</sup> Los nacimientos múltiples primarios se cuentan como primeros nacimientos puesto que no tienen un intervalo previo.  
<sup>5</sup> Para las mujeres sin entrevista individual, la información se toma del cuestionario de hogar. Se excluyen los hijos de madres que no fueron listadas en el cuestionario de hogar.  
<sup>6</sup> Incluye niños cuyas madres están ausentes.

**Cuadro II. Fuente ENDS 2005**

Ahora bien, geográficamente la desnutrición crónica prevalece más en las regiones Atlántica y Bogotá, con una situación apremiante en la subregión de La Guajira, Cesar y Magdalena donde el índice es dos veces más prevalente que el promedio nacional.

En cuanto a desnutrición aguda severa está manifiesto en la subregión de la Orinoquia y Amazonia con énfasis en el departamento de Casanare. Como es de esperarse su presencia disminuye en la medida que el nivel de educación o el nivel de riqueza de las madres aumenta.

Por otro lado, la desnutrición global se muestra más propensa de nuevo en la Costa Norte, encabezado por la región Atlántica, subregiones de Bolívar Sur, Sucre y Córdoba así como La Guajira, Cesar y Magdalena.

**Prevalencia de bajo Índice de Masa Corporal (IMC) de mujeres en edad reproductiva y mujeres embarazadas:** El índice más utilizado para este efecto es el *Índice de Quetelet*, que no es más que el cociente del peso (en Kg.) y el cuadrado de la estatura (en mt); el International Dietary Energy Consultative Group recomienda como punto de referencia 18.5 para mujeres en edad reproductiva, así pues, una mujer de 1.47 mt. estaría en grupo de riesgo, tanto para ella como para altas probabilidades de mortalidad y morbilidad del neonato en un eventual embarazo, si su peso fuera inferior a 40 kg.

**Estado nutricional de las mujeres por características seleccionadas**

Entre las mujeres de 15-49 años, promedio de la talla, porcentaje con talla menor de 145 centímetros, promedio del Índice de Masa Corporal (IMC) y porcentaje con niveles de IMC según características seleccionadas, Colombia 2005

Característica	Estrata		Normal		Índice de Masa Corporal (IMC) (kg/m <sup>2</sup> )				
	Porcentaje por estrata	Número de mujeres	IMC promedio	IMC normal	Delgada				
					<18.5	18.5-19.9	20.0-24.9	>25.0	
<b>Edad</b>									
15-19	156.3	2.3	6.295	21.7	70.7	14.4	10.5	2.7	1.2
20-24	156.3	2.8	5.845	23.0	65.0	7.6	5.6	1.1	0.7
25-29	155.9	3.2	5.172	24.2	59.6	4.3	3.4	0.6	0.3
30-34	155.6	3.1	4.722	25.3	50.7	2.9	2.4	0.3	0.2
35-39	155.0	3.5	4.787	26.0	43.7	2.2	1.9	0.2	0.0
40-44	154.5	5.3	4.310	26.6	39.1	1.6	1.3	0.3	0.0
45-49	153.8	7.3	3.960	27.3	30.3	1.5	0.9	0.5	0.2
<b>Zona</b>									
Urbana	155.8	3.1	24.982	24.7	53.6	5.5	4.2	0.9	0.5
Rural	154.3	5.7	8.108	24.7	52.7	5.2	3.9	0.9	0.4
<b>Región</b>									
Andina	156.8	1.7	7.672	24.1	53.7	9.6	6.6	1.9	1.0
Orinoquía	154.9	3.7	5.988	24.9	51.0	4.7	3.6	0.8	0.4
Bogotá	155.1	4.4	5.551	24.8	55.9	2.3	1.8	0.3	0.2
Carolina	155.1	4.2	9.086	24.6	54.2	5.0	4.0	0.8	0.3
Pacífica	155.2	5.0	6.364	25.0	51.8	4.8	3.9	0.7	0.2
Orinoquía y Amazonia	154.9	4.4	4.930	25.1	52.5	3.4	2.7	0.4	0.3
<b>Subregión</b>									
Cauca, Cauca	156.6	1.8	2.244	24.3	53.2	7.8	5.3	1.5	0.9
Magdalena	157.1	1.6	1.505	24.3	51.8	9.4	6.2	2.6	0.5
Barranquilla A.M.	157.6	1.3	1.744	23.8	54.4	11.1	7.7	1.8	1.6
Atlántico, San Andrés, Bolívar Norte	156.2	2.0	2.179	23.8	55.2	10.3	7.4	1.9	1.0
Bolívar Sur, Sucre, Córdoba	155.5	2.5	2.746	24.8	52.8	5.2	3.9	0.8	0.4
Santander	154.5	4.7	3.244	25.1	49.6	4.4	3.3	0.8	0.3
Bogotá, Cundinamarca, Meta	155.1	4.4	5.551	24.8	55.9	2.3	1.8	0.3	0.2
Bogotá	156.0	2.9	2.523	24.2	57.7	6.1	4.7	1.0	0.3
Antioquia sin Medellín	154.9	4.1	2.140	24.8	52.8	5.0	4.2	0.5	0.3
Caldas, Risaralda, Quindío	154.7	4.7	2.225	24.5	55.3	4.9	3.9	0.7	0.4
Tolima, Huila, Caquetá	154.5	5.2	2.096	25.1	50.0	4.1	3.2	0.8	0.1
Cañ A.M.	156.1	2.4	2.093	25.0	53.1	5.7	5.2	0.3	0.2
Valle sin Cali ni Litoral	155.3	6.1	1.391	25.2	49.7	4.9	3.7	1.1	0.6
Cauca y Nariño sin Litoral	152.5	10.1	1.935	24.9	52.6	2.7	2.1	0.5	0.1
Litoral	158.4	1.6	0.943	24.8	50.2	3.0	2.6	1.4	0.1
Orinoquía y Amazonia	154.8	4.4	4.929	25.1	52.6	3.4	2.7	0.4	0.3
<b>Educación</b>									
Sin educación	152.8	10.8	982	25.9	46.2	4.4	3.2	1.0	0.1
Primaria	153.6	6.7	9.676	25.8	43.7	3.1	2.6	0.3	0.2
Secundaria	155.9	2.6	17.908	24.2	56.0	6.9	4.9	1.4	0.6
Superior	157.4	1.3	6.524	24.0	61.4	5.3	4.4	0.5	0.4
<b>Índice de riqueza</b>									
Más bajo	154.2	6.1	5.373	24.3	56.0	6.2	4.6	1.2	0.4
Bajo	154.9	4.6	6.993	24.6	52.4	6.0	4.6	0.8	0.6
Medio	155.1	4.1	7.469	24.8	51.4	5.5	4.0	1.1	0.4
Alto	155.8	2.8	7.793	24.8	51.9	5.4	4.2	0.8	0.4
Más alto	156.9	1.9	7.464	24.6	55.3	4.4	3.4	0.7	0.4
<b>Total</b>	155.5	3.7	35.090	24.7	53.4	5.5	4.1	0.9	0.4

Nota: El IMC se expresa en kilogramos por metro cuadrado (kg/m<sup>2</sup>), es decir, se calcula como el cociente entre el peso (expresado en kilogramos) y el cuadrado de la talla (expresado en metros).  
 Incluye las mujeres embarazadas y aquellas con un nacimiento en los últimos dos meses

Cuadro IV. Fuente ENDS 2005

**Estado nutricional de gestantes**

Clasificación nutricional de embarazadas según IMC gestacional<sup>1</sup>, por trimestre de embarazo y edad, Colombia 2005

Característica	IMC gestante		Número de mujeres
	Bajo peso	Normal	
<b>Trimestre embarazo</b>			
I	20.7	55.1	447
II	21.0	50.4	604
III	20.4	41.4	419
<b>Edad mujeres embarazadas</b>			
13-15	46.7	45.6	73
16-18	28.4	50.0	203
19-21	26.8	51.7	267
22-24	21.5	53.3	265
25-27	11.8	58.7	193
28-30	20.4	44.5	153
31-33	11.3	42.8	125
34-36	6.0	41.6	103
37-39	14.3	30.8	68
40-42	*	*	16
43-45	*	*	3
<b>Total</b>	20.7	49.2	1,470

Los porcentajes basados en menos de 25 casos sin ponderar no se muestran (\*).  
<sup>1</sup>Referencia: Atalah, E, et al. Propuesta de un nuevo estándar de evaluación nutricional de embarazadas.  
 Rev Med Chile 1997; 125:1429-36

Cuadro V. Fuente ENDS 2005.

Por otro lado, de acuerdo a la sala de prensa de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), una persona promedio necesita cada día entre 2 y 4 litros de agua potable para beber, sin embargo, se requieren de 2.000 a 5.000 litros de agua para producir su ración diaria de alimentos, así como entre 1.000 y 3.000 litros para producir un kilogramo de arroz, reflejando de esta manera el papel esencial que juega el agua dulce en la alimentación de la población mundial; así las cosas es de capital importancia considerar una regulación respecto al agua así como un programa integral de productividad en el sector agrícola, una irrigación más eficaz y

accesos más efectivos en el sentido de facilitar las labores que se realicen al respecto de seguridad alimentaria como tal, además de ser acorde con las exigencias demográficas que los procesos de crecimiento traen consigo.

En cuanto a las muertes por desnutrición, a partir del año 1997 ha aumentado la tasa y el número de casos. En términos generales hubo una importante disminución de la mortalidad por desnutrición entre 1981 y 1994. No obstante lo anterior, desde 1997 se revirtió la tendencia al descenso. Como posibles causas, se encuentra el hambre, deterioro en la situación de salud de los colombianos más pobres o por el aumento en el reporte de los casos. Los grupos de edad con mayores tasas de mortalidad por desnutrición, lo constituyen el de cero a cuatro años y el de mayores de 70 años, que concentran el 85% de todas las muertes por desnutrición.

Otro de los datos alarmantes que se presenta es que según el Informe Mundial de Desarrollo Humano del año 2004, Colombia bajó su Índice de Desarrollo Humano (IDH)2 de 0,779 a 0,773 entre los años 2003-2004, lo cual le ocasionó la pérdida de nueve posiciones en la clasificación mundial. Pasó así del lugar 64 al 73 de la tabla, aunque se mantiene en un grado de desarrollo humano "medio", según los criterios de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Con el lugar 73, Colombia ocupa el décimo puesto entre los países latinoamericanos, tras perder posiciones frente a Venezuela (68) y Brasil (72). El mejor colocado en la clasificación sigue siendo Argentina (34) y el peor es Haití, en el puesto 153 (PNUD, 2004).

Uno de los factores que influyen de sobremanera en los índices de alimentación y de desarrollo humano es la pobreza, pues dentro de las conclusiones presentadas por la ENSIN 2005, se evidencia claramente que las personas que más padecen el fenómeno del hambre se encuentran en los niveles 1 y 2 del Sisbén, las cuales corresponden a las personas de más bajos recursos. Pese a que la pobreza, medida por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), ha disminuido de manera sostenida en los últimos veinte años, al pasar del 70,5% de la población en 1973, al 20,9% en el 2003, Colombia sigue presentando altas deficiencias en la distribución del ingreso, pues el 10% de los hogares más ricos percibe el 40% de los ingresos totales, nivel de concentración del ingreso sólo superado por Brasil (47,1%), mientras que el 40% más pobre percibe el 12,3% del ingreso (CEPAL, 2000-2001). Respecto de la concentración del ingreso, medida por la relación de ingreso de los diferentes quintiles de la población con relación al quintil más rico, para el año 2000 el quintil más rico de la población recibía 26,3 veces el ingreso del quintil más pobre, siendo este mismo indicador de 23,8 en el año 1996.

Colombia también presenta desigualdades regionales: tres departamentos (Cundinamarca-Bogotá, Antioquia y Valle) concentran el 37% del PIB. En estos departamentos el PIB per cápita es de más de US\$ 2.000, mientras en Sucre, Nariño y Chocó no llega a los US\$ 800. Bogotá tiene un IDH como el de la República Checa (32 de 175) y el departamento del Chocó como el de Vietnam (109).

Esta situación de pobreza y de desigualdades económicas y demográficas está agravada por la inequitativa distribución del gasto social o por la deficiente focalización de los programas sociales. Para el año 2003, más de la mitad de los 24 billones de pesos en subsidios para programas sociales (US\$10.332 millones), que representan cerca del 10% del PIB, beneficiaron a familias de estratos medios y altos: en pensiones el 93,5%; en educación secundaria, el 76,2%; en saneamiento básico, el 32,8%; en educación secundaria, el 32,3%; en educación primaria, el 24,2%; en alimentación escolar, el 21,9%; y en programas de ICBF, el 21,3%. Si los recursos estuvieran bien distribuidos se estima que la pobreza en el país no afectaría al 51% de la población, sino al 30% (MERDP, 2005).

De los hechos relatados anteriormente, se hace indiscutible la necesidad de plantear un programa alimentario nacional único, que oriente, supervise y dirija de manera eficiente, la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria. Para que el Estado pueda brindar Seguridad Alimentaria y Nutricional a todos sus asociados es necesario que posea una política pública clara sobre el tema, los objetivos, los responsables, las metas y su estrategia de evaluación y seguimiento, tendientes a la orientación, vigilancia y supervisión de la producción, el procesamiento, el envase o empaque del producto, el transporte, almacenamiento, puntos de venta y finalmente al consumidor.

Es claro, que por lo extenso que es el procedimiento de procesamiento de los alimentos una política nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, tendiente a regular, orientar y dirigir dicho procedimiento, debe ser

una política que vincule a todos los intervinientes en dicho proceso. Siendo así, necesario vincular en un primer lugar al sector privado, representado por aquellos segmentos encargados de prácticamente la totalidad del proceso hasta ponerlo en manos del consumidor. Por otro lado, es necesaria la participación, de manera coordinada y concatenada, de diferentes autoridades públicas, pues la seguridad alimentaria se refiere a diferentes tópicos, regulados y supervisados por diferentes autoridades, temas como: la cantidad y calidad de los alimentos, al manejo de los recursos, la educación de las personas sobre una alimentación adecuada que provea los nutrientes necesarios, pero principalmente al acceso de los alimentos básicos por parte de todas las personas sin excepción.

Finalmente se hace necesaria la participación del consumidor, pues a este se le debe dar una orientación sobre la alimentación correcta, la cual debe suministrar los nutrientes y las calorías necesarias para una vida sana y activa.

En la actualidad existen en todas estas etapas una serie de inconvenientes que es necesario resolver para así poder asegurar a todas las personas el derecho fundamental a no aguantar hambre y el derecho a la alimentación.

En la producción se presentan dificultades tales como la falta de recursos para la investigación y tecnificación de los procesos productivos, lo cual retarda el desarrollo del sector y contribuye de manera significativa en la productividad y en la oferta de alimentos.

Los más afectados con la falta de financiación son los pequeños productores, en cuanto disponen de limitadas garantías para respaldar sus solicitudes de crédito. Los bancos comerciales tienen muy poco interés en operaciones pequeñas y clientes aislados, argumentando que la atención a pequeños productores es costosa y que las actividades financiables son muy riesgosas.

Sin embargo, en los primeros cuatro meses del año 2004, el Fondo Financiero de Desarrollo Agropecuario (Finagro) colocó \$487.600 millones en créditos, lo que muestra un crecimiento del 42% frente al mismo período de 2003. Aunque el crédito asociativo y a pequeños productores sigue siendo la menor proporción del total, se destaca su crecimiento superior al 100% en los primeros 4 meses del año 2004, con relación al mismo período del año 2003 (Finagro, 2004). Lo anterior como resultado de la diversificación de las líneas de crédito y nuevas estrategias para facilitar el acceso al financiamiento.

Pese a los avances en financiación agropecuaria logrados por Finagro, estos siguen siendo insuficientes para ayudar al pequeño productor, pues algunas de las ayudas otorgadas por este ente como por ejemplo, el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), que se otorga solamente a través de los préstamos concedidos por Finagro, se concentra en productores medianos y grandes, quedando prácticamente por fuera los pequeños productores.

Para la solución de este problema se han buscado otras formas de financiamiento para los pequeños productores, que superen las mencionadas limitaciones de acceso a la banca formal, mediante programas como el de Alianzas Productivas (Pademer), cadenas productivas, agricultura por contrato, microcrédito, Fondo para la Mujer Rural, entre otros, con algunos avances, en particular, canalizando el crédito a nivel de productores asociados.

Otra de las falencias que se presenta en el sector productivo es el uso de sustancias tóxicas en la producción de los alimentos, el deterioro del medio ambiente, o por inadecuadas técnicas de manipulación, conservación y preparación, factores estos que afectan la calidad e inocuidad de los alimentos y son causas directas de las Enfermedades Transmitidas por Alimentos (ETA).

Según el Sistema de Vigilancia en Salud Pública (Sivigila), en el año 2000, se registraron 2.987 casos de Enfermedades Transmitidas por Alimentos (ETA), 5.423 en 2001 y 6.567 en 2002; cifras que no logran dar cuenta de la situación real, pues existe un bajo nivel en el reporte de los casos que se presentan, lo cual nos lleva a otro problema pues no existe un sistema de información nacional integrado que evidencie las acciones de vigilancia, inspección y control adelantadas a nivel municipal, distrital y departamental, y que también involucre los sistemas de importaciones, exportaciones y vigilancia epidemiológica de las ETA (Orozco, 2000).

Otro de los factores que afectan el costo de los alimentos y en general influye en la Seguridad Alimentaria es el transporte. En el país, el costo por

tonelada/kilómetro se estima en seis centavos de dólar, cuando el estándar internacional es cercano a un centavo (WEF, 2003; citado por Estévez, 2004), por esta razón se requieren significativas inversiones que permitan ampliar y optimizar los sistemas de transporte en el país, con el objetivo de mejorar la competitividad interna y externa, y bajar los precios de los alimentos.

En cuanto al resto del proceso de producción de alimentos —el procesamiento, el envase o empaque del producto, almacenamiento y puntos de venta—, agrupado todo en el sector de la industria de alimentos, se debe decir que tiene un gran potencial para la seguridad alimentaria del país, respecto a: el suministro de alimentos de alta calidad, las posibilidades de desarrollar nichos de mercados (para personas pobres o de bajos ingresos) con presentaciones apropiadas en términos de volúmenes y costos; la posibilidad de desarrollar aún más la producción de alimentos enriquecidos para mejorar la nutrición de sectores críticos de la población; el desarrollo de cadenas productivas que faciliten el abastecimiento de alimentos a todos los sectores y lugares del país (vía desarrollo de cadenas de frío en alimentos perecederos); la articulación con productores pequeños y medianos a través de contratos para sustentar estos sectores y garantizarles su permanencia en el campo.

Sin embargo, la industria de alimentos, al igual que los demás sectores, enfrenta problemas que deben atender, en cuanto a la calidad de alimentos en algunos sectores; el desarrollo de sectores atrasados en términos de aportes a la producción y que son estratégicos para la seguridad alimentaria (pesca, frutas y hortalizas, productos cárnicos); la implementación de nuevas tecnologías para la pequeña y mediana industria en productos tropicales industrializados; el diseño de nuevos productos para nichos de mercados (como el de la atención a personas pobres o de bajos ingresos); el freno al proceso de transnacionalización de las cadenas agroindustriales estratégicas para la seguridad alimentaria, que requiere una articulación más equitativa con el capital internacional.

En cuanto a la participación del Estado en el proceso de producción de los alimentos, pero sobretudo en la vigilancia y orientación del proceso productivo, se debe decir que presenta serias pero solucionables deficiencias. Una de las principales falencias que presenta el Estado en su papel, es el hecho de que las autoridades responsables de las políticas de seguridad Alimentaria y Nutricional actúan de manera desarticulada, lo cual ocasiona una dispersión de acciones, programas, proyectos y recursos, acciones que van en total contravía a lo que se piensa es una buena política de Seguridad Alimentaria, ya que uno de los objetivos principales es que estas entidades obren de manera concatenada para así tener un objetivo común al cual se dirijan todos los programas y lograr tener un óptimo aprovechamiento de los recursos.

Otro problema es la estructura jerárquica y piramidal que se ha formado en el sistema agroalimentario público, y el poco avance real en la descentralización. Aspectos que se traducen en la escasa participación de los productores y agentes sociales rurales en el diseño de las políticas y en la toma de decisiones que afectan el futuro de la agricultura.

Finalmente debe dirigirse la vista hacia los consumidores, porque en algunas ocasiones la desnutrición o subnutrición no está marcada por la falta de alimentos sino por las elecciones de los consumidores sobre su dieta alimenticia.

En las decisiones acerca del consumo de determinados alimentos influye de manera notoria el aspecto cultural (hábitos, creencias y costumbres) y la información proveniente de los medios masivos de comunicación y la publicidad. En algunos casos, los medios de comunicación y la publicidad conducen al consumo de alimentos de bajo valor nutritivo y que pueden tener efectos nocivos para la salud. Esta situación se presenta por deficiencias en la educación alimentaria y nutricional de las personas, y por una insuficiente vigilancia, control y regulación de parte del Estado.

Por lo anterior, es necesario que las Secretarías de Educación motiven y orienten a las instituciones educativas a construir espacios idóneos para el fomento y el desarrollo de estilos de vida saludables que deben trascender a la comunidad educativa en general; para ello ha de reflejarse en los Planes Educativos Institucionales (PEI) y estar soportado en los Planes Educativos Municipales y Departamentales, como un esfuerzo intersectorial orientado desde la educación formal y no formal.

En conclusión, todo lo anteriormente expuesto resalta la ausencia de una política integral de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que no solo

abarque el problema de llevar los alimentos al consumidor, sino que también dirija, supervise y oriente todo el proceso productivo, por ello la elaboración de una ley marco que abarque todos estos temas es una necesidad, teniendo en cuenta la problemática actual, la cual se trató de describir a lo largo de este escrito.

Conforme a lo anterior, es pues necesaria la creación de un marco legal para establecer e implementar una política alimentaria coherente con la situación actual colombiana y con el objetivo principal de proteger el derecho fundamental a la alimentación de todos los colombianos, por esta razón se presenta a consideración del honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley.

El presente proyecto de ley consta de seis capítulos y veintinueve artículos los cuales se procederán a resumir de la siguiente manera.

*Nancy Patricia Gutiérrez,*  
Senadora.

#### SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 21 del mes 11 del año 2007, se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 203, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora *Nancy Patricia Gutiérrez.*

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

#### SENADO DE LA REPUBLICA

Sección de Leyes

Bogotá, D. C., 21 de noviembre de 2007

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 203 de 2007 Senado, *por la cual se establece el marco legal de la Seguridad Alimentaria y Nutricional*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

#### PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., noviembre 21 de 2007

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

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República,

*Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 31 DE 2007 SENADO

*por la cual se definen normas sobre la Responsabilidad Social y Medioambiental de las empresas y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 26 de noviembre de 2007

Doctor:

JOSE DAVID NAME CARDOZO

Presidente Comisión Quinta Constitucional

Senado de la República

Ciudad.

Honorable Presidente:

De conformidad con el honroso encargo que me fuera encomendado por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta del Senado de la República, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 31 de 2007 Senado, *por la cual se definen normas sobre la Responsabilidad Social y Medioambiental de las empresas y se dictan otras disposiciones*, en los siguientes términos:

#### Consideraciones al proyecto de ley

##### I. Objeto del proyecto

El proyecto de ley tiene por objeto establecer un conjunto de disposiciones que promuevan la responsabilidad social de las empresas para de esa manera desarrollar la función social de la propiedad y de los entes empresariales, prevista en la Carta Política de 1991 (artículos 58 y 333).

La importancia de la responsabilidad social de las empresas es un tema que cobra cada día mayor relevancia si se tiene en cuenta la etapa actual de la economía global y la responsabilidad que todos los países del mundo les cabe para contrarrestar la crisis ambiental del mundo contemporáneo que hoy se manifiesta principalmente en el denominado "Calentamiento Global".

La iniciativa de las empresas en este campo está llamada a desempeñar un papel fundamental a la hora de crear dinámicas que fortalezcan la responsabilidad social colectiva que integre consideraciones ambientales y sociales de tal manera que las empresas puedan adoptar un papel proactivo en materia de desarrollo sostenible y bienestar social. El proyecto de ley precisamente pretende propiciar el que de manera voluntaria las empresas generen dinámicas innovadoras y abiertas en materia de su responsabilidad social.

##### II. Justificación

La justificación parte de asumir las implicaciones que se derivan del concepto de responsabilidad social de las empresas, que se puede definir como:

"... el compromiso que tiene la empresa de contribuir con el desarrollo, el bienestar, y el mejoramiento de la calidad de vida de los empleados, sus familias y la comunidad en general. Es un asunto en donde la empresa no sólo ha de tener una visión empresarial, sino también una visión social para optimizar sus resultados en un contexto dado"<sup>1</sup>.

Max-Neef, economista chileno, premio nobel Alternativo, refiriéndose al tema ha dicho lo siguiente: "...en la contabilidad macroeconómica no se incluyen los servicios ambientales prestados por la naturaleza... las condiciones naturales de la producción permanecen invisibles para algunos economistas y empresas"... Sólo al surgir una percepción social de que la economía ha entrado en colisión con la ecología, se empieza a reflexionar sobre las externalidades y la relación de los derechos de propiedad con la naturaleza"<sup>2</sup>.

De otra parte hay que decir, que cada vez es mayor el número de empresas que en el mundo fomentan estrategias de responsabilidad social en respuesta a diversas presiones sociales, medioambientales y económicas. Pretenden con ello transmitir claras señales a los interlocutores con que interactúan: accionistas, trabajadores, inversores, compradores y consumidores públicos y asociaciones de la sociedad civil. De esa manera algunas empresas están invirtiendo en su futuro y esperan que el compromiso voluntariamente adoptado contribuya a incrementar su rentabilidad y su prestigio.

Por lo tanto la responsabilidad social de las empresas tiene que ver fundamentalmente con las decisiones de las organizaciones que afectan a terceros, es decir, son las acciones de la organización para influir en la sociedad en la que existe. En materia del ambiente natural se necesita de una normatividad que propicie el compromiso voluntario de las empresas con el desarrollo sostenible, entendido este como el enfoque en el que las organizaciones realizan actividades que se pueden sostener a largo plazo o renovarse a largo plazo en forma automática. El desarrollo sostenible se fundamenta en la premisa "*Satisfacción de necesidades en el presente*

<sup>1</sup> Web Forum, Discusión Forum, 7 de abril de 2003.

<sup>2</sup> Responsabilidad Social de la Empresa Teoría y Experiencias, Fundación Corona, diciembre de 2001.

*sin comprometer la capacidad para satisfacer las necesidades de las generaciones futuras*"<sup>3</sup>.

El proyecto se justifica plenamente por cuanto busca alentar a las empresas colombianas para que incrementen voluntariamente los esfuerzos orientados a cumplir con la responsabilidad social que la Constitución les asigna y que la sociedad nacional e internacional espera.

De igual manera, si tenemos en cuenta que nuestro país por iniciativa del Gobierno se encuentra empeñado en negociar y suscribir tratados de libre comercio con la Unión Europea, con otros países del continente americano y con los Estados Unidos de América, que como se sabe ha mostrado especial interés en el tema de la responsabilidad social de las empresas en el campo laboral, ambiental, económico y social, el proyecto es oportuno y podría impulsar esos procesos de negociación.

En la exposición de motivos se hace referencia a procesos, pactos e iniciativas que se desarrollan en el ámbito mundial, al respecto se refiere al Global Compact impulsado por Naciones Unidas –www.unglobalcompact.org–, a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Directrices para empresas multinacionales –www.oecd.org– y a la Declaración tripartita de la OIT sobre las empresas multinacionales y la política social (ILO's Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy): Organización Internacional del Trabajo –www.ilo.org–. Menciona además iniciativas en diversos países como Suecia, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Sudáfrica, Australia, México, y Brasil.

Por último se destaca en la exposición de motivos que en Colombia existe una asociación llamada Consejo Empresarial Colombiano para el Desarrollo Sostenible (Cecodes), conformado por trece empresas, que se están capacitando para la promoción y ejecución de proyectos de Responsabilidad Empresarial, fomentando el desarrollo sostenible. Las Empresas asociadas son Agrosoledad, Alianza Team, Alpina, A.B.B, Asocaña, Asocolflores, Argos, Banco de Occidente, Bancolombia, BASF, Carvajal S, Cerro Matoso, Corona, Constructora OCSAL, Corredores Asociados, Fiducor, Fernando Mazuera y Cía, Holcim, Federación Nacional de Cafeteros, Indupalma, Fiduciaria Davivienda, Pavco S.A, Hoteles Estelar, Refocosta S.A, Jhonson & Jhonson, Seguros Bolívar, Price Water House Coopers, Shell, Smurfit Cartón de Colombia, Suleasing, Suramericana, Telefónica y Tecnquímicas. Señala además que Colombia se ha unido al Pacto Mundial por la Responsabilidad social de las Empresas y por la Paz.

En mi condición de vocero de los pueblos indígenas en el Congreso de Colombia, debo agregar que por mandato constitucional el concepto de responsabilidad social de las Empresas debe incluir la protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación y la obligación que tienen el Estado y las empresas de proteger las riquezas culturales y naturales de la misma (Arts. 7° y 8° de la C. P.) teniendo en cuenta además que el artículo 330 de la Carta Política contiene un parágrafo según el cual "la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la identidad cultural, social y económica de las comunidades indígenas", agregando que en las decisiones que se adopten al respecto el gobierno debe propiciar la participación de los representantes de dichas comunidades. Preceptos constitucionales que no dejan duda acerca de que la responsabilidad social de las empresas en Colombia debe incluir la protección de la diversidad cultural que se encuentra además orgánicamente vinculada a la biodiversidad existente en nuestro país.

### III. Sobre el articulado

El Proyecto de ley número 31 de 2007 Senado, *por la cual se definen normas sobre la Responsabilidad Social y Medioambiental de las empresas y se dictan otras disposiciones*. Se compone de nueve artículos de la siguiente manera:

El artículo 1° se refiere al objeto, señalando que es el de promover comportamientos voluntarios y socialmente responsables a partir del diseño de políticas, planes, proyectos y operaciones destinados a propiciar una mayor responsabilidad social de las empresas.

El artículo 2° se refiere al campo de aplicación donde se establece que se aplica a todas las empresas medianas y grandes conforme lo estipula el

artículo 2° de la Ley 590 de 2000. Así como a filiales, sucursales o subsidiarias de capital privado nacional o extranjero.

En el artículo 3° se establecen incentivos para las microempresas o empresas pequeñas otorgándoles puntajes adicionales en licitaciones públicas, facilidades de acceso a créditos, acceso a programas de fomento, programas de innovación tecnológica y otros que el Gobierno Nacional considere pertinentes.

En el artículo 4° se establecen criterios de interpretación, los mismos que no deben causar impactos graves en el giro económico de las empresas y sus actividades.

El artículo 5° establece la obligación que adquiere cada empresa que voluntariamente se acoja de presentar un informe anual en el mes de diciembre de cada año, informe en el que se debe referir al impacto ambiental, social, económico y financiero, a las políticas de empleo y prácticas laborales y a las políticas, planes, programas, proyectos y operaciones adelantados para cumplir su responsabilidad social. Contiene además dos párrafos relacionados con la publicidad y con la obligación de presentar un informe provisional del año inmediatamente anterior al que se acojan las empresas de manera voluntaria.

En el artículo 6° sobre la actividad empresarial se establece que las empresas deberán tener en cuenta en el giro de sus negocios una valoración del impacto ambiental, social, económico y financiero en cada una de sus actividades.

En el artículo 7° se establece la conformación del Consejo de Responsabilidad Social Empresarial del que hacen parte el Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado, el Ministro del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o su delegado, el Ministro de la Protección Social o su delegado, el Director del Departamento Nacional de Planeación o su Delegado, el Director del Sena, dos representantes de universidades del país, el Superintendente Nacional de Sociedades, el Superintendente de Industria y Comercio, el Superintendente Financiero, el Presidente de la Confederación Colombiana de Consumidores, dos representantes de los gremios de la industria y de la producción, un representante de la Oficina de Cooperación Internacional de la Presidencia de la República, y se establecen algunas de sus funciones: Expedir directrices en cumplimiento de la presente ley, directrices que determinará teniendo en cuenta las características propias de cada sector productivo; Proyectar los reglamentos necesarios para determinar el cumplimiento de los contenidos de la ley; Fomentar la adopción de la Responsabilidad Social Empresarial en las empresas a que se refiere el artículo 2° de la presente ley; Realizar un Plan de acompañamiento para las micro y pequeñas empresas en la incorporación de la Responsabilidad Social Empresarial; Publicar las acciones de las empresas socialmente responsables; Citar a los representantes legales de las empresas y pedir a las mismas, las informaciones necesarias; Divulgar, ante la comunidad las buenas y malas acciones de las compañías en materia social y medioambiental mediante anuncios publicitarios en medios masivos; Hacer auditorías aleatorias a las empresas sujetas a esta ley; Recibir las quejas que le formulen los afectados por la violación de la presente ley; Contiene además un parágrafo que se refiere a la necesidad de establecer indicadores de gestión que permitan la objetiva valoración y evaluación de la sustentabilidad social, ambiental, económica y financiera. Incluye además un segundo parágrafo mediante el cual se establece un término de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la ley para que el Gobierno Nacional reglamente el funcionamiento del Consejo de Responsabilidad Social Empresarial.

En el artículo 8° establece, en orden a garantizar el cumplimiento de las empresas que voluntariamente se acojan a lo establecido en la presente ley que cualquier persona afectada podrá iniciar las acciones de cumplimiento a que se refiere al artículo 87 de la Constitución.

En el artículo 9°, por último, se refiere a la vigencia estableciendo que la presente ley rige a partir de su publicación.

Como puede observarse se trata de un articulado coherente que contiene las definiciones y mecanismos indispensables para el cabal cumplimiento de su objeto, es decir, de la Responsabilidad Social de las Empresas que voluntariamente se acojan y realicen sus operaciones en Colombia.

### IV. Proposición

Por lo anterior, proponemos a la Comisión Quinta del honorable Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de ley número 31 de 2007

<sup>3</sup> Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, *Our common Future* (Oxford: Oxford University press, 1987).

Senado, por la cual se definen normas sobre la Responsabilidad Social y medioambiental de las empresas y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Senadores, atentamente,

*Ernesto Ramiro Estacio,*  
Senador Ponente,

Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia, AICO.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 031 DE 2007 SENADO**

*por la cual se definen normas sobre la Responsabilidad Social y Medioambiental de las empresas y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* El objeto de la presente ley es la promoción de comportamientos voluntarios, socialmente responsables, por parte de las organizaciones aquí comprendidas, a partir del diseño, desarrollo y puesta en servicio de políticas, planes, programas, proyectos y operaciones, de tal manera que tiendan al logro de objetivos sociales y ambientales responsables basados en la prevención y la reparación de los daños ambientales.

Artículo 2°. *Campo de aplicación.* La presente ley se aplica a todas las empresas medianas y grandes a que se refiere el artículo 2° de la Ley 590 de 2000. Así como a las filiales, sucursales y subsidiarias tanto de capital privado como extranjero; a las sociedades de economía mixta; y las empresas industriales y comerciales del Estado, que cumplan los requisitos mencionados en el presente artículo.

Artículo 3°. *Empresas micro y pequeñas.* Las micro y pequeñas empresas que se acojan a lo dispuesto en la presente ley, tendrán los siguientes incentivos:

- Puntajes adicionales en Licitaciones públicas.
- Facilidades de acceso a créditos superiores a determinado monto.
- Acceso a programas de fomento micro y pequeñas empresas.
- Fomento de Innovación Tecnológica.
- Otros que se incorporen en el futuro por el Gobierno Nacional.

Parágrafo. Las empresas a que se refiere el artículo 2° podrán apadrinar a las micro y pequeñas empresas, con el fin de acompañarlas durante el proceso de incorporación de la Responsabilidad Social Empresarial, esto será acompañado por el Consejo de Responsabilidad Social Empresarial.

Artículo 4°. *La interpretación.* Las normas contenidas en la presente ley deberán interpretarse teniendo en cuenta su impacto social y ambiental, y sin gravar, el giro económico de las empresas en sus actividades.

Artículo 5°. *Informe anual.* Será obligación de cada empresa que se acoja a la presente ley en el mes de diciembre de cada año, preparar y publicar un informe anual en el cual se especifique lo siguiente:

1. Cualquier impacto significativo de índole medioambiental, social, económico o financiero de sus actividades durante el año que termina.
2. Una valoración de los impactos significativos en materia medioambiental, social, económica y financiera de cualquier actividad que tenga programada para el año inmediatamente siguiente.
3. Las políticas de empleo y las prácticas laborales particulares de la empresa, en lo que debe incluirse una medición de sus efectos y la participación de los trabajadores, entre otras.
4. Las políticas, planes, programas, proyectos y operaciones adelantados por la empresa para cumplir la Responsabilidad Social Empresarial.

Este informe no deberá contener información que al ser puesta a disposición del público perjudique seriamente a la empresa o viole la intimidad personal, de directivos, trabajadores o accionistas.

Parágrafo. Las empresas adoptarán las medidas necesarias para poner a disposición de sus accionistas, los órganos de inspección y vigilancia y en poder de cualquier persona interesada en los mismos, el informe a que se refiere este artículo.

Parágrafo transitorio. *Plazo de gracia.* El 31 de diciembre del año siguiente a la vigencia de la presente ley, las empresas a que se refiere el artículo 2° de esta ley, presentarán un informe provisional del año inmediatamente anterior de manera voluntaria. De allí en adelante, cada año, se presentará para el mes indicado el informe, a que se refiere este artículo.

Artículo 6°. *Actividad empresarial.* Las empresas deberán tener en cuenta en el giro de sus negocios una valoración del impacto ambiental, social, económico y financiero en cada una de sus actividades.

La opinión de los accionistas será consultada y deberá responderse cualquier opinión expresada por estos sobre un proyecto en particular.

Artículo 7°. *Consejo de Responsabilidad Social Empresarial (CRSE).* Será potestativo del Gobierno la expedición de un reglamento para la puesta en marcha de un Consejo de Responsabilidad Social Empresarial que expida normas y evalúe el estado actual de la responsabilidad empresarial y medioambiental en Colombia, integrado por:

- El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado.
- El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o su delegado.
- El Ministro de la Protección Social o su delegado.
- El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.
- El Director del SENA.
- Dos representantes de universidades del país.
- El Superintendente Nacional de Sociedades.
- El Superintendente de Industria y Comercio.
- El Superintendente Financiero.
- El Presidente de la Confederación Colombiana de Consumidores.
- Dos representantes de los gremios de la industria y de la producción.
- Un representante de la Oficina de Cooperación Internacional de la Presidencia de la República.

El Consejo de Responsabilidad Social Empresarial podrá:

1. Expedir directrices en cumplimiento de la presente ley, directrices que determinará teniendo en cuenta las características propias de cada sector productivo.
2. Proyectar los reglamentos necesarios para determinar el cumplimiento de los contenidos de la ley.
3. Fomentar la adopción de la Responsabilidad Social Empresarial en las empresas a que se refiere el artículo 2° de la presente ley.
4. Realizar un Plan de acompañamiento para las micro y pequeñas empresas en la incorporación de la responsabilidad social empresarial.
5. Publicar las acciones de las empresas socialmente responsables.
6. Citar a los representantes legales de las empresas y pedir a las mismas, las informaciones necesarias.
7. Divulgar, ante la comunidad las buenas y malas acciones de las compañías en materia social y medioambiental mediante anuncios publicitarios en medios masivos.
8. Hacer auditorías aleatorias, a las empresas sujetas a esta ley.
9. Recibir las quejas que le formulen los afectados por la violación de la presente ley.

Parágrafo 1°. Para garantizar el cumplimiento de los mencionados requisitos, el Consejo de Responsabilidad Social Empresarial se basará en indicadores de gestión diseñados de modo tal que permitan la objetiva valoración y evaluación de la sustentabilidad social, ambiental, económica y financiera de las organizaciones.

Parágrafo 2°. *Reglamentación.* El Gobierno Nacional contará con un término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para reglamentar la puesta en marcha y funcionamiento del CRSE.

Artículo 8°. *Acciones.* Sin perjuicio de los recursos ante el Consejo de Responsabilidad Social Empresarial a que se refieren los artículos anteriores, cualquier persona afectada por la violación de los preceptos de la presente ley podrá iniciar las Acciones de Cumplimiento a que se refiere el artículo 87 de la Constitución Política, a fin de lograr la eficacia de la presente ley.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación.

De los honorables Senadores, atentamente,

*Ernesto Ramiro Estacio,*  
Senador Ponente,

Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia, AICO.

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 52 DE 2007 SENADO

*por la cual se define la actividad de las compraventas de vehículos usados y se dictan otras disposiciones.*

### Introducción y justificación del proyecto

Para los honorables Representantes Pedro Nelson Pardo Rodríguez y Guillermo Santos Marín el presente proyecto de ley, pretende reglamentar las actividades de las compraventas de vehículos usados, elaborando en un solo cuerpo normativo las diferentes perspectivas jurídicas, que permiten determinar, inspeccionar y controlarlas, previo cumplimiento de unas disposiciones comerciales y determinación de su naturaleza jurídica desde el ordenamiento colombiano.

Permite dotar de herramientas jurídicas a los entes reguladores en esta materia, garantizando a todos los colombianos residentes en el territorio colombiano su cumplimiento, en desarrollo de actividades comerciales que ejercen personas naturales, sociedades comerciales y empresas unipersonales; con ello se realizará control previo y posterior por parte del Estado, garantizando a estos consumidores la constitución y afianzamiento de mecanismos legales inmediatos para el cumplimiento de la satisfacción plena en los bienes y/o servicios adquiridos, como se determina en el Capítulo II de la Constitución Política Colombiana.

La dimensión del sector y principalmente de la problemática a tratar se ve reflejada en las estadísticas que maneja la Superintendencia de Industria y Comercio, que para el año 2005 diferentes usuarios o consumidores presentaron un total de 231 quejas contra el sector automotriz, sin dejar de lado las constantes quejas que por los diferentes medios de comunicación, los ciudadanos manifiestan el maltrato e incumplimiento a los que son objeto por parte de algunas casas comerciales, que los entregan en mal estado técnico o mecánico.

Conscientes de la importancia del tema legislamos para no dejar desamparados a miles de consumidores, quienes necesitan una normatividad ajustada a la realidad de la actividad comercial, para que cesen quejas y reclamaciones por la ausencia de un marco regulatorio y garante de los intereses no sólo de los consumidores, sino de la actividad misma de compraventa que ayudará a posteriori a crear un ambiente de confianza y legitimación para que el sector sea beneficiado con el incremento de transacciones comerciales, disminución de las estadísticas de reclamaciones y quejas y un mayor peso regulatorio, que no implica obstaculizar el ejercicio de las actividades comerciales en la materia.

Asumiendo como precepto fundamental el artículo 78 de la Constitución Política, en tanto determina:

“La ley regulará el control de la calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización”.

(...)

### Contenido y objetivo principal del proyecto

El objetivo principal del proyecto es crear un marco normativo propio que sirva como regulador de las relaciones económicas establecidas entre las compraventas de vehículos usados y/o expendedor y los consumidores del sector automotor, relación que adolece en la actualidad de disposiciones que defina aspectos como la naturaleza jurídica de las compraventas, la creación de obligaciones y condiciones de operación. También creemos necesario fortalecer las funciones realizadas por la Superintendencia de Sociedades, quien prestará vigilancia y control retomando las disposiciones legales que le son propias.

Por otro lado, para la Superintendencia de Industria y Comercio se fortalece su función de velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al consumidor en todos los aspectos que pretende reglamentar este proyecto.

Frente a las compraventas mediante consignación de vehículos usados y articulando el presente proyecto de ley con las disposiciones de la Resolución número 114 de 2007 de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), se establece la necesidad de entregar a la Superintendencia de Industria y Comercio un reporte de las transacciones realizadas por estas compraventas en cada mes.

Por último, creemos en la necesidad de establecer mediante un documento escrito los acuerdos entre el comprador y el vendedor, explicando el tipo de garantía o la ausencia de la misma. Dicha garantía dependerá de las características propias y/o condiciones del vehículo, para lo cual será indispensable la vigencia de la revisión técnico-mecánica establecida en las normas vigentes.

Para la presente ponencia disminuimos el número de artículos de la propuesta original, se crearon artículos bajo temáticas que no fueron tenidos en cuenta en el proyecto original y los artículos que permanecieron en su lógica argumentativa se modificaron sustancialmente. Los artículos son los siguientes:

Artículo 1°. *Objetivo.*

Artículo 2°. *Naturaleza jurídica de las compraventas de vehículos usados.*

Artículo 3°. *Vigilancia y control, contiene un párrafo.*

Artículo 4°. *Condiciones y obligaciones de las compraventas, contiene 2 párrafos.*

Artículo 5°. *Garantías. Contiene 2 párrafos.*

Artículo 6°. *Facultades, contiene 4 párrafos.*

Artículo 7°. *Sanciones.*

Artículo 8°. *Vigencia.*

### Principios legales

Dentro del contenido legal analizado para la realización de la presente ponencia se consideró el Código de Comercio (Decreto 410 de 1971), principalmente el Título Primero, denominado de los comerciantes, principalmente en los artículos 10 y 13, en tanto se refiere el artículo 10 al concepto y calidad de las personas que realizan actividades mercantiles; para el artículo 13 en tanto nos ayuda a determinar que bajo qué circunstancias una persona ejerce el comercio, como son i) Cuando se halle inscrita en el registro mercantil; y ii) Cuando tenga establecimiento de comercio abierto.

Para la interpretación de los sujetos contemplados para la realización de actividad comercial de compraventa de vehículos usados se consideró la Ley 222 de 1995, por la cual se modifica el Libro II del Código de Comercio, se expide un nuevo régimen de procesos concursales y se dictan otras disposiciones, principalmente el Capítulo VIII. Empresa Unipersonal, donde se asume para el articulado este concepto, también asumimos lo concerniente al artículo 80, que establece que las empresas unipersonales estarán sujetas, en lo pertinente, a la inspección, vigilancia o control de la Superintendencia de Sociedades, en los casos que determine el Presidente de la República<sup>1</sup>.

Para determinar las competencias de la Superintendencia de Sociedades se revisó también la Ley 222 de 1995, principalmente el Capítulo IX. De la Inspección, Vigilancia y Control de la Superintendencia de Sociedades, artículo 82. Competencia de la Superintendencia de Sociedades y siguientes; también el Decreto 1080 de 1996, por el cual se reestructura la Superintendencia de Sociedades y se dictan normas sobre su administración y recursos, normas que ayudan a comprender las causas y alcances del Decreto 4350 de 2006, en tanto determina que las sociedades mercantiles y las empresas unipersonales están sujetas a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades cuando cumplen con el requisito de contar con activos de treinta mil (30.000) s.m.l.m.v., entre otras características.

Se revisó la Ley 446 de 1998, por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia, en tanto en la Parte IV, Título I se establece el ejercicio de funciones jurisdiccionales por las superintendencias, artículos 133-146. Se tiene importante análisis el Capítulo 2 sobre protección del consumidor, artículo 145.

### Justificación

El presente proyecto al ser considerado en la legislatura pasada en la Comisión Primera de la Cámara y al ser archivado por términos, presentado en esa ocasión por los mismos autores de la iniciativa, nos evidencia la complejidad en el tema tratado y el gran reto que es la reglamentación de esta actividad comercial, principalmente por la libertad en el ejercicio de

<sup>1</sup> Recientemente manifestado en el Decreto 4350 de 2006 (diciembre 4). *Diario Oficial* 46.472 de 2006.

las compraventas, lo que ha originado innumerables quejas y reclamos por parte de los usuarios o consumidores.

Podemos determinar un estado de cosas donde los concesionarios no responden, usuarios que no tienen la suficiente información, personas naturales que actúan como comisionistas con los cuales no se tiene ningún control porque se establecen como compraventas ambulantes y en últimas la ausencia de un marco general para inspeccionar, controlar y sancionar las compraventas de vehículos usados que no presten sus servicios con los requisitos necesarios para su funcionamiento, que no reporten sus operaciones y que incumplan los términos de la protección al consumidor.

Frente a estas consideraciones, con este proyecto de ley enviamos un mensaje para que los compradores además de lo contenido en el articulado propuesto en esta ponencia, exijan a las compraventas o a la persona natural que vende vehículos la práctica de una revisión pertinente por un perito del grupo de automotores de la Sijín para no encontrar alteración en la numeración y serie del motor y chasis del vehículo, además de pedir el Certificado de Tradición del vehículo a comprar, para analizar las características del vehículo y revisar cuántos propietarios ha tenido.

#### **La garantía**

Las condiciones de las garantías de las que se refiere el proyecto, están contenidas en el Decreto 3466 de 1982, que establece además las condiciones de idoneidad y calidad de un bien o servicio, y las marcas, las leyendas, las propagandas y la fijación pública de precios de bienes y servicios; también se cuenta con los lineamientos de la Circular Unica, cuando en el Título II sobre Protección al Consumidor se establece.

Revisando las normas los consumidores cuentan con una garantía mínima presunta que se entiende como la obligación a cargo del productor de garantizar plenamente las condiciones de calidad e idoneidad, sin embargo, se hace necesario establecer el cumplimiento de un tipo de garantía, convenida entre las partes, la cual debe constar por escrito. Lo que queda planteado entonces en el proyecto es la necesidad e importancia radical en la aplicabilidad de la garantía para los vehículos usados en favor de todos los consumidores del sector automotor.

El sentido de establecer la garantía para los vehículos usados se alienta a través del Concepto 060112594 de diciembre de 2006, de la Superintendencia de Industria y Comercio, cuando reafirma "sobre un vehículo usado se puede otorgar garantía", pero como se ha observado sin la debida reglamentación esta manifestación no tiene sustento normativo alguno. En el contexto de la revisión del presente proyecto, es importante resaltar este concepto:

*"Ahora bien, si el vendedor no otorgó una garantía 'voluntaria', las normas de protección del consumidor relativas a las garantías no se aplican, de manera general, sobre bienes usados. Por lo tanto, si el vehículo adquirido presenta fallas que puedan ser catalogadas como vicios rehedibitorios (defectos ocultos), el comprador podrá instaurar las acciones legales correspondientes propias del contrato de compraventa, ante la Justicia Ordinaria, con el objeto de obtener su saneamiento".*

(Comillas interiores y subrayado por fuera del texto).

Es por ello que se necesita reforzar y dotar de herramientas normativas que permitan superar este estado actual, estableciendo para ello términos de garantías diferenciales pactadas, específicas y diferenciales, dependiendo de las condiciones técnicas y mecánicas del vehículo. Esta modificación fue establecida porque considero que resultaría improbable establecer una garantía fija para todos los vehículos, no solamente si se tiene en cuenta la diferencia entre un vehículo no particular a uno de servicio público, como bien establece la Circular Unica, en su Título II. Sobre Protección al Consumidor.

#### **Control en las operaciones de las compraventas**

Este aspecto de control originó que los honorables Representantes argumentaran como motivación a este proyecto de ley, la conexión entre las personas que se encuentran al margen de la ley con los negocios de Casas Comerciales de Vehículos, pues encuentran un lugar propicio para evadir los controles de las autoridades del Estado. Esta preocupación de los autores dio origen a un párrafo que prohibía ser socios de estas compraventas de vehículos a aquellas personas que hayan sido condenadas por delitos económicos, narcotráfico, enriquecimiento ilícito, secuestro extorsivo y delitos contra el patrimonio económico; sin embargo, considero que un párrafo como este resultaría discriminatorio porque desconoce a las

compraventas sujetas a la ley y cumplen a cabalidad los requisitos de la Superintendencia de Industria y Comercio y estigmatiza a un sector de la economía, que por ausencia de reglamentación se encuentra, podría pensarse, en un grado similar que otros en el país, por tanto generalizar estos establecimientos sería pecar en señalamientos peligrosos.

No obstante, es importante ratificar la inspección de estos establecimientos a través de medidas, que el propio Gobierno Nacional ha creado para prevenir el lavado de activos y la financiación del terrorismo en algunos sectores de la economía nacional. Labor que ha venido realizando desde 1999<sup>2</sup>, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), que mediante Resolución 114 de 2007, busca crear un reporte mensual para prevenir el lavado de activos en las compraventas de automóviles en el país, imponiéndoles obligaciones a los representantes de estas empresas, luego que se estableció la insuficiencia de control de estos establecimientos.

La resolución impone a las sociedades comerciales y a las empresas unipersonales dedicadas a la compraventa y/o compraventa mediante consignación de vehículos nuevos y/o usados, la obligación de reportar todas las transacciones realizadas en cada establecimiento. Cuyo cumplimiento está supeditado en el Decreto 1497 de 2002 que faculta a la UIAF, para imponer a cualquier entidad pública o privada pertenecientes a cualquier sector de la economía nacional, la obligación de reporte cuando ella lo solicite y en la forma y periodicidad que determine.

Los reportes que empezarán a realizarse desde diciembre establecen el reporte de operaciones sospechosas; reporte de ausencia de operaciones sospechosas; reporte de transacciones individuales en efectivo; reporte de transacciones múltiples en efectivo; y reporte de ausencia de operaciones en efectivo. Frente a esta medida observamos la necesidad que las entidades además de la colaboración armónica para la realización de sus fines, la necesidad de contar con información suficiente para la vigilancia y control de la Superintendencia de Industria y Comercio; y la Superintendencia de Sociedades.

Para terminar queda manifiesta una propuesta que resultará polémica o controvertida por los cambios que se piensan introducir, por la constitución de un marco regulatorio para esta actividad comercial, por la determinación de garantías para los vehículos usados y las condiciones exigidas para las compraventas de vehículos usados; en fin esperamos se suscite un fuerte interés entre las personas naturales y jurídicas, las empresas unipersonales y las sociedades comerciales y en la contraparte como son los consumidores del sector automotor, para con ello legislar en favor general del país.

#### **MODIFICACIONES FORMULADAS AL PROYECTO DE LEY NUMERO 52 DE 2007 SENADO**

*por la cual se define la actividad de las compraventas de vehículos usados y se dictan disposiciones.*

Se modifica el título del proyecto, en tanto se cambia la palabra *define* por la de *reglamenta*.

El contenido del artículo 2° del proyecto original fue modificado en el primer párrafo, que como idea general se mantiene en el artículo 2° de esta ponencia. El aspecto de definiciones que allí se contemplaba, se consideró que era innecesario si se tiene en cuenta la reglamentación expedida por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Se eliminó del artículo 3° de la propuesta original, lo relacionado a la renovación de la licencia para el funcionamiento de las casas comerciales de compraventa de vehículos usados, pues se consideró que como política de gobierno, es imperante hacer efectiva la ley antitrámites, que ha reducido el número de procedimientos que frente a la administración se realizan; a su vez, sería impropio legislar en esta materia si se contemplan los planes de ordenamiento en el uso del suelo, que serían funciones de las autoridades territoriales, en cabeza de los Concejos Municipales y los Alcaldes Locales.

Se eliminó el artículo 8° de la propuesta original, que tenía relación con la adquisición de una póliza obligatoria, porque se consideró que no hay estudios de base que permitan afirmar que el artículo tendrá desarrollo real, a su vez, la concepción del proyecto permite crear un sistema apropiado de control y vigilancia tanto para el funcionamiento de las compraventas

<sup>2</sup> A Través de la Ley 526 de 1999. La cual es una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

de vehículos usados, como para otorgar herramientas de protección a los consumidores de vehículos de este tipo.

**Artículo 1º.** Se contemplaba como artículo de definición porque determinaba los sujetos a los cuales regulaba el proyecto. *El artículo se planteó como los objetivos contemplados para la realización del proyecto, el cual creemos que es fundamental para expresar la importancia del tema tratado en el proyecto de ley.*

**Artículo 2º.** Determina la naturaleza jurídica de las compraventas de vehículos usados, como se contemplaba en el proyecto original, *sin embargo, la redacción del artículo ha sido cambiado.* Establecía dos conceptos utilizados en el proyecto y creaba un párrafo que establecía prohibiciones a condenados por delitos económicos, narcotráfico, entre otros delitos. *El artículo quedaba muy recargado, sin unidad temática y faltaban conceptos importantes para el entendimiento del articulado.*

*Por su parte el párrafo no respondía a los objetivos, sostenía señalamientos peligrosos para la actividad económica y no aportaba a la prevención del problema.*

*Se configuró una naturaleza jurídica más acorde a las características del sector, respetando lo contenido en el Código del Comercio.*

**Artículo 3º.** Establece unas condiciones para el funcionamiento de las Casas Comerciales, que no guarda relación con el artículo original. *La modificación más importante es la vigilancia que tendrá que realizar la Superintendencia de Sociedades a las compraventas de vehículos usados, constituidas como Sociedades Mercantiles o Empresas Unipersonales, esta modificación fue contemplada en relación con su facultad legal.*

*En un párrafo se reafirma la vigilancia y control en la protección al consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio.*

**Artículo 4º.** Se contemplaba como garantías puesto que se establecía una garantía general de seis meses o 5.000 kilómetros, pero por las condiciones antes mencionadas no consideramos apropiado una garantía general de estricto cumplimiento.

*En la ponencia se contempla como condiciones y obligaciones de las compraventas, donde se propone establecer para su funcionamiento la exigencia de contar con un capital pagado o patrimonio líquido mínimo de dos mil s.m.m.l.v., esto teniendo en cuenta que no es desproporcionado si se atiende al Decreto 4350 de 2006 que establece que para la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades se debe contar con un total de activos de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.*

*Se creó el primer párrafo como lineamiento para el funcionamiento de las compraventas de vehículos usados.*

*Se constituyó el párrafo 2º que hace de necesario cumplimiento para las compraventas el informe de operaciones a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.*

**Artículo 5º.** Se establecían unas facultades a la Superintendencia de Industria y Comercio, que serán tratadas en el artículo siguiente.

*Se establece un artículo de garantías que contempla su aplicación en los términos de convenios o pactos entre el comprador y el vendedor; garantía específica e individual para cada negocio. Se reafirma la importancia de la vigencia en la revisión técnica mecánica. Se contemplan dos párrafos con el fin de...*

**Artículo 6º.** Se eliminó el artículo que titulaba como Mérito Ejecutivo porque las normas están explícitas en el compendio de las normas que establecen la Conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos. *Se elaboró el artículo de Facultades, bajo los parámetros del artículo 5º del proyecto original, pero concluye con los aspectos mencionados en la Ley 640 de 2001, artículo 34.*

*Se establecen dos párrafos que fueron reorientados del proyecto original.*

*El tercer párrafo permite controlar la modificación o adulteración del kilometraje.*

*El cuarto párrafo pretende reglamentar lo atinente a los vehículos que se dejan en calidad de consignación.*

**Artículo 7º.** Mantiene la misma concepción del proyecto original, se contempla como sanciones, incluyendo el previo cumplimiento de los requisitos exigidos por la Superintendencia de Sociedades.

**Artículo 8º.** Artículo de vigencias.

### Proposición

Por las anteriores consideraciones, propongo a los honorables integrantes de la Comisión Primera Constitucional Permanente, dar primer debate al Proyecto de ley número 52 de 2007 Senado, *por la cual se define la actividad de las compraventas de vehículos usados y se dictan otras disposiciones*, con el pliego de modificaciones adjunto.

Cordialmente,

Honorable Senador *Rubén Darío Quintero Villada,*  
Ponente.

### PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 052 DE 2007 SENADO

*por la cual se reglamenta la actividad de las compraventas de vehículos usados y se dictan disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1º. Objetivos.** *La presente ley define las obligaciones y condiciones de operación de las compraventas de vehículos usados, define su naturaleza jurídica, faculta a la Superintendencia de Sociedades para su vigilancia y a la Superintendencia de Industria y Comercio en el fortalecimiento de la protección al consumidor.*

**Artículo 2º. Naturaleza jurídica de las compraventas de vehículos usados.** *Toda persona natural y/o jurídica, sociedades comerciales y empresas unipersonales dedicadas en el territorio nacional a la compraventa y/o compraventa mediante consignación de vehículos automotores usados, organizadas de conformidad con el Capítulo Primero del Código de Comercio y cumplan los preceptos comerciales de idoneidad y calidad del bien.*

**Artículo 3º. Vigilancia y control.** *Las compraventas de vehículos usados constituidas como Sociedades Mercantiles o empresas unipersonales, quedarán sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades, siempre y cuando no estén sujetas a la vigilancia de otra Superintendencia, en razón a las facultades legales que tiene esta Superintendencia, conferidas en los numerales 11 y 24 del artículo 189 de la Constitución Política y los artículos 80, 82, 83 y 84 de la Ley 222 de 1995.*

**Parágrafo.** *Con respecto a la vigilancia y control de la Protección al Consumidor, la Superintendencia de Industria y Comercio, seguirá contando con estas funciones previstas en el Decreto 3466 de 1982 y demás normas relacionadas.*

**Artículo 4º. Condiciones y obligaciones de las compraventas.** *Solamente podrán funcionar las casas comerciales de compraventa de vehículos usados, que cuenten con capital pagado o patrimonio líquido mínimo de dos mil s.m.m.l.v. y cumplan los requisitos exigidos en el Código de Comercio, conforme a la reglamentación que al respecto expida el Gobierno Nacional.*

**Parágrafo 1º.** *Para poder funcionar las casas comerciales de compraventa de vehículos usados deberán cumplir con los siguientes requisitos:*

– *Formato de los certificados de garantía o no garantía, suscrito entre las partes.*

– *Boletín de pedido en el cual se expresan de manera clara las condiciones en las cuales se realiza un negocio.*

– *Capital pagado o patrimonio líquido mínimo de dos mil s.m.m.l.v.*

**Parágrafo 2º.** *Con el fin de actualizar e inspeccionar las actividades de las compraventas y/o compraventa mediante consignación de vehículos automotores usados, se deberá dar reporte de transacciones realizadas, valor, fecha y lugar, además de los datos del comprador, del vendedor y del propietario del vehículo a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacional, DIAN.*

**Artículo 5º. Garantías.** *Las compraventas de vehículos usados, garantizarán de manera escrita el tipo de garantía que brindan a todos los vehículos que comercializan, en cuanto a tiempo y partes del vehículo cubiertas, documento que debe ser específico e individual para cada negocio; para el cual se tendrá en cuenta los convenios o pactos convenidos entre las partes, es decir, entre el comprador y vendedor con las respectivas firmas. En el caso en que el vehículo se venda en el estado*

*en que se entrega, sin ningún tipo de garantía mecánica y/o estructural, debe quedar por escrito esta condición.*

*Además todos los vehículos vendidos deberán tener vigente la revisión técnico-mecánica establecida, en cuanto a tiempo o recorrido, por el Gobierno Nacional y emitido por un Centro de Diagnóstico Automotriz (CDA), autorizado por el Ministerio de Transporte.*

**Parágrafo 1º.** *Es obligación de toda casa comercial de compraventa de vehículos usados dar garantía de documentación del vehículo que está vendiendo. Este tipo de garantía deberá estar estipulado en el documento firmado por comprador y vendedor.*

**Parágrafo 2º.** *Con el fin de garantizar el saneamiento del vehículo que se está vendiendo en cuanto la documentación de este, las casas comerciales deberán traspasar todos los vehículos que compran o consiguran a su nombre.*

**Artículo 6º. Facultades.** *Facúltese a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), con fundamento en la Ley 446 de 1995, artículo 145, para que dentro de las funciones propias de las actividades comerciales del Decreto 3466 de 1982, Decreto 2153 de 1992, circulares únicas y Código Contencioso Administrativo, la competencia para atender las denuncias por calidad e idoneidad de bienes y servicios, estableciendo la posibilidad de citar a una audiencia de conciliación, donde los acuerdos que se lleven a cabo tendrán efecto de cosa juzgada y prestarán mérito ejecutivo.*

**Parágrafo 1º.** *La Superintendencia de Industria y Comercio estará facultada para exigir, en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales, que la tradición y entrega de los vehículos objeto de la compraventa, se efectúe en el plazo acordado.*

**Parágrafo 2º.** *La Superintendencia de Industria y Comercio señalará el contenido de la información respecto de los vehículos usados, que deben suministrar las casas comerciales de compraventa de las que trata la presente ley.*

**Parágrafo 3º.** *La Superintendencia de Industria y Comercio, reglamentará lo concerniente a las sanciones que por adulteración o modificación del kilometraje de los vehículos realicen las compraventas de vehículos usados, en tanto se puede contemplar como falsa publicidad de las especificaciones de los vehículos usados.*

**Parágrafo 4º.** *Las casas comerciales de compraventas de vehículos usados a través de la reglamentación de la Superintendencia de Industria y Comercio, determinará las condiciones, obligaciones y sanciones que puedan tener, por incumplimiento o aprovechamiento inadecuado de los vehículos que se encuentran en consignación.*

**Artículo 7º. Sanciones.** *Quien realice la actividad de Compraventa de Vehículos Usados, sin el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Superintendencia de Industria y Comercio o por la Superintendencia de Sociedades se hará acreedor a las sanciones con multas que oscilarán, acorde con la gravedad de la falta, entre veinte 20 hasta cien 100 salarios mínimos mensuales vigentes que por el ejercicio ilegal de la actividad corresponda, sin perjuicio a las sanciones de carácter penal, tributario, fiscal a que haya lugar.*

**Artículo 8º. Vigencia.** *La presente ley, rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas aquellas que le sean contrarias.*

Honorable Senador *Rubén Darío Quintero Villada.*  
 Ponente.

\*\*\*

#### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 151 DE 2007 SENADO**

*por la cual se fortalecen mecanismos de financiación para el micro, pequeño y mediano empresario, se crean las facturas comerciales como títulos valores, y se dictan otras disposiciones.*

**Señor Presidente y demás honorables Congresistas de la Comisión Tercera del Senado de la República:**

En cumplimiento del honoroso encargo de la mesa directiva de la Comisión, me permito rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 151 de 2007, *por la cual se fortalecen mecanismos de financiación para el micro, pequeño y mediano empresario, se crean las facturas comerciales como títulos valores, y se dictan otras disposiciones*, en los siguientes términos:

1. El proyecto que nos ocupa es de autoría del honorable Senador Gabriel Zapata, y tiene como finalidad principal asignarle a todas las facturas comerciales de venta de bienes y de servicios la naturaleza de título valor.

En efecto, el auge de situaciones nuevas y de necesidades del comercio, han provocado el surgimiento de novedosas formas de contratación y de relacionamiento entre los distintos actores del mercado, ante las cuales no puede quedarse atrás la normatividad. Es clara, entonces, la necesidad de un proyecto como este que busca ajustar la normatividad colombiana a la evolución cada vez más rápida en el mundo de los negocios, por lo menos en el tema de las facturas comerciales.

Adicionalmente, se pretende con el proyecto:

- Garantizar la negociabilidad de las facturas de manera segura y eficaz.
- Disminuir la informalidad en el comercio.
- Por tanto, disminuir la evasión fiscal.
- Brindarle seguridad a formas de contratación que están posicionándose de manera gradual en nuestro país, como es el factoring o compra de cartera.

• Con ello se le ofrece a los pequeños y medianos empresarios un mecanismo de financiación ágil y expedito, distinto a las formas tradicionales de financiación y crédito que manejan las instituciones financieras.

2. Ahora bien, como se señala en la Exposición de Motivos del proyecto que nos ocupa, pese a que las facturas comerciales son el instrumento generalizado de comprobación y soporte de las actividades comerciales convenidas y de las formas de pago de las mismas, al no participar de la naturaleza de los títulos valores en su gran mayoría, han quedado reducidas a simples comprobantes contables, en lugar de circular en el mercado y de dar lugar a otras operaciones contractuales y financieras. El contenido crediticio de las facturas es evidente y por ello deben circular de manera rápida, eficaz, facilitando así la financiación de los empresarios, particularmente de aquellos medianos y pequeños que difícilmente tienen acceso al crédito de las entidades.

3. ¿Por qué consideramos que es importante la calidad de títulos valores de las facturas? Principalmente por ser un documento comercial generalizado, presente en toda transacción, por la posibilidad implícita de cesión de los créditos en ellos incorporados y de ser cobrados ejecutivamente sin necesidad de un documento adicional.

De acuerdo con la definición consignada en el artículo 619 del Código de Comercio, los títulos valores "Son documentos necesarios para legitimar el ejercicio del derecho literal y autónomo que en ellos se incorpora". Sus características son, entonces, las siguientes:

- Su carácter documentario, indispensable para hacer efectivos los derechos contenidos en él.
- La legitimación, esto es, la posibilidad que tiene el tenedor que lo ha adquirido conforme a la ley de su circulación, para ejercer o disponer del derecho incorporado en el documento.
- La literalidad, que marca los alcances del derecho incorporado, los cuales son los expresados en el título.

• La autonomía, según la cual el derecho que surge para cada poseedor es distinto y diverso de la del anterior suscriptor del título, ya que cada suscriptor tiene una obligación diferente de la de los demás. Como lo establece el artículo 627 del Código de Comercio, todo suscriptor de un título se obliga autónomamente.

• La incorporación del derecho al documento, esto es, la materialización del derecho que, en principio, es intangible.

Como lo señala el autor de este importante proyecto de ley, de la factura comercial de bienes y servicios se pueden predicar todas y cada una de las características señaladas.

Las facturas circularían mediante el endoso, de acuerdo con las reglas generales consignadas en el Código de Comercio.

4. En otros países existe la figura que buscamos implementar en Colombia.

Por ejemplo:

- **En Chile**, la Ley 19983 de abril 15 de 2005 establece:

"Artículo 1º. En toda operación de compraventa, de prestación de servicios, o en aquellas que la ley asimile a tales operaciones, en que el vendedor o prestador del servicio esté sujeto a la obligación de emitir factura,

deberá emitir una copia, sin valor tributario, de la factura original, para los efectos de su transferencia a terceros o cobro ejecutivo, según lo dispuesto en esta ley.

El vendedor o prestador del servicio deberá dejar constancia en el original de la factura y en la copia indicada en el inciso anterior, del estado de pago del precio o remuneración y, en su caso, de las modalidades de solución del saldo insoluto.”.

• En Argentina, existe la Ley 24760, modificada por el Decreto 363 de 2002, así:

“Artículo 2°. Sustitúyense en el artículo 2° de la Ley número 24.760 y sus modificaciones, los artículos 1° y 2° de la Sección I “De la creación y la forma de la factura de crédito” por los siguientes: “Artículo 1°. En todo contrato en el que alguna de las partes está obligada en virtud de aquel, a emitir factura o, en su caso, documento equivalente, y que reúna todas las características que a continuación se indican, deberá emitirse, juntamente con la factura o documento equivalente, según corresponda, un Título valor denominado “factura de crédito” cuando:

a) Se trate de un contrato de compraventa de cosas muebles, o locación de cosas muebles o de servicios o de obra;

b) Ambas partes contratantes se domicilien en el territorio nacional, o en caso de convenios o tratados internacionales dispongan la adopción del presente régimen, y que ninguna de ellas sea un ente estatal nacional, provincial o municipal, salvo que hubiere adoptado una forma societaria;

c) Se convenga un plazo para el pago del precio, posterior a la entrega de las cosas, o de la obra, o de la realización de los servicios;

d) El comprador o locatario adquiera, almacene, utilice o consuma las cosas, los servicios o la obra para integrarlas directa o indirectamente, en proceso de producción, transformación, comercialización o prestación a terceros, sea de manera genérica o específica.

Si el negocio jurídico lo celebraran las partes a distancia, la factura de crédito se deberá emitir juntamente con el remito. Para la parte que explote servicios públicos será optativo emitir facturas de crédito, sin perjuicio de su obligación de aceptar las que se le giren. No se admitirán entre las partes, en sede administrativa, fiscal o judicial, otras pruebas del negocio jurídico, que no sean los documentos previstos en esta ley, salvo fraude”.

• En Perú, la Ley 26702 (y posteriormente en la Ley 27287 de Títulos Valores) establece:

“Artículo 237. La factura conformada es un título valor que representa bienes entregados y no pagados, debidamente suscrita por el deudor en señal de conformidad en cuanto a la entrega de los bienes allí precisados, su valor y la fecha de pago de la factura.

La factura conformada es emitida por el acreedor, y puede ser endosada a terceros. Incluye la descripción de los bienes objeto de la transferencia, que quedan afectos a la prenda global y flotante a que se refiere el artículo 231.

La factura conformada aparea ejecución en vía directa contra el deudor, quien queda constituido en depositario de los bienes transferidos por la misma, afectos a la referida prenda. La acción en vía de regreso se regirá por los términos del endoso”.

Sin embargo, en Colombia el carácter de título valor de las facturas está reducido a ciertos negocios puntuales, como son la compraventa de mercancías y el transporte.

5. Por otro lado, no debe dejarse de lado que la circulación de las facturas puede constituir una forma de financiación para pequeños y medianos empresarios a quienes no les es fácil acceder a la financiación bancaria, mediante la utilización de convenios de factoring, o factoraje como le dominan en México.

Así lo establece el Documento Conpes número 3484 de agosto 13 de 2007, y específicamente señala que “aparte de las líneas de redescuento, Bancoldex está desarrollando operaciones de factoraje con Microempresas y Pymes, con el objeto de facilitarles la obtención de liquidez inmediata y mejorar su flujo de caja. En la actualidad, el tipo de factoraje que ofrece Bancoldex es en su gran mayoría para el sector exportador y está respaldado por compañías aseguradoras. Sin embargo, es necesario desarrollar y masificar este mercado para que las Microempresas y las Pymes, tanto exportadoras como no exportadoras, puedan acceder efectivamente a este instrumento de financiamiento”.

En el Documento Conpes citado, se recomienda, entre otras, “Solicitar a Bancoldex, al MCIT y al DNP:

- En seis meses, estudiar los cambios regulatorios necesarios para fomentar el uso del factoraje con el objeto de facilitar a las Microempresas y las Pymes la obtención de liquidez inmediata y mejorar su flujo de caja”.

De acuerdo con la ACHEF, Asociación Chilena de Factoring, dentro de los beneficios que ofrece esta figura se cuentan:

- La liquidez, ya que la venta de las facturas le facilita recursos al vendedor de las mismas.

- Facilidad para la cobranza, la cual la hace la compañía de factoring.

- Disminución de los costos internos de las empresas.

- No produce endeudamiento, a diferencia de los créditos bancarios.

El esquema de la figura es simple e intervienen tres actores:

- El cliente, que es a quien le deben una factura.

- En segundo lugar está el deudor, quien debe pagar la factura al cliente.

- Y por último, la compañía de factoring, a la cual se le cede la factura del cliente.

De esta forma, la compañía de factoring, previa realización de un contrato, se queda con la factura que se le debe al cliente, y desde ese momento se entenderá directamente con el deudor hasta que se cancele la factura. (Tomado de [www.achef.cl](http://www.achef.cl))

Lógicamente, la compañía de factoring debe verificar la procedencia de los títulos que adquiera, y quedando el deudor (comprador del bien o beneficiario del servicio) exonerado de responsabilidad por las calidades o actuaciones del factor.

6. De ahí la importancia de un proyecto como el que nos ocupa, en la medida en que al establecer mecanismos para la negociación de las facturas y para su cobro ejecutivo, sin necesidad de acudir a la figura de la cesión de créditos del Código Civil, con reglas claras de obligatorio cumplimiento, se le dará impulso a la figura del factoring y, al tiempo, se le brinda un mecanismo de financiación a los empresarios quienes, al ver los beneficios del sistema, impulsarán la formalidad en los negocios y, por tanto, contribuirán con la disminución de la evasión fiscal.

#### Proposición

Como consecuencia de lo expuesto, me permito solicitar a la Comisión Tercera del honorable Senado de la República aprobar en primer debate, sin modificaciones, el Proyecto de ley número 151 de 2007, *por la cual se fortalecen mecanismos de financiación para el micro, pequeño y mediano empresario, se crean las facturas comerciales como títulos valores, y se dictan otras disposiciones.*

#### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 151 DE 2007 SENADO

*por la cual se fortalecen mecanismos de financiación para el micro, pequeño y mediano empresario, se crean las facturas comerciales como títulos valores, y se dictan otras disposiciones.*

**Artículo 1°. El artículo 772 del Decreto-ley 410 de 1971, Código de Comercio, quedará así: La factura es título valor:** Toda factura expedida con el lleno de los requisitos legales por personas naturales o jurídicas, sean o no comerciantes, en desarrollo de un contrato verbal o escrito, tiene la calidad de factura comercial, y es un título valor de contenido crediticio que el vendedor o prestador del servicio deberá librar y entregar o remitir al comprador o beneficiario del bien o servicio.

No podrá librarse factura alguna que no corresponda a un contrato que se refiera a bienes entregados real y materialmente al beneficiario del contrato de que se trate, o a una prestación de servicios efectivamente realizada.

El emisor vendedor o prestador del servicio expedirá dos copias de la factura, una de las cuales se utilizará para efectos de su transferencia a terceros o cobro ejecutivo, la cual deberá ser aceptada por el comprador o beneficiario del bien o servicio, indicando nombre, su firma y la fecha de aceptación. En el cuerpo de la copia transferible deberá constar en forma clara la expresión “única copia transferible o endosable y para cobro ejecutivo”.

El emisor vendedor o prestador del servicio, deberá dejar constancia en el original de la factura y en la copia transferible, del estado de pago del precio o remuneración y de las condiciones de su pago si fuere el caso.

Igualmente, deberá informarle del estado de pago del precio o remuneración y de las condiciones de pago al comprador, y al tercero al que le haya transferido la factura, en caso de que esta ya haya sido aceptada o transferida.

La factura podrá transferirse incluso luego de ser aceptada por el comprador o beneficiario del bien o servicio, para lo cual el emisor y/o el tercero a quien se transfiere la factura, le informarán al comprador o beneficiario del servicio de dicha transferencia.

**Artículo 2º. El artículo 773 del Decreto-ley 410 de 1971, Código de Comercio, quedará así: Aceptación de la factura comercial:** Además de lo dispuesto en el artículo 772, la factura se considera irrevocablemente aceptada por el comprador o beneficiario del servicio, si no reclamare en contra de su contenido, bien sea mediante devolución de la misma y de los documentos de despacho, según el caso, o bien mediante reclamo expreso efectuado por escrito, dentro de los cinco (5) días calendario siguientes a su recepción.

Una vez que la factura ha quedado irrevocablemente aceptada en los términos del presente artículo, se considerará, frente a terceros de buena fe exenta de culpa que el contrato que le dio origen, ha sido debidamente ejecutado en la forma estipulada en el título.

**Artículo 3º. El artículo 774 del Decreto-ley 410 de 1971, Código de Comercio, quedará así: Requisitos de la factura comercial.** La factura comercial deberá reunir, además de los requisitos señalados en los artículos 621 del presente Código, 616-1 y 617 del Estatuto Tributario Nacional o las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan, los siguientes:

1. La fecha de vencimiento, y
2. El nombre del comprador, firma y la fecha de recibo de la factura, con la que se entenderán aceptados los bienes o servicios a los que corresponda la factura, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 773 de este Código.

No tendrá el carácter de título valor la factura comercial que no cumpla con la totalidad de los requisitos legales señalados en el presente artículo. Sin embargo, la omisión de cualquiera de estos requisitos, no afectará la validez del negocio jurídico que dio origen a la factura.

La omisión de requisitos adicionales que establezcan normas distintas a las señaladas en el presente artículo, no afectará la calidad de título valor de las facturas comerciales.

**Artículo 4º. El artículo 777 del Decreto-ley 410 de 1971, Código de Comercio, quedará así: Pago por cuotas de la factura comercial. Contenido Adicional.** Cuando el pago haya de hacerse por cuotas, las facturas contendrán, además:

1. El número de cuotas.
2. La fecha de vencimiento de las mismas, y
3. La cantidad a pagar en cada una.

**Parágrafo.** Los pagos parciales se harán constar en la factura original y en las dos copias de la factura, indicando así mismo, la fecha en que fueren hechos, y el tenedor extenderá al deudor los recibos parciales correspondientes. Igualmente, en caso de haberse transferido la factura previamente a los pagos parciales, el emisor o el tenedor legítimo de la factura, deberán informarle de ellos al comprador o beneficiario del bien o servicio, y al tercero al que le haya transferido la factura, según el caso, indicándole el monto recibido y las fechas de los pagos.

**Artículo 5º. El artículo 779 del Decreto-ley 410 de 1971, Código de Comercio, quedará así: Aplicación de normas relativas a la letra de cambio.** Se aplicarán a las facturas comerciales de que trata la presente ley, en lo pertinente, las normas relativas a la letra de cambio.

**Artículo 6º. Transferencia de la factura.** El vendedor o prestador del servicio y el tenedor legítimo de la factura, podrán transferirla a terceros mediante endoso de la copia transferible.

La transferencia o endoso de más de una copia de la misma factura, o de copia distinta a la copia transferible, constituirá delito contra el patrimonio económico en los términos del artículo 246 del Código Penal, o de las normas que lo adicionen, sustituyan o modifiquen.

**Parágrafo.** El endoso de las facturas comerciales se regirá por lo dispuesto en el Código de Comercio en relación con los títulos a la orden.

**Artículo 7º. El artículo 778 del Decreto-ley 410 de 1971, Código de Comercio, quedará así: Obligatoriedad de aceptación del endoso.-**

Con el sólo hecho de que la factura contenga el endoso, este deberá efectuar el pago al tenedor legítimo con su presentación. El emisor o el tenedor legítimo de la factura podrán informarle al comprador beneficiario del bien o servicio acerca de su transferencia a un tercero, previamente a la presentación.

Unicamente para efectos del pago, se entiende que el tercero a quien se la ha endosado la factura, asume la posición del emisor de la misma.

En ningún caso y por ninguna razón, podrá el deudor negarse al pago de la factura comercial que le presente el legítimo tenedor de la misma.

**Artículo 8º. Servicios de factoring.** Las personas naturales o jurídicas que presten servicios de compra de cartera al descuento, o factoring, deberán verificar la procedencia de los títulos que adquieran. En todo caso, el comprador beneficiario del bien o servicio queda exonerado de responsabilidad por la idoneidad de quienes actúen como factores.

**Parágrafo.** Para todos los efectos legales, se denomina factor a la persona natural o jurídica que preste los servicios de compra de cartera al descuento, o factoring, al cual no le son aplicables las disposiciones vigentes sobre preposición, contenidas en el presente código.

**Artículo 9º. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación. Quedan derogadas todas las disposiciones contrarias a la presente ley, en especial los artículos 775, 776 y 778. Quedan subrogados los artículos 772, 774, 777 y 779, y modificado el artículo 773 del Código de Comercio en los términos de esta ley.

Atentamente,

*José Darío Salazar,*  
Senador de la República.

Bogotá, D. C., 26 de noviembre de 2007.

En la fecha se recibió ponencia y texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 151 de 2007 Senado, *por la cual se fortalecen mecanismos de financiación para el micro, pequeño y mediano empresario, se crean las facturas comerciales como títulos valores, y se dictan otras disposiciones.*

El Subsecretario,

*Luis Miguel Padilla Bula.*

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia y texto propuesto para primer debate, consta de diez (10) folios.

El Subsecretario,

*Luis Miguel Padilla Bula.*

\* \* \*

#### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 58 DE 2007 SENADO

*por medio de la cual se modifica el artículo 164 de la Ley 23 de 1982.*

Doctora:

NANCY PATRICIA GUTIERREZ

Presidenta del Senado de la República

**Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 58 de 2007 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 164 de la Ley 23 de 1982.**

Señora Presidenta:

En cumplimiento del encargo que me hiciera la Mesa Directiva para rendir ponencia para segundo debate en la plenaria del proyecto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política y por la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los honorables Congressistas el presente escrito:

##### I. Antecedentes y objetivos del proyecto

El proyecto de ley que hoy se presenta a consideración fue presentado en su esencia en la legislatura pasada siendo aprobado por amplias mayorías en su paso por el Congreso como uno de los artículos de la Ley Anti-trámites, la cual entró en vigencia el 6 de septiembre de 2005.

Posteriormente, el 22 de febrero de 2006, la Corte Constitucional declaró inexecutable el mencionado artículo mediante Sentencia C-120-06, con fundamento en la inexistencia de unidad de materia del mencionado artículo con el espíritu general de la ley.

El proyecto busca eliminar el cobro de derechos de autor a los comerciantes de la microempresa del país que no se lucran del uso de la música dentro de sus establecimientos comerciales.

## II. Consideraciones

En los países en vía de desarrollo los tenderos y pequeños comerciantes hacen parte fundamental de la economía y del desarrollo social de la población. Esto sucede básicamente porque los ingresos de los ciudadanos son bajos y les obligan a vivir “al diario”, obligando a los pequeños comerciantes a buscar alternativas que beneficien a los consumidores.

En nuestro país, son muchos los factores económicos y culturales que han permitido que las tiendas mantengan un importante lugar en la economía, a pesar de la expansión de los almacenes de cadena al comercio. Las características de nuestras tiendas de barrio y de nuestra población han garantizado la prestación de servicios de suministro de bienes y de primera necesidad.

Según un estudio contratado por una importante compañía colombiana de alimentos, el 23% de las tiendas se crearon a causa del desempleo, el 7% por pérdida de empleo y otro 7% para obtener ingresos adicionales que les permita una vida digna a sus familias<sup>1</sup>.

Otro aspecto importante es el cultural, debido a que la tienda está muy arraigada en las costumbres de los colombianos; esta no es solo un sitio donde se compran y se venden bienes, también hace parte de dinámicas sociales de la comunidad donde se discuten problemáticas; de este modo, el pequeño comerciante se convierte en algunos casos en referente de decisión de muchos ciudadanos.

Estos pequeños comerciantes, brindan la posibilidad de comprar productos al menudeo, cuando las personas carecen de altos niveles de adquisición; estudios realizados por A.C. Nielsen nos muestran unas cifras referidas al peso de los pequeños negocios (especialmente tiendas, graneros y autoservicios de barrio) que nos confirman su fortaleza en la participación del mercado, mucha de esta fortaleza consecuencia de la fidelidad que origina el crédito o como nosotros lo llamamos el “fiado”, además de otras razones como cercanía, servicio a domicilio, compra del “diario”<sup>2</sup>.

El pequeño comerciante, alrededor del mundo ha venido sufriendo las inclemencias del mercado, por lo que en muchos países han regulado su actividad buscando evitar su debilitamiento y posterior desaparición. En diversos países se han creado medidas que buscan la disminución de requisitos y costos en los procesos de formalización de este sector, los cuales permiten mejorar su actividad económica y contribuir a solucionar, en parte, el desempleo creciente en estos lugares.

Los consumidores en nuestro país, cuando realizan sus compras en los diferentes establecimientos de los barrios, o cuando buscan el servicio de sus vecinos en las zapaterías, panaderías, papelerías, peluquerías, misceláneas, ferreterías, etc., no se acercan por la música o la información que el comerciante está escuchando, tradicionalmente lo hacen porque están en cercanías a su vivienda, porque allí encuentran la solución a una necesidad pequeña e inmediata, por la amistad que los une con su vecino o por la posibilidad que se le entreguen sus productos o servicios a crédito. En estos sitios la emisión de música o noticias es un hecho de beneficio exclusivo de los trabajadores del establecimiento y no influye de ninguna manera en la decisión de compra. Es para este tipo de establecimientos que se propone la ampliación de la excepción contemplada en el artículo 164 de la Ley 23 de 1982.

Estos pequeños establecimientos comerciales, utilizan la música o la televisión más como un acompañamiento para aliviar su jornada laboral, que para aumentar sus ingresos. En este sentido, es importante enfatizar que la función que cumplen estas reproducciones fonográficas en dichos establecimientos, no se puede cuantificar desde un punto de vista comercial, sino que se constituyen como externalidades<sup>3</sup>.

Por otro lado, según cálculos de Fenalco, el 20% de los tenderos del país ganan menos de \$300.000 mensuales. Cientos de tiendas nacen y mueren a diario en Colombia. El 37% de las tiendas llevan menos de un año de es-

<sup>1</sup> Fuente Revista *Dinero* N° 184 de 2003. Estudio realizado por la Compañía Nacional de Chocolates con una muestra de 500 tenderos a nivel nacional.

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Las externalidades se definen como un valor agregado sobre un bien o servicio que no tiene forma de cuantificación económica. Por ejemplo, en la agricultura las externalidades son los aspectos no económicos que ofrecen un beneficio, tales como, mejoramiento del paisaje, conservación de recursos y de saberes populares, etc.

tablecidas y sólo el 17% pasan de los 10 años. Ante esta realidad, el cobro de derechos de autor para este sector significa una mayor disminución en sus reducidos ingresos.

Caso contrario ocurre con aquellos establecimientos en los cuales la música es insumo del negocio, como es el caso de bares, discotecas, cantinas e incluso en aquellas pequeñas tiendas en las que se vende cerveza y licor para consumo dentro del establecimiento. En dichos casos la emisión de la música es un elemento generador de mayores ingresos para los comerciantes.

En estos casos y en los demás establecimientos contemplados como definitivamente dependientes de la música, tales como emisoras y canales de televisión, se debe generar el correspondiente aporte para los intérpretes, autores y compositores, ya que la utilización de sus creaciones genera ingresos adicionales que les deben ser retribuidos mediante esta contribución.

Para el caso de los comerciantes de la microempresa, en que la decisión de abrir una tienda o un pequeño establecimiento de comercio, con el único objetivo de posibilitar una vida digna para sus familias, la utilización de la música no es generadora de mayores ingresos y el pago a las sociedades de gestión colectiva constituye un costo adicional injusto que afecta sus disminuidos ingresos.

El presente proyecto de ley, se propone no con el ánimo de desconocer los derechos de autor, por el contrario se reconoce la necesidad de cobrar dichos derechos, para que puedan ser redistribuidos en el sector de los artistas y compositores que tampoco cuentan con una historia feliz en nuestro país. Pero en lo que no se coincide y justamente se quiere hacer claridad es en que quienes no se lucran con el uso de la música, la radio o la televisión en sus pequeños establecimientos deban pagar dichos derechos.

La Decisión Andina 351, una de las normas más importantes en el tema de derechos de autor y conexos, en su artículo 48 es muy clara en determinar que las tarifas a cobrar por estos derechos serán proporcionales a los beneficios económicos logrados con el uso que se le esté dando a la música o demás producciones. En tal sentido, cuando dicho beneficio no existe, la tarifa a cobrar será cero.

“Artículo 48. Las tarifas a cobrar por parte de las entidades de gestión colectiva deberán ser proporcionales a los ingresos que se obtengan con la utilización de las obras, interpretaciones o ejecuciones artísticas o producciones fonográficas, según sea el caso, salvo que las legislaciones internas de los Países Miembros expresamente dispongan algo distinto”. (Negrilla fuera de texto).

En este sentido y para finalizar, cuando no exista lucro ni explotación en el uso de la música, no habrá cobro de derechos de autor por las sociedades de gestión colectiva encargadas de recaudar y administrar los recursos de las organizaciones de autores, compositores, intérpretes y productores.

## III. Discusión en la Comisión Primera de Senado

Dentro de la discusión planteada en la Comisión Primera frente al articulado del proyecto, el Senador Rubén Darío Quintero y el Senador Oscar Darío Pérez propusieron modificar el texto presentado argumentando, que el articulado deja por fuera de los beneficios de esta norma a los establecimientos de comercios que tienen mesas dentro de estos, pero que no se benefician de la utilización de la música, como sería el caso de las panaderías, pequeños restaurantes y cafeterías entre muchos otros.

Razón por la cual, se presentó una proposición para modificar la redacción del artículo, dicha modificación aprobada la comisión aclara que el cobro de derechos de autor será para establecimiento de comercio que vendan y consuman bebidas alcohólicas dentro del mismo.

## IV. Proposición

Solicito a la honorable Plenaria de Senado dar *segundo debate* al Proyecto de ley número 58 de 2007 Senado, *por medio de la cual se modifica el artículo 164 de la Ley 23 de 1982* en el texto aprobado por la Comisión Primera del Senado.

Luis Fernando Velasco,

Senador Ponente.

Se autoriza la publicación del presente informe.

El Presidente,

Juan Carlos Vélez Uribe.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

**TEXTO APROBADO POR LA COMISION PRIMERA  
DEL SENADO DE LA REPUBLICA AL PROYECTO DE LEY  
NUMERO 58 DE 2007 SENADO**

*por medio de la cual se modifica el artículo 164 de la Ley 23 de 1982.*  
El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 164 de la Ley 23 de 1982 quedará así:

**Artículo 164.** *No se considera ejecución pública para efectos de esta ley, la que se realice con fines estrictamente educativos dentro del recinto e instalaciones de los institutos de educación, siempre que no se cobre suma alguna por el derecho a la entrada, y la que realicen con fines estrictamente personales y para bienestar exclusivo de sus trabajadores, los comerciantes detallistas que tengan el carácter de microempresarios, según los términos del artículo 2°, numeral 3, de la Ley 590 de 2000, que no obtengan ningún beneficio económico por dicha ejecución y donde no haya expendio y consumo de bebidas alcohólicas en el trismo establecimiento.*

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

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de ley número 58 de 2007 Senado, *por medio de la cual se modifica el artículo 164 de la Ley 23 de 1982*, según consta en la sesión de la Comisión Primera del día 13 de noviembre de 2007 - Acta 20.

Ponente

*Luis Fernando Velasco Chaves,*  
Honorable Senador de la República.

El Presidente,

*Juan Carlos Vélez Uribe.*

El Secretario,

*Guillermo León Giraldo Gil.*

## COMENTARIOS

### COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY NUMERO 079 DE 2006 SENADO

*por la cual se reforma el Régimen de Pensión de Vejez por exposición a alto riesgo a que se refiere la Ley 860 de 2003.*

UJ 2400-07

Bogotá, D. C., noviembre 6 de 2007

Doctor

MARIO IGUARAN ARANA

Fiscal General de la Nación

Diagonal 22B N° 52-01

Ciudad

Asunto: Proyecto de ley número 079 de 2006 Senado, *por la cual se reforma el régimen de pensión de vejez por exposición a alto riesgo a que se refiere la Ley 860 de 2003.*

Honorable señor Fiscal:

En relación con el proyecto de ley de la referencia, de manera atenta le informo que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público reitera los argumentos expuestos en la carta remitida a la honorable Presidenta del Senado, Nancy Patricia Gutiérrez, con fecha de radicación en el Congreso de la República de 9 de octubre de 2007, sobre la cual usted se pronunció y de la cual se adjunta copia.

Cordial saludo,

*Oscar Iván Zuluaga Escobar,*

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Anexos: Lo enunciado en ocho (08) folios

CC. Honorable Senadora Dilian Francisca Toro Torres.

Doctor Emilio Otero Dajud. Secretario General Senado de la República. Para que obre en el expediente.

UJ 1988-07

Bogotá, D. C., octubre 9 de 2007

Honorable Senadora

NANCY PATRICIA GUTIERREZ

Presidenta

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Comentarios al Proyecto de ley número 079 de 2006 Senado, *por la cual se reforma el régimen de pensión de vejez por exposición a alto riesgo a que se refiere la Ley 860 de 2003.*

Honorable Senadora Gutiérrez:

De manera atenta, me permito poner en su conocimiento las consideraciones que desde el punto de vista presupuestal, presenta el Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al proyecto de ley de la referencia.

### 1. Consideraciones sobre alto riesgo y sostenibilidad financiera

El Sistema General de Pensiones ha definido como actividades de "alto riesgo" aquellas que por su naturaleza implican una disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador y por tanto se ha considerado que este hecho debe tenerse en cuenta para definir el régimen que le es aplicable para su pensión de vejez, lo cual ha sido avalado por la jurisprudencia constitucional. Así, las prestaciones especiales de vejez por alto riesgo pueden reconocerse a aquellos trabajadores que desempeñen actividades tales que disminuyan su expectativa de vida saludable, por lo cual de acuerdo con la normatividad pueden acceder a una prestación económica de vejez a edades inferiores a las establecidas para los trabajadores en general, tal como está dispuesto en el Decreto-ley 2090 de 2003.

El Decreto-ley 2090 de 2003 fue antecedido por un estudio técnico que sustenta el por qué cada una de las actividades allí señaladas disminuye la expectativa de vida saludable. Dicho estudio excluyó las actividades desarrolladas por los funcionarios del CTI y este proyecto de ley no presenta ningún soporte distinto que desvirtúe las conclusiones que respaldan la expedición del mencionado decreto.

La exposición de motivos del proyecto de ley de la referencia carece de estudios técnicos que sustenten que las labores adelantadas por los trabajadores del CTI disminuyan específicamente su expectativa de vida saludable, y que por tanto ellas se puedan clasificar entre las actividades cubiertas por el Régimen de Alto Riesgo del Sistema General de Pensiones.

Cabe señalar que esta clasificación de alto riesgo para vejez, que implica riesgo de disminución de los años de vida saludable es diferente a la clasificación de Riesgo Profesional. Es así como las contingencias resultantes del nivel de peligrosidad de la actividad en sí misma están cubiertas en la medida en que los servidores están afiliados al Sistema General de Riesgos Profesionales, en el marco del cual corresponde a la ARP respectiva definir los perfiles de riesgo laboral y adelantar las actividades de salud ocupacional, promoción y prevención propias de cada actividad cubierta.

Este proyecto tal y como está planteado confunde el alto riesgo con el riesgo profesional, asuntos estos que son esencialmente distintos y que son objeto de distinto tratamiento en el Sistema, tal y como lo destaca la Corte Constitucional en la Sentencia C-1125 de 2004:

*"Por otra parte, es importante llamar la atención que el actor parece confundir el alto riesgo y por contera el beneficio especial que se concede por el hecho de que una determinada actividad sea considerada como de alto riesgo, con el riesgo profesional, desconociendo que este último, como bien lo afirma el Ministerio de la Protección Social, se refiere a la protección que se efectúa por los efectos que se pueden ocasionar por un accidente de trabajo o enfermedad profesional. Se trata de un riesgo derivado de la actividad que se desarrolla y para ello el Sistema General de Riesgos Profesionales tiene previsto una cotización diferencial según el mayor o menor riesgo de la actividad. El concepto de alto riesgo, por su parte, está atado a que la labor desarrollada por el trabajador, por las especiales circunstancias que la rodean, hacen que se vea disminuida su expectativa de vida saludable, razón por la cual se hace necesario*

*protegerlo mediante la posibilidad de obtener una pensión de vejez con requisitos menores”.*

En forma adicional a que con el proyecto se está desvirtuando la definición de alto riesgo para vejez, la cual, como se ha señalado, está asociada a la disminución de expectativa de vida saludable, se está generando un problema de desigualdad pues se estaría beneficiando a un grupo específico por tener un riesgo profesional, además de una cobertura de riesgo hoy aplicada únicamente a actividades que generan disminución de la expectativa de vida saludable, lo cual no se ha demostrado para estas actividades y por tanto se configuraría un trato discriminatorio frente a otros trabajadores o servidores, que también desarrollan actividades de alto riesgo profesional.

Por otra parte, tal como está redactado el proyecto deviene en inconstitucional ya que no asegura la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones y por tanto no se ajusta a lo dispuesto en el inciso 1° del Acto Legislativo 01 de 2005, el cual señala:

*“... Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas”.*

Suponiendo que se pudiera demostrar técnicamente que algunas de las actividades dentro del universo que se está considerando incluir en el régimen de alto riesgo impactan los años de vida saludable y que no se trata simplemente de actividades con contingencias que ya están cubiertas por el Sistema General de Riesgos Profesionales, para financiar de los beneficios propuestos se requerirían aportes adicionales a los previstos por el proyecto de ley.

Al respecto, una cuantificación del resultado neto de las condiciones del Régimen de Alto Riesgo propuesto por el Proyecto de ley 079 de 2006, muestra que en el caso de una pensión otorgada con mil semanas de cotizaciones, a la edad de 55 años, y aun habiendo efectuado todo el tiempo la cotización adicional de 10 puntos a cargo del empleador, solo se alcanzaría a financiar una pensión equivalente al 52% de este salario en promedio, es decir, la diferencia con la pensión mínima del 65% no estaría financiada.

Además de lo anterior, en el caso de las pensiones que conservan el Régimen de Transición la porción de la pensión que alcanza a ser financiada con las cotizaciones se reduce en promedio a un 44% del Ingreso Base de Liquidación, lo cual aumentaría el déficit de financiamiento que ocasionaría la aplicación de este proyecto de ley.

Por tanto, se hace necesario completar la financiación de estas prestaciones para no afectar el equilibrio del Sistema, en el caso en que algunas de las actividades se demostrara fueran de alto riesgo para vejez, realizando una cotización adicional no del 10% consignado en el proyecto de ley sino del 16.5% del salario base si se cotizan mil semanas y de 25.5% del salario base en el caso de pensiones de transición para las cuales el requisito de cotización adicional se disminuye a 650 semanas, tema este que también genera una desigualdad como lo señalaremos más adelante.

## 2. Consideraciones presupuestales

Las medidas propuestas por el Proyecto de ley 079 de 2006 implican unos costos adicionales a cargo de la Nación generando un impacto económico indeterminado como quiera que se ordena gasto público sin sujetarse a las normas de carácter orgánico que condicionan la expedición de normas ordinarias en los términos del artículo 151 de la Constitución Política. Precisamente, dentro de las normas orgánicas a las cuales debe sujetarse la expedición de normas ordinarias, se encuentra el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, que dispone:

*Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.*

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de*

*Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso. (...)” (negrilla fuera de texto).*

Según se observa de la lectura de esta disposición, los proyectos de ley que ordenen gasto, así como aquellos que contemplen beneficios tributarios, deben cumplir tres requisitos indispensables derivados de esta disposición:

1. Cuantificación de los costos fiscales, es decir, la determinación en moneda corriente del gasto contenido en el proyecto, la cual debe efectuarse en la exposición de motivos del proyecto y en las ponencias para los debates correspondientes.

2. Determinación de la fuente adicional de ingresos públicos que permita la financiación del gasto estipulado en el proyecto la cual debe definirse en la exposición de motivos del proyecto y en las ponencias para los debates correspondientes y que además asegure la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones.

3. Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la conformidad de los dos primeros puntos con el marco fiscal de mediano plazo, el cual podrá presentarse en cualquier momento del trámite legislativo.

Esta consideración, sumada a lo que establece el Acto Legislativo 01 de 2005 en cuanto a que todos los nuevos beneficios pensionales deben estar financiados es de gran importancia para el correcto trámite de los proyectos de ley que ordenan gasto, en la medida en que si estos no reúnen la totalidad de los anteriores requisitos durante su trámite ante el honorable Congreso de la República, es clara la oposición de estas iniciativas legislativas al artículo 151 de la Constitución Política, disposición esta de la cual se deriva la superior jerarquía de las normas orgánicas (Ley 819 de 2003) frente a las normas ordinarias, de conformidad con lo establecido por la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-892 de 2002, Magistrado Ponente, doctor Alfredo Beltrán Sierra, al precisar que las leyes orgánicas:

*“(...) tienen unas características especiales, entre las que se encuentra que reglamentan plenamente materias que fueron reservadas por la Carta para ser reguladas mediante leyes orgánicas. En virtud de ello y de la importancia que la propia Carta les dio, fueron dotadas una gran estabilidad (sic), que se refleja en las exigencias para su expedición, y se les reconoce, además, una categoría de superioridad en relación con las demás leyes ordinarias. Sobre estas características, la Corte ha expresado una amplia jurisprudencia, pudiéndose citar la contenida en la Sentencia C-579 de 2001, en la que se recordieron estos conceptos así:*

*“(...) deben recordarse brevemente que, dada su naturaleza especial, las leyes orgánicas cuentan con ciertas características particulares; tal y como lo estableció la Corte en la Sentencia C-337 de 1993, estas leyes gozan de una prerrogativa especial, por su posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas. Estas leyes reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política (art. 151) (...) las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan, es decir, según lo dispone la norma constitucional citada, sujetan el ejercicio de la actividad legislativa”<sup>1</sup> (Negrilla fuera de texto).*

En consecuencia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha sido insistente en resaltar la necesidad de dar cumplimiento a lo establecido por el artículo 7° de la Ley 819 durante las diferentes etapas del trámite legislativo, con el fin de evitar que los proyectos de ley se vean afectados por el vicio de constitucionalidad que nos ocupa.

En este orden de ideas, el Proyecto de ley 079 de 2006, no cumple con los requisitos mencionados en materia constitucional, puesto que en el mismo se ordena la financiación y destinación de recursos a cargo de la Nación que implican gasto, a la vez que se genera un desequilibrio financiero del Sistema General de Pensiones, pues se requeriría una cotización del 16.5% del salario base para quienes no estén en transición o del 25.5% para quienes estén en transición tal como se explicó en el punto 1 de este escrito, para evitar ese desequilibrio, teniendo en cuenta que ordena medidas especiales para los servidores que presten sus servicios en el Departamento

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-892 de 22 de octubre de 2002, M. P. Alfredo Beltrán Sierra. Sobre el mismo asunto, ver Sentencias C-089 de 1994, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-423 de 1995, M. P. Fabio Morón Díaz, C-629 de 1996, M. P. Carlos Gaviria Díaz, C-1379 de 2000, M. P. José Gregorio Hernández Galindo, entre otras.

Administrativo de Seguridad, DAS, funcionarios del Cuerpo Técnico de Investigaciones, CTI, de la Fiscalía General de la Nación que cumplen funciones de Policía Judicial, así como los empleados del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, que cumplen funciones médico legales y forenses, entidades estas que se financian con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación.

Respecto de todas estas actividades, no está demostrado que impacten los años de vida saludable de las personas y los riesgos a que se ven avocados son estrictamente profesionales, lo cual como ya se señaló se encuentra cubierto por el Sistema General de Riesgos Profesionales.

Frente al caso puntual del Cuerpo Técnico de Investigaciones de la Fiscalía General de la Nación, CTI, deben tenerse en cuenta las siguientes observaciones:

Se generan costos adicionales para las finanzas del Estado, como consecuencia del incremento de diez (10) puntos en la cotización para pensiones de 6.283 funcionarios del Cuerpo Técnico de Investigaciones CTI, de la Fiscalía General de la Nación, así como la prima especial de riesgo equivalente al 35% de la asignación básica mensual de estos funcionarios.

Según información suministrada por la Fiscalía General de la Nación, los costos totales ascenderían a \$56.752,4 millones a precios de 2007, de los cuales \$40.128,5 millones corresponden al 35% de la prima especial de riesgo y \$16.623,9 millones de diez (10) puntos adicionales en la cotización para pensiones, incluida como factor de cotización el 50% de la prima especial de riesgo según lo propuesto en el proyecto de ley en mención. De no asignarse la prima especial de riesgo equivalente al 35%, los costos adicionales por el incremento en diez (10) puntos la cotización para pensiones, se disminuirían de \$16.623,9 millones a \$12.285 millones. Pero teniendo en cuenta que esa cotización no es suficiente este monto puede fácilmente duplicarse.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que para uso de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República mediante la Ley número 1151 de 2007, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, el Gobierno Nacional, está llevando a cabo el proceso de contratación para efectuar el estudio de modificación de la planta de personal y un modelo organizacional y de gestión, para que la Fiscalía General de la Nación pueda desarrollar eficientemente las competencias asignadas a ese órgano, tras lo cual, cualquier tema de modificación debe considerarse dentro de ese nuevo espacio.

**3. Tiempo de realización de cotizaciones especiales**

Adicionalmente, en el evento de que alguna de las actividades desarrolladas por algunos de los miembros efectivamente de acuerdo con un estudio técnico viera afectada su expectativa de vida saludable, con este proyecto se estaría afectando el principio constitucional de igualdad al exigirse como requisito para obtener la pensión el haber efectuado 650 semanas de cotización especial. Esto viola directamente el principio de igualdad, teniendo en cuenta que el Decreto 2090 de 2003 exige 700 semanas de cotización especial para las actividades de alto riesgo, es decir, un tiempo mayor que el propuesto en el proyecto de ley. Además, el Decreto 2090 de 2003 dispone también que se cumplan las semanas exigidas por la Ley 100 de 1993 y la Ley 797 de 2003 al momento de causarse la pensión, es decir, además de las 700 semanas de cotización especial, deberán incluirse las que falten para cumplir las 1.000, 1.050 ó 1.100 que se exijan en el momento.

Además, tal como está redactado este proyecto de ley se eliminaría en el caso de los funcionarios del DAS el requisito de cumplir con el total de semanas cotizadas al Sistema que son adicionales a las 650 semanas de cotización especial a que se refiere el artículo 2° de la Ley 860 de 2003.

Por lo anterior, con este proyecto de ley se estaría disponiendo requisitos de cotización menos exigentes para los funcionarios del DAS, que los actualmente vigentes para las actividades de alto riesgo.

**4. Iniciativa del proyecto de ley**

De acuerdo con el artículo 154 de la Constitución Política la iniciativa de los proyectos de ley puede provenir del Congreso o del poder ejecutivo según el caso, sobre lo cual establece:

*“Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.*

*No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; ...”* (Se subraya).

Al respecto, el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política dispone:

*“e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública;”*

De lo anterior se desprende que de acuerdo con la Constitución no corresponden a la iniciativa del legislador las materias salariales y prestacionales de los empleados públicos, como es el caso de lo que establece el proyecto de ley de la referencia por lo cual necesariamente este proyecto requiere aval del Gobierno Nacional, el cual no puede otorgarse por las razones expuestas.

**5. Unidad de materia**

En relación con la unidad de materia que corresponde a los proyectos de ley el artículo 158 de la Constitución Política dispone:

*“Artículo 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”.*

Esto es complementado con lo establecido por el artículo 169 de la Carta, en el cual se lee:

*“Artículo 169. El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula:*

*‘El Congreso de Colombia, DECRETA’.*

Esta disposición estaría siendo contrariada si se toma en consideración que algunos contenidos del proyecto de ley no corresponden al título del proyecto, el cual dice:

*“Por el cual se reforma el Régimen de Pensión de Vejez por exposición a alto riesgo a que se refiere la Ley 860 de 2003”.*

Es decir, que no se estaría contemplando la unidad de materia al contener temas salariales como es el caso de la prima especial de riesgo y porque además de los tópicos propios del régimen pensional de alto riesgo busca incluir un nuevo grupo de servidores en la cobertura de ese régimen, e inclusive propone modificaciones al régimen de transición del mismo.

Cordial saludo,

Oscar Iván Zuluaga Escobar,

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Copia: Honorable Senadora Dilian Francisca Toro Torres (ponente).

Honorable Senadora Alexandra Moreno Piraquive (autora).

Honorable Senador Manuel Antonio Virgüez Piraquive (autor).

Honorable Representante Gloria Stella Díaz (autora).

Doctor Emilio Otero Dajud, Secretario General, Senado de la República. Para que obre en el expediente.

**CONTENIDO**

Gaceta número 599 - Martes 27 de noviembre de 2007		
SENADO DE LA REPUBLICA		
PROYECTOS DE LEY		Págs.
Proyecto de ley número 203 de 2007 Senado, por el cual se establece el marco legal de la Seguridad Alimentaria y Nutricional. ....	1	
PONENCIAS		
Informe de ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 31 de 2007 Senado, por el cual se definen normas sobre la Responsabilidad Social y Medioambiental de las empresas y se dictan otras disposiciones. ....	8	
Informe de ponencia para primer debate, Modificaciones formuladas y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 52 de 2007 Senado, por el cual se define la actividad de las compraventas de vehículos usados y se dictan otras disposiciones. ....	11	
Ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 151 de 2007 Senado, por el cual se fortalecen mecanismos de financiación para el micro, pequeño y mediano empresario, se crean las facturas comerciales como títulos valores, y se dictan otras disposiciones. ....	14	
Ponencia para segundo debate y Texto aprobado por la Comisión Primera al Proyecto de ley número 58 de 2007 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 164 de la Ley 23 de 1982. ....	16	
COMENTARIOS		
Comentarios al Proyecto de ley número 079 de 2006 Senado, por el cual se reforma el Régimen de Pensión de Vejez por exposición a alto riesgo a que se refiere la Ley 860 de 2003. ....	18	