



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVII - Nº 115

Bogotá, D. C., martes 8 de abril de 2008

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

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

JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL (E.) DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 200 DE 2007 SENADO, 100 DE 2006 CAMARA

*por medio de la cual se mejora la calidad de vida urbana a través
de la calidad del diésel y se dictan otras disposiciones.*

Alcance y contenido del proyecto

Esta iniciativa que tiene origen en la Cámara de Representantes, ha permitido, no solo en desarrollo de los debates en comisión y plenaria de esa corporación sino a nivel nacional, despertar la conciencia ciudadana alrededor de uno de los mayores problemas que afectan a las grandes ciudades, como es la contaminación ambiental.

Pero si bien, el problema comienza con el desarrollo urbano de las grandes capitales, avanza aceleradamente hacia poblaciones menos densas, a medida que crece el nivel de utilización de vehículos que usan el ACPM (aceite combustible para motores), de origen fósil, que sigue siendo más barato que la gasolina motor, especialmente cuando se trata de mover por las carreteras nacionales las grandes máquinas de transporte de pasajeros y carga.

Ya no solo el problema de las emisiones de los vehículos está afectando la salud de los habitantes de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, sino que la sobresaturación atmosférica comienza a sentirse en ciudades como Pereira, Manizales, e incluso en Sogamoso.

Consideraciones constitucionales y legales

El proyecto de ley busca mejorar las condiciones de vida, especialmente en las áreas urbanas, mediante el desarrollo del derecho establecido en la Constitución Nacional (*Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente...*).

Así mismo la norma le otorga a las autoridades los mecanismos adecuados para procurar que el ambiente no sufra menoscabo por el uso de combustibles inadecuados y por ende que se proteja la salud de los colombianos, por la inhalación de gases tóxicos que disminuyen la calidad del oxígeno.

El artículo 80 de nuestra Carta señala que el *Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución*; además de centralizar en las autoridades la prevención y control de ese deterioro ambiental.

Luego entonces es el Estado, a través de los ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Vivienda, el llamado a buscar los mecanismos

necesarios para garantizar que los combustibles que se distribuyan, mantengan una calidad tal, que garantice la vida y su desarrollo, en las condiciones más óptimas posibles y no hallarse así, incurso en sanciones legales o en la exigencia de reparación de los daños, no solo ambientales sino los que sobrevengan por el deterioro de la vida en las comunidades.

Los colombianos día a día toman mayor conciencia de la necesidad de utilizar combustibles limpios, razón por la cual los alcaldes de las grandes ciudades en conjunción con el Gobierno Nacional, buscan mecanismos para preservar el ambiente y prolongar la expectativa de vida de los habitantes.

Es así como cada vez son más frecuentes las jornadas ecológicas y como se llegó al establecimiento en Bogotá del “Día sin carro”, que en la práctica de nada ha servido, porque al contrario de lo que se suponía, no son los carros particulares los grandes contaminantes sino el transporte público, que en su gran mayoría se mueve con el ACPM.

A partir del 1º (primero) de julio de 2008 comenzará a regir la Resolución 182087 de 2007 de los Ministerios de Ambiente y Minas, que obliga a Ecopetrol y los posibles importadores a reducir la presencia de azufre en el ACPM de 1.000 partes por millón (ppm) a sólo 500 ppm en el área de Bogotá.

La norma no es caprichosa. Es una disposición que busca disminuir la presencia de los óxidos del azufre –formados durante la combustión en los vehículos– en el ambiente porque son contaminantes, pues cuando el vehículo funciona con gasolina los gases emitidos en la atmósfera forman lluvia ácida y cuando trabaja con diésel emiten material particulado.

Otra de las razones es que pretende estar más cerca de los exigentes patrones internacionales.

Actualmente en los países industrializados y con tecnologías automotrices de última generación se permiten sólo 30 ppm de azufre en la gasolina y el diésel.

Aunque Colombia dista bastante de los niveles europeos, no puede señalarse a los combustibles como el único factor que incide en la calidad del aire. Según estudios, el estado mecánico de las máquinas que consumen combustibles provoca un efecto más negativo en el ambiente.

Es justo reconocer que el Gobierno Nacional ha hecho esfuerzos ingentes frente al problema de la contaminación ambiental, razón por la cual el Congreso está obligado a coadyuvar en la búsqueda de soluciones razonables para la limpieza del aire que respiramos. Por eso, el proyecto que nos ocupa, pretende que mientras se concluye el montaje de las plantas de hidrotratamiento, se ordene progresivamente la mezcla del ACPM nacio-

nal que actualmente incluye 4.500 ppm de azufre, con el ACPM importado que nos llega con una baja densidad de azufre (50 ppm), de tal manera que podamos mejorar la calidad del combustible, hasta llegar al punto de calidad previsto por Ecopetrol en el 2010.

Consideraciones Generales

En este contexto general no podemos dejar de lado las consideraciones científicas, respecto de la utilización del ACPM, especialmente cuando este combustible, como el que se produce en Colombia, está sobresaturado por un alto contenido de azufre.

Según informa un equipo de la Universidad de California en Los Angeles (UCLA), una interacción entre las partículas finas halladas en el humo de escape del diésel y los ácidos grasos del colesterol LDL (el “malo”) activa los genes que pueden causar la inflamación de los vasos sanguíneos.

Según un estudio publicado en la edición en línea del 26 de julio de Genome Biology, este proceso acelera la aterosclerosis, una acumulación de depósitos grasos que con el tiempo puede conducir a la obstrucción completa de un vaso sanguíneo.

El mecanismo es una de las maneras claves en las que “las sustancias químicas del humo del diésel afecta el sistema cardiovascular”, aseguró el doctor Andre Nel, jefe de nanomedicina de la Facultad de medicina David Geffen de la UCLA. “Hemos hecho un análisis de los genes que responden a esas sustancias químicas en sinergia con los componentes del colesterol malo”.

El colesterol LDL generalmente se describe como el malo porque tiene que ver con el daño de los vasos sanguíneos, en comparación con el colesterol HDL “bueno”, que previene ese tipo de daño.

En una serie de estudios, los científicos de la UCLA combinaron contaminantes particulados del diésel con ácidos grasos presentes en el colesterol LDL y estudiaron sus interacciones con los radicales libres, moléculas altamente reactivas que pueden dañar las células. Expusieron las células a esta mezcla y luego extrajeron material genético de ellas.

Se halló que los genes que promueven la inflamación celular resultaban altamente activados en esas células. Se sabe bien que la inflamación contribuye a la aterosclerosis.

“La implicación principal de nuestro hallazgo es que para quienes tienen factores de riesgo cardiovasculares como hipercolesterolemia, la exposición simultánea a la contaminación del aire por diésel puede aumentar el daño al aumentar la inflamación del sistema cardiovascular”, aseguró Nel.

El equipo de investigación de la UCLA ahora trabaja para desarrollar una prueba que es una medida de una proteína producida en respuesta a la contaminación del aire, la cual podría ser utilizada para evaluar la seguridad de las personas que trabajan o viven en áreas que tienen distintos niveles de contaminación, dijo.

El trabajo de Nel hace parte importante de una investigación continua sobre los efectos moleculares perjudiciales de la contaminación del aire por diésel y otras fuentes, aseguró el doctor John Balbus, jefe de ciencias de la salud de Environmental Defense, un grupo de vigilancia.

“Ha habido muchos estudios sobre la inflamación”, aseguró Balbus. “Este llega al nivel genético y encuentra un patrón de expresión genética que se relaciona particularmente con los humos de escape del diésel”.

Aunque ese tipo de trabajo de laboratorio ha estado llevándose a cabo durante los últimos cinco a diez años, los estudios epidemiológicos también han hecho más estrecha la relación entre el riesgo cardiovascular y la exposición a los contaminantes, aseguró Balbus. Citó un estudio alemán reciente que halló que vivir cerca de una fuente primaria de contaminación, como una autopista, se relacionaba con una mayor incidencia de aterosclerosis.

“El verdadero problema de consideración sigue siendo que hay muchos miles de motores diésel en equipos de construcción, así como en buses y camiones viejos”, concluyó. “Lo más rentable sería limpiar los motores diésel existentes”.

(Fuentes: Andre Nel, M. D., chief, nanomedicine, University of California, Los Angeles; John Balbus, M.D., chief, health sciences, Environmental Defense, Washington, D.C.; Frank O'Donnell, director, Clean Air Watch, Washington, D. C.; July 26, 2007, Genomic Biology).

Estudio concluido en octubre de 2007

Transporte Público y Contaminación del Aire en Bogotá

Eduardo Behrentz, Ph.D. en Ingeniería y Ciencias Ambientales, docente e Investigador, de la Universidad de los Andes, sostiene que la solución del problema tanto en Bogotá como en las grandes capitales, debería comenzar por mejorar la calidad del combustible.

Afirma que el aspecto ambiental no es tanto sobre calidad del servicio, sino más bien de la externalidad relacionada con el uso del transporte. Cita dos aspectos: el primero de estos se refiere a las emisiones del sistema, que están asociadas al tipo de servicio. Y el otro a las condiciones dentro del vehículo en términos ambientales.

Está el efecto de la humareda que arroja el bus, que ensucia la ciudad y contamina su alrededor. ¿Pero qué pasa con la gente que va por dentro? Si parte de eso entra en la cabina, y al ser esta un espacio cerrado, los niveles son mucho más elevados que por fuera. Si a uno le queda facilísimo dormirse en un bus es un pésimo indicador, así como el que la gente se maree. Seguramente lo que se está respirando dentro es mucho peor que lo de afuera.

“Estamos comenzando a averiguar apenas sobre la calidad ambiental dentro de los habitáculos o cabinas. Eso no está medido, ni cuantificado. Lo que sí tenemos caracterizado más o menos es qué tan altas son las emisiones de los buses”.

En la norma ambiental –Decreto 979 y la resolución 601 de 2006 del Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial– hay unos parámetros que se llaman los “contaminantes criterio”, que son los que se utilizan para definir si la situación está bien o mal.

Cuando se mide la calidad del aire en Bogotá –labor que realiza el Departamento Técnico y Administrativo de Medio Ambiente– y se miran, así sea rápidamente los registros, es inmediatamente notorio que el problema de la ciudad está relacionado al material particulado (partículas inhalables líquidas o sólidas suspendidas en el aire). Ya que las violaciones a los niveles establecidos por la norma son constantes.

Cuando se comparan las diferentes sustancias tóxicas en los niveles típicos que se ven en un centro urbano, es mucho más peligroso el material particulado que los demás contaminantes; de hecho la principal causa de mortalidad infantil en Bogotá es la enfermedad respiratoria aguda; no podemos decir que es precisamente debido al tema de contaminación, pero seguramente hay un componente de este que tiene una parte de esa responsabilidad.

Nuestro sistema legal obliga a las entidades locales a que regulen el aspecto ambiental, pero no le da las herramientas apropiadas. Nuestro diésel es un excelente combustible de muchas maneras, pero tiene problemas con el tipo de emisiones que genera. Eso se puede tratar, pero no se ha hecho en nuestro país por diversas razones.

Entonces el Estado obliga a las autoridades ambientales a hacer un plan de contingencia, pero no le da un diésel de buena calidad. Por eso a la alcaldía le toca hacer un pico y placa ambiental y le toca porque tiene que tomar una medida dramática y de choque por obligación para reducir las emisiones. En cambio si tuviéramos una política de mejora de la calidad del diésel habría al día siguiente 50% de reducción de la contaminación.

Nosotros (grupo de investigación en Ingeniería Ambiental de Los Andes) venimos hablando de la mejora de la calidad de combustible hace muchos años. Han pasado cosas, ha habido avances, pero las medidas de fondo se han aplazado. Algo que estaba previsto para el año 2000, por medio de decretos desde 1993, en este momento está para el 2008 –si no estoy mal–. En dos o tres oportunidades Ecopetrol ha abierto la licitación para solucionarlo pero se echa para atrás por diversas razones. Hoy estamos en cero, no se está haciendo nada al respecto. No estamos poniendo ni un ladrillo para mejorar la calidad del combustible.

¿Cuáles son las características del transporte colectivo actual que más afectan el medio ambiente?

La calidad del diésel. Este sería un combustible excelente si no tuviera azufre; la sobreoferta, porque hay cantidad de buses que no cumplen ninguna función y están contaminando; la congestión que hace menor la velocidad de los vehículos y los hace emitir más y la edad de la flota –por tecnología y deterioro–.

“Si tuviéramos una política de mejora de la calidad del diésel habría al día siguiente 50% de reducción de la contaminación. (...)”

Ciudad de México ya está solucionando el problema, Santiago de Chile aún tiene uno importante pero todos los años avanza un poquito. Nosotros no... Bogotá todos los años empeora, vamos en la tendencia equivocada. Santiago (de Chile) es una ciudad más pequeña y nuestro PIB es más alto que el de Chile. Somos más ricos que ellos entonces por qué acá esas medidas no se pueden tomar.

Considera Behrentz que el uso de combustibles diésel altos en azufre está enfermando a la población infantil de las ciudades colombianas y genera costos enormes a la sociedad. Es más costoso para el país distribuir combustibles de mala calidad que hacer las inversiones necesarias para lograr combustible acordes con nuestra realidad socioeconómica.

La reducción del contenido de azufre en los combustibles diésel, acompañada de tecnologías de control de emisiones, es lo más importante para reducir el nivel de polución en las ciudades.

La implementación de una política de calidad de combustibles contribuirá al desarrollo sostenible de Colombia.

Dada la complejidad de estos retos así como considerando la ineffectividad de los actos normativos del pasado, es indispensable que el Congreso se involucre y resuelva este tema por el bien de los colombianos.

El aire, el humo, el cáncer

El columnista de Semana, Héctor Abad Faciolince, publicó bajo este título, una columna en la cual relata cómo algunas enfermedades como el cáncer han aumentado en algunas ciudades, como consecuencia de la polución y la mala calidad del aire que respiramos.

Dice en su artículo publicado en octubre de 2007:

Los amigos míos se viven muriendo, es el hermoso título de un gran libro de cuentos de un joven escritor colombiano, Luis Miguel Rivas, publicado hace algunos meses en medio del total silencio de este país sin críticos. Este título se me vino a la cabeza al darme cuenta de que, últimamente, las amigas mías se viven enfermando. Y no de cualquier bobada: de cáncer de pulmón, de páncreas, de seno, de laringe... Este año no ha pasado un mes sin que me llamen a darme la mala noticia de que fulana ya no tiene pelo por la quimioterapia, de que Zutana está tratando de terminar un libro antes de morir, de que tal otra quiere que hagamos una reunión para despedirse de todos sus amigos. Cuando no las fulmina una crisis cardíaca.

El motivo más obvio de todos estos males de mis amigas es que los años pasan, nos vamos volviendo viejos, y casi todos ya entramos o estamos al borde de entrar en "la década del cáncer", esos años de terror en que el hilo de la espada de Damocles se vuelve más delgado y parece que está a punto de romperse. Claro, ese motivo es obvio, y la misma vida al acumularse es como una enfermedad que nos va matando. Pero en esta epidemia, la proliferación de ciertos agentes ambientales tiene su buena parte de responsabilidad, y en esta ciudad donde mis amigas se viven enfermando, Medellín, resulta que el nivel de contaminación por humo es uno de los más altos del hemisferio.

La actual administración municipal tiene el mérito (y sobre todo el valor) de haberse atrevido a hacer el diagnóstico. Medellín, encerrada en montañas por los cuatro costados, es una honda batea donde no hay viento que se lleve el humo, donde no hay espacio que se lleve el ruido, donde no hay suficientes parques verdes que purifiquen el aire y nos alejen del tráfico, del ajetreo, las fábricas y el diésel. Sobre todo del diésel.

Publicidad

Lamento tener que usar esta palabra, pero sostengo que Ecopetrol, la empresa más grande y rentable de este país, comete un crimen con Medellín y con casi todas las ciudades de Colombia. Un crimen, porque algo que se ha demostrado a saciedad en muchas partes del mundo, es que los pésimos combustibles como los producidos por ellos, enferman a la gente de cáncer. El dato escueto y desnudo es terrible: **en la mayor parte de Estados Unidos el máximo de "partículas de azufre por millón" (ppm) permitido es de 15. En Europa y en Chile, el límite tolerado se eleva hasta 50. En Bogotá, después de una lucha ambiental de la Alcaldía, han conseguido que Ecopetrol les suministre diésel de 1.200 ppm. Pero en Medellín y en casi todo el resto del país el diésel con que nos envenena Ecopetrol tiene ¡4.500 partículas de azufre por millón! Un crimen.**

Sí, ya sé que están trabajando para resolverlo, que nuestras refinerías tienen decenios de atraso tecnológico, que esto hará más caro el transporte, que para el año de upa están comprometidos a darnos un diésel de 1.200 ppm... Será muy tarde: los amigos míos se viven muriendo, las ami-

gas mías se viven enfermando y todos mis allegados, terminando por mí, vivimos con ojos rojos y con dolor de garganta. El aire encajonado en este Valle del Aburrá es una porquería. Tiene además niveles altísimos de benceno (ese no viene con el diésel sino con la gasolina de Ecopetrol, la extra y la normal). El nivel aceptable de benceno en el aire, según el Ministerio de Salud, es de cinco. En muchas partes de este valle los niveles superan el índice ocho. Se sabe que el benceno (un aditivo de la gasolina) es cancerígeno, y que puede reemplazarse por el menos nocivo tolueno para evitar problemas de salud. Pues bien, nuestras autoridades energéticas no lo hacen, ni los padres de la patria expiden leyes para ponerle límites a la empresa que nos está enfermando, ni a los importadores de motos les importa qué motos traen a Colombia.

Está claro, en este país de asesinatos y secuestros, de paramilitares y guerrilleros, "lo urgente no deja tiempo para lo importante", pero ahora que en Medellín han bajado los homicidios, nos estamos dando cuenta de otros motivos por los que la gente se nos muere antes de tiempo. La muerte es un destino ineluctable. Sin embargo puede postergarse hasta esa única muerte aceptable: la de viejos. Si nos estamos muriendo antes de tiempo, parte de la culpa la tienen no solo las pistolas y los matones, no solo el aguardiente y el tabaco. Buena parte de la culpa la tienen el humo de los carros y de las fábricas que usan el pésimo combustible con que nos está envenenando Ecopetrol.

¿La solución? Refinerías modernas, transporte público con combustible más limpio, peajes electrónicos para el uso de los carros particulares en ciertas calles, prohibición de las motos con motores de dos tiempos. Las soluciones se conocen, pero no hay un gobierno que obligue a tomarlas. Viven muy ocupados, peleando a los alaridos con la oposición. Y mientras tanto los amigos suyos, y los míos, se viven muriendo.

Bogotá respira el peor aire del país

En febrero de 2008 el diario *El Tiempo* publicó un informe en el cual señala que la capital colombiana, pese a medidas y campañas, ha mantenido en los últimos siete años las más altas concentraciones de PM10 o material particulado (hollín y humo, básicamente) del país, que es altamente nocivo para la salud.

Los promedios anuales de PM10 en Bogotá han llegado a los 130 microgramos por metro cúbico, cuando el límite nacional fue fijado en 70 y el parámetro internacional para no poner en riesgo la salud es de 50.

Por si fuera poco, Bogotá presenta también las más altas concentraciones de partículas de polvo suspendidas en el aire, que se levanta por culpa de vías destapadas o con huecos, entre otras razones, en este terreno el promedio anual de Bogotá es de 180 microgramos por metro cúbico.

Medellín ocupa el segundo lugar de las ciudades del país con el aire más contaminado por PM10 (60 microgramos por metro cúbico en promedio anual, pero con pocos vientos), seguido de Nemocón (Cundinamarca) y Ráquira (Boyacá).

El diario bogotano explica cómo 31 mil niños se enfermaron de afecciones respiratorias agudas, solo en el 2007 como consecuencia de las emisiones de los vehículos movidos por ACPM.

El mismo informe señala que el Estado paga anualmente un billón y medio de pesos por la atención de enfermedades respiratorias como consecuencia de la contaminación del aire.

En un segundo informe del mismo diario, se hace una semblanza de la situación generada por la movilización de 20 mil buses, busetas, colectivos y transporte de carga en Bogotá.

Dice el artículo que el diésel que mueve a estos vehículos, es de pésima calidad con 1.200 ppm y el que se emplea en el resto de Colombia es 3,5 veces peor de 4.200 ppm.

Expresa el informe que la gravedad del asunto está en que el diésel es el principal causante de la alta contaminación del aire.

Conclusiones

En este orden de ideas, es claro que la utilización del diésel está generando un grave problema de salud pública en Colombia, por cuanto la calidad de producción de diésel de bajo contenido de azufre es mínima con relación al consumo general.

Ello obliga a tomar medidas inmediatas como la de utilizar mezclas especiales de manera progresiva, combinando el ACPM nacional (de mala calidad) con el ACPM importado (de buena calidad de 50 ppm), de tal manera que se reduzcan los niveles de contaminación ambiental, hasta lle-

gar al punto de calidad óptimo de producción con las nuevas plantas de hidrotratamiento que solo estarán listas a finales de 2010.

En el proyecto de ley que pongo a consideración de los honorables Senadores, he tenido en cuenta la Resolución 182087 de diciembre 17 de 2007 de los Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y de Minas y Energía, otorgándoles el respaldo necesario para que esta resolución se convierta en Ley de la República.

En consecuencia, propongo el siguiente pliego de modificaciones al proyecto de ley de la referencia:

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto original del parágrafo del artículo 1°:

Para tal efecto los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o cualquier entidad que las remplace en las funciones referentes a la calidad de combustibles, deberán expedir la reglamentación que conduzca a mejorar la calidad del diésel de acuerdo con las calidades mínimas y los plazos máximos en las siguientes gradualidades, cuyo objeto es alcanzar los estándares internacionales: para Bogotá, hasta 1.200 partes por millón (ppm) a 1° de julio de 2007, hasta 500 partes por millón a 1° de julio de 2008 (ppm), hasta 500 partes por millón (ppm) a 31 de diciembre de 2009 y hasta llegar un máximo de 50 partes por millón de azufre a 31 de diciembre de 2010 para los SITM (Sistemas Integrados de Transporte Masivo), incluidos todos los sistemas de transporte público de pasajeros con radio de acción metropolitana, distrital. Para los demás usos 50 partes por millón de azufre a 31 de diciembre de 2012.

Para el resto del país hasta 4.000 partes por millón (ppm) a 1° de julio de 2007, hasta 3.000 partes por millón (ppm) a 1° de julio de 2008, hasta 2.500 partes por millón (ppm) a 31 de diciembre de 2009 y hasta llegar un máximo de 50 partes por millón de azufre a 31 de diciembre de 2010 para los SITM (Sistemas Integrados de Transporte Masivo), incluidos todos los sistemas de transporte público de pasajeros con radio de acción metropolitana, distrital o municipal. Para los demás usos 50 partes por millón de azufre a 31 de diciembre de 2012.

Texto propuesto por el honorable Senador Hugo Serrano Gómez:

Para tal efecto los Ministros de Minas y Energía y del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o cualquier entidad que los reemplace en las funciones referentes a la calidad de los combustibles, deben expedir la reglamentación que conduzca a mejorar la calidad del diésel, mediante la disminución progresiva de los niveles de azufre hasta alcanzar los estándares internacionales de 50 partes por millón (ppm), así:

En Bogotá, para los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM), incluidos todos los sistemas de transporte masivo público de pasajeros con radio de acción metropolitana, distrital o municipal, se exige utilizar diésel de 500 ppm a partir del 1° de julio de 2008, y a partir del 1° de enero de 2010 se utilizará diésel de 50 ppm.

Para los demás usos se utilizará diésel de 500 ppm hasta el 31 de diciembre de 2012, cuando se comenzará a utilizar diésel de 50 ppm.

Para el resto del país, para los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM), incluidos todos los sistemas de transporte público de pasajeros con radio de acción metropolitana y distrital, se utilizará diésel de 3.000 ppm a partir del primero de julio de 2008, y a partir del 1° de enero de 2009 se utilizará diésel de 2.500 ppm; a partir del 1° (primero) de enero de 2010 se utilizará diésel de 50 ppm.

Para los demás usos, desde diciembre 31 de 2010 se utilizará diésel de 500 ppm, hasta el 31 de diciembre de 2012 cuando comenzará a utilizarse diésel de 50 ppm.

Justificación:

Como se puede observar en el texto propuesto, hemos tomado en cuenta el mejoramiento de la calidad del diésel tanto en Bogotá como en el resto de ciudades, por considerar que es todo el país el que se debe beneficiar con el uso de un combustible limpio no contaminante.

Así mismo se le da la posibilidad al Gobierno, a través de los entes correspondientes, para que procedan a efectuar “mezclas” del combustible diésel en la proporción y los plazos, muchos de ellos convenidos con las autoridades locales en las principales ciudades del país, hasta llegar a la óptima calidad de 50 ppm en 2010, cuando estará funcionando en un ciento por ciento la planta de hidrotratamiento en Barrancabermeja.

Del texto original se eliminó el plazo correspondiente a 2007 y lo concerniente al primer semestre de 2008.

Texto original del artículo 2°:

Los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o cualquier entidad que las remplace en las funciones referentes a la calidad de combustibles, reglamentarán de acuerdo con sus competencias lo establecido en la presente ley. Por su parte el Ministerio de Minas y Energía o quien a futuro asuma las funciones respecto a la calidad de combustibles será la encargada de establecer las sanciones a los agentes de la cadena de distribución de combustibles que produzcan, importen, almacenen o distribuyan combustibles diésel que no cumplan con lo establecido en la presente ley.

Texto propuesto por el honorable Senador Hugo Serrano Gómez:

Los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o cualquier entidad que las reemplace en las funciones referentes a la calidad de combustibles, reglamentarán de acuerdo con sus competencias lo establecido en la presente ley. Por su parte el Ministerio de Minas y Energía o quien a futuro asuma las funciones respecto a la calidad de combustibles será la encargada de fixar las sanciones a los agentes de la cadena de distribución de combustibles que produzcan, importen, almacenen o distribuyan combustibles diésel que no cumplan con lo establecido en la presente ley.

Justificación:

Se cambia la palabra establecer por fixar de tal manera que haya más fuerza en la expresión referente a las sanciones a quienes violen las normas establecidas.

Texto original del artículo 3°:

Para la implementación de la presente ley establécense los siguientes plazos: Tres (3) meses a partir de la vigencia, para que el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en conjunto o individualmente expidan la regulación técnica, ambiental y el régimen sancionatorio conducente a dar cumplimiento a lo establecido en el parágrafo del artículo primero de esta ley.

Texto propuesto por el honorable Senador Hugo Serrano Gómez:

Para la implementación de la presente ley establécense los siguientes plazos: **Seis (6) meses** a partir de su vigencia, para que el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en conjunto o individualmente expidan la regulación técnica, ambiental y el régimen sancionatorio conducente a dar cumplimiento a lo establecido en el parágrafo del artículo 1° de esta ley.

Justificación:

El plazo convenido en el texto original (tres meses) del proyecto es, a mi entender, muy corto, por lo cual debe señalarse un término más amplio para que los funcionarios respectivos puedan ser más precisos en la normatividad.

Texto Original del artículo 4°:

Las sanciones que serán impuestas por el Ministerio de Minas y Energía o la entidad que la reemplace en sus funciones, por el incumplimiento con la calidad mínima en el combustible diésel establecida en la presente ley, a los agentes de la cadena como: refinador, importador, almacenador, distribuidor mayorista, transportador, distribuidor minorista y gran consumidor, serán:

- Multas que irán de 1.000 a 10.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- Suspensión hasta por un (1) año en el ejercicio de la actividad.
- Terminación y cancelación definitiva de la autorización para desarrollar actividades en todo el territorio nacional.

Texto propuesto por el honorable Senador Hugo Serrano Gómez:

Las sanciones **a imponer** por el Ministerio de Minas y Energía o la entidad que la reemplace en sus funciones, por el incumplimiento con la calidad mínima en el combustible diésel establecida en la presente ley, a los agentes de la cadena como: refinador, importador, almacenador, distribuidor mayorista, transportador, distribuidor minorista y gran consumidor, serán:

a) Para los refinadores e importadores de ACPM multas que irán de 50 mil a 100 mil smlmv (salarios mínimos legales mensuales vigentes);

b) Para los almacenadores, distribuidores mayoristas, distribuidores minoristas, transportadores y grandes consumidores, multas que irán de 10 mil a 50 mil smlmv (salarios mínimos legales mensuales vigentes);

c) Se podrá suspender a los infractores, en cualquier caso, hasta por un año en el ejercicio de su actividad;

d) A los infractores reincidentes se les podrá cancelar definitivamente la autorización para ejercer actividades relacionadas con el uso y manejo del ACPM en todo el territorio nacional.

Justificación:

El daño que se les hace a los ciudadanos con la contaminación ambiental es muy grande, por lo cual la sanción debe ser proporcional al ingreso de las personas naturales o jurídicas involucradas en el problema.

Con estas multas se dan las señales a la ciudadanía de que los proyectos en marcha tendrán que entrar en funcionamiento dentro de los plazos señalados.

Tomando en cuenta las modificaciones propuestas al proyecto original, presento la siguiente

Proposición:

Dese primer debate al Proyecto de ley número 200 de 2007 Senado, 100 de 2006 Cámara, por medio de la cual se mejora la calidad de vida urbana a través de la calidad del diésel y se dictan otras disposiciones", incluyendo las modificaciones propuestas.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 200 DE 2007 SENADO, 100 DE 2006 CAMARA

por medio de la cual se mejora la calidad de vida urbana a través de la calidad del diésel y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Con el propósito de mejorar la calidad de vida urbana y garantizar el derecho constitucional al goce de un ambiente sano, declárese de interés público colectivo, social y de conveniencia nacional, la producción, importación, almacenamiento y distribución de combustibles diésel, que minimicen el impacto ambiental negativo y que su calidad se ajuste con los parámetros usuales de calidad internacional.

Parágrafo. Para tal efecto los Ministros de Minas y Energía y del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o cualquier entidad que los reemplace en las funciones referentes a la calidad de los combustibles, deben expedir la reglamentación que conduzca a mejorar la calidad del diésel, mediante la disminución progresiva de los niveles de azufre hasta alcanzar los estándares internacionales de 50 partes por millón (ppm), así:

En Bogotá, para los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM), incluidos todos los sistemas de transporte masivo público de pasajeros con radio de acción metropolitano, distrital o municipal, se exige utilizar diésel de 500 ppm a partir del 1° de julio de 2008 y, a partir del 1° de enero de 2010 se utilizará diésel de 50 ppm.

Para los demás usos se utilizará diésel de 500 ppm hasta el 31 de diciembre de 2012, cuando se comenzará a utilizar diésel de 50 ppm.

Para el resto del país, para los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM), incluidos todos los sistemas de transporte público de pasajeros con radio de acción metropolitano y distrital, se utilizará diésel de 3.000 ppm a partir del 1° de julio de 2008 y, a partir del 1° de enero de 2009 se utilizará diésel de 2.500 ppm; a partir del 1° (primero) de enero de 2010 se utilizará diésel de 50 ppm.

Para los demás usos, desde diciembre 31 de 2010 se utilizará diésel de 500 ppm, hasta el 31 de diciembre de 2012 cuando comenzará a utilizarse diésel de 50 ppm.

Artículo 2°. Los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o cualquier entidad que las reemplace en las funciones referentes a la calidad de combustibles, reglamentarán de acuerdo con sus competencias lo establecido en la presente ley. Por su parte el Ministerio de Minas y Energía o quien a futuro asuma las funciones respecto a la calidad de combustibles será la encargada de **fixar** las sanciones a los agentes de la cadena de distribución de combustibles que produzcan, importen, almacenen o distribuyan combustibles diésel que no cumplan con lo establecido en la presente ley.

Artículo 3°. Para la implementación de la presente Ley establézcanse los siguientes plazos: **Seis (6) meses** a partir de su vigencia, para que el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, en conjunto o individualmente expidan la regulación técnica, ambiental y el régimen sancionatorio conducente a dar cumplimiento a lo establecido en el parágrafo del artículo 1° de esta ley.

Parágrafo. Las regulaciones que expidan las autoridades mencionadas en este artículo, deberán tener en cuenta los estándares internacionales, y se implementarán y aplicarán iniciando por Bogotá, D. C. y los centros con mayor densidad de población y contaminación atmosférica. Así mismo deberán establecer un mecanismo de verificación semestral del cumplimiento progresivo de lo establecido en la reglamentación de esta ley.

Artículo 4°. Las sanciones a **imponer** por el Ministerio de Minas y Energía o la entidad que la reemplace en sus funciones, por el incumplimiento con la calidad mínima en el combustible diésel establecida en la presente ley, a los agentes de la cadena como: refinador, importador, almacenador, distribuidor mayorista, transportador, distribuidor minorista y gran consumidor, serán:

e) Para los refinadores e importadores de ACPM multas que irán de 50 mil a 100 mil smlmv (salarios mínimos legales mensuales vigentes);

f) Para los almacenadores, distribuidores mayoristas, distribuidores minoristas, transportadores y grandes consumidores, multas que irán de 10 mil a 50 mil smlmv (salarios mínimos legales mensuales vigentes);

g) Se podrá suspender a los infractores, en cualquier caso, hasta por un año en el ejercicio de su actividad;

h) A los infractores reincidentes se les podrá cancelar definitivamente la autorización para ejercer actividades relacionadas con el uso y manejo del ACPM en todo el territorio nacional.

Parágrafo. Para la imposición de las anteriores sanciones el Ministerio de Minas y Energía deberá observar el procedimiento sancionatorio establecido por dicha entidad y el principio de la proporcionalidad de la sanción; la naturaleza, efectos, circunstancias y daño probable de la conducta a sancionar; así como los principios del debido proceso que rigen las actuaciones administrativas.

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

Presentado por,

Hugo Serrano Gómez
Senador de la República.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 074 DE 2007 SENADO, 164 DE 2006 CAMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los treinta (30) años de actividades académicas de la Universidad Popular del Cesar y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., abril 3 de 2008

Doctor:

Alfredo Rocha Rojas

Secretario de la Comisión Cuarta

Senado de la República

En atención al encargo que me hiciese la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta Senado. En el sentido de rendir Ponencia para primer debate al Proyecto de ley 074 de 2007 Senado, 164 de 2006 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a los Treinta (30) años de Actividades Académicas de la Universidad Popular del Cesar, y se dictan otras disposiciones cuyo texto definitivo aprobado por la Plenaria de la Cámara en la sesión del treinta y uno (31) de julio del año 2007 en el siguiente:

Texto definitivo aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 164 de 2006 de Cámara, por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los treinta (30) años de actividades académicas de la universidad popular del cesar, y se dictan otras disposiciones. Aprobado en segundo debate en la sesión plenaria de la honorable Cámara del día 31 de julio de 2007, según consta en el Acta 062, previo su anuncio el día 25 de julio de 2007, según Acta 061.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Efemérides de la Universidad Popular del Cesar*. La Nación se asocia a la celebración de los treinta (30) años de actividades académicas de la Universidad Popular del Cesar.

Parágrafo. La Nación reconoce las labores desarrolladas por la Universidad Popular del Cesar en la formación humanista, adelantada en forma paciente y valerosa por sus directivos, docentes, egresados, estudiantes, empleados administrativos, convirtiéndola en una de las más importantes de la Costa Atlántica.

El artículo 2° del Proyecto de ley número 164 de 2006 Cámara, quedará así:

Artículo 2°. A partir de la promulgación de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 339, 341 y 345 de la Constitución Política, se autoriza al Gobierno Nacional para incluir dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones presupuestales que se requieran y/o impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, para vincularse a la conmemoración de la Universidad Popular del Cesar, así como la ejecución de obras de infraestructura en las diferentes sedes de la Universidad, relacionadas con el cumplimiento de las condiciones mínimas y estándares de calidad exigidos por el Ministerio de Educación Nacional a las Universidades Colombianas, tales como:

Sede Central**Infraestructura física**

- Adecuación y dotación Biblioteca Central Primer Piso
- Adecuación y dotación Biblioteca Central Segundo Piso- Sala Virtual
- Construcción de cuatro (4) bloques académicos.
- Construcción Edificio Administrativo.
- Construcción Teatro Auditorio.
- Construcción Area de Servicios Generales
- Construcción Cancha Multifuncional con Graderías
- Construcción de Parqueaderos
- Mantenimiento de Infraestructura Física.

Sede Aguachica

- Construcción Bloque Laboratorios (A y B)
- Construcción Sala de Informática
- Construcción Bloque de Aulas (10 Salones)
- Construcción y Dotación Planta Piloto para el Programa de Ingeniería Agroindustrial.
- Construcción y Dotación de los Laboratorios de Física y Química.
- Dotación de Recursos Bibliográficos y de Hemeroteca
- Dotación de Muebles y Enseres, Equipos de Oficina y Otros.
- Levantamiento y Construcción de las paredes de las instalaciones de la seccional
- Construcción de dos (2) aulas para laboratorios de ciencias básicas y dotación de las mismas
- Construcción y Adecuación del Polideportivo (Cancha Múltiple)
- Compra de Equipos para la Sala de Audiovisuales
- Adquisición de 2 buses para la Seccional

Parágrafo. Mediante la presente ley se autoriza la dotación general y la infraestructura informática para la sede central y la sede de Aguachica de la Universidad Popular del Cesar.

Parágrafo. El costo total y la ejecución de las obras sociales de interés general señaladas anteriormente se financiarán con recursos del Presupuesto Nacional. Para los fines aquí previstos, se deberán tener en cuenta los recursos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 3°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición.

En virtud del mandato conferido me permito someter a consideración como resultado del análisis y el estudio de dicho Proyecto de ley 074 de 2007 Senado, 164 de 2006 Cámara los siguientes aspectos:

1. Consideraciones generales

La Universidad Popular del Cesar tiene el reconocimiento social de la comunidad académica nacional y local, y se ha ganado el prestigio en sus

ejecutorias en bien de la región del Norte de Colombia. Este viene siendo considerado como el primer centro de educación superior del departamento del Cesar y como Institución que forma a la juventud cesarense capacitándola para cumplir con las función profesional, investigativas y de servicio social que requiere el país, y trabajar por la creación, el desarrollo y la transmisión del conocimiento en todas sus formas y expresiones.

En la actualidad la Universidad Popular del Cesar se encuentra comprometida con los procesos de autoevaluación y acreditación Institucional del país, que sin duda la situarán como un ente de educación superior en su zona de influencia.

A pesar del empeño de sus directivas y de todos los demás estamentos que la conforman, en brindar el más alto nivel de educación superior en la región, hay un conjunto de situaciones que han venido afectando el crecimiento y la eficacia de la Universidad, entre otros, la crisis social y económica que vive el departamento del Cesar como consecuencia de un alto grado de desempleo y de recesión económica, ha generado una deserción en la población estudiantil ya que ni los padres de familia cuentan con ingresos suficientes para garantizar el derecho fundamental de acceder a la educación superior.

Por otra parte las transferencias que recibe del Gobierno Nacional no son suficientes para el mejoramiento de la infraestructura para ofrecer un servicio eficiente y una educación de calidad a los estudiantes que ahí ingresan que en su mayoría, estratos 1 y 2.

Lo anterior ha impedido que la universidad no solamente pueda tener un mejoramiento de su planta física y docente sino también no ha habido inversión en la formación de alta calidad para los docentes ofreciéndoles maestrías, posgrados y doctorados en las diferentes áreas del conocimiento.

Si bien es cierto que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación y su Viceministro de Educación Superior, ha venido haciendo ingentes esfuerzos, se hace necesario que el Gobierno Nacional apoye este Proyecto de ley apropiando las partidas necesarias para su fortalecimiento Institucional.

2. Análisis del proyecto y viabilidad jurídica

Esta iniciativa legislativa tiene fundamento constitucional en el artículo 154 de la Constitución Política, que reza: “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”.

Respecto a este tipo de iniciativas parlamentarias, la honorable Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes Sentencias, entre otras, la Sentencia C-343 de 1995, precisó: “El Principio de Iniciativa Legislativa”.

“La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva a modificación o adición del Presupuesto General de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la Ley Anual de Presupuesto de las partidas necesarias para entender esos gastos”. (Subrayado fuera de texto).

Las leyes que decreten gasto público e inversión no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y por lo tanto no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros, para proponer la referida ley y sus materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el presupuesto corresponde al Gobierno Nacional.

Analizando el proyecto en materia de gasto público, vemos que como está redactado el artículo 2°, es jurídicamente viable, puesto que la Corte Constitucional en varias sentencias ha sostenido que el Congreso por su propia iniciativa puede aprobar leyes que tengan la virtualidad de generar gasto público, siempre que no conlleve un mandato imperativo al Ejecutivo y por el contrario “autorícese al Gobierno” o “el Gobierno podrá destinar”, si se ajusta a las previsiones constitucionales.

No obstante lo anterior, en el panorama jurídico de estos proyectos aparecen nuevas exigencias a partir de la Ley 819 de 2003, que han limitado sustancialmente. En efecto, en uno de los apartes del artículo 7° de la ley mencionada se establece “...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”. De manera que

se hace necesario contemplar dichas consideraciones en materia fiscal, relación que se desarrolla en el siguiente numeral.

3. Impacto Fiscal

Las inversiones que requiere la Universidad del Cesar para mejorar su infraestructura se requiere para mejorar la calidad de la educación pública de cincuenta y cinco mil millones de pesos (\$55.000.000.000), monto que permitirá a la institución salir de la crisis en que se encuentra, superar su déficit de tesorería y optimizar la calidad de sus programas académicos.

El costo fiscal o el valor de los gastos nuevos frente a normas anteriores que se presenta en este caso es transitoria y su impacto económico se ha estimado de acuerdo con las necesidades de infraestructura y formación docente contenidas en el proyecto.

En virtud de lo anterior considero de importancia suprema que este congreso y en particular la Comisión Cuarta del Senado entre a considerar las modificaciones propuestas al texto original aprobado por la Cámara de Representantes en la Sesión Plenaria del día treinta y uno (31) de julio del 2007. Modificaciones todas de forma, con la finalidad de darle mayor coherencia a dicho proyecto y de esta manera conseguir que el Gobierno Nacional pueda comprometerse efectivamente en el mejoramiento de las condiciones físicas de la Universidad Popular del Cesar, así como también en la materialización de las inversiones que propendan en el mejoramiento de la calidad de la educación que imparte este importante Centro de Educación Superior de la Costa Caribe Colombiana.

TEXTO DEFINITIVO PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 074 DE 2007 SENADO, 164 DE 2006 CAMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los treinta (30) años de actividades académicas de la Universidad Popular del Cesar y se dictan otras disposiciones.

“El Congreso de Colombia Decreta”:

Artículo 1º. La Nación se asocia a la celebración de los treinta (30) años de existencia jurídica de la Universidad del Cesar y exalta las virtudes de sus directivas, profesores, estudiantes y egresados.

Artículo 2º. El Gobierno podrá destinar del Presupuesto General de la Nación una suma no inferior a cincuenta y cinco mil millones de pesos (\$55.000.000.000) moneda corriente, para el cumplimiento de la presente ley.

De conformidad con el régimen legal vigente se autoriza al Gobierno Nacional para que se vincule a la conmemoración de los 30 años de la Universidad Popular del Cesar, mediante la apropiación de las partidas necesarias para financiar los siguientes proyectos de inversión:

Sede Central:

- a) Construcción y dotación de laboratorio para experimentación académica;
- b) Adecuación y dotación Biblioteca;
- c) Construcción y dotación de plataforma computacional integral para mejoramiento de los procesos administrativos, de seguridad e impartir la educación virtual;
- d) Construcción de cuatro (4) bloques académicos;
- e) Construcción Edificio Administrativo;
- f) Construcción Teatro Auditorio;
- g) Construcción Area de Servicios Generales;
- h) Construcción y Adecuación de un Polideportivo (Cancha Múltiple);
- i) Construcción de Parquederos;
- j) Mantenimiento de Infraestructura Física;
- k) Formación de alta calidad docente.

Sede Aguachica:

- a) Construcción y dotación de laboratorios para experimentación académica;
- b) Construcción Bloque Laboratorios (A y B);
- c) Construcción y dotación de plataforma computacional integral para mejoramiento de los procesos administrativos, de seguridad e impartir la educación virtual;
- d) Construcción Bloque de Aulas;
- e) Construcción y Dotación Planta Piloto para el Programa de Ingeniería Agroindustrial;

- f) Construcción y dotación de laboratorio para experimentación académica;
- g) Dotación de Recursos Bibliográficos y de Hemeroteca;
- h) Dotación de Muebles y Enseres, Equipos de Oficina y Otros;
- i) Construcción del cerramiento de la seccional;
- j) Construcción y Adecuación de un Polideportivo (Cancha Múltiple);
- k) Compra de Equipos para la Sala de Audiovisuales;
- l) Adquisición de 2 buses para la Seccional;
- m) Formación de alta calidad docente.

Artículo 3º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La Universidad Popular del Cesar inició sus labores en el año de 1973, por medio del Decreto 050 de 1973, con el nombre de ITUCE (Instituto Tecnológico del Cesar). Posteriormente viendo la necesidad imperiosa de tener un Alma Máter, que cubriera las demandas educativas de la comunidad, pues se fueron abriendo espacios educativos para los jóvenes, el ITUCE fue transformado y convertido en Universidad en el año de 1993, mediante Ley 34 de 1993 y reglamentada por medio de la Resolución 03272 del 25 de junio de 1993, dándosele reconocimiento institucional como universidad, para satisfacción de los cesarenses.

La Universidad Popular del Cesar actualmente ofrece a los estudiantes variados programas académicos que facilitan el acceso a ellos y permiten que las personas que culminan sus estudios secundarios, no se desplacen del departamento para otras regiones, sino que puedan adelantar sus estudios superiores cerca del lugar de origen. Los programas que ofrece la Universidad, están íntimamente relacionados con el quehacer de los habitantes de nuestra región y es por ello, que a nivel de pregrado, se cuenta con áreas relacionadas con: Ciencias Administrativas, Contables y Económicas, Ingeniería y Tecnológicas, Ciencias de la Salud, Ciencias de la Educación, Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.

Conforme a lo anterior la Universidad Popular del Cesar, cuenta con las siguientes facultades: Administración de Empresas, Administración de Comercio Internacional, Contaduría Pública, Economía, Ingeniería de Sistemas, Ingeniería Agroindustrial, Ingeniería Ambiental y Sanitaria, Ingeniería Electrónica, Enfermería Superior, Microbiología, Instrumentación Quirúrgica, Matemáticas y Física, Matemáticas e Informática, Lengua Castellana e Inglés, Ciencias Naturales y Educación Ambiental, Derecho, Sociología; y la de Arte y Folklore.

A nivel de postgrado se cuenta con los siguientes programas: Especialización en Seguridad Social en Convenio con la Universidad Nacional de Colombia, Especialización en Instituciones Jurídicas Penales en Convenio con la Universidad Nacional de Colombia, Especialización en Salud Ocupacional en Convenio con la Universidad del Norte, Especialización en Gerencia en Salud, Especialización en Sistema de Calidad y Auditoría en Servicios de Salud, Especialización en Salud Familiar, Especialización en Gerencia de Negocios Internacionales, Especialización en Revisoría Fiscal y Auditoría Externa en Convenio con la Universidad UNAB, Especialización en Gerencia de Mercadeo en Convenio con la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Especialización en Interventoría de Proyectos de Ingeniería en Convenio con la Universidad del Norte, Especialización en Diseño y Evaluación de Proyectos en Convenio con la Universidad del Norte, entre otros.

En sus comienzos la Universidad Popular del Cesar, inicia sus actividades académicas ofreciendo los siguientes programas: Ciencias Administrativas y Contables que agrupa los programas de Administración de Empresas y Contaduría Pública; Ciencias de la Educación con Matemáticas y Física; Ciencias de la Salud con Enfermería, al principio había trece (13) profesores, cuarenta (40) administrativos y una población estudiantil de noventa y cuatro (94) estudiantes.

Del año 1993 a 1994 la población estudiantil aumentó de 2.704 a 3.080 estudiantes, debido a la apertura educativa. Para esa misma fecha la planta de personal de docentes es de 108 y la de administración de 71 cargos.

A finales del año 1997 se realizó una reestructuración administrativa, con una estructura orgánica moderna que permite flexibilidad a las dependencias para la prestación de servicios y apoyo a toda la Institución, y la planta de personal administrativo aumentó en 29 cargos, es decir, de 71 pasa a 100 cargos. En el año 1998 se implantaron las siguientes carre-

ras para satisfacer las necesidades de demanda académica. Los Programas son: Ingeniería de Sistemas, Comercio Internacional, Derecho, Instrumentación Quirúrgica, Licenciaturas en Idiomas Modernos, en Matemáticas con énfasis Informática o Estadística, Licenciaturas en Ciencias Naturales y Medio Ambiente. Así los bachilleres provenientes de departamentos del Magdalena, Guajira, Cesar y Sur del Bolívar, ya no tendrán que trasladarse a otras zonas del país.

La Universidad Popular de Cesar haciendo presencia en los municipios de Chimichagua, Tamalameque y Maicao con el programa de Contaduría Pública en nivel de pregrado modalidad presencial. La Universidad se ha involucrado en el desarrollo educativo, social, económico y cultural de estas regiones, ya que inicia su etapa de proyectarse a las comunidades con el fin de atender las necesidades educativas de los cesarenses y los departamentos circunvecinos.

Pese a las múltiples actividades académicas que desarrolla la Universidad Popular del Cesar, no se cuenta con el personal suficiente para el cumplimiento de las mismas, y en tal sentido se debe propender a través de la presente ley a: A la Construcción de salones de clases, al Levantamiento y construcción de las paredes para cercar las instalaciones de la Seccional, a la Construcción de dos (2) aulas para laboratorios de Ciencias Básicas y dotación de las mismas, a la Construcción y adecuación del Polideportivo (Cancha Múltiple), a la Ampliación Sala de Informática, a la Compra de Equipos para la Sala de Audiovisuales, a la Adquisición de 2 buses para la Seccional, a la Adquisición de una Planta Piloto para Ingeniería agroindustrial, a la implementación del Sistema de Selección, vinculación y eva-

luación del desempeño del Talento Humano, al Desarrollo Profesional, implementación de la Integración Institucional, a la Creación de la planta docente de la Seccional de Aguachica, a la implementación del Sistema de Reconocimiento e incentivos al personal Administrativo, implementación de la Atención a las áreas de Protección y Seguridad Social del Talento Humano, a la Ampliación de los servicios de Bienestar Universitario, y a la Formación y Capacitación del Personal Administrativo, entre otras.

Afianzar el desarrollo de la Universidad Popular del Cesar y la Nación, asociarse a la celebración de los 30 años de actividades académicas, es más que necesario, pues a través de los programas que ofrece el Alma Máter a la comunidad del departamento del Cesar y a los departamentos circunvecinos, educando a los jóvenes y proyectándoles para el futuro, es más que un reconocimiento para dicha institución educativa.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores someto a consideración de ustedes honorables Senadores la proposición siguiente:

Proposición

En virtud de las consideraciones anteriores propongo a los honorables miembros de la Comisión Cuarta del Senado aprobar en primer debate el **Proyecto de ley 074 de 2007 Senado, 164 de 2006 Cámara con las modificaciones sugeridas.**

Atentamente,

Alvaro Antonio Ashton G.
Senador de la República

CONCEPTOS

CONCEPTO DEL MINISTRO DE PROTECCION SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NUMERO 157 DE 2007 SENADO

por la cual se dictan medidas de protección a las víctimas de violaciones de la legislación penal, de normas internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario perpetradas por grupos armados al margen de la ley.

Dependencia 10000

Bogotá, D. C., 4 de abril de 2008

Doctor

EMILIO OTERO DAJUD

Secretario

Honorable Senado de la República

Ciudad.

Asunto: Proyecto de ley número 157 de 2007 Senado, *por la cual se dictan medidas de protección a las víctimas de violaciones de la legislación penal, de normas internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario perpetradas por grupos armados al margen de la Ley.*

Señor Secretario:

Cursa en la Plenaria del honorable Senado de la República la iniciativa legislativa citada en el asunto de la referencia, la cual se encuentra pendiente de rendir ponencia en segundo debate, en consecuencia, consideramos oportuno dar a conocer el concepto institucional desde la perspectiva del Sector de la Protección Social, el cual se elaboró tomando como documento base el texto aprobado en primer debate por la Comisión Primera de Senado contenido en el Acta número 25 del 11 de diciembre de 2007.

I. Análisis de Constitucionalidad

Estudiado el texto del proyecto de ley, cuyo objeto es que el Estado rinda testimonio de honor y reconocimiento a las víctimas de las acciones perpetradas por los grupos armados al margen de la ley y en consideración a ello, brinde garantías eficaces a favor de las víctimas, se observa que la iniciativa legislativa se adecúa al contenido de los artículos 158 y 169 de la norma superior, que hacen referencia a la unidad de materia y título de la ley.

Sobre el alcance de los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, la Corte Constitucional se ha pronunciado en diversas oportunidades, tal es el caso de la Sentencia C- 017 de 1998, Magistrado Ponente doctor Carlos Gaviria Díaz, en la que expresó:

“3.1 El principio de unidad de materia

Los artículos 158 y 169 de la Constitución integran el denominado principio de unidad de materia, de acuerdo con el cual un artículo de una ley vulnera la Constitución cuando su contenido no guarda ninguna conexidad con el título de la ley a la que pertenece o no tiene con las demás disposiciones que la conforman una relación temática, sistemática o teleológica...

En fallo posterior, la misma Corporación señaló:

“Según lo prescribe el artículo 158 de la Carta Política, todos los proyectos de ley tienen que referirse a una misma materia so pena de resultar inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no guarden relación con ella. Esta previsión, interpretada en armonía con aquella que exige la necesaria correspondencia entre el título de las leyes y su contenido material (C.P. art. 169), conforman lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado el principio de unidad de materia legislativa...” (Sentencia C- 657 de 2000).

Revisado el proyecto de ley objeto de análisis a la luz de las jurisprudencias trascritas, se observa que su contenido es coherente con los postulados constitucionales de unidad de materia y título de la ley, como quiera, que tanto el título como su contenido se dirigen a la protección de las víctimas de violaciones de la legislación penal, de normas internacionales de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

Igualmente, el proyecto de ley es concordante con los artículos 1º, 2º y 13 de la Constitución Política que hacen referencia al respeto de la dignidad humana, la protección a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y a que el Estado le corresponde promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

No obstante, se observa que el parágrafo 2 del artículo 31 y los artículos 36 y 38 del proyecto de ley, disponen que el Gobierno Nacional, apropiará los recursos necesarios en el Presupuesto General de la Nación, Acción Social, con el objeto de prestar asistencia humanitaria conforme a los fines previstos en la presente ley; modifica la estructura del Fosyga creando una subcuenta de solidaridad, dirigida únicamente a las víctimas de la violencia y señala que los gastos que demande la atención de las víctimas amparadas con pólizas de compañías de seguros de salud o contratos con empresas de medicina prepagada, serán cubiertos por el Estado; todo lo cual, desconoce la forma como opera en la actualidad la prestación de los servicios de salud, especialmente a este grupo poblacional y además, podría contravenir

lo establecido en el artículo 154 de la Norma Superior, al no señalarse en el proyecto ni en la exposición de motivos, los recursos con los cuales habrán de financiarse dichas propuestas; lo cual hace suponer que los mismos serán obtenidos del Presupuesto General de la Nación, evento en el cual, se requiere que la iniciativa sea de origen gubernamental, en los términos del artículo 154 de la Constitución Política y contar con el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme se infiere de los artículos 150 numeral 11 y 351 de la Constitución Política.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en Sentencia C- 1113 de 2004 señaló:

“(…)

i) El impacto fiscal de cualquier proyecto de ley que ordene gasto debe hacerse explícito y debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo; ii) Que 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 atendiendo el referido Marco Fiscal de Mediano Plazo...

(…)”

II. Análisis de Conveniencia

El Gobierno Nacional, es consciente de las evidentes consecuencias que el desplazamiento trae para la salud de la población, tanto de quienes son forzados a salir de sus hogares, como de aquellos que habitan en lugares donde se asientan a las personas en situación de desplazamiento. No en vano se ha declarado al conflicto armado –y a la violencia– como el mayor y más creciente problema de salud pública en el mundo; el mayor causante de enfermedad, muerte y discapacidad por causas directas e indirectas y prueba de ello es que los organismos sanitarios internacionales han declarado y se han comprometido a abordar el impacto sobre la salud de las poblaciones afectadas (OMS, 2002^a; OPS, 2002b).

Las políticas nacionales para la atención de la población desplazada por la violencia, se fundamentan en normas internacionales y se articulan con acciones del Estado orientadas a lograr la prosperidad económica y social, al fortalecimiento de la seguridad nacional y de la paz. Sin embargo, no fue sino hasta 1995 y ante la grave crisis humanitaria que ha generado el desplazamiento forzado producto del recrudecimiento de la violencia que se crea en Colombia, mediante el documento Conpes 2804 (Ministerio del Interior, 1995), el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

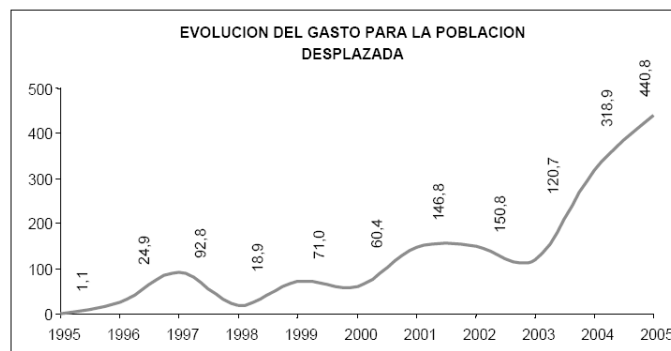
Este Programa tuvo dentro de sus objetivos la generación de condiciones mínimas de sostenibilidad para la reincorporación de los desplazados a la vida social y económica del país y para el desarrollo integral de las zonas afectadas por el fenómeno. En él se definieron las responsabilidades institucionales, beneficios de los afectados y mecanismos de financiación, aún cuando no se consideraron modalidades de desplazamiento distintas a las generadas por el conflicto armado.

Con el fin de coordinar la gestión interinstitucional de la atención a la población desplazada, mediante el documento Conpes 2924 de 1997 (Ministerio del Interior), se sientan las bases para la formulación de la Ley 387 de 1997. En esta se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia y se crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, SNAIPDV, al cual se le da forma específica a través del Plan Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada (Decreto número 173 de 1998; Conpes 3057 de 1999), cuyo desarrollo y operación está en cabeza de la Red de Solidaridad Social, según el Decreto 489 de 1999.

La atención en salud, es uno de los componentes que para el efecto y en estrecha articulación con las normas del Sistema General de Seguridad Social en Salud, SGSSS, dispone de estrategias en dos grandes fases relacionadas: la primera, se refiere a la atención humanitaria de emergencia y la segunda, a la consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados¹. Ambas incluyen lineamientos y programas específicos para la atención en salud de la población desplazada y a ellos se tiene derecho en virtud de la Ley 387 de 1997, Decreto Reglamentario 2569 del año 2000

y de la Ley 100 de 1993, que constituyó el Sistema General de Seguridad Social en Salud, SGSSS.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, calculó en \$5.1 billones el esfuerzo presupuestal del Estado para la vigencia de 2005. De estos recursos, \$4.7 billones corresponden a los costos que demanda la atención de la población que fue desplazada hasta el año 2004. Los \$413.650 millones restantes, corresponden a los colombianos que se desplazaron durante el año 2005.



Fuente: DGPPN

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, junio de 2005

Desde la promulgación de la Ley 100 de 1993, el Estado dirigió su accionar a la protección de este segmento de la población y prueba de ello es la extensa normatividad que se ha expedido, entre las que se encuentran:

– Ley 387 de 1997, “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”.

– Ley 715 de 2001, que en su artículo 76 señaló como una de las competencias a cargo de los municipios, directa o indirectamente, con recursos propios del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial programas de apoyo integral a grupos de población vulnerable como los desplazados.

– Ley 812 de 2003, Plan de Desarrollo 2003-2006, que dispuso la destinación por parte del Gobierno Nacional, de recursos de la Subcuenta ECAT para la atención en salud a la población en condición de desplazamiento forzoso sin capacidad de pago, con cofinanciación de las entidades territoriales hasta que se logre su afiliación al régimen subsidiado.

– Decreto 2131 de 2003, que determina que la población desplazada asegurada en salud, es aquella que se encuentra afiliada al régimen contributivo, al régimen subsidiado o a un régimen de excepción.

Dispone además, que la población desplazada por la violencia, sin capacidad de pago, se tendrá en cuenta para la distribución anual de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) para Salud, destinados a la prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda (apoya el Conpes y el DANE). Los fondos para la atención de los desplazados provienen del SGP para Salud y el Fosyga (subcuenta ECAT).

– Decreto 2284 de 2003, modificó el Decreto 2131 de 2003, para agregar a los beneficiarios de los programas de atención en salud, a los desplazados afiliados al régimen subsidiado y a las ARS, ordenando la atención inicial de urgencias para todos los desplazados independientemente de su registro y para que la cancelación de estos servicios por parte de los que no tienen ningún tipo de aseguramiento, esté a cargo de la entidad territorial que lo recibió.

Así mismo, aclara que el pago de la atención inicial de urgencias a la población desplazada no asegurada, estará a cargo de la entidad territorial receptora y ordena a los departamentos, municipios y entidades de salud prevenir, controlar y mitigar el impacto sanitario de los desplazamientos dispersos y no solo de los masivos.

– Ley 975 de 2005, contiene una serie de disposiciones que tienen gran similitud con lo establecido en los decretos enunciados, es decir la recu-

¹ La fase de prevención del desplazamiento, también componente del Plan de Atención Integral, no hace ninguna referencia a acciones de salud. Los lineamientos de la atención psicosocial a desplazados incluyen entre sus objetivos la atención de esta población también en la fase de prevención.

peración de la salud física y mental de las personas que han estado sometidas a situaciones tan denigrantes y aflictivas, es así como el artículo 8° señala:

“El derecho de las víctimas a la reparación comprende las acciones que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y las garantías de no repetición de las conductas.

Restitución es la realización de las acciones que propendan por regresar a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito.

La indemnización consiste en compensar los perjuicios causados por el delito.

La rehabilitación consiste en realizar las acciones tendientes a la recuperación de las víctimas que sufren traumas físicos y psicológicos como consecuencia del delito.

La satisfacción o compensación moral consiste en realizar las acciones tendientes a restablecer la dignidad de la víctima y difundir la verdad sobre lo sucedido.

Las garantías de no repetición comprenden, entre otras, la desmovilización y el desmantelamiento de los grupos armados al margen de la ley.

Se entiende por reparación simbólica toda prestación realizada a favor de las víctimas o de la comunidad en general que tienda a asegurar la preservación de la memoria histórica, la no repetición de los hechos victimizantes, la aceptación pública de los hechos, el perdón público y el restablecimiento de la dignidad de las víctimas.

La reparación colectiva debe orientarse a la reconstrucción psicosocial de las poblaciones afectadas por la violencia. Este mecanismo se prevé de manera especial para las comunidades afectadas por la ocurrencia de hechos de violencia sistemática.

Las autoridades judiciales competentes fijarán las reparaciones individuales, colectivas o simbólicas que sean del caso, en los términos de esta ley”. (Resaltado no original).

Concordante con lo anterior, el artículo 47 de la Ley 975 de 2005, señala:

“La rehabilitación deberá incluir la atención médica y psicológica para las víctimas o sus parientes en primer grado de consanguinidad de conformidad con el Presupuesto del Fondo para la Reparación de las Víctimas”.

Más adelante la misma ley establece lo siguiente:

“Artículo 54. Fondo para la Reparación de las Víctimas. Créase el Fondo para la Reparación de las Víctimas, como una cuenta especial sin personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el Director de la Red de Solidaridad Social. Los recursos del Fondo se ejecutarán conforme a las reglas del derecho privado.

El Fondo estará integrado por todos los bienes o recursos que a cualquier título se entreguen por las personas o grupos armados organizados ilegales a que se refiere la presente ley, por recursos provenientes del presupuesto nacional y donaciones en dinero o en especie, nacionales o extranjeras.

Los recursos administrados por este Fondo estarán bajo la vigilancia de la Contraloría General de la República.

Parágrafo. Los bienes a que hacen referencia los artículos 10 y 11, se entregarán directamente al Fondo para la Reparación de las Víctimas creado por esta ley. Igual procedimiento se observará respecto de los bienes vinculados a investigaciones penales y acciones de extinción del derecho de dominio en curso al momento de la desmovilización, siempre que la conducta se haya realizado con ocasión de su pertenencia al grupo organizado al margen de la ley y con anterioridad a la vigencia de la presente ley.

El Gobierno reglamentará el funcionamiento de este Fondo y, en particular, lo concerniente a la reclamación y entrega de bienes respecto de terceros de buena fe”.

Respecto a este esquema de reparación, la Corte Constitucional en Sentencia 370 de 2006 señaló:

(...)

“Por el contrario, como ya lo ha explicado la Corte, las normas, la doctrina y la jurisprudencia nacional e internacional han considerado que la reparación económica a cargo del patrimonio propio del perpetrador es una de las condiciones necesarias para garantizar los derechos de las

víctimas y promover la lucha contra la impunidad. Solo en el caso en el cual el Estado resulte responsable —por acción o por omisión— o cuando los recursos propios de los responsables no son suficientes para pagar el costo de reparaciones masivas, el Estado entre a asumir la responsabilidad subsidiaria que esto implica. Y esta distribución de responsabilidades no parece variar en procesos de justicia transicional hacia la paz.

(...)

6.2.4.1.13. En efecto, en contextos de transición a la paz, podría parecer proporcionado que el responsable de delitos que ha decidido vincularse a un proceso de negociación, conserve una parte de su patrimonio de forma tal que pueda vivir dignamente e insertarse plenamente en la sociedad democrática y en el Estado de derecho. Lo que sin embargo parece no tener asidero constitucional alguno es que el Estado exima completamente de responsabilidad civil a quienes han producido los daños que es necesario reparar y traslade la totalidad de los costos de la reparación al presupuesto. En este caso se estaría produciendo una especie de amnistía de la responsabilidad civil, responsabilidad que estarían asumiendo, a través de los impuestos, los ciudadanos y ciudadanas de bien que no han causado daño alguno y que, por el contrario, han sido víctimas del proceso macrocriminal que se afronta. La Corte no desconoce que frente al tipo de delitos de que trata la ley demandada parece necesario que los recursos públicos concurren a la reparación, pero esto solo de forma subsidiaria. Esto no obsta, como ya se mencionó, para que el legislador pueda modular, de manera razonable y proporcionada a las circunstancias de cada caso, esta responsabilidad. Lo que no puede hacer es relevar completamente a los perpetradores de delitos atroces o de violencia masiva, de la responsabilidad que les corresponde por tales delitos. De esta manera, resulta acorde con la Constitución que los perpetradores de este tipo de delitos respondan con su propio patrimonio por los perjuicios con ellos causados, con observancia de las normas procesales ordinarias que trazan un límite a la responsabilidad patrimonial en la preservación de la subsistencia digna del sujeto a quien dicha responsabilidad se imputa, circunstancia que habrá de determinarse en atención a las circunstancias particulares de cada caso individual.

(...)

6.2.4.2.14. En suma, según el Derecho Constitucional, interpretado a la luz del bloque de constitucionalidad, los familiares de las personas que han sufrido violaciones directas a sus derechos humanos tienen derecho a presentarse ante las autoridades para que, demostrado el daño real, concreto y específico sufrido con ocasión de las actividades delictivas, se les permita solicitar la garantía de los derechos que les han sido vulnerados. Esto no significa que el Estado está obligado a presumir el daño frente a todos los familiares de la víctima directa. Tampoco significa que todos los familiares tengan exactamente los mismos derechos. Lo que sin embargo sí se deriva de las normas y la jurisprudencia citada, es que la ley no puede impedir el acceso de los familiares de la víctima de violaciones de derechos humanos, a las autoridades encargadas de investigar, juzgar, condenar al responsable y reparar la violación”.

(...)

De esta manera, el legislador ha previsto un esquema de reparación que incluye las medidas tendientes a la rehabilitación física y psíquica de las víctimas, los cuales se financian con cargo a los recursos que maneja el Fondo de Reparación de Víctimas, adicionalmente, esta norma ha sido reglamentada por los Decretos 4760 de 2005 y 3391 de 2006.

Por ello y teniendo en cuenta el propósito de cobertura universal, paralelamente se han privilegiado sectores de la población con el fin de que los mismos sean afiliados al régimen subsidiado. Tales decisiones se han emitido en cumplimiento de lo previsto en la Sentencia T-025 de 2004 en la cual, entre otras medidas y respecto a la población víctima de desplazamiento (desterramiento) forzado, se declaró el estado de cosas inconstitucional. Aún antes y luego de tal declaratoria, se tiene el siguiente panorama normativo por parte del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud:

— Acuerdo 244 del CNSSS, dispone que uno de los potenciales beneficiarios es la población desplazada. Dicha norma fue modificada por el Acuerdo 331 de 2005, con el fin de dar cumplimiento a la decisión de Tutela T-025 de 2004.

— Acuerdo 262 del CNSSS, definió los criterios para la distribución de recursos del Fosyga para la afiliación de la población desplazada por la violencia para el año 2004, considerando que los recursos se distribuirán

en proporción directa a la población desplazada receptada, en cada uno de los municipios que se encuentran por encima del promedio nacional de población receptada, de acuerdo con la certificación de la Red de Solidaridad Social, hoy Programa de Acción Social.

– Acuerdo 283 del CNSSS, autorizó la utilización de los recursos de la Subcuenta de Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito del Fosyga y para su ejecución el Ministerio de la Protección Social, ha suscrito los respectivos convenios con los departamentos y distritos certificados por la Red de Solidaridad Social, como receptores de la comunidad desplazada, con el fin de garantizar los servicios de salud a la población desplazada por la violencia.

– Acuerdo 290 del CNSSS, estableció los criterios de distribución de los recursos del Fosyga para la ampliación de cobertura del Régimen Subsidiado del año 2005, para la afiliación de personas en condición de desplazamiento forzado por causa de la violencia, en los términos señalados por el numeral 3 del artículo 1º del Acuerdo 262 del CNSSS.

– Acuerdo 312 del CNSSS, en el artículo 1º dispuso ampliar la cobertura del régimen subsidiado mediante la afiliación de personas desplazadas por la violencia, para lo cual se asignarían recursos del Fosyga - Subcuenta de Solidaridad, para la afiliación de 100.000 personas a partir del 15 de diciembre de 2005, en condición de desplazamiento forzado por causa de la violencia, señalando además que dicha ampliación no exige cofinanciación del ente territorial.

– Acuerdo 328 del CNSSS, definió los criterios de distribución de los recursos del Fosyga para la ampliación de cobertura del Régimen Subsidiado para el año 2006, teniendo en cuenta los criterios, las tablas y los porcentajes de cofinanciación definidos en los Acuerdos 290, 301, 316, 319 y 325 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, CNSSS, con base en los déficit de cobertura vigentes al momento de la aprobación del Acuerdo número 301 del CNSSS.

– Acuerdo 339 del CNSSS, definió los criterios de distribución de los recursos del Fosyga para la ampliación de la cobertura del Régimen Subsidiado para 300.000 personas desplazadas por la violencia, certificados por el Programa de Acción Social de la Presidencia de la República en cada municipio receptor, distribuyendo el 50% de los cupos en proporción directa a la población desplazada receptada no afiliada, en cada uno de los municipios que se encuentran por encima de la tasa promedio nacional de desplazados por cada 100.000 habitantes y el 50% restante de los cupos distribuidos entre los cincuenta (50) municipios receptores de población desplazada del país que presentaran el mayor número de desplazados, en proporción directa a la población desplazada receptada, aplicando en todo caso los criterios de priorización de beneficiarios establecidos en el Acuerdo 244 del CNSSS y sin que las asignaciones fueran superiores al diez por ciento (10%) de los recursos que se distribuyan en virtud de los criterios definidos en el presente Acuerdo.

– Acuerdo 348 del CNSSS, “por medio del cual se establecen criterios para la asignación de recursos del Fosyga para la aplicación de la población desplazada por la violencia en el 2006”.

– Acuerdo 358 del CNSSS, “por el cual se fijan los criterios de distribución de los recursos del Fosyga para la ampliación de cobertura del régimen subsidiado en la vigencia 2007 y se dictan otras disposiciones”.

– Acuerdo 361 del CNSSS, “por el cual se establece un período para la contratación de la ampliación de cobertura en el régimen subsidiado en la vigencia 2007”.

Por otra parte, la Ley 1151 de 2007, contiene como uno de sus subprogramas la atención integral de esta población (desplazada) bajo un enfoque de goce de derechos, destinando recursos de hasta \$4.1 billones de pesos. Esta política busca prevenir el desplazamiento forzado, atender integralmente la emergencia y lograr la estabilización e integración socioeconómica de la población desplazada, forzando y articulando los programas diseñados específicamente para atender esta población con aquellos previstos para la reducción de la pobreza.

En concreto, en la misma ley se formula como meta del cuatrienio, pasar de 260.269 afiliados en el régimen subsidiado en estado de desplazamiento a 1.200.000.

Si bien, la población desplazada es una parte de las víctimas, debe reconocerse que es representativa y que las medidas adoptadas persiguen a consuno, garantizar prioritariamente el acceso a la salud a esta población en estado de debilidad manifiesta, con cargo a la solidaridad del régimen

subsidiado, como ocurre con las demás víctimas, en el marco del proceso de aseguramiento universal.

De esta manera, la creación de una subcuenta dentro del Fosyga, como se propone en el artículo 36, además de que no contaría con recursos para su financiación (el proyecto no lo contempla), replicaría en el esfuerzo que ya se está haciendo y que además, debe contemplar los recursos del Fondo de Reparación al cual ya se ha aludido, como una forma real y efectiva de resarcimiento frente a las atrocidades cometidas. En este sentido el proyecto propuesto compromete el gasto público, razón por la cual su iniciativa corresponde al Gobierno Nacional conforme lo establece el artículo 154 de la Constitución Política.

Toda la normatividad anteriormente señalada, permite visualizar que en Colombia existe una amplia regulación que propende a la protección y garantía real y efectiva, dirigida al grupo poblacional que se encuentra en situación de desplazamiento.

Sin perjuicio de lo anterior, procedemos a efectuar las siguientes observaciones generales frente al contenido de los artículos 34, 37, 38 y 39 que establecen beneficios en la prestación de los servicios de salud a este grupo poblacional y que en nuestro criterio, desconocen la forma como opera en la actualidad la prestación de dichos servicios, además, de no señalar los recursos con los cuales habrán de financiarse los mismos, lo cual podría contravenir los establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, que prevé:

“Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gastos 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**.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

En virtud de lo anterior, resulta claro que si bien es cierto que con el proyecto de ley en estudio se busca establecer por parte del Estado unas garantías a las personas en situación de desplazamiento, también lo es que la misma tiene consecuencias de carácter presupuestal y por lo tanto, la iniciativa debe cumplir con lo dispuesto en la Constitución Política y en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

Respecto a lo señalado en el artículo 34 del proyecto de ley, es necesario recordar que la atención de urgencias es un deber de toda IPS, con independencia de la condición socioeconómica y la afiliación o no de la víctima, así se desprende de lo previsto en los artículos 168 de la Ley 100 de 1993, 67 de la Ley 715 de 2001 y 20 de la Ley 1122 de 2007. La atención ulterior a este estado se cubrirá con cargo al régimen de afiliación que tenga la víctima conforme a lo indicado.

En igual sentido, de conformidad con lo establecido en la Ley 418 de 1997 modificada por la Ley 782 de 2002, la cual fue prorrogada por la Ley 1106 de 2006, las víctimas de la violencia deben ser atendidas por las entidades hospitalarias con cargo a los recursos de la Subcuenta ECAT del Fosyga salvo que los servicios deban ser cubiertos por otro ente asegurador en salud. En la actualidad, la atención está siendo garantizada con cargo a estos recursos y las reclamaciones y beneficios se garantizan bajo los mismos esquemas operativos de las víctimas de eventos terroristas. En consecuencia, consideramos innecesaria la incorporación de este artículo en el proyecto de ley.

Desde esta perspectiva los servicios de asistencia médica que trata el artículo 35 deberían someterse al plan de coberturas previsto en el Acuerdo 306 de 2005. Como se indicó supra, es factible que los nuevos recursos se destinen a ampliar dicho plan. Así mismo, de acuerdo con lo indicado en el artículo 7º numeral 1 de la Ley 1122 de 2007, es tarea de la Comisión de Regulación en Salud -CRES- la definición de los planes en los dos regímenes tal y como lo ha sido con el CNSSS. En lo referente a la rehabilitación, se requiere la coordinación de competencias para ofrecer servicios integrales que permitan dar una respuesta estructural a esta problemática e igualmente, considerar como factor importante la resocialización de la víctima y su familia.

A título de nota marginal, debe resaltarse que el Ministerio de Salud fue fusionado con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social convirtiéndose en el Ministerio de la Protección Social, de conformidad con lo previsto en el Decreto 205 de 2003, desarrollo de la habilitación contenida en la Ley 790 de 2002, por lo que resulta una imprecisión la referencia al Ministerio de Salud, en este artículo.

Respecto del artículo 36, se reitera que carece de sentido crear otra subcuenta en el Fosyga por cuanto la Subcuenta ECAT está instituida para financiar estas atenciones. De otro lado, se señala la creación de una subcuenta adicional pero no se establecen los recursos que la financiarán.

Las reflexiones realizadas al contenido de los artículos 34 y 35 son extensivas al artículo 37 de la propuesta en cuanto la ley ya contempla un mecanismo de aseguramiento, en los siguientes términos:

“Artículo 167. Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito. En los casos de urgencias generadas en accidentes de tránsito, en acciones terroristas ocasionadas por bombas o artefactos explosivos, en catastróficos naturales u otros eventos expresamente aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud tendrán derecho al cubrimiento de los servicios médico-quirúrgicos, indemnización por incapacidad permanente y por muerte, gastos funerarios y gastos de transporte al centro asistencial. El Fondo de Solidaridad y Garantía paga directamente a la Institución que haya prestado el servicio a las tarifas que establezca el Gobierno Nacional de acuerdo con los criterios del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

Parágrafo 1º. En los casos de accidentes de tránsito, el cubrimiento de los servicios médico-quirúrgicos y demás prestaciones continuará a cargo de las aseguradoras autorizadas para administrar los recursos del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito con las modificaciones de esta ley.

Parágrafo 2º. Los demás riesgos aquí previstos serán atendidos con cargo a la subcuenta del Fondo de Solidaridad y Garantía, de acuerdo con la reglamentación que establezca el Gobierno Nacional.

Parágrafo 3º. El Gobierno Nacional reglamentará los procedimientos de cobro y pago de estos servicios.

Parágrafo 4º. El Sistema General de Seguridad Social en Salud podrá establecer un sistema de reaseguros para el cubrimiento de los riesgos catastróficos”.

Adicionalmente, lo allí previsto ya está señalado en la Ley 782 de 2002 y en consecuencia resulta innecesario señalarlo nuevamente. En cuanto al parágrafo del precitado artículo, dado que se está en un esquema de aseguramiento bien sea a través de los regímenes subsidiado o contributivo, resultaría más conveniente señalar que en caso de no contar con la capacidad de pago sean incluidos en el régimen subsidiado.

En el artículo 38, es necesario considerar que toda persona con medicina prepagada debe tener POS y por tanto lo no cubierto por la prepagada debe cubrirlo el POS.

En relación con el artículo 39 del proyecto de ley, es necesario indicar que el Ministerio de la Protección Social no desarrolla funciones de control en salud. De otra parte, en materia estadística el artículo 44 de la Ley 1122 de 2007, establece el desarrollo del Plan del Sistema Integrado de Información de la Protección Social, SISPRO, por parte de esta Cartera Ministerial.

Respecto al artículo 40 es importante señalar que las normas en materia de salud están contenidas entre otras, en las Leyes 100 de 1993, 715 de 2001 y 1122 de 2007 y a ellas se hace alusión en el Decreto 1017 de 2007, por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud.

Finalmente, respecto del inciso 2º del artículo 61, el objeto del Fondo de Solidaridad Pensional es subsidiar los aportes al Régimen General de pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte, tales como artistas, deportistas, músicos, compositores, toreros y sus subalternos, la mujer microempresaria, las madres comunitarias, los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, los miembros de las cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción.

El Fondo de Solidaridad Pensional creado por la Ley 100 de 1993, modificado por la Ley 797 de 2003 y reglamentado mediante los Decretos números 1127 de 1994, 2681 de 2003, 0569 de 2004 y 3771 de 2007, no contempla dentro de su objeto el pago de pensiones, conforme a lo ordenado por el Decreto 2591 de 1991; las pensiones canceladas, son en cumplimiento de los fallos de tutela que ordenaron efectuar el pago de la pensión mínima reconocida por el juez de tutela.

Por lo anterior si en el Proyecto de ley número 157 de 2007, se pretende que el Fondo de Solidaridad Pensional cancele estas pensiones, se tendría que modificar el artículo 26 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 8º de la Ley 797 de 2003 o que las pensiones aludidas en el artículo 61 sean canceladas con cargo a los recursos del Fondo de Reparación para las Víctimas de la Violencia previsto en el artículo 81 del proyecto de ley, como una cuenta adscrita a la Oficina del Alto Comisionado Presidencial.

Con el análisis normativo precedente, se considera que existe una amplia normatividad que ampara a la población desplazada forzosamente y víctima del conflicto armado con vocación de cobertura universal, razón por la cual respetuosamente y en aras de evitar una doble destinación de los recursos públicos solicitamos antes de continuar con el trámite de formación como ley ante el Congreso de la República sean tenidas en cuenta las observaciones de este Ministerio al contenido del Proyecto de ley número 157 de 2007 Senado, por la cual se dictan medidas de protección a las víctimas de violaciones de la legislación penal, de normas internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario perpetradas por grupos armados al margen de la ley.

Cordialmente,

Diego Palacio Betancourt.

CONTENIDO

Gaceta número 115 - Martes 8 de abril de 2008
SENADO DE LA REPUBLICA

Pág.

PONENCIAS

Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 200 de 2007 Senado, 100 de 2006 Cámara, por medio de la cual se mejora la calidad de vida urbana a través de la calidad del diésel y se dictan otras disposiciones.....	1
Ponencia para primer debate y texto definitivo propuesto al Proyecto de ley número 074 de 2007 Senado, 164 de 2006 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los treinta (30) años de actividades académicas de la Universidad Popular del Cesar y se dictan otras disposiciones	5

CONCEPTOS

Concepto del ministro de protección social al Proyecto de ley número 157 de 2007 Senado, por la cual se dictan medidas de protección a las víctimas de violaciones de la legislación penal, de normas internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario perpetradas por grupos armados al margen de la ley	8
--	---