



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVIII - Nº 308

Bogotá, D. C., miércoles 13 de mayo de 2009

EDICION DE 32 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 207 DE 2008 CAMARA

por la cual se modifica la Ley 73 de 1988, en lo referente a la presunción legal de donación de órganos cadavéricos y se dictan otras disposiciones: "Ley Presunción Legal de Organos".

Bogotá, D. C., mayo de 2009

Honorable Representante

KARIME MOTA Y MORAD

Presidenta Comisión Primera

Señora Presidenta:

En cumplimiento del honroso encargo por usted encomendado, nos permitimos rendir informe de Ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 207 de 2008 Cámara**, por la cual se modifica la Ley 73 de 1988, en lo referente a la presunción legal de donación de órganos cadavéricos y se dictan otras disposiciones: "Ley Presunción Legal de Organos", en los siguientes términos:

I. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley está organizado en dos partes. La primera se encuentra en el artículo primero del proyecto que busca modificar el artículo 2° de la Ley 73 de 1988. La segunda parte contiene otras disposiciones sobre las cuales no es claro si pretenden agregarse a la Ley 73 de 1988 como artículos finales, o si por el contrario quieren erigirse como una nueva ley denominada "Ley de Presunción Legal de Órganos".

Considerando la anterior, la estructura que presenta el proyecto es la siguiente:

Primera Parte

Artículo 1°. Modifica el artículo 2° de la Ley 73 de 1988 en lo siguiente:

1. Agrega el requisito que establece que la ablación podrá efectuarse respecto a **persona capaz mayor de 18 años.**

2. Establece que la presunción de la donación de órganos existe cuando los siguientes requisitos se presenten de manera concomitante:

- La persona no se haya opuesto expresamente a la donación en vida.
- **Han pasado mínimo 6 horas desde la muerte.**
- **No se ha iniciado la autopsia médico legal.**
- Los deudos no expresen su oposición previa información idónea.

Estos requisitos no son excluyentes o alternativos, es decir, deben darse todos, pues lo que pretende el proyecto es garantizar el transcurso mínimo de las 6 horas, ya que anteriormente sólo se requería el transcurso de ese tiempo o que fuera antes de realizarse la autopsia, con lo cual esta última podría tener lugar antes de que se cumpliera el tiempo que ahora pretende exigirse.

3. Remueve el requisito que le exige a los deudos acreditar su condición.

4. Introduce la obligación impuesta al médico encargado de realizar la autopsia o necropsia de proveer a los deudos de manera oportuna e idónea con la información sobre la ablación.

5. Introduce un párrafo donde reafirma que en ningún caso la presunción operará antes del vencimiento del plazo de las 6 horas después de la declaración de la muerte cerebral, la cual debe ser posterior a la verificación de 4 signos referentes a la comprobación de la muerte cerebral, de los cuales el último no será necesario si se presenta un paro cardiorrespiratorio. Los cuatro signos son:

- Ausencia irreversible de respuesta cerebral, con pérdida absoluta de conciencia.

- Ausencia de respiración espontánea.
- Ausencia de reflejos cefálicos y constatación de pupilas fijas no reactivas.
- Inactividad encefálica corroborada por medios técnicos y/o instrumentales adecuados a las diversas situaciones clínicas.

Segunda Parte

Artículo 2°. Introduce una nueva disposición referente a la muerte de menores así:

1. Corresponde a los padres o representante legal exclusivamente autorizar la ablación y su alcance.

2. En ausencia de aquellos será la Procuraduría General la que autorice la ablación.

3. Parágrafo. La certificación del fallecimiento la suscribirán dos médicos, uno de los cuales deberá ser neurólogo o neurocirujano. Ninguno podrá hacer parte del equipo que realice la ablación.

4. La hora del fallecimiento será aquella en que por primera vez se constataron los 4 signos del artículo 1°.

Artículo 3°. Establece que durante los 6 meses siguientes a la publicación de la ley, el Gobierno Nacional coordinará con las entidades territoriales de salud la realización de campañas de divulgación e información sobre el contenido de la ley, para así fomentar la conciencia solidaria y esperar que se incremente la donación. Dichas campañas serán financiadas con recursos del Estado a través de las acciones de Salud Pública, sin perjuicio de la posibilidad de realizar campañas de carácter privado.

II. EXPOSICION DE MOTIVOS

Al igual que el contenido, es posible identificar en la exposición de motivos del proyecto de ley cuatro partes. La primera se refiere a unas consideraciones generales sobre la muerte encefálica. La segunda parte que es posible identificar, es aquella que señala los inconvenientes que los autores del proyecto le ven a la presunción legal de donación de órganos. Seguidamente a esto, la exposición de motivos se refiere al fallo de la Corte Constitucional en la Sentencia C-933 de 2007, en donde se discute la expresión “**o antes de que se inicie la autopsia médico-legal**”. Finalmente la exposición de motivos analiza el tema de tráfico de órganos.

En este orden de ideas se recapitula la exposición de motivos de la siguiente forma:

1. Antes de mostrar la justificación del proyecto de ley, la exposición de motivos realiza algunas aclaraciones sobre lo concerniente a la muerte cerebral, entre las que se encuentra su definición, la forma en cómo se produce y el procedimiento mediante el cual se declara. Para este propósito la exposición de motivos copia textualmente la explicación dada por el doctor Gustavo Saposnik que se encuentra en la página de Internet http://usuarios.advance.com.ar/cucailapampa/Vin/que_es_la_muerte.htm.

2. Posteriormente, la exposición de motivos procede a justificar el proyecto de ley a través de las opiniones que los autores del mismo tienen sobre el tema de la donación de órganos. En este punto resaltan el carácter humanitario de la donación en la medida en que puede salvar la vida de 55 pacientes. Sin embargo, los autores entran a cuestionar el tema de la presunción de la donación por razones, que en su criterio, involucran principalmente debates éticos. Los cuestionamientos sobre el tema son los siguientes:

a) En primer lugar los autores cuestionan la figura del “donante presunto”, pues consideran que es necesario que sea un acto plenamente informado tanto por el donante vivo, como por los familiares del donante cadavérico.

b) Igualmente, señalan que la presunción acerca de la voluntad de donar los órganos puede entrar en conflicto con las diversas concepciones ideológicas que son admitidas en una sociedad pluralista.

c) Así mismo, resulta preocupante para los autores la capacidad tecnológica con la que cuenta la ciencia médica para determinar con seguridad la muerte cerebral o cardiovascular de una persona.

d) Finalmente, encuentran problemático el criterio que se utiliza para la donación de órganos, pues este puede llegar a ser inequitativo, y también les preocupa el tema de la creación de mercados negros y la comercialización ilegal de componentes anatómicos.

En conclusión, los autores del Proyecto de ley encuentran que alrededor del tema de la presunción de donación de órganos surgen cuestionamientos de carácter ético, que responden principalmente a las creencias y prejuicios que las personas puedan tener sobre el tema.

3. Por otro lado, y con relación a la expresión “**o antes de que se inicie la autopsia médico-legal**”, la exposición de motivos retoma la razón por la cual la Corte Constitucional consideró en la Sentencia C-933 de 2007 inconstitucional la frase antes mencionada (aquí se evidencia un error del proyecto, pues la expresión no fue declarada inconstitucional, sino que su exequibilidad fue condicionada a una interpretación dada por la Corte). Este fallo muestra cómo la libertad de conciencia y la libertad de cultos constituyen argumentos constitucionales válidos para la oposición -inclusive por parte de los familiares de una persona fallecida-, a la donación de órganos que pueda hacerse de esta última. En este sentido, la Corporación planteó que en aras de darle efectividad a este derecho, se debe dar como mínimo el espacio de 6 horas para que los familiares puedan dar o no su consentimiento. Es así como el conector “o” resulta inadecuado, pues da a entender que es posible que la ablación se realice aún antes de vencido el plazo de las 6 horas, lo cual limita las oportunidades para que los familiares se opongan a la donación.

4. Los autores se refieren al mito alrededor del tráfico de órganos indicando que a pesar de que los expertos consideran que en efecto es un mito, la Organización Mundial de la Salud asegura que esa práctica ilegal representa el 10% de los transplantes en el mundo.

III. MARCO NORMATIVO

La regulación y reglamentación nacional referente al tema es la siguiente:

a) **Ley 73 de 1988:** Adiciona la Ley 9ª de 1979 y dicta otras disposiciones en materia de donación y trasplantes de componentes anatómicos con fines terapéuticos. En este sentido se refiere a la necesidad de que exista consentimiento del donante para poder realizar el procedimiento, o en su defecto establece la presunción legal de donación, que es la que se modifica en el presente proyecto de ley. Igualmente enumera los casos en que podrán realizarse los trasplantes, así como los deudos que podrán expresar el consentimiento en caso de que la donación sea de una persona fallida. También enfatiza la necesidad de realizar pruebas de VIH antes de la utilización de los órganos. Finalmente, prohíbe el ánimo de lucro en este tipo de procedimientos.

b) **Decreto 1546 de 1998:** Establece algunas definiciones relativas al tema (artículos 1º y 2º); y establece las condiciones mínimas para el funcionamiento de Unidades de Biomedicina Reproductiva, Centros o similares (artículos 43 y ss).

c) **Ley 919 de 2004:** Por medio de la cual se prohíbe la comercialización de componentes anatómicos humanos para trasplante y se tipifica como delito su tráfico.

d) **Decreto 2493 de 2004:** Tiene por objeto regular la obtención, donación, preservación, almacenamiento, transporte, destino y disposición final de componentes anatómicos y los procedimientos de trasplante o implante de los mismos en seres humanos.

e) **Resolución 5108 de 2005:** Por la cual se establece el Manual de Buenas Prácticas para Bancos de Tejidos y de Médula Osea, y se dictan otras disposiciones.

IV. OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY

Una vez analizado el contenido del proyecto de ley y su respectiva exposición de motivos, procedemos a evaluar su conveniencia considerando la legislación nacional mencionada. La valoración que aquí se presenta mantendrá la estructura que fue identificada en el proyecto de ley.

Primera Parte

Con relación a la primera parte del proyecto que busca modificar el artículo 2º de la Ley 73 de 1988, consideramos que la única modificación viable es aquella que pretende adecuar la expresión “**antes de que se inicie la autopsia médico-legal**” a lo establecido en la Sentencia C-933 de 2007; las demás resultan inconvenientes en la medida en que algunas de ellas establecen disposiciones ya contenidas en el orden jurídico nacional, o en su defecto atentan contra el principio de solidaridad consagrado en el artículo 1º de la Constitución Política, como a continuación se explica:

a) En primer lugar el proyecto introduce el requisito que exige que la ablación sólo pueda reali-

zarse respecto a personas capaces mayores de 18 años. Esta disposición resulta insostenible en la medida en que obstaculiza la donación que puedan hacer tanto las personas incapaces, como también los niños, niñas y adolescentes (de aquí en adelante *menores*) a quienes se les haya declarado la muerte cerebral, cuando de la interpretación armónica de la legislación y reglamentación nacional es posible derivar que no existe ninguna limitación para que los menores, a los que les sea declarado la muerte cerebral, donen sus componentes anatómicos si así lo han manifestado, o sus deudos lo consienten. De hecho el artículo 14 del Decreto 2493 de 2004 establece la forma en que es declarada la muerte encefálica en los menores de 2 años, dando a entender que inclusive de estos menores pueden obtenerse componentes anatómicos con el fin de ser donados, pues ese es el objetivo del decreto de acuerdo a su artículo 1º. Una situación ilustrativa de este caso ocurrió recientemente en Bogotá, cuando a un menor de 14 años, víctima de una bala perdida, le fue declarada la muerte cerebral, y sus órganos fueron donados a otros 7 menores a quienes les fue salvada la vida.

Por el lado de los incapaces, no es muy claro si el proyecto al referirse a “**toda persona capaz mayor de 18 años**”, quiere únicamente señalar que la capacidad exigida es aquella relacionada con la mayoría de edad, o si se refiere a la capacidad en un sentido más amplio establecida en el artículo 1503 del Código Civil. En el evento en que fuera a este último caso al que el proyecto se refiere, no se encuentra una diferenciación entre los incapaces absolutos y los relativos, pues es entendible que en la medida en que los primeros no pueden obligarse porque de ellos no es posible predicar un consentimiento, tal como lo establece el artículo 1504 del Código Civil, no hay forma de establecer una voluntad sobre la donación, la cual solo podría efectuarse en caso de que le sea declarada la muerte cerebral y sus familiares concedan la ablación, o no se manifiestan al respecto. Sin embargo, la situación sobre los incapaces relativos es diferente ya que sus actos pueden llegar a tener valor bajo ciertos aspectos, razón por la cual un disipador mayor de edad, que la ley considera incapaz, podría llegar a ser un donante, inclusive un donante vivo. Ante esta situación, termina sólo siendo procedente el análisis sobre los menores de edad, pues con relación a los incapaces no hay claridad en el proyecto.

Retomando el tema de los menores hay que aclarar que en Colombia existen solamente dos limitaciones para la donación por parte de un menor. La primera de ellas es la establecida en el artículo 44 del Decreto 1546 de 1998, referente a la prohibición que tienen los menores de donar componentes anatómicos en Programas de Biomedicina Reproductiva. El otro evento es la donación entre vivos, la cual está definida en el artículo 2º del Decreto 2493 de 2004, y consiste en aquella donación en vida de órganos cuya función es compensada por el organismo de forma adecuada y segura. Sin

embargo, estas dos limitaciones exigen que el menor se encuentre vivo, razón por la cual no harían parte del objeto del proyecto presentado, pues el título que este propone, y que a su vez modifica el título original de la Ley 73 de 1988, indica que se busca regular “la donación de órganos cadavéricos”, lo cual excluye naturalmente del objeto de esta ley las donaciones entre vivos.

Sobre este último punto relacionado al título del proyecto, es conveniente señalar que el encauzamiento propuesto constituye un rótulo muy limitado respecto a los aspectos que cubre la Ley 73 de 1988, ya que esta última se refiere a “la donación y trasplante de órganos y componentes anatómicos para fines de trasplantes u otros usos terapéuticos”. Como puede notarse, la Ley 73 de 1988 pretende establecer el marco legal que regule todos los procesos de donación y trasplante, sin distinguir si el donante es un donante vivo o fallecido, es decir sin hacer distinción sobre el tipo de ablación que se efectúa; mientras que el título sugerido por el proyecto propone limitar la regulación solamente a la “donación de órganos cadavéricos”, concepto que excluiría de la regulación la donación entre vivos, considerando la noción de “cadáver” establecida en el artículo 2° del Decreto 1546 de 1998. Si bien sería conveniente adecuar el título de la Ley 73 de 1988 a uno que se ajuste a las definiciones que se han ido incorporando en el ordenamiento jurídico, y de esta forma se eviten redundancias innecesarias, ese no es el objeto del proyecto, razón por la cual el título que propone tampoco resulta apropiado.

b) Después de analizar el tema de la mayoría de edad que introduce el proyecto, procedemos a estudiar la modificación propuesta referente a la expresión “**o antes de que se inicie la autopsia médico-legal**”. La expresión actual de la ley establece una conjunción disyuntiva (no una proposición como sugiere el proyecto), indicando que es posible que la ablación se realice tanto después de transcurridas las 6 horas desde que se declaró la muerte cerebral, así como hasta el momento antes de realizar la autopsia, aun cuando esta piense efectuarse antes de que transcurran las 6 horas después de declarada la muerte cerebral.

Como se mencionó en el proyecto, la expresión objeto de reforma fue estudiada por la Corte Constitucional, la cual declaró en la Sentencia C-933 de 2007, M.P. Jaime Araújo Rentería, la exequibilidad de la expresión bajo el entendido de que siempre debe transcurrir un tiempo mínimo de 6 horas después de declarada la muerte cerebral para que los familiares manifiesten su oposición a la ablación. En el evento de que la autopsia haya sido ordenada, ese plazo se extenderá hasta antes de dar inicio a dicho procedimiento, pero nunca podrá realizarse la ablación antes de transcurridas 6 horas desde la declaración de la muerte. Para la Corte esta interpretación encuentra sentido en la

medida en que el Estado es respetuoso de las diferentes ideologías y creencias que los ciudadanos tengan sobre el tema, razón por la cual el establecer un tiempo mínimo para que los familiares manifiesten su posición sobre la donación resulta una medida adecuada para hacer efectivos los derechos de libertad de conciencia, religión y cultos de los familiares.

Considerando entonces la anterior posición planteada por la Corte Constitucional, se encuentra que el proyecto busca adecuar la expresión cuestionada al fallo emitido, siendo tal adecuación pertinente, pues reemplazar la conjunción “o” por “y” implica que la ablación sólo podrá realizarse cuando se cumplan los dos presupuestos: el transcurso mínimo del tiempo establecido, y el acaecimiento del momento antes de realizarse la autopsia. Es decir que en ningún caso podrá realizarse la donación antes de las 6 horas, como puede entenderse bajo la legislación vigente, ya que como lo deja ver la Corte, la condición referente al momento antes de realizarse la autopsia se consagra solamente para extender el término de las 6 horas que tienen los familiares para oponerse. De esta manera el proyecto busca cambiar el estado de la norma actual, para que deje de ser una expresión alternativa que permita el cumplimiento de sólo uno de los dos requisitos, y por el contrario se convierta en una expresión que envuelva las dos premisas.

c) Con relación a la abolición del requisito que exigía a los deudos acreditar su condición consagrado en la Ley 73 de 1988, no presenta el proyecto las razones para ello, por lo cual no es claro cuál es el propósito de la modificación en este sentido.

En nuestra opinión, no existe una justificación para tal modificación, ya que es entendible que la ley exija a las personas acreditar su condición en aras de hacer valer su oposición a la ablación, pues son las creencias de los familiares más cercanos las que justifican esta renuencia, tanto por el respeto a sus creencias religiosas y libertad de conciencia, así como por el reconocimiento a los vínculos que existieron entre ellos y el muerto. Sólo estos hechos priman en este caso sobre el principio de solidaridad e interés común que inspiran la donación de órganos, por lo que exigir la acreditación como deudo se hace necesaria, pues no cualquiera puede oponerse a la realización de los últimos principios antes mencionados arguyendo sus creencias particulares.

Ante esto, nada obsta para que la ley exija a los deudos acreditar su condición. Como la manifestó el comunicado de prensa emitido por la presidencia de la Corte Constitucional el 8 de noviembre de 2007, en donde se refiere a la Sentencia C-933 de 2007: “[a] falta de consentimiento o manifestación expresa de voluntad de la persona en vida, la ley ha reconocido el derecho de los familiares a oponerse a la extracción de órganos y componen-

tes anatómicos del cuerpo de un familiar fallecido, estableciendo unas condiciones para ello. Este reconocimiento encuentra sustento en los vínculos que generan las personas con sus familiares más cercanos y con la conservación y culto a los muertos, todo lo cual tiene un fundamento de carácter constitucional en la libertad de conciencia, de religión y de cultos, los cuales desarrollan igualmente el principio de la autonomía de la voluntad” (subrayado fuera del texto).

d) Por su parte, con relación a la obligación que pretende introducirse, y que se le impone al médico encargado de realizar la autopsia, consistente en que este proporcione información idónea y oportuna a los deudos antes de que manifiesten su consentimiento u oposición a la ablación, cabe decir que el artículo 16 del Decreto 2493 de 2004 en su numeral segundo, literal a), exige el consentimiento informado tanto del donante fallecido o a falta de su consentimiento mientras estaba vivo, el de sus deudos, para la utilización de los componentes anatómicos con fines de trasplante.

Sin embargo, el mismo artículo no establece que la información necesaria para otorgar o negar el consentimiento debe ser proporcionada por el médico encargado de realizar la autopsia, siendo esto último la propuesta del proyecto en esta parte. No obstante, no explica el proyecto la razón para que sea exclusivamente el médico encargado de realizar la autopsia el que provea la información, cuando esta puede ser también dada por un neurólogo que explique a los deudos las consecuencias de la ablación, en cuanto a sus efectos neurológicos sobre el donante fallecido, o incluso por un especialista en el área del órgano que planea trasplantarse.

Segunda Parte

El segundo artículo del proyecto señala que en caso de fallecimiento de los menores, serán sus padres o su representante legal quienes autoricen la ablación. Sobre este punto hay que advertir que la Ley 73 de 1988 ya establece en su artículo 5° el orden al que están llamados los deudos para manifestar su posición sobre la realización de la ablación, estableciendo que los padres ocupan el tercer lugar para expresar su consentimiento después del cónyuge no divorciado y de los hijos mayores de edad.

De acuerdo con lo anterior, los llamados a expresar el consentimiento sobre la ablación en el evento de fallecimiento de menores serán por lo general los padres, pues es poco probable que el menor fallecido haya contraído matrimonio, así como es imposible que tenga hijos mayores de edad. De esta forma resulta innecesaria la propuesta del proyecto con relación a la parte que busca establecer que en el caso de fallecimiento de menores serán los padres quienes autoricen la ablación.

No obstante hay que aclarar dos cosas. La primera es que puede suceder que el menor fallecido haya contraído matrimonio antes de su muerte, habiéndose entonces emancipado legalmente de sus padres de acuerdo al artículo 314 del Código Civil. Debido a que la emancipación pone fin al ejercicio de la patria potestad, dando por terminada la representación que los padres ejercen sobre los hijos, deberá privilegiarse la expresión de voluntad del cónyuge sobre la de los padres, ya que como se indicó anteriormente, estos ya representan a los hijos, razón por la cual no hay razón para alterar el orden establecido por el artículo 5° de la Ley 73 de 1988.

La segunda aclaración se refiere a la inclusión del representante legal, pues este no está incluido en el orden que instituye el artículo 5° de la Ley 73 de 1988, razón por la cual podría ser conveniente la propuesta del proyecto en este aspecto. Sin embargo hay que precisar que la inclusión de la propuesta se haría en el numeral tercero del artículo 5° de la ley y no como un artículo adicional a todo el texto de la Ley 73 de 1988, para que de esta forma se integre y armonice con el orden existente. De esta forma el consentimiento del representante legal operaría en ausencia de padres, y en caso de que el representante legal también falte, se continúa con el orden establecido en el artículo 5°.

Así las cosas, no hay razón para plantear que sean los padres o el representante legal quienes autoricen exclusivamente la ablación, y en ausencia de estos el Procurador General de la Nación, puesto que la ley ya consagra a las personas indicadas para dar su consentimiento y el orden en el que son llamadas.

Por otro lado, el artículo segundo del proyecto también consagra un párrafo en el que establece que la certificación del fallecimiento deberá suscribirse por dos médicos que no hagan parte del equipo que realice la ablación, y siendo al menos uno de ellos neurólogo o neurocirujano. Sin embargo, el artículo 12 del Decreto 2493 de 2004, referente a la muerte encefálica en mayores de dos años, ya establece esta medida, pues plantea lo siguiente: “*El diagnóstico de muerte encefálica y la comprobación sobre la persistencia de los signos de la misma, deben hacerse por dos o más médicos no interdependientes, que no formen parte del programa de trasplantes, uno de los cuales deberá tener la condición de especialista en ciencias neurológicas*”. De la misma manera, el artículo 14 del mismo decreto establece el procedimiento para consagrar la muerte encefálica en menores de dos años, con lo cual se constata que la propuesta del proyecto en este sentido resulta innecesaria.

Con relación al artículo 3° del proyecto, que obliga al Gobierno Nacional a difundir el contenido de la ley e incentivar la conciencia solidaria, mediante campañas financiadas por recursos del Estado a través de las acciones de salud pública,

cabe decir que el artículo 41 del Decreto 2493 de 2004 ya consagra dicha medida, indicando en su primer inciso lo siguiente:

“**Artículo 41. Promoción de la donación.** El Ministerio de la Protección Social y las entidades territoriales de salud en coordinación con la Red Nacional de Donación y Trasplantes, realizarán campañas públicas de promoción de la donación, mediante estrategias de información, educación y de comunicación para toda la población, con el fin de fomentar la conciencia solidaria que incrementa la donación a favor de los enfermos que necesiten órganos y tejidos para trasplantes. Estas campañas serán financiadas con recursos del Estado a través de las acciones de salud pública, sin perjuicio de que se puedan realizar campañas de carácter privado”.

Así las cosas, este artículo del proyecto también resulta innecesario.

Para finalizar, objetaremos algunas de las consideraciones que el proyecto presenta en su exposición de motivos. La primera consideración que merece nuestra atención es aquella en la que los autores del proyecto de ley cuestionan la figura del “donante presunto”, pues en su opinión la donación debe ser un acto plenamente informado tanto por el donante vivo como por los familiares del donante cadavérico (sic). Ante esto, hay que aclarar que el ordenamiento jurídico colombiano da garantía para que siempre medie un consentimiento informado, tanto por parte del donante vivo, o de los deudos en el caso del donante fallecido, estableciendo en el artículo 16 del Decreto 2493 de 2004, tanto en su numeral 1 (literal f)) como en el 2 (literal a)), el requisito de que exista plena información sobre la donación y sus implicaciones. Así las cosas, la regulación sobre el tema procura, en primer lugar, lograr que la donación consista siempre en un acto del que se tenga plena consciencia y consentido libremente. Sin embargo, como no siempre es posible lograr dicho consentimiento, establece la ley la presunción legal de donación *exclusivamente* para los donantes fallecidos cuando sus deudos no hayan manifestado el consentimiento, descartando de entrada que la presunción pueda predicarse en el caso de un donante vivo como manifiesta la exposición de motivos.

Esta presunción ha sido delegada por la ley como última instancia para efectuar la donación, pues siempre se prefiere que medie el consentimiento de los deudos (literal c), numeral 2, artículo 16, Decreto 2493 de 2004), no obstante, de no ser esto posible la presunción opera como desarrollo del principio de solidaridad y del interés común sobre los que se funda el Estado Social de Derecho colombiano. Lo anterior encuentra razón en el sentido en que ante la incertidumbre sobre la posición de los deudos, no puede predicarse una presunción negativa sobre la donación en detrimento de una presunción positiva, ya que la primera respondería

solamente a la creencia que las personas por motivos religiosos rechazan la ablación, creencia que no encuentra fundamento alguno ni en el proyecto ni corroboración en la realidad, mientras que asumir una presunción positiva sobre la donación responde a los principios de solidaridad y al interés común que gozan de consagración constitucional.

Son estos principios los que pesan una vez han transcurrido las 6 horas que la ley establece para manifestar el consentimiento, pues antes de este tiempo se privilegia la libertad religiosa, la libertad de cultos, y la libertad de conciencia. Por esta razón tampoco encuentra sentido pensar que la presunción sobre la donación de órganos se encuentra en conflicto con los anteriores derechos como entiende el proyecto de ley, ya que son aquellos derechos los que priman sobre la presunción de donación; pero una vez más, ante la falta de consentimiento, no se puede ser renuente puede a efectuar la ablación bajo la creencia de que la gente siempre tiene a oponerse a ella, sino que debe darse lugar para que los principios de solidaridad e interés común puedan materializarse.

Una tercera consideración que preocupa a los autores del proyecto, es la capacidad tecnológica de la ciencia médica para determinar con seguridad la muerte cerebral. Sin embargo, la ley ha establecido, de acuerdo a criterios médicos, la necesidad de constatar una serie de signos, en unas condiciones dadas y durante períodos de tiempo, que permiten concluir que el estado es irreversible según la ciencia médica.

Por último, para el proyecto resulta problemático el criterio que se utiliza para la distribución de órganos, ya que consideran que este puede resultar inequitativo, así como también les preocupa la creación de mercados negros y la comercialización ilegal de componentes anatómicos. No obstante, el proyecto no plantea propuestas sobre estos dos temas, así como tampoco profundiza sobre los aspectos que le preocupa del criterio de distribución de los órganos, el cual se encuentra establecido en el artículo 25 del Decreto 2493 de 2004, siendo entonces infundadas sus críticas.

En conclusión, algunas de las propuestas del proyecto objeto ya se encuentran establecidas por la ley, otras carecen de argumentación o esta es inadecuada al desconocer el orden jurídico vigente. Solamente la modificación respecto a la expresión *“o hasta antes de la iniciación de la autopsia médico legal”*, así como la inclusión del representante legal dentro del orden de los llamados a manifestar el consentimiento de la ablación en caso de menores de edad.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Teniendo en cuenta las observaciones planteadas anteriormente, se considera pertinente hacer las siguientes modificaciones al proyecto de ley

TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY	MODIFICACIONES PROPUESTAS	RAZONES QUE SUSTENTAN LA MODIFICACION
<i>Por la cual se modifica la Ley 73 de 1988 en lo referente a la presunción legal de órganos cadavéricos y se dictan otras disposiciones. "Ley Presunción Legal de Organos"</i>	<i>Por el cual se modifica y <u>adiciona</u> la Ley 73 de 1988.</i>	El cambio del título del proyecto se justifica en la medida en que busca tanto modificarse y adicionarse la Ley 73 de 1988, la cual no se refiere exclusivamente a la presunción legal de órganos cadavéricos como indica el proyecto, puesto que también consagra disposiciones generales para las donaciones entre vivos.
Artículo nuevo	<u>Artículo 1°.</u> El título de la Ley 73 de 1988 quedará así: <i>"Por la cual se adiciona la Ley 9° de 1979 y se dictan otras disposiciones en materia de trasplante de componentes anatómicos".</i>	Con esta modificación se adecua el título de la Ley 73 de 1988 a las definiciones establecidas en el artículo 2° del Decreto 1546 de 1998, y también en el artículo 2° del Decreto 2493 de 2004, evitando redundancias e imprecisiones como las que actualmente presenta el título. Ejemplo de esas imprecisiones es considerar que los órganos son distintos a los componentes anatómicos, cuando de acuerdo a las definiciones estos últimos incluyen a aquellos. Igualmente señalar que el trasplante se realiza con fines de trasplante u otros usos terapéuticos, cuando de por sí el trasplante implica fines terapéuticos.
<u>Artículo 1°.</u> El artículo 2° de la Ley 73 de 1988 quedará así: Artículo 2°. La ablación podrá efectuarse respecto a toda persona capaz mayor de DIECIOCHO (18) años. Para los efectos de la presente ley existe presunción legal de donación cuando una persona durante su vida se haya abstenido de ejercer el derecho que tiene a oponerse a que de su cuerpo se extraigan órganos o componentes anatómicos después de su fallecimiento si dentro de las seis (6) horas siguientes a la ocurrencia de la muerte cerebral y hasta antes de la iniciación de la autopsia médico legal , sus deudos no expresan su oposición a la ablación previa información idónea y oportuna, la cual recaerá sobre el médico responsable de la realización de la autopsia o necropsia. Parágrafo: En ningún caso, la presunción legal de donación de que trata este artículo operará antes del vencimiento del plazo legal de seis (6) horas después de la declaración de muerte cerebral, previa verificación conjunta de los siguientes signos que deberán persistir ininterrumpidamente: a) Ausencia irreversible de respuesta cerebral, con pérdida absoluta de conciencia; b) Ausencia de respiración espontánea; c) Ausencia de reflejos cefálicos y constatación de pupilas fijas no reactivas. d) Inactividad encefálica corroborada por medios técnicos y/o instrumentales adecuados a las diversas situaciones clínicas. La verificación de los signos referidos en el inc. d) no será necesaria en caso de paro cardiorrespiratorio total e irreversible.	<u>Artículo 2°.</u> El artículo 2° de la Ley 73 de 1988 quedará así: Artículo 2°. Para efectos de la presente ley existe presunción legal de donación cuando una persona durante su vida se haya abstenido de ejercer el derecho que tiene a oponerse a que de su cuerpo se extraigan <u>componentes anatómicos</u> después de su fallecimiento, si dentro de las seis horas siguientes a la ocurrencia de la muerte cerebral, sus deudos no acreditan su condición de tales, ni expresan su oposición a la ablación, previa información idónea y oportuna. <u>El plazo de las seis horas que tienen los deudos para oponerse se extenderá hasta el momento antes de darse inicio a la autopsia.</u>	Se elimina la prohibición establecida a los menores de 18 años a quienes se les declare la muerte encefálica para que puedan ser donantes de acuerdo a lo expresado en las observaciones del proyecto. Igualmente, se suprime la palabra "órganos" y se deja solamente la expresión "componentes anatómicos" por la misma razón por la que se propuso el cambio del título de la ley, y es que de esta forma se ajusta a las definiciones consagradas por la reglamentación. Se mantiene el contenido original de la norma referente a la exigencia que tienen los deudos de acreditar su condición, el cual había sido eliminado por el proyecto de ley. La razón para esto consiste en que el proyecto no justifica la razón para abolir este requisito, y sus razones no son evidentes a nuestro juicio. En el mismo sentido, se propone hacer caso omiso a la propuesta del proyecto de establecer que sea el médico encargado de la realización de la autopsia quien proporcione la información, pues de la regulación en la materia se deriva que existen distintas formas de proveer esa información. Por último, se omite el parágrafo que incluye el proyecto, dado que el procedimiento para declarar la muerte cerebral ya se encuentra consagrado por la regulación en la materia, artículos 12 y 14 del Decreto 2493 de 2004.
<u>Artículo 2°.</u> En caso de fallecimiento de menores de edad, corresponde a sus padres o su representante legal, exclusivamente, autorizar la ablación de sus órganos o tejidos especificando los alcances de la misma. En ausencia de las personas mencionadas anteriormente, será competente la Procuraduría General de la Nación, quien podrá autorizar la ablación.	<u>Artículo 3°.</u> El artículo 5° de la Ley 73 de 1988 quedará así: Artículo 5°. Cuando quiera que en desarrollo de la presente ley deba expresarse el consentimiento, bien sea como deudo de una persona fallecida o en otra condición, se tendrá en cuenta el siguiente orden: 1. El cónyuge no divorciado o separado de cuerpos. O COMPAÑERO/A PERMANENTE	Se suprimen las disposiciones que ya están contenidas en la legislación y reglamentación actualmente vigente. Por otro lado, se agrega la posibilidad de que el representante legal autorice la ablación de un menor de edad cuando sus padres falten. Esta disposición se integra al contenido del artículo 5° de la Ley 73 de 1988, pues es ahí donde se establece el orden en el que son llamados los deudos a manifestar su consentimiento.

TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY	MODIFICACIONES PROPUESTAS	RAZONES QUE SUSTENTAN LA MODIFICACION
<p>Parágrafo: A los efectos de los artículos anteriores, la certificación del fallecimiento deberá ser suscrita por dos (2) médicos, entre los que figurará por lo menos un neurólogo o neurocirujano. Ninguno de ellos será el médico o integrará el equipo que realice ablaciones o implantes de órganos del fallecido.</p> <p>La hora del fallecimiento será aquella en que por primera vez se constataron los signos previstos en el parágrafo del artículo 1°.</p>	<p>2. Los hijos mayores de edad.</p> <p>3. Los padres, o el <u>representante legal en ausencia de aquellos para los incapaces</u>.</p> <p>4. Los hermanos mayores de edad.</p> <p>5. Los abuelos y nietos.</p> <p>6. Los parientes consanguíneos en línea colateral hasta el tercer grado.</p> <p>7. Los parientes afines hasta el segundo grado.</p> <p>Los padres adoptantes y los hijos adoptivos ocuparán dentro del orden señalado en este artículo, el lugar que corresponde a los padres e hijos por naturaleza.</p> <p>Cuando a personas ubicadas dentro de un mismo numeral de este artículo corresponda expresar su consentimiento en ausencia de otras con mayor derecho dentro del orden allí señalado, y manifiesten voluntad encontrada, prevalecerá la de la mayoría. En caso de empate, se entenderá negado el consentimiento.</p>	
<p><u>Artículo 3°.</u> El Gobierno Nacional en el plazo de seis (6) meses siguientes a la publicación de esta ley coordinará con las entidades territoriales de salud la realización de campañas de divulgación e información, sobre el contenido de la presente ley y en relación con la Ley 73 de 1988, con el fin de fomentar la conciencia solidaria que incrementa la donación a favor de los enfermos que necesiten órganos y tejidos para trasplantes. Estas campañas serán financiadas con recursos del Estado a través de las acciones de salud pública, sin perjuicio de que se puedan realizar campañas de carácter privado.</p>		<p>El artículo 41 del Decreto 2493 de 2004 ya contempla la obligación que tiene el Gobierno Nacional en coordinación con las entidades territoriales la divulgación, información y promoción de la donación de órganos.</p>
<p><u>Artículo 4°.</u> Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><u>Artículo 4°.</u> Esta ley rige a partir de su publicación.</p>	<p>El pliego de modificaciones es coherente con la regulación vigente, y no establece disposiciones contrarias a las ya existentes.</p>

VI. PROPOSICION

Con las anteriores consideraciones, proponemos a la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de ley número 207 de 2008 Cámara**, por la cual se modifica la Ley 73 de 1988, en lo referente a la presunción legal de donación de órganos cadavéricos y se dictan otras disposiciones: “Ley Presunción legal de Organos”, considerando las modificaciones propuestas.

De los honorables Representantes,
 Coordinadora de Ponentes,

Clara Pinillos.

Ponentes,

Myriam Paredes Aguirre, Rosmery Martínez
 Rosales.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 207 DE 2008 CAMARA

por la cual se modifica y adiciona la Ley 73 de 1988.

El Congreso de la República de Colombia
 DECRETA:

Artículo 1°. El título de la Ley 73 de 1988 quedará así:

“Por la cual se adiciona la Ley 9ª de 1979 y se dictan otras disposiciones en materia de trasplante de componentes anatómicos”.

Artículo 2°. El artículo 2° de la Ley 73 de 1988 quedará así:

Artículo 2°. Para efectos de la presente ley existe presunción legal de donación cuando una persona durante su vida se haya abstenido de ejercer el derecho que tiene a oponerse a que de su cuerpo se extraigan componentes anatómicos después de su fallecimiento, si dentro de las seis horas siguientes a la ocurrencia de la muerte cerebral, sus deudos no acreditan su condición de tales, ni expresan su oposición a la ablación, previa información idónea y oportuna. El plazo de las seis horas que tienen los deudos para oponerse se extenderá hasta el momento antes de darse inicio a la autopsia.

Artículo 3°. El artículo 5° de la Ley 73 de 1988 quedará así:

Artículo 5°. Cuando quiera que en desarrollo de la presente ley deba expresarse el consentimiento, bien sea como deudo de una persona fallecida o en otra condición, se tendrá en cuenta el siguiente orden:

1. El cónyuge no divorciado o separado de cuerpos. O COMPAÑERO/A PERMANENTE.

2. Los hijos mayores de edad.
3. Los padres, o el representante legal en ausencia de aquellos para los incapaces.
4. Los hermanos mayores de edad.
5. Los abuelos y nietos.
6. Los parientes consanguíneos en línea colateral hasta el tercer grado.
7. Los parientes afines hasta el segundo grado.

Los padres adoptantes y los hijos adoptivos ocuparán dentro del orden señalado en este artículo, el lugar que corresponde a los padres e hijos por naturaleza.

Cuando a personas ubicadas dentro de un mismo numeral de este artículo corresponda expresar su consentimiento en ausencia de otras con mayor derecho dentro del orden allí señalado, y manifiesten voluntad encontrada, prevalecerá la de la mayoría. En caso de empate, se entenderá negado el consentimiento.

Artículo 4°. Esta ley rige a partir de su publicación.

Coordinadora de Ponentes,

Clara Pinillos.

Ponentes,

*Myriam Paredes Aguirre, Rosmery Martínez
Rosales.*

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 256
DE 2009 CAMARA**

por medio de la cual se instituye el día 13 de marzo de cada año como "Día Nacional del Alcalde" y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., mayo 5 de 2009

Doctor

PEDRO PABLO TRUJILLO

Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Ref.: Ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 256 de 2009 Cámara**, por medio de la cual se instituye el día 13 de marzo de cada año como "Día Nacional del Alcalde" y se dictan otras disposiciones.

Respetado doctor Trujillo:

En los términos de los artículos 153, 156 de la Ley 5ª de 1992 y en cumplimiento del encargo asignado por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, me permito rendir informe de ponencia para Primer Debate al **Proyecto de ley número 256 de 2009 Cámara**, por medio de la cual se instituye el día 13 de marzo de cada año como "Día Nacional del Alcalde" y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICION DE MOTIVOS

En la realidad político-administrativa del Estado colombiano, el municipio constituye un ente

que cada vez, coadyuva al fortalecimiento del sistema democrático. En efecto, se trata de una unidad que forma parte de la base de participación ciudadana, es decir, representa el contacto directo de la institucionalidad del Estado con la sociedad civil.

Tan trascendente es el rol municipal, que un enfoque inadecuado para su tratamiento puede significar el fracaso de las políticas públicas impulsadas, ya sea desde el nivel regional como nacional. Así, se trata de la base del fortalecimiento de los valores de la democracia, constituyéndose en factor determinante hacia el desarrollo político, económico y social.

Para los fines de este proyecto, se rescata un poco la historia para indicar que, el municipio colombiano hunde sus raíces en los tiempos de "La Epoca Hispana", de la Real Audiencia de Santa Fe (1550-1564) y del Nuevo Reino de Granada que va desde 1564 hasta 1810, inicio de la "Epoca Republicana", interrumpida desde 1816 hasta 1819, año de constitución de la República de Colombia.

Actualmente existen en Colombia 1.102 municipios¹, extendidos a lo largo y ancho del territorio nacional. Cuatro de ellos están constitucionalmente establecidos como Distritos Especiales (Bogotá, Distrito Capital; Barranquilla, Distrito Especial, Industrial y Portuario; Cartagena, Distrito Turístico y Cultural; y Santa Marta, Distrito Cultural e Histórico)². Bogotá, Cali, Barranquilla, Medellín, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta y Pereira son consideradas como las ocho ciudades más grandes de Colombia, entre unas noventa ciudades intermedias; y en el extremo opuesto, unos mil municipios, con una población inferior a 50.000 habitantes y recursos limitados considerados como "pequeños".

La Constitución Política de Colombia, ubica al municipio como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, y en

¹ No hay certeza sobre cuántos municipios tiene actualmente Colombia. El Ministerio del Interior tiene inscritos 1.101, la misma cifra que el DANE. Para la Registraduría Nacional son 1.102 y para Planeación Nacional, 1.099.

Lo más curioso de todo, es que para la Federación Colombiana de Municipios, que está más cerca a la realidad local, siguen siendo los 1.098 de siempre.

² A través de la Sentencia C-033 de 2009, la Corte Constitucional de Colombia declaró la inexecutable de la ley que permitía la creación de varios municipios colombianos como distritos especiales, entre ellos el municipio de Turbo. El Congreso de la República, había expedido el Acto legislativo 2 de 2007, en donde adicionaba, como lo señala el artículo 1°, un parágrafo al artículo 356 de la Constitución Política. El acto legislativo indicaba que "las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos".

Así mismo el acto indicaba que la ciudad de Popayán se organiza como Distrito Especial Ecoturístico, Histórico y Universitario, la ciudad de Tunja se organiza como Distrito Histórico y Cultural y el municipio portuario de Turbo también se constituirá en Distrito Especial. El municipio de Cúcuta se constituirá como Distrito Especial Fronterizo y Turístico.

consecuencia, ejerce una abundante cantidad de competencias: prestar los servicios públicos que determine la ley; construir las obras que determine el progreso local; ordenar el desarrollo de su territorio; promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y las leyes (artículo 311 C.P.).

En este contexto, el principal protagonista de las mencionadas y trascendentales funciones es el Alcalde. Es él, el Jefe de la Administración Municipal y su representante legal, elegido popularmente para periodos institucionales de cuatro años, sin poder ser reelegido para el periodo siguiente (artículo 314 C.P., modificado por Acto Legislativo número 02 de 2002, artículo 3º, que extendió el periodo de tres a cuatro años).

Sus atribuciones constitucionales, señalan que debe cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del Gobierno Nacional, las ordenanzas de las Asambleas Departamentales y los acuerdos del Concejo Municipal. Además, debe conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo Gobernador de su departamento.

El Alcalde, es la primera autoridad de Policía del municipio y la Policía Nacional deberá cumplir con prontitud y diligencia, las órdenes que imparta, por medio de su respectivo Comandante.

El mandatario local, dirige la acción administrativa del municipio, asegura el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo y lo representa judicial y extrajudicialmente. Nombra y remueve a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local; suprime o fusiona entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos, expedidos por el Concejo Municipal. Así mismo, debe presentar oportunamente a este, los proyectos de Acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio. Además, sanciona y promulga los acuerdos aprobados por el Concejo Municipal y objeta los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.

El Alcalde crea, suprime o fusiona los empleos de su dependencia, señala funciones especiales y fija emolumentos con arreglo a los acuerdos del Concejo correspondiente; y, no puede crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

En otro aspecto, el Alcalde colabora con el Concejo Municipal para el buen desempeño de sus funciones, le presenta informes generales sobre su administración y lo convoca a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupa de los temas y materias para

las cuales fue citado. Ordena los gastos municipales de acuerdo con el Plan de Inversión y Presupuesto, y finalmente, cumple con las demás atribuciones que le establecen la Constitución y la ley³.

Como se observa, los alcaldes son el eje fundamental del proceso de descentralización y encarnan hoy, la esperanza del nuevo liderazgo que el país necesita para construir la democracia integral en los municipios como fundamento para la paz y la reconciliación nacional.

En este sentido, es justo que el legislador reconozca a través de este proyecto de ley, la labor que día a día desarrollan los alcaldes a través de su gestión. Ellos, siempre están haciendo su mejor esfuerzo para lograr los mejores beneficios para sus conciudadanos. El grado de complejidad que implica ser administrador de lo público en estos tiempos, donde las decisiones que se tomen son de enorme trascendencia y los niveles de riesgo que tienen que afrontar por asuntos de orden público, son circunstancias suficientes para enaltecer sus cargos. El papel del Alcalde en el proceso descentralizador, hace que las necesidades y preferencias locales, se expresen, se escuchen y se resuelvan eficazmente, ya que el nivel de Gobierno que encuentra la ciudadanía, es más cercano, con lo cual los diagnósticos son correctos y responden a las carencias de una manera eficiente y eficaz.

Así las cosas, será el 13 de marzo de cada año, la fecha en que conmemoraremos la primera elección de alcaldes (1988) en el país, el día elegido para recordar, que justo esa fecha, nació la más importante experiencia de descentralización administrativa que ha tenido Colombia, implicando la ruptura de una línea de continuidad de más de 122 años de historia.

Con este proyecto, además de rendir un merecido homenaje a los mandatarios que rigen los destinos locales de cada zona de nuestro país, también se exalta la memoria de todos aquellos que han pagado con su vida el hecho de trazar el futuro de su comunidad. En Colombia, se vivieron y aún se observan condiciones de seguridad que restringen la libre expresión de diferencias de opinión y el libre ejercicio de la autoridad democrática. Las fuerzas violentas que atacan, secuestran o amenazan alcaldes, concejales, gobernadores, diputados, congresistas y demás dirigentes políticos, atentan no sólo contra un ciudadano, sino contra la voluntad democrática de la población.

Cuando empezó el Gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, 144 dirigentes políticos o funcionarios públicos fueron asesinados por las organizaciones armada ilegales (83 por las FARC y 23 por las AUC): entre otros, 71 concejales, 23 funcionarios regionales, 12 alcaldes y una senadora; y más de 600 alcaldes fueron amenazados de muerte. Muchos de ellos se vieron obligados a despachar desde las capitales departamentales, perdiendo el contacto cotidiano con quienes los eligieron⁴.

³ El Municipio y la Descentralización en Colombia. Sergio Matías C.

⁴ Ministerio de Defensa Nacional. Documento de Política de Defensa y Seguridad Democrática.

Sin embargo en la actualidad, y según la Federación Colombiana de Municipios, se han mejorado mucho las condiciones de gobernabilidad; las cifras de alcaldes secuestrados y asesinados se han reducido al mínimo, pues hay presencia de la fuerza pública en todos los municipios del país.

Según la Fundación Verdad Colombia, en los años 2002-2005, un número creciente de mandatarios locales rigieron los destinos de sus municipios, sin hacer presencia física en ellos, por la amenaza de los grupos terroristas. Situaciones como las vidas en el departamento del Huila, donde el frente Timanco de las FARC, declaró a cinco alcaldes como objetivo militar, con amenaza de muerte en caso de no renunciar a sus cargos. Los mandatarios de Hobo, Algeciras, Gigante, Campoalegre y Rivera entregaron sus cartas de renuncia. La gobernabilidad en el Chocó enfrentó una problemática del mismo calibre. Diez de los veintinueve alcaldes del departamento despacharon fuera de su jurisdicción. Quibdó, la capital, se convirtió en el centro de operaciones remotas de los exiliados.

La Federación Colombiana de Municipios, asegura que de los más de mil alcaldes que se posesionaron el primero de enero de 2001, para un periodo de tres años, 13 fueron asesinados y 16 sufrieron el secuestro, incluso en más de una oportunidad. Igualmente sufren de constantes amenazas contra sus vidas, principalmente, por negarse a desviar recursos del municipio para financiar la guerra de los ejércitos ilegales.

Finalmente, al legislador le asiste, el deber de engrandecer y reconocer, a través de este proyecto de ley, el sensible oficio de custodia y promoción de la defensa de lo público que desempeñan los Alcaldes. La labor que desarrollan, se enfrenta a diario con la necesidad de vencer aspiraciones individuales para construir a partir de allí, caminos colectivos en un constante proceso de aprendizaje cuya única garantía de éxito es el compromiso del respeto por la labor misma de custodia del bien público a la que todo funcionario público debe sentirse llamado.

Pongo a consideración de los honorables Congresistas, el presente proyecto de ley para su discusión y aprobación.

PROYECTO DE LEY NUMERO 256 DE 2009
CAMARA

por medio de la cual se instituye el día 13 de marzo de cada año como "Día Nacional del Alcalde" y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. Institúyase el día 13 de marzo de cada año como "Día Nacional del Alcalde".

Artículo 2°. Anualmente, el Gobierno Nacional promoverá conjuntamente con la Federación Colombiana de Municipios, actividades que promuevan las necesidades y aspiraciones municipales y que promuevan el desarrollo y el bienestar para la paz, desde lo local.

Artículo 3°. Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

PROPOSICION

Por las consideraciones anteriores, solicito a los integrantes de la Comisión Segunda de la Honorable Cámara de Representantes, dar PRIMER Debate al **Proyecto de ley número 256 de 2009 Cámara**, por medio de la cual se instituye el día 13 de marzo de cada año como "Día Nacional del Alcalde" y se dictan otras disposiciones.

Fabiola Olaya Rivera,

Honorable Representante a la Cámara
Departamento del Meta.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 281
DE 2009 CAMARA**

por medio de la cual se crea la estampilla pro Desarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., abril 29 de 2009

Doctor

FELIPE FABIAN OROZCO VIVAS

Presidente Comisión Tercera

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

En atención a la honrosa designación que me hiciera como ponente para primer debate del **Proyecto de ley número 281 de 2009 Cámara**, por medio de la cual se crea la estampilla pro Desarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo y se dictan otras disposiciones, por su digno conducto me permito poner en consideración de la Comisión Tercera de la honorable Cámara de Representantes el siguiente informe de ponencia.

Cordialmente,

Oscar de Jesús Hurtado Pérez,

Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El Instituto Tecnológico del Putumayo (ITP), fue creado por la Ley 65 de 1989, como respuesta a una apremiante necesidad de formación en educación superior de nuestros jóvenes del departamento del Putumayo y regiones aledañas. No obstante, el departamento no cuenta hasta la fecha con una Universidad pública que permita tener una oferta amplia y coherente con las necesidades de desarrollo regional y nacional.

El ITP fue redefinido mediante Resolución 4236 de 2007 del Ministerio de Educación Nacional, generándose la posibilidad a la institución de ofrecer programas por ciclos propedéuticos desde el técnico profesional hasta el profesional universitario y hasta el nivel de especializaciones.

El Instituto Tecnológico del Putumayo fue descentralizado en virtud de la Ley 790 de 2002 y del Decreto 1052 de 2006 que en su artículo 8° reza "Con el fin de asegurar la viabilidad financiera del establecimiento educativo, los recursos correspondientes a las transferencias realizadas por la Nación a cada una de las entidades educativas

que se descentralicen, comprenden los costos derivados de la prestación del servicio de educación superior a su cargo y corresponden a los aportes de la Nación asignados al orden nacional, a 31 de diciembre de 2006, a precios constantes de tal año”.

El ITP, es la única institución de educación superior pública y presencial que tiene el departamento del Putumayo y a la fecha cuenta con 14 programas con registro calificado de los cuales cinco corresponden a ciclo profesional universitario, en virtud de la Ley 749 de 2002, encontrándose en trámite del mismo cuatro (4) programas nuevos bajo la modalidad a distancia que serán ofrecidos principalmente en las regiones de la Orinoquia y Amazonia.

Después de haber surtido el proceso y de lograr la redefinición con mucho esfuerzo institucional se han logrado los primeros 14 registros calificados de los programas, como ya se dijo cinco de ellos en ciclo profesional universitario. Este hecho disparó a nivel exponencial los niveles de cobertura y el crecimiento de la demanda (matrículas) entre el año 2007 y el 2009 que supera ya el 70%.

Existen enormes necesidades insatisfechas en el ITP, como la construcción y dotación del bloque de laboratorios, la construcción del bloque de 40 aulas, la construcción de una sede administrativa, la modernización de su plataforma tecnológica y académica a través de la virtualidad, la calificación del personal docente y administrativo, el desarrollo de la investigación científica y tecnológica, el establecimiento y apoyo con incentivos para estudiantes de los distintos municipios del Putumayo, de la región amazónica y del país, elementos todos estos que inciden en la calidad, cobertura y pertinencia de la educación que el ITP como institución pública ofrece.

Infortunadamente con la descentralización el Gobierno Nacional prácticamente congeló los aportes de la Nación (artículo 8° Decreto 1052 de 2006), dejando al garete las posibilidades de un mayor y adecuado apoyo financiero para la vida de estas instituciones como el ITP.

Por las anteriores consideraciones, se hace por lo tanto necesario buscar alternativas que garanticen recursos permanentes para el adecuado desarrollo de la única institución de educación superior pública y presencial que existe en el departamento del Putumayo, y la estampilla departamental se convierte en un instrumento que involucra a todas las instituciones públicas que funcionan en el departamento y los municipios destinadas a fortalecer como ya se dijo a la única institución de educación superior pública y presencial que existe y que requiere de manera urgente y constante recursos para su crecimiento y el mejoramiento de sus procesos.

Importante es señalar que la Corte Constitucional en repetida jurisprudencia se ha pronunciado sobre la Constitucionalidad de los proyectos de ley que pretenden recursos para instituciones uni-

versitarias públicas mediante la autorización para que se emitan estampillas, al respecto la Corte ha señalado:

“Si lo que se desea es ayudar al saneamiento financiero de una universidad con impacto nacional, es apenas lógico que se asegure que los recursos lleguen a ella y que sean adecuadamente utilizados. Además, la intervención es razonablemente proporcionada, en la medida que se trata de un ingreso adicional que no altera el presupuesto general de la entidad ni entorpece su normal funcionamiento”¹.

En conclusión, el proyecto de ley que se presenta a consideración del honorable Congreso de la República, que tiene como fin la autorización a la Asamblea Departamental de Putumayo para que ordene la emisión de una estampilla que busca el desarrollo del Instituto Tecnológico del Putumayo, no solo tiene un fin altruista de permitirle a la única institución pública de educación superior del Putumayo la consecución de recursos para mejorar la prestación de su servicio, sino que se ajusta a los preceptos constitucionales y legales necesarios para su expedición.

PROPOSICION

En atención a las anteriores consideraciones, de manera atenta propongo a la Comisión Tercera de la honorable Cámara de Representantes, dar primer debate al **Proyecto de ley número 281 de 2009 Cámara**, por medio de la cual se crea la estampilla pro Desarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo y se dictan otras disposiciones, con el texto que a continuación se presenta.

Oscar de Jesús Hurtado Pérez,

Representante a la Cámara.

PROYECTO DE LEY NUMERO 281 DE 2009 CAMARA

por medio de la cual se crea la estampilla pro Desarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Créase la estampilla *pro Desarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo*.

Artículo 2°. Autorícese a la Asamblea Departamental de Putumayo, para que ordene la emisión de la estampilla *pro Desarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo*.

Artículo 4°. Autorícese a la Asamblea Departamental de Putumayo, para que determine las características, tarifas, hechos, actos administrativos u objetos del gravamen, excepciones y todos los demás asuntos referentes al uso y pago obligatorio de la estampilla, en las actividades y operaciones que se deban realizar y ejecutar en todo el departamento de Putumayo y sus respectivos municipios, en las entidades descentralizadas de unos y otros.

¹ Sentencia C-089 de 2001.

Parágrafo. Dentro de los hechos y actividades económicas sobre los cuales se obliga al uso de la estampilla, la Asamblea Departamental podrá incluir contratos y otros renglones económicos que permite la ley.

Artículo 4°. El valor correspondiente al recaudo por concepto de lo establecido en el artículo 1° de la presente ley, se distribuirá y destinará así: el sesenta por ciento (60%) para inversión en el mantenimiento, ampliación y modernización de su planta física, futuras ampliaciones y construcciones; el veinte por ciento (20%) para el desarrollo y modernización de la infraestructura tecnológica de la solución de tecnologías de información, plataforma virtual, comunicaciones, digitalización y educación virtual; el dieciséis por ciento (16%) en la investigación científica y/o tecnológica; y el cuatro por ciento (4%) para un programa especial de incentivos y/o becas estudiantiles para los programas que el Instituto Tecnológico del Putumayo ofrezca.

Artículo 5°. Facúltese a los Concejos Municipales del departamento de Putumayo para que hagan obligatorio el uso de la estampilla que autoriza la presente ley.

Artículo 6°. Autorícese al departamento de Putumayo para recaudar los valores producidos por el uso de la estampilla *pro Desarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo* en las actividades que se deban realizar en el departamento y en sus municipios y en las entidades descentralizadas, entes corporativos y establecimientos públicos que funcionen en el departamento de Putumayo.

Parágrafo 1°. El traslado de los recursos provenientes de la estampilla al Instituto Tecnológico del Putumayo en ningún caso superará los treinta (30) días siguientes al recaudo respectivo.

Parágrafo 2°. Los recaudos ordenados en la presente ley serán consignados por el ente recaudador en cuenta especial del Instituto Tecnológico del Putumayo.

Artículo 7°. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere la presente ley, quedará a cargo de los servidores públicos del orden departamental y municipal. El incumplimiento de esta obligación generará las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales correspondientes.

Artículo 8°. El recaudo total de la estampilla se destinará a lo establecido en el artículo 3° de la presente ley. El recaudo y pago de la estampilla tendrá una contabilidad única especial y separada.

Parágrafo. La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder el dos por ciento (2%) del valor total del hecho, acto administrativo u objeto del gravamen.

Artículo 9°. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Oscar de Jesús Hurtado Pérez,
Representante a la Cámara.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 325 DE 2009 CAMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 350 años de la fundación del municipio de San Pedro de los Milagros en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 12 de mayo de 2009

Doctor

MIGUEL AMIN SCAF

Presidente

Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Ref.: Ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 325 de 2009 Cámara**, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 350 años de la fundación del municipio de San Pedro de los Milagros en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.*

Honorables Representantes a la Cámara:

En cumplimiento de la designación de la Presidencia de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 174 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los honorables representantes el informe de ponencia para Primer debate, al Proyecto de ley número 325 de 2009 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 350 años de la fundación del municipio de San Pedro de los Milagros en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.*

El proyecto de ley que nos ocupa corresponde a una iniciativa presentada por el honorable Representante a la Cámara de Representantes Carlos Alberto Zuluaga Díaz, la cual fue radicada en la Secretaría General de la Cámara de Representantes en fecha 28 de abril de 2009. A continuación expondré las razones por las cuales considero que se le debe dar primer debate a esta importante iniciativa.

1. RESEÑA HISTORICA

La población actual fue fundada en terrenos que pertenecieron a don Andrés Pérez, Francisco Angulo y Esteban Guerra, siendo elevada a Partido por el señor Gobernador de la Provincia de Antioquia don José Barón de Chávez el 31 de diciembre de 1757 con otros partidos y se nombra como primer alcalde pedáneo a don José Luis de Rojo. Al año siguiente, un 16 de enero de 1758, se crea la Parroquia de San Pedro, puesta bajo el patrocinio de San Pedro Apóstol y como primer cura se nombró al bachiller Lázaro Mariaca. El tiempo avanza hasta que en 1774 aproximadamente, se manifestó Jesucristo en San Pedro por medio de un crucifijo que recibió el nombre del Señor de los Milagros.

Don Antonio de la Posada el 16 de noviembre de 1775. Imagen antigua de la catedral Según va-

rios historiadores, y entre ellos el presbítero José Martín Múnera Tobón, el verdadero fundador de San Pedro fue el oidor don Juan Antonio Mon y Velarde Pardo y Cien Fuegos, Visitador nombrado para la provincia de Antioquia por el Arzobispo Virrey Don Antonio Caballero y Góngora. Estuvo en ella de 1784 a 1788.

En 1808 se vio crecer el número de casas a 75, todas pajizas a excepción de la Iglesia y de tres casas de tapia y teja. En 1813 bajo las gobernaciones de don José Miguel de Restrepo y del señor Dictador de Antioquia don Juan del Corral, se erige en municipio con 2.000 habitantes. En 1850 San Pedro sólo tenía 3.500 habitantes. Actualmente el municipio cuenta con 23.000 habitantes.

2. SITUACION GEOGRAFICA

El municipio de San Pedro se encuentra localizado en la Región Norte, en la Subregión del Altiplano Norte, tiene una extensión de 229 kilómetros cuadrados, con una temperatura media de 16°C y una altura sobre el nivel del mar de 2.475 metros. A una distancia de 44 kilómetros del municipio de Medellín, la cual se vería disminuida por la rectificación de la vía que se está realizando en la actualidad (nov. de 2001). Se encuentra ubicado a los 6° 19' 19" de latitud norte y a 1° 37' 40" de longitud occidental. Limita con los municipios de Belmira y Entreríos al Norte, al Oriente con Donmatías, al sur con Bello, Girardota y Copacabana y al Occidente con San Jerónimo.

El municipio de San Pedro está ubicado en la longitud oeste frente al meridiano de Greenwich a 2745 metros sobre el nivel del mar, con una temperatura promedio de 16 grados centígrados. Tiene una extensión geográfica de 229 kilómetros cuadrados, está a 40 kilómetros de la ciudad de Medellín y pertenece a la Región Norte del departamento de Antioquia, en el Centro Regional de Santa Rosa. Limita al norte con los municipios de Belmira y Entreríos, por el oriente con Don Matías, por el occidente con San Jerónimo y Sopetrán y al Sur con los municipios de Girardota, Copacabana y Bello.

Extensión total: 229 km²

Extensión área urbana:

Extensión área rural:

Altitud de la cabecera municipal (metros sobre el nivel del mar): 2.475

Temperatura media: 14°C

Distancia de referencia: 42

3. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La favorabilidad de la ponencia de este proyecto se sustenta en la Constitución Política de Colombia, artículo 150, numeral 15, que permite al Congreso legislar sobre reconocimientos a personas o instituciones que prestan servicios a la patria; el artículo 154 sobre la iniciativa legislativa de la Cámara de Representantes, el artículo 288 sobre los principios del ordenamiento territorial, en materia de distribución de competencias y el principio de concurrencia y el artículo 345 que consagra el principio de legalidad en el gasto público.

Cumple los requisitos de las Leyes 38/89, 179/94 y 225/95, compiladas por el Decreto Presidencial 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto; la Ley 715 de 2001 en su artículo 102; tiene plena identidad con la Ley 1151 de 2007, cuando en su artículo 129 cita proyectos por viabilizar y textualmente reza:

“Proyectos por viabilizar. El Gobierno Nacional acompañará a las entidades territoriales en el diseño y estructuración de proyectos del anexo que, aun cuando no están incluidos en el presente Plan Nacional de Inversiones, sean importantes para contribuir al logro de una mayor competitividad, productividad e impacto social de las regiones, y para seguir avanzando en las metas de la agenda interna y la Visión Colombia Segundo Centenario, para su posterior inclusión en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional, BPIN. Algunos de estos proyectos se financiarán con cargo al crédito de US\$1.000 millones a que hace referencia esta ley”. (Subraya fuera de texto).

Se ha convertido en una exigencia recurrente del Ministerio de Hacienda pedir el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 819 de 2003, conforme a la ley, en la medida que pide respetar y tener en cuenta a la hora de comprometer recursos del Presupuesto Nacional, lo definido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, teniendo en cuenta como obligación principal conservar el equilibrio en el gasto y no facilitar el desequilibrio fiscal.

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

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

5. PROPOSICION

Por las razones expuestas, propongo a la honorable Comisión Cuarta dar **primer debate favorable al Proyecto de ley número 325 de 2009 Cámara**, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 350 años de la fundación del municipio de San Pedro de los Milagros en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,

Victor Julio Vargas Polo,
Ponente.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 325 DE 2009 CAMARA**

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 350 años de la fundación del municipio de San Pedro de los Milagros en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la celebración de los 350 años de la fundación del municipio de San Pedro de los Milagros, en el departamento de Antioquia a celebrarse en el mes de noviembre de 2009 y rinde homenaje a sus primeros pobladores y a quienes les han dado lustre y brillo en sus años de existencia.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento del artículo 102 de la Ley 715 de 2001, incluya dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a la finalidad de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de San Pedro de los Milagros en el departamento de Antioquia.

- Ampliación y adecuación Unidad Deportiva.
- Adecuación Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado.

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

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente,

Victor Julio Vargas Polo,
Ponente.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 327
DE 2009 CAMARA**

por medio de la cual se declara como patrimonio cultural de la Nación el Festival de la Cumbia "José Benito Barros Palomino", en el departamento del Magdalena, y se dictan otras disposiciones.

Doctor

MIGUEL AMIN ESCAF

Presidente

Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Honorables Representantes:

Por honrosa designación que me hiciera la Presidencia de la Comisión, para rendir ponencia para Primer Debate al **Proyecto de la ley número 327 de 2009 Cámara**, por medio de la cual se declara como patrimonio cultural de la Nación el Festival de la Cumbia "José Benito Barros Palomino", en el departamento del Magdalena, y se dictan otras disposiciones, presentado a consideración del Congreso de la República por los honorables Representantes Carlos Alberto Zuluaga Díaz, Dairo de Jesús Bustillo Gómez, Alfredo Ape Cuello Baute, Héctor Javier Osorio Botello, Luis Fernando Vanegas Queruz, Miguel Amín Escaf y Mario Suárez Flórez, en los términos del artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo, así:

1. IMPORTANCIA, CONTENIDO Y ALCANCE DE LA INICIATIVA PARLAMENTARIA

La iniciativa legislativa en estudio está encaminada a declarar como Patrimonio Cultural de la Nación al Festival Nacional de la Cumbia "José Benito Barros Palomino", que se celebra en el municipio de El Banco, departamento del Magdalena, se reconoce la especialidad de cultura y se le brinda protección a sus diversas expresiones de tradición y cultura. Así mismo, con él se persigue al fomento nacional e internacional, promoción, sostenimiento, conservación, divulgación y desarrollo del Festival de la Cumbia "José Benito Barros Palomino", evento que se celebra en el municipio antes mencionado.

"El Festival Nacional de la Cumbia, es un evento folclórico que se celebra anualmente en el municipio de El Banco entre los meses de junio y julio, con el exclusivo objetivo de salvaguardar, estimular y promover motivos folclóricos de la región a lo largo de toda la Depresión Momposina, algunos de los cuales parecen ya olvidados; especialmente promover la renovación de nuestro aire musical LA CUMBIA, en su melodía y danza.

Tuvo su origen este certamen en la idea de su creador y fundador, el laureado compositor Maestro JOSE BENITO BARROS PALOMINO, nativo de esta tierra Banqueña". (Exposición de Motivos P.L. 327/2009).

2. FACULTAD DE LOS CONGRESISTAS EN LA PRESENTACION DE ESTE TIPO DE INICIATIVA LEGISLATIVA (CONSTITUCIONAL Y LEGAL)

Nuestro Sistema Constitucional y Legal es permisivo con los miembros del Congreso de la República, ya que lo faculta para la presentación de proyectos de ley y/o Acto Legislativo, cosa contraria de lo que ocurre con otros Sistemas Constitucionales, donde solo se pueden presentar iniciativas legislativas a través de Bancadas.

a) ASPECTOS CONSTITUCIONALES

Los artículos 150, 154, 334, 341 y 359 N. 3, superiores se refieren a lo competencia por de parte del Congreso de la República de interpretar, reformar y derogar las leyes; a la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas de presen-

tar proyectos de ley y/o acto legislativo; lo concerniente a la dirección de la economía por parte del Estado; la obligación del Gobierno Nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; y la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las contempladas en el numeral 3 del artículo 359 Constitucional.

La “Constitución Política en sus artículos 8º, 63, 72, 88, 95 establece la obligación de proteger y preservar el patrimonio cultural de la Nación y en desarrollo de estos preceptos constitucionales, la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008, en su artículo 4º, señala que el patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana.

La Unesco precisamente ha señalado que el patrimonio cultural incluye las innumerables expresiones y tradiciones culturales que las comunidades del mundo han recibido de sus antepasados y transmiten a sus descendientes, a menudo de manera oral, definiéndolos como bienes intangibles, que emanan de una cultura y una tradición de un país, región y comunidad. Este patrimonio vivo, llamado inmaterial, se arraiga en los pueblos como un sentimiento de identidad y de continuidad, del que se apropian y recrean constantemente”. (Exposición de Motivos P.L. 288/2009).

b) ASPECTOS LEGALES

La Ley 5ª de 1992 (Reglamento Interno del Congreso) dispone en su artículo 140, que la iniciativa legislativa puede tener su origen en las Cámaras Legislativas, y en tal sentido, el mandato legal, dice:

“Artículo 140. *Iniciativa Legislativa.* Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas”.

Una vez analizado el marco constitucional y legal de la iniciativa parlamentaria, y llegados a la conclusión de que el Proyecto de ley número 327 de 2009 Cámara, se encuentra enmarcada dentro del ámbito de la Constitución y la ley; el Congreso de la República, no invade órbitas ni competencias de otras Ramas del Poder Público, en especial las que le corresponden al Ejecutivo en cabeza del Gobierno Nacional, con la única objeción que se debe tener en cuenta es lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, para lo cual nos pronunciaremos en la presente ponencia y se tomarán las medidas pertinentes.

3. ANALISIS JURISPRUDENCIAL RELACIONADO CON LA INICIATIVA DEL CONGRESO EN EL GASTO

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-731 de 2008, del 23 de julio de 2008, respecto a la iniciativa que tienen los Congresistas, ha manifestado:

“3.2 Esta Corporación se ha pronunciado en múltiples ocasiones acerca de la constitucionalidad de normas que autorizan la realización de ciertos gastos. De manera general, la Corte ha señalado que dichas autorizaciones no vulneran la

distribución de competencias entre el Legislador y el Gobierno¹. La Corte ha señalado de manera reiterada que las autorizaciones otorgadas por el legislador al Gobierno Nacional, para la realización de gastos dirigidos a ejecutar obras en las entidades territoriales, son compatibles con las normas orgánicas, y no violan el artículo 151 superior, cuando las normas objetadas se refieren a un desembolso a través del sistema de cofinanciación². En la Sentencia C-1047 de 2004, la Corte resumió la línea jurisprudencial en la materia, de la siguiente manera:

Esta Corporación se ha pronunciado en múltiples ocasiones acerca de la constitucionalidad de normas que decretan honores o reconocen un hecho importante para la vida de la Nación o de una de sus comunidades, y autoriza la realización de ciertos gastos.

De manera general, la Corte ha señalado que dichas autorizaciones no vulneran la distribución de competencias entre el Legislador y el Gobierno. Así, en la Sentencia C-782 de 2001³ se declararon exequibles unas normas legales que, con el propósito de exaltar la memoria de un personaje público, autorizaban al Gobierno para realizar ciertos gastos específicos en el ámbito municipal⁴. La Corte consideró lo siguiente:

¹ Ver entre otras, la Sentencia C-782 de 2001, MP Manuel José Cepeda Espinosa; SV Rodrigo Escobar Gil; C-1047 de 2004, MP: Manuel José Cepeda Espinosa, AV: Jaime Aratijo Rentería.

² Ver entre otras las sentencias C-581 de 1997, MP Vladimiro Naranjo Mesa, C-196 de 2001, MP Eduardo Montealegre Lynett. Salvamentos parciales de voto de los magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Manuel José Cepeda Espinosa, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz, Eduardo Montealegre Lynett y C-483 de 2002, MP Alfredo Beltrán Sierra, C-197 de 2001, MP Rodrigo Escobar Gil, C-1047 de 2004.

³ MP Manuel José Cepeda Espinosa; SV Rodrigo Escobar Gil.

⁴ Las normas acusadas estaban contenidas en la Ley 609 de 2000 (por medio de la cual la República de Colombia exalta la memoria del General Gustavo Rojas Pinilla, al cumplirse el primer centenario de su nacimiento.). Se destacan los siguientes artículos acusados: “Artículo 3º. Autorízase al Gobierno para la emisión de una estampilla que deberá estar en circulación por los mismos días que se celebra el natalicio del ilustre Presidente, el 12 de marzo del año 2000, con la siguiente leyenda Gustavo Rojas Pinilla ‘Paz, Justicia y Libertad’. || Artículo 4º. Para la construcción del Auditorio Gustavo Rojas Pinilla, en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja, el Gobierno Nacional autorizará la suma de dos mil cuatrocientos diez millones de pesos (\$2.410.000.000). || Artículo 5º. Para la adecuación del Edificio Municipal de la ciudad de Tunja se autorizará por cuenta del Gobierno Nacional la suma de tres mil cien millones de pesos (\$3.100.000.000). || Artículo 6º. El Gobierno Nacional, por medio de la Unidad Especial de Aeronáutica Civil, autorizará la suma de setecientos veinte millones de pesos (\$720.000.000) para la terminación de las obras, estudios, diseños, adecuaciones, dotaciones de radioayudas, iluminación y equipos necesarios para una apropiada operación del aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de la ciudad de Tunja. || Artículo 7º. Para el rescate del patrimonio histórico de la ciudad de Tunja, Cojines del Zaque, la Capilla de San Lorenzo, la Casa del Fundador, Piedra de Bolívar o Loma de los Ahorcados y la Iglesia de Santa Bárbara, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de la Cultura, autorizará una partida de dos mil millones de pesos (\$2.000.000.000)”.

“La expedición de una serie de normas que dentro del articulado de una ley que decreta honores a un ciudadano, o que reconoce un hecho importante para la vida de la Nación o de una de sus comunidades, autoriza la realización de ciertos gastos, es una materia sobre la cual esta Corporación ya se ha pronunciado:

‘(...) Así, esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”⁵. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra “un mandato imperativo dirigido al ejecutivo”, caso en el cual es inexecutable, “o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto”⁶, evento en el cual es perfectamente legítima’⁷.

(...)

Así, la Ley 609 de 2000 es, entre muchas otras, una norma legal que el Gobierno habrá de tener en cuenta para incluir en futuras vigencias fiscales, dentro del Presupuesto Nacional, los gastos públicos que en ella se autorizan con el propósito de exaltar la memoria del ex general Gustavo Rojas Pinilla. De este modo, “la iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la Nación

(...) simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la Ley Anual del Presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos...”⁸. En este orden de ideas, las autorizaciones que allí se hacen a pesar del lenguaje imperativo con el que están redactadas y la alusión a sumas de dinero concretas, no dejan de ser disposiciones que entran a formar parte del universo de gastos que ha de tener en cuenta el Gobierno para formular el proyecto de presupuesto anual y, en todo caso, las erogaciones autorizadas que se incorporan al proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, formarán parte de este ‘de acuerdo con la disponibilidad de los recursos, y las prioridades del Gobierno’⁹, siempre de la mano de los principios y objetivos generales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el estatuto orgánico del presupuesto y en las disposiciones que organizan el régimen de ordenamiento territorial repartiendo las competencias entre la Nación y las entidades territoriales”.

De otra parte, la Corte ha declarado inexecutable normas legales, o proyectos de ley objetados por el Presidente de la República, que, en vez de autorizar al Gobierno para realizar ciertos gastos, le ordenan hacerlo. En este sentido, la Sentencia C-197 de 2001¹⁰ declaró fundadas las objeciones presidenciales dirigidas contra una ley que ordenaba al Ejecutivo asignar unas sumas de dinero para la realización de ciertas obras.

Adicionalmente, la Corte se ha pronunciado en algunas ocasiones acerca de si las normas legales que autorizan al Gobierno para realizar desembolsos, violan la prohibición de financiar, con cargo al presupuesto nacional, los gastos exclusivos de entidades territoriales, y cuyos recursos están incluidos en la participación de dichas autoridades en los ingresos nacionales. Así, la Corte ha decidido que son contrarios a la Ley Orgánica sobre transferencias territoriales (Ley 60 de 1993, la cual fue derogada por la Ley 715 de 2001 a raíz de la reforma constitucional aprobada mediante el Acto Legislativo 01 de 2001) los enunciados normativos que ordenan al Gobierno realizar gastos que son competencia exclusiva de las entidades territoriales. En este orden de ideas, la Sentencia C-581 de 1997¹¹ decidió lo siguiente:

“La norma objetada que ocupa la atención de la Corte, autoriza al Gobierno para asignar dentro del Presupuesto Nacional de la vigencia

⁵ Sentencia C-490/94. MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁶ Sentencia C-360/94. MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico N° 6.

⁷ Corte Constitucional Sentencia C-324 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero. Aquí se estudiaron las Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 157/95 (S) y 259/95 (C) “Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del Sesquicentenario de la ciudad de Manizales y se vincula con la financiación de algunas obras de vital importancia para esta ciudad”; la doctrina contenida en la cita fue reiterada en la Sentencia C-196 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett. En esta ocasión se declaró la exequibilidad del artículo 4° del Proyecto de ley número 122/96 Senado-117/95 Cámara, “por la cual se honra la memoria de un ilustre hijo de Boyacá”, salvo la expresión “y traslados presupuestales”, que se declara inexecutable, como resultado de las objeciones presentadas por el Presidente de la República. Estas sentencias recogen las reglas establecidas por la Corte desde sus inicios (Cfr. Sentencia C-057 de 1993 M.P. Simón Rodríguez Rodríguez. En esta oportunidad se declararon infundadas las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Ejecutivo al Proyecto de ley número 134 de 1989 (S), 198 de 1989 (C) “por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 450 años del municipio de Marmato, departamento de Caldas y se dictan otras disposiciones”. Aquí se consideró que la autorización de gastos que hace el Congreso al Gobierno no implica, en principio, la limitación de las atribuciones que tiene cada órgano en la formulación de la política presupuestal).

⁸ Corte Constitucional Sentencia C-343 de 1995 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. En esta oportunidad se declararon infundadas las Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 156 de 1993 del Senado de la República y 45 de 1993 de la Cámara de Representantes “Por medio de la cual se declara monumento nacional el Templo de San Roque, en el barrio San Roque de la ciudad de Barranquilla, departamento del Atlántico”.

⁹ Este el principio orientador contenido en el artículo 39 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto).

¹⁰ MP Rodrigo Escobar Gil.

¹¹ MP Vladimiro Naranjo Mesa.

de 1997 a 1998, las sumas de dinero necesarias para construir el estadio “Centenario” del municipio de Puerto Tejada, autorización que el legislador no puede otorgar sin contradecir el artículo 21 numeral 11 de la Ley 60 de 1993, orgánica de distribución de competencias entre las entidades territoriales y la Nación, toda vez que esta norma prescribe que la participación de los municipios en el situado fiscal se destinará, entre otras cosas, a la inversión en las instalaciones deportivas que requiera el municipio respectivo. No se pueden, así, incluir para este fin, apropiaciones en el Presupuesto Nacional. Así las cosas, en cuanto a la norma objetada, contenida en el artículo 2° bajo examen, es contraria a las prescripciones de la ley orgánica a la que debe ceñirse el legislador, y vulnera, de contera, el artículo 151 superior que ordena que la actividad legislativa se supedite a las leyes orgánicas.

Si bien el parágrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993 menciona dos excepciones a la prohibición de financiar con cargo al Presupuesto Nacional aquellas actividades municipales que la misma disposición ordena llevar a cabo con los recursos provenientes del situado fiscal, el evento de la construcción del estadio de Puerto Tejada no se cobija bajo tales excepciones. En efecto, ellas se refieren a la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales y a partidas de cofinanciación para programas municipales, supuestos que no tocan con el previsto en la norma objetada, ya que no se puede interpretar que la construcción del estadio con recursos del presupuesto nacional se trate de una función a cargo de la Nación con participación del municipio, cuando la ley orgánica de distribución de competencias expresamente prescribe que esta no es función a cargo de la Nación, sino del municipio exclusivamente”.

(...)

35. Ciertamente, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley.

Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas -o las bancadas- tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de ini-

ciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.

Pero, además, el Ministerio podría decidir no intervenir en el trámite de un proyecto de ley que genere impacto fiscal o simplemente desatender el trámite de los proyectos. Ello podría conducir a que el proyecto fuera aprobado sin haberse escuchado la posición del Ministerio y sin conocer de manera certera si el proyecto se adecua a las exigencias macroeconómicas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En realidad, esta situación ya se presentó en el caso analizado en la Sentencia C-874 de 2005 -atrás reseñada- y el Presidente de la República objetó el proyecto por cuanto el Ministerio de Hacienda no había conceptualizado acerca de la iniciativa legal. Sin embargo, como se recordó, en aquella ocasión la Corte manifestó que la omisión del Ministerio de Hacienda no afectaba la validez del proceso legislativo.

36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en ma-

teria económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.

En relación con el presente proyecto, el Ministro de Hacienda y Crédito Público manifestó el 25 de julio de 2007 a la Presidenta del Senado de la República que era *“prioritario analizar por parte del Congreso, la pertinencia de la aprobación de leyes, comúnmente denominadas de honores que crean mayores presiones de gasto público. (...) Según lo expuesto a la luz del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, sería necesario que se estableciera claramente en la exposición de motivos y en las ponencias del proyecto, el costo fiscal del mismo así como la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, tal como lo ha reiterado esta entidad en múltiples ocasiones”*¹². Aun cuando en esta carta el Ministerio insiste en que el Congreso *“analice”* las consecuencias fiscales de los proyectos de obras autorizados, de ello no se sigue que la carga de realizar ese estudio haya sido trasladada por el Gobierno al Congreso, ni que la ausencia del mismo le impida al Congreso continuar con el trámite legislativo. De conformidad con lo señalado en la jurisprudencia citada, el Gobierno debió presentar esa valoración para que el Congreso pudiera considerar la conveniencia o inconveniencia de las obras propuestas desde el punto de vista de su financiación.

3.4. En conclusión, en el asunto bajo estudio, las objeciones formuladas al proyecto de ley resultan infundadas por dos razones:

i) Porque la fórmula empleada por el Legislador para la financiación de las obras públicas en el municipio de Alejandría -que emplea la expresión *“autorícese”*- no ordena al Gobierno incluir una

partida sino que permite que tales obras se sufragan a través del sistema de cofinanciación, que esta Corporación ha señalado como acorde a la Constitución Política; y

ii) Porque la exigencia de que se conozcan los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República, establecida en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es una herramienta para la racionalidad legislativa, que crea una carga inicial sobre el Ejecutivo que este no cumplió en el presente caso, la cual no puede constituirse en una barrera insalvable para el ejercicio de la función legislativa de manera autónoma por parte del Congreso de la República”.

4. TRAMITE A LA INICIATIVA LEGISLATIVA EN LA CAMARA DE REPRESENTANTES

El Proyecto de ley 327 de 2009 Cámara, fue presentado a consideración del Congreso de la República el día 29 de abril de 2009, por los honorables Representantes Carlos Alberto Zuluaga Díaz, Dairo de Jesús Bustillo Gómez, Alfredo Ape Cuello Baute, Héctor Javier Osorio Botello, Luis Fernando Vanegas Queruz, Miguel Amín Escaf y Mario Suárez Flórez, en la Secretaría General de la Cámara de Representantes. Dicho proyecto de ley ha tenido el siguiente trámite legislativo:

- Publicación Proyecto de ley: *Gaceta del Congreso* de la República número 264 de 2009.

- Enviado a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente el día 29 de abril de 2009 y recibido en la misma el día 6 de mayo de 2009, conforme a lo establecido en la Ley 3ª de 1992.

- Mediante Oficio CCCP3.4-2163-09 del 6 de mayo de 2009 fui designado como Ponente de la presente iniciativa legislativa en estudio.

5. MODIFICACION A LA INICIATIVA LEGISLATIVA EN LA CAMARA DE REPRESENTANTES

La presente ponencia debe ser acorde con la redacción al articulado del proyecto de ley, puesto que el municipio donde se desarrolla el Festival es *“El Banco”* y no *“del Banco”* como se deja en el artículo 1°, o *“de Banco”* artículo 3°, razón por la cual se harán las correcciones a que haya lugar.

En tal sentido, los artículos 1° y 3°, del Proyecto de ley número 327 de 2009, quedarán así:

“Artículo 1°. Declárese como patrimonio cultural de la Nación al Festival Nacional de la Cumbia *“José Benito Barros Palomino”* que se celebra en el municipio de El Banco, departamento de Magdalena y se les reconoce la especialidad de cultura, a la vez que se le brinda protección a sus diversas expresiones de tradición y cultura.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Cultura contribuirá al fomento nacional e internacional, promoción, sostenimiento, conservación, divulgación y desarrollo del Festival Nacional de la Cumbia *“José Benito Barros Palomino”*, evento que se celebra en el municipio de El Banco, departamento de Magdalena”.

¹² Cfr. Folios 194-195.

PROPOSICION FINAL

Por las anteriores consideraciones, propongo a los miembros de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar Primer Debate al **Proyecto de la ley número 327 de 2009 Cámara**, por medio de la cual se declara como patrimonio cultural de la Nación el Festival de la Cumbia “José Benito Barros Palomino”, en el departamento del Magdalena, y se dictan otras disposiciones, junto con las modificaciones propuestas en la presente ponencia.

Cordial saludo,

Miguel Amín Escaf,
Ponente.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES
PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO
DE LEY NUMERO 327 DE 2009 CAMARA**

por medio de la cual se declara como patrimonio cultural de la Nación el Festival de la Cumbia “José Benito Barros Palomino”, en el departamento del Magdalena, y se dictan otras disposiciones.

Los artículos 1º y 3º, del Proyecto de ley número 327 de 2009, quedarán así:

“Artículo 1º. Declárese como patrimonio cultural de la Nación al Festival Nacional de la Cumbia “José Benito Barros Palomino” que se celebra en el municipio de El Banco, departamento de Magdalena y se les reconoce la especialidad de cultura, a la vez que se le brinda protección a sus diversas expresiones de tradición y cultura.

Artículo 3º. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Cultura contribuirá al fomento nacional e internacional, promoción, sostenimiento, conservación, divulgación y desarrollo del Festival Nacional de la Cumbia “José Benito Barros Palomino”, evento que se celebra en el municipio de El Banco, departamento de Magdalena”.

Cordial saludo,

Miguel Amín Escaf,
Ponente.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 341
DE 2009 CAMARA**

por medio de la cual se establece y regula la producción y distribución del cemento social y las láminas de asbesto cemento para cubiertas y se dictan otras disposiciones.

Doctor

MIGUEL AMIN ESCAF

Presidente

Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Honorables Representantes:

Por honrosa designación que nos hiciera la Presidencia de la Comisión, para rendir ponencia para Primer Debate al **Proyecto de la ley número**

ro 341 de 2009 Cámara, por medio de la cual se establece y regula la producción y distribución del cemento social y las láminas de asbesto cemento para cubiertas y se dictan otras disposiciones, presentado a consideración del Congreso de la República por el honorable Representante Pedro Mary Muvdi Aranguena, en los términos del artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos, así:

1. IMPORTANCIA, CONTENIDO Y ALCANCE DE LA INICIATIVA PARLAMENTARIA

El autor de la iniciativa legislativa en estudio, pretende la creación de dos elementos esenciales en la construcción de la Vivienda de Interés Social -VIS-, como lo son el “Cemento Social” y las “Láminas de Asbesto Cemento”, con lo cual se contribuiría por parte del Estado a incentivar dicho renglón de la economía y a mitigar la falta de vivienda para los sectores más vulnerables de la sociedad, en especial, los estratos 1 y 2, que componen el mayor porcentaje de la población colombiana.

Las alzas permanentes a los precios del Cemento, son factores determinantes para la caída de la construcción barata, puesto que los habitantes de los estratos más bajos no pueden iniciar en algunos casos y en otros culminar sus viviendas, ya que no poseen los recursos suficientes para acceder a todos los materiales que se requieren en dichas obras. Es por ello, que el Estado, como uno de sus fines esenciales, conforme lo establece la Constitución Política, como lo es “...servir a la comunidad, promover la prosperidad general...”; y, “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”; normas superiores que actualmente no se está cumpliendo por parte del Gobierno Nacional, pese a que los insumos para la producción de cemento se han abaratado por la caída en los costos del petróleo a nivel mundial y los bajos gravámenes para la producción de dichos insumos, razón por la cual el Congreso de la República, sea el que pretende mitigar en parte dicha deficiencia.

Es por ello que el autor, ha presentado esta iniciativa legislativa, que está encaminada a abaratar uno de los más importantes insumos en la construcción de la vivienda y en especial la vivienda de interés social, como lo es el cemento, y colocar en cintura a los productores de dicho producto, y contribuir con ello a sacar al Estado de ese déficit vivienda en que se encuentra nuestro país.

Pero de igual manera, esta es una iniciativa legislativa que pretende recordarle al Estado su obligación fundamental de emprender las acciones necesarias para la dotación de vivienda digna a ese sector poblacional que ha quedado rezagado, por el inexplicable aumento en los precios del cemento y las láminas de asbesto cemento, durante los últimos años, puesto que los costos desde el año 2005 a la fecha, han crecido en un 94% aproxima-

damente, debido al monopolio que existe en Colombia, debido a que solo existen tres grandes productores, como lo son: Cemex, Argos y Holcim.

El Proyecto de ley 321/2009 consta de doce (12) artículos, encaminados a la creación a través de ley del “Cemento Social” y “Láminas de Asbesto de Cemento”, como insumos básicos, necesarios y esenciales para los planes y programas de Vivienda de Interés Social (artículo 1°); Obligatoriedad de las cementeras nacionales y extranjeras, establecidas dentro del territorio nacional de producir con los mismos requisitos, parámetros y estándares de calidad exigidos para la producción de cemento común los insumos creados mediante la presente ley, en una proporción no inferior al diez (10%), según lo determine el Gobierno Nacional (artículo 2°); Sanciones de tipo pecuniario y de cierre en otros eventos para aquellas cementeras nacionales y extranjeras que no den cumplimiento a lo preceptuado en la ley (artículo 3°); Un costo para el “Cemento Social”, fundamentado un dos por ciento (2%) de un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente, con lo cual no se dejaría al arbitrio de los productores el precio del mismo, ni tampoco se caería el incremento de la Vivienda de Interés Social, eso sí conservando el peso de la bolsa de cemento en 50 kg, para las “Láminas de Asbesto Cemento”, el precio de venta al público por metro cuadrado de igual manera, será del dos por ciento (2%) (artículo 4°); Se dispone que dichos insumos tendrán las características y especificaciones técnicas que tienen los insumos comunes establecidos por las normas Icontec, pero tendrán un Empaque o distintivo especial, que los identificarán de los demás fácilmente para los compradores, los cuales se rotularán como “CEMENTO SOCIAL” y “LAMINAS SOCIALES”, insumos que serán utilizados única y exclusivamente para la construcción de Vivienda de Interés Social (artículo 5°); El Cemento Social y las Láminas de cubiertas de Asbesto Cemento Social, deben cumplir las especificaciones técnicas establecidas por la ley y por los reglamentos pertinentes, con base en la norma técnica de regulación Estatal del Icontec, a la que se refiere el artículo precedente, es decir, debe cumplir a cabalidad con los estándares de calidad y de buenas prácticas de manufactura exigidas para este producto (artículo 6°); El Cemento Social, así como las Láminas de cubiertas de Asbesto Cemento Social, tal como lo establece la presente ley, son insumos esenciales para la construcción que gozan de la especial vigilancia y protección del Estado, particularmente en lo concerniente a sus niveles de producción, estándares de calidad, canales de distribución y utilización en los proyectos cuyo impulso pretende la ley.

Por tal razón, el uso y la destinación del insumo serán con carácter exclusivo para los planes, programas y proyectos de Vivienda de Interés Social -VIS-. Asimismo, se dispone que los insumos creados por la presente ley, no podrán ser vendidos para fines diferentes que para la construcción de Vivienda de Interés Social (artículo 7°); Se dis-

pone que el Gobierno Nacional, a través de reglamentación expedida por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial y/o de la Superintendencia de Industria y Comercio o la Entidad competente, mediante resolución, anualmente determinará la cantidad proyectada de consumo de CEMENTO SOCIAL en la unidad de medida kilogramo, así como de LAMINAS SOCIALES, en (UI) Unidades Individuales según las regulaciones técnicas vigentes de acuerdo con los proyectos que estén en ejecución o en prospección, y de conformidad con ello, las empresas productoras atendiendo la relación entre esa cantidad y su capacidad de producción total de cemento del año anterior deberán comunicar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la cantidad de insumos con la que atenderá el volumen requerido por las estimaciones gubernamentales, la cual en todo caso, no podrá ser inferior al diez por ciento (10%) de su capacidad de producción instalada y certificada por los organismos competentes (artículo 8°); Se dispone que dichos insumos podrán ser vendidos y distribuidos para la Vivienda de Interés Social, que se encuentra localizada en los estrados 1, 2 y 3 (artículo 9°); Se establecen beneficios tributarios para la producción cementera los cuales serán determinados por el Gobierno Nacional (artículo 10); Se dispone tajantemente que el productor que no atienda parcial o totalmente el espíritu de esta ley, será sancionado, la primera vez con una multa equivalente al diez (10%) del valor de las ventas en el último año o ejercicio fiscal; la segunda vez con una multa del veinte por ciento (20%) de la base anterior, la tercera vez con una multa del cincuenta por ciento (50%) de la base aquí considerada. De ser reincidentes las multas aumentarán multiplicando el porcentaje últimamente señalado por la vez reincidente. La multa aquí determinada será impuesta por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, convirtiéndose estos en un recurso público, destinado exclusivamente para los auxilios de Vivienda de Interés Social (artículo 11).

2. FACULTAD DE LOS CONGRESISTAS EN LA PRESENTACION DE ESTE TIPO DE INICIATIVA LEGISLATIVA (CONSTITUCIONAL Y LEGAL)

Nuestro Sistema Constitucional y Legal es permisivo con los miembros del Congreso de la República, ya que lo faculta para la presentación de proyectos de ley y/o Acto Legislativo, cosa contraria de lo que ocurre con otros Sistemas Constitucionales, donde sólo se pueden presentar iniciativas legislativas a través de Bancadas.

a) ASPECTOS CONSTITUCIONALES

Los artículos 150, 154, 334, 341 y 359 N. 3, superiores se refieren a la competencia por de parte del Congreso de la República de interpretar, reformar y derogar las leyes; a la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas de presentar proyectos de ley y/o acto legislativo; lo concerniente a la dirección de la economía por parte del Estado; la obligación del Gobierno Nacional en la

elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; y la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción las contempladas en el numeral 3 del artículo 359 Constitucional.

b) ASPECTOS LEGALES

La Ley 5ª de 1992 (Reglamento Interno del Congreso) dispone en su artículo 140, que la iniciativa legislativa puede tener su origen en las Cámaras Legislativas, y en tal sentido, el mandato legal, dice:

“Artículo 140. *Iniciativa Legislativa.* Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas”.

Una vez analizado el marco constitucional y legal de la iniciativa parlamentaria, y llegados a la conclusión de que el Proyecto de ley número 341 de 2009 Cámara, se encuentra enmarcada dentro del ámbito de la Constitución y la ley; el Congreso de la República, no invade órbitas ni competencias de otras Ramas del Poder Público, en especial las que le corresponden al Ejecutivo en cabeza del Gobierno Nacional.

3. TRAMITE A LA INICIATIVA LEGISLATIVA EN LA CAMARA DE REPRESENTANTES

El Proyecto de ley 341 de 2009 Cámara, fue presentado a consideración del Congreso de la República el día 6 de mayo de 2009, por el honorable Representante Pedro Mary Muvdi Aranguena, en la Secretaría General de la Cámara de Representantes. Dicho Proyecto de ley ha tenido el siguiente trámite legislativo:

- Publicación Proyecto de ley: *Gaceta del Congreso* de la República número ... de 2009.
- Enviado a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente el día 6 de abril de 2009 y recibido en la misma el día 8 de mayo de 2009, conforme a lo establecido en la Ley 3ª de 1992.
- Mediante Oficios CCCP3.4-2174-09 y CCCP3.4-2175-09 del 8 de mayo de 2009 fuimos designados como Ponentes de la presente iniciativa legislativa en estudio.

PROPOSICION FINAL

Por las anteriores consideraciones, proponemos a los miembros de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar Primer Debate al **Proyecto de la ley número 341 de 2009 Cámara, por medio de la cual se establece y regula la producción y distribución del cemento social y las láminas de asbesto cemento para cubiertas y se dictan otras disposiciones.**

De los honorables Representantes.

Ponentes,

Pedro Mary Muvdi Aranguena, Miguel Amín Escaf.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 155 DE 2008 CAMARA

por medio de la cual se amplía la licencia de maternidad y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., mayo 12 de 2009

Doctor:

RIGO ARMANDO ROSERO ALVEAR

Secretario Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado doctor:

Referencia: Ponencia para Primer Debate al **Proyecto de ley número 155 de 2008, por medio de la cual se amplía la licencia de maternidad y se dictan otras disposiciones.**

De acuerdo a la designación efectuada por esta Comisión, para preparar Ponencia para el primer debate al proyecto de ley de la referencia. Me permito rendir ponencia.

Atentamente,

Rodrigo Romero Hernández,

Ponente.

Bogotá, D. C., mayo 12 de 2009

Doctor

RIGO ARMANDO ROSERO ALVEAR

Secretario General Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado doctor:

En cumplimiento con lo dispuesto por la Mesa Directiva de la honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, me permito rendir ponencia para Primer Debate al **Proyecto de ley número 155 de 2008, por medio de la cual se amplía la licencia de maternidad y se dictan otras disposiciones.** Previas las siguientes consideraciones:

OBJETIVO DEL PROYECTO

El proyecto objeto de análisis, busca modificar el artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo, ampliando la licencia de maternidad a 180 días calendario para la madre y estableciendo un tiempo de licencia remunerada para el padre.

ORIGEN DEL PROYECTO

El Proyecto de ley número 155 de 2008, fue presentado por el honorable Representante Jorge Julián Silva Meche, ante al Secretaría General de la Cámara de Representantes.

DEL CONTENIDO DEL PROYECTO

El Proyecto de ley cuenta con un único artículo, mediante el cual se pretende la modificación del artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo. El cambio busca ampliar el tiempo de la licencia de maternidad. También pretende aumentar los días de descanso remunerado del padre trabajador. La disposición señalada también cobija a los padres adoptantes del menor de siete (7) años de edad.

MARCO CONCEPTUAL Y DESARROLLO DEL TEMA

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

Artículo 42. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables. Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. (...) Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progeneritura responsable.

Artículo 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. (...) Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

COMENTARIOS GENERALES

La licencia de maternidad es una licencia remunerada, la cual busca que la madre tenga un descanso adecuado durante los días previos al parto y posteriores al nacimiento, de tal forma que pueda dedicarse a su recuperación y a su hijo.

En el campo de la medicina se ha considerado que: “La lactancia materna es el método ideal de alimentación del recién nacido. Es económico y satisfactorio desde el punto de vista emocional para la mayoría de las mujeres; ayuda a contraer el útero después del parto; acelera el proceso para que vuelva a su tamaño normal en el post parto y promueve la relación afectiva entre madre e hijo. El recién nacido es inmaduro desde el punto de vista inmunológico (defensas) y los anticuerpos que la madre forma durante la lactancia, constituyen las defensas del bebé contra la inflamación. La leche materna aporta protección contra enfermedades, contiene un factor antibacteriano específico y otro de resistencia que protege al neonato contra infecciones por bacterias; tiene valor como preventivo en relación a alergias alimentarias en la infancia”.

“El crecimiento y desarrollo óptimo es la expresión de un adecuado estado de salud del niño. El crecimiento y desarrollo resulta de la sumativa de múltiples factores, de los que, la alimentación en forma individual juega un papel trascendental. La leche materna constituye el alimento ideal, especialmente en el primer año de vida. Su composición nutricional, permite un crecimiento armónico, al ser administrada como alimento único”.

Revista médica británica *The Lancet*: “Los esfuerzos para la promoción de prácticas óptimas de lactancia materna y de alimentación complementaria son dos de las tres acciones preventivas más eficaces para prevenir la mortalidad en la niñez, uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los beneficios de la lactancia durante los críticos primeros dos años de desarrollo, aún en los ambientes más favorables, son irrefutables”.

Finalmente la OMS afirma: “Con plena seguridad que la lactancia materna reduce la mortalidad infantil y tiene beneficios sanitarios que llegan hasta la edad adulta. Para el conjunto de la población se recomienda la lactancia materna exclusiva durante los seis primeros meses de vida y a partir de entonces su refuerzo con alimentos complementarios al menos hasta los dos años. La leche materna promueve el desarrollo sensorial y cognitivo, además de proteger al bebé de enfermedades infecciosas y crónicas. La lactancia natural exclusiva reduce la mortalidad infantil por enfermedades de la infancia, como la diarrea o la neumonía, y favorece un pronto restablecimiento en caso de enfermedad. La lactancia natural contribuye a la salud y el bienestar de la madre, ayuda a espaciar los embarazos, disminuye el riesgo de cáncer ovárico y mamario, incrementa los recursos de la familia y el país, es una forma segura de alimentación y resulta inocua para el medio ambiente”.

Así se puede afirmar que la Lactancia es de vital importancia para el desarrollo sano de los niños de cualquier país. Esta posición ha sido recogida por organismos como la Organización Internacional del Trabajo, que propuso la primera norma universal en la materia, al adoptar en 1919 el Convenio sobre la protección de la maternidad, destinado a proteger a las trabajadoras durante el embarazo y después del parto. El Convenio fue revisado una primera vez en 1952; en la actualidad, prevé una licencia mínima de 12 semanas, pero se recomienda acordar 14 semanas. En cuanto a los países que conceden prestaciones pecuniarias en virtud de los sistemas de seguridad social, el Convenio establece que dichas prestaciones no deberán ser inferiores a dos tercios de los ingresos asegurados anteriores, sin perjuicio del pleno goce de las prestaciones médicas.

En cuanto a la protección del empleo para la OIT, un elemento esencial de la protección de la maternidad es la garantía legal de que las mujeres embarazadas y las madres jóvenes no perderán su empleo por causa de embarazo, ausencia del trabajo en licencia de maternidad o parto. Esta garantía

es indispensable para evitar que la maternidad se convierta en un motivo de discriminación contra las mujeres en materia de empleo.

En la actualidad, 119 países dan cumplimiento a la licencia mínima de 12 semanas prevista por la OIT; de estos, 62 otorgan licencias de una duración de 14 semanas o superior. En sólo 31 países la duración de la licencia legal de maternidad es inferior a 12 semanas. Sin embargo la protección a las madres y los niños depende mucho de la economía del país, que determinará la posibilidad de los empleadores y del sistema de seguridad social para cubrir en mayor o menor proporción a las gestantes y sus hijos.

A continuación se presenta un resumen sobre el estado actual en algunos países, en materia de duración de semanas, beneficio de salario y su directa relación con el Producto Interno Bruto. La razón para exponer esta relación entre número de semanas y este indicador económico, es demostrar como entre más alta es la producción interna de un país, mayor número de semanas de protección para la madre.

En el caso de Colombia se cumple con las semanas de protección mínimas establecidas por la OIT, situando a Colombia en la misma escala de protección de países como Namibia y Nicaragua. La OIT recomienda como base de protección doce semanas de licencia de maternidad, pero estipula que en la medida de lo posible debe ser de catorce semanas.

Duración	Países	Beneficios del Salario	Indicador económico PIB ¹ (PPA)
Menos de 90 días	Costa Rica, Uruguay, Guatemala, Honduras, México, Bolivia, Nicaragua, Paraguay, Angola, Egipto, Guinea-Bissau, Libia, Santo Tomé y Príncipe, Túnez	Entre 100% y 60%	7.181 dólares internacionales
98-90 días	Argentina, Perú, Panamá	100%	11.299 dólares internacionales
12 semanas	Colombia, Namibia, Nicaragua	100%	18.264 dólares internacionales
Más de 12 semanas	Canadá, España, Hungría, Italia, Dinamarca, Noruega, Suecia, Chile, Cuba, Venezuela, Brasil, Camerún	100%	33.131 dólares internacionales
28 semanas	República Checa	100%	
Un año	Australia	0%	37.700 dólares

De acuerdo a lo señalado anteriormente es clara la necesidad en el caso de Colombia de aumentar el número de semanas de licencia tanto para el padre como la madre, por los demostrados beneficios que esta medida trae para cada familia y para el país en general. Sin embargo es importante que las medidas legislativas se ajusten a la realidad colombiana. Los países que han logrado extender su licencia de maternidad a más de 14 semanas cuentan con recursos adicionales que les permiten poder llevar a cabo este tipo de legislación.

¹ Significando la suma de todos los bienes y servicios finales producidos por un país en un año, dividido por la población promedio del mismo año. El PIB es, sin duda, la macromagnitud económica más importante para la estimación de la capacidad productiva de una economía.

Passar a 180 días de licencia de maternidad equivale a duplicar en una sola medida el tiempo de esta. Por supuesto contribuye de manera notable al desarrollo de la protección de la mujer gestante, el hijo y en general la familia, pero puede resultar contraproducente en la medida que el mercado laboral no pueda adaptarse a una licencia de este tipo. Actualmente los empleadores buscan no contratar mujeres embarazadas con el fin de no correr con los eventuales gastos, periodo de licencia y demás, ampliar la licencia de maternidad podría tener efectos negativos en la realidad del mercado laboral.

Por los motivos anteriormente expuestos se sugiere aumentar la licencia de maternidad a 15 semanas e ir gradualmente aumentando el número de semanas cada tres años hasta completar las 24 semanas de protección.

CONCLUSION

En mérito de lo expuesto en las anteriores consideraciones, me permito presentar a la honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, en comisión, la siguiente:

PROPOSICION

Désele primer debate al **Proyecto de ley número 155 de 2008 Cámara**, por medio de la cual se amplía la licencia de maternidad y se dictan otras disposiciones. Con las modificaciones propuestas.

Atentamente,

Rodrigo Romero Hernández,

Ponente.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 155 DE 2008 CAMARA

por medio de la cual se amplía la licencia de maternidad y se dictan otras disposiciones.

Analizado el proyecto de ley se encuentra necesario realizar algunos ajustes al proyecto, teniendo en cuenta los siguientes tópicos:

1. No resulta conveniente tomar la medida de doblar el tiempo de la licencia de maternidad. Resulta más adecuado realizarlo de manera gradual.

2. Es necesario tener en cuenta las circunstancias económicas, sociales y laborales que rodean la acertada iniciativa legislativa.

3. Se podría crear una discriminación aun mayor de la que ya existe para las mujeres gestantes, dificultando su entrada al mercado laboral o su permanencia.

4. En el artículo 1° numeral 1, se modifica el tiempo de las semanas que conforman la licencia de maternidad. Se pasa de 180 días a 15 semanas. Aumentando el tiempo actual que determina el Código Sustantivo del Trabajo en tres semanas.

5. Se incluye un artículo nuevo, en donde se consagra el aumento progresivo de las semanas de la licencia de maternidad hasta llegar a las 24 semanas.

6. Se modifica el artículo 1°, teniendo en cuenta que de conformidad con el artículo 51 de la Ley 812 de 2003, la licencia remunerada de paternidad a la que hace relación la Ley 755 de 2002 será reconocida por la EPS y recobrada a la subcuenta de compensación del Fondo de Solidaridad y Garantía de conformidad con las reglas y procedimientos establecidos por las disposiciones vigentes para la

licencia de maternidad. De igual manera se establece un término para que el Fondo de Solidaridad y Garantía reembolse a las Empresas Promotoras de Salud (EPS) el valor de las licencias de maternidad y paternidad que hayan sido asumidas por las Empresas Promotoras de Salud EPS, dentro de los dos meses siguientes a la presentación de la solicitud, respectiva.

CUADRO COMPARATIVO DEL PROYECTO PRESENTADO Y EL TEXTO CON LAS MODIFICACIONES PROPUESTAS

Proyecto de ley número 155 de 2008 Cámara, por medio de la cual se amplía la licencia de maternidad y se dictan otras disposiciones.	Proyecto de ley número 155 de 2008 Cámara, por medio de la cual se amplía la licencia de maternidad y se dictan otras disposiciones.
<p>Artículo 1°. El artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:</p> <p>Artículo 236. <i>Descanso remunerado en la época del parto.</i></p> <p>1. Toda trabajadora en estado de embarazo tiene derecho a una licencia remunerada de ciento ochenta (180) días calendario, de los cuales treinta (30) días se tomarán antes de la fecha posible del parto y ciento cincuenta (150) días, después del nacimiento; esta licencia será remunerada con el salario que devengue al entrar a disfrutar del descanso.</p> <p>2. Si se tratare de un salario que no sea fijo, como en el caso de trabajo a destajo o por tarea, se toma en cuenta el salario promedio devengado por la trabajadora en el último año de servicios, o en todo el tiempo si fuere menor.</p> <p>3. Para los efectos de la licencia de que trata este artículo, la trabajadora debe presentar al empleador un certificado médico, en el cual debe constar:</p> <p>a) El estado de embarazo de la trabajadora;</p> <p>b) La indicación del día probable del parto, y</p> <p>c) La indicación del día desde el cual debe empezar la licencia, teniendo en cuenta que, por lo menos, ha de iniciarse cuatro (4) semanas antes del parto.</p> <p>4. Todas las provisiones y garantías establecidas en el presente capítulo para la madre biológica se hacen extensivas, en los mismos términos y en cuanto fuere procedente, para la madre adoptante del menor de siete (7) años de edad, asimilando la fecha del parto a la de la entrega oficial del menor que se adopta. La licencia se extiende al padre adoptante sin cónyuge o compañera permanente. Estos beneficios no excluyen al trabajador del sector público.</p> <p>El esposo o compañero permanente tendrá derecho a quince (15) días de licencia remunerada de paternidad, en el caso que sólo el padre esté cotizando al Sistema General de Seguridad Social en Salud. En el evento en que ambos padres estén cotizando al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se concederán al padre treinta (30) días hábiles de licencia remunerada de paternidad.</p> <p>Esta licencia remunerada es incompatible con la licencia de calamidad doméstica y en caso de haberse solicitado esta última por el nacimiento del hijo, estos días serán descontados de la licencia remunerada de paternidad.</p> <p>La licencia remunerada de paternidad opera para los hijos nacidos de la cónyuge o de la compañera.</p> <p>El único soporte válido para el otorgamiento de licencia remunerada de paternidad es el Registro Civil de Nacimiento, el cual deberá presentarse a la EPS a más tardar dentro de los 30 días siguientes a la fecha del nacimiento del menor.</p> <p>La licencia remunerada de paternidad será a cargo de la EPS, para lo cual se requerirá que el padre haya estado cotizando efectivamente durante las cien (100) semanas previas al reconocimiento de la licencia remunerada de paternidad.</p> <p>Se autorizará al Gobierno Nacional para que en el caso de los niños prematuros y adoptivos se aplique lo establecido en el presente parágrafo.</p>	<p>Artículo 1°. El artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:</p> <p>Artículo 236. <i>Descanso remunerado en la época del parto.</i></p> <p>1. Toda trabajadora en estado de embarazo tiene derecho a una licencia remunerada de quince semanas. De las cuales treinta (30) días se tomarán antes de la fecha posible del parto. Esta licencia será remunerada con el salario que devengue al entrar a disfrutar del descanso.</p> <p>2. Si se tratare de un salario que no sea fijo, como en el caso de trabajo a destajo o por tarea, se toma en cuenta el salario promedio devengado por la trabajadora en el último año de servicios, o en todo el tiempo si fuere menor.</p> <p>3. Para los efectos de la licencia de que trata este artículo, la trabajadora debe presentar al empleador un certificado médico, en el cual debe constar:</p> <p>a) El estado de embarazo de la trabajadora;</p> <p>b) La indicación del día probable del parto, y</p> <p>c) La indicación del día desde el cual debe empezar la licencia, teniendo en cuenta que, por lo menos, ha de iniciarse cuatro (4) semanas antes del parto.</p> <p>4. Todas las provisiones y garantías establecidas en el presente capítulo para la madre biológica se hacen extensivas, en los mismos términos y en cuanto fuere procedente, para la madre adoptante del menor de siete (7) años de edad, asimilando la fecha del parto a la de la entrega oficial del menor que se adopta. La licencia se extiende al padre adoptante sin cónyuge o compañera permanente. Estos beneficios no excluyen al trabajador del sector público.</p> <p>El esposo o compañero permanente tendrá derecho a quince (15) días de licencia remunerada de paternidad, en el caso que sólo el padre esté cotizando al Sistema General de Seguridad Social en Salud. En el evento en que ambos padres estén cotizando al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se concederán al padre treinta (30) días hábiles de licencia remunerada de paternidad.</p> <p>Esta licencia remunerada es incompatible con la licencia de calamidad doméstica y en caso de haberse solicitado esta última por el nacimiento del hijo, estos días serán descontados de la licencia remunerada de paternidad.</p> <p>La licencia remunerada de paternidad opera para los hijos nacidos de la cónyuge o de la compañera.</p> <p>El único soporte válido para el otorgamiento de licencia remunerada de paternidad es el Registro Civil de Nacimiento, el cual deberá presentarse a la EPS a más tardar dentro de los 30 días siguientes a la fecha del nacimiento del menor.</p> <p>La licencia remunerada de paternidad será a cargo de la EPS, para lo cual se requerirá que el padre haya estado cotizando efectivamente durante las cien (100) semanas previas al reconocimiento de la licencia remunerada de paternidad.</p> <p>Se autorizará al Gobierno Nacional para que en el caso de los niños prematuros y adoptivos se aplique lo establecido en el presente parágrafo.</p>
<p>Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación.</p>	<p>Artículo 2°. A partir de la fecha de publicación de esta ley, cada tres años se aumentará en tres semanas el plazo estipulado de la licencia de maternidad.</p> <p>Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su promulgación.</p>

Rodrigo Romero Hernández,
Ponente.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE, INCLUIDAS LAS MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 155 DE 2008 CAMARA

por medio de la cual se amplía la licencia de maternidad y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:

Artículo 236. Descanso remunerado en la época del parto.

1. Toda trabajadora en estado de embarazo tiene derecho a una licencia remunerada de quince semanas. De las cuales treinta (30) días se tomarán antes de la fecha posible del parto. Esta licencia será remunerada con el salario que devengue al entrar a disfrutar del descanso.

2. Si se tratare de un salario que no sea fijo, como en el caso de trabajo a destajo o por tarea, se toma en cuenta el salario promedio devengado por la trabajadora en el último año de servicios, o en todo el tiempo si fuere menor.

3. Para los efectos de la licencia de que trata este artículo, la trabajadora debe presentar al empleador un certificado médico, en el cual debe constar:

- a) El estado de embarazo de la trabajadora;
- b) La indicación del día probable del parto, y
- c) La indicación del día desde el cual debe empezar la licencia, teniendo en cuenta que, por lo menos, ha de iniciarse cuatro (4) semanas antes del parto.

4. Todas las provisiones y garantías establecidas en el presente capítulo para la madre biológica se hacen extensivas, en los mismos términos y en cuanto fuere procedente, para la madre adoptante del menor de siete (7) años de edad, asimilando la fecha del parto a la de la entrega oficial del menor que se adopta. La licencia se extiende al padre adoptante sin cónyuge o compañera permanente.

Estos beneficios no excluyen al trabajador del sector público.

El esposo o compañero permanente tendrá derecho a quince (15) días de licencia remunerada de paternidad, en el caso que sólo el padre esté cotizando al Sistema General de Seguridad Social en Salud. En el evento en que ambos padres estén cotizando al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se concederán al padre treinta (30) días hábiles de licencia remunerada de paternidad.

Esta licencia remunerada es incompatible con la licencia de calamidad doméstica y en caso de haberse solicitado esta última por el nacimiento del hijo, estos días serán descontados de la licencia remunerada de paternidad.

La licencia remunerada de paternidad opera para los hijos nacidos de la cónyuge o de la compañera.

El único soporte válido para el otorgamiento de licencia remunerada de paternidad es el Registro Civil de Nacimiento, el cual deberá presentarse a la EPS a más tardar dentro de los 30 días siguientes a la fecha del nacimiento del menor.

tarse a la EPS a más tardar dentro de los 30 días siguientes a la fecha del nacimiento del menor.

La licencia remunerada de paternidad será reconocida por la EPS y recobrada a la Subcuenta de Compensación del Fondo de Solidaridad y Garantía para lo cual se requerirá que el padre haya estado cotizando efectivamente durante las cien (100) semanas previas al reconocimiento de la licencia remunerada de paternidad.

El Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga) reembolsará a las Empresas Promotoras de Salud (EPS) el valor de las licencias de maternidad y paternidad que hayan sido asumidas por las Empresas Promotoras de Salud EPS, dentro de los dos meses siguientes a la presentación de dicha solicitud, siempre que la misma cumpla con los requisitos que señale la ley.

Se autorizará al Gobierno Nacional para que en el caso de los niños prematuros y adoptivos se aplique lo establecido en el presente parágrafo.

Artículo 2°. A partir de la fecha de publicación de esta ley, cada tres años se aumentará en tres semanas el plazo estipulado de la licencia de maternidad, hasta llegar a 24 semanas.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Atentamente,

Rodrigo Romero Hernández,

Ponente.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA EL PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 324 DE 2009 CAMARA, 45 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se otorgan estímulos a los voluntarios de la Defensa Civil Colombiana, se establece el servicio militar; normas para el financiamiento y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., mayo 12 de 2009

Doctor

ELIAS RAAD

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente
Honorable Cámara de Representantes

Cordial saludo:

De conformidad con lo establecido en el Reglamento del Congreso, Ley 5ª de 1992, y dentro de la oportunidad indicada, presentamos a su consideración, y por su digno conducto a los demás miembros de la Cámara de Representantes, ponencia para tercer Debate (primero en la Comisión Séptima de la Cámara) al **Proyecto de ley número 45 de 2008 Senado, radicado en la Cámara de Representantes bajo el número 324 del 24 abril 2009, por medio de la cual se otorgan estímulos a los voluntarios de la Defensa Civil Colombiana, se establece el servicio militar; normas para el financiamiento y se dictan otras disposiciones.**

Atentamente,

Eduardo Augusto Benítez,

Representante de la Cámara
Norte de Santander.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. TRAMITE LEGISLATIVO

El presente proyecto de ley es de autoría del honorable Senador Alirio Villamizar, fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República, el día 24 de julio de 2008, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 467 de 2008, siendo remitido por competencia a la Comisión Séptima Constitucional Permanente el día 31 de julio de 2008.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, fueron designados como ponentes para Primer debate los honorables Senadores Germán Aguirre Muñoz y Jesús Antonio Bernal Amorocho.

El texto definitivo de este proyecto de ley fue aprobado en Primer Debate, en sesión ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, de fecha noviembre veintiséis (26) de 2008 según Acta 26 de la misma fecha. El anterior texto definitivo y aprobado en Primer Debate, fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 094 del 2 de marzo de 2009.

El texto para segundo debate en Plenaria de Senado fue aprobado el 14 de abril del 2009 y publicado en la *Gaceta* 232 del 22 de abril de 2009.

2. OBJETO DEL PROYECTO

El objeto del presente proyecto se fundamenta en la necesidad de fijar un marco legal que le permita a la Defensa Civil Colombiana, cumplir con los objetivos y metas propuestas en beneficio del país de manera real, amplia y eficiente, aprovechando su actual estructura y la experiencia adquirida en 42 años de existencia.

Para ello, se propone dotarla de unos recursos económicos que saldrían del Fondo de Convivencia y Seguridad Ciudadana “Fonsecón” y del Fondo Cuenta de gobernaciones y municipios; además de unas garantías, que incluyen la posibilidad de que los bachilleres puedan definir su situación militar prestando el servicio militar obligatorio en la Defensa Civil como auxiliares bachilleres.

Con estos soportes legales que se le entregarían a la Defensa Civil, se apoyaría de una manera más efectiva a las gobernaciones y municipios del país en programas sociales y atención a desastres naturales que hoy en día son más frecuentes por el calentamiento global.

3. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

Este proyecto tiene como soporte desarrollar la Constitución Política en sus artículos, segundo en cuanto le corresponde al Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra y bienes, en concordancia con los artículos 8°, 11, 13 y 67.

De igual forma el artículo 95 de la Carta Magna señala como un deber de los ciudadanos el obrar conforme al principio de solidaridad social, res-

pondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

4. CONTENIDO O GENERALIDADES DEL PROYECTO

El proyecto consta de cuatro capítulos con 16 artículos así:

CAPITULO PRIMERO. ESTIMULOS A VOLUNTARIOS. Este capítulo tiene cuatro artículos. En el primero se definen los estímulos educativos para ingresar a colegios e instituciones públicas y privadas. El segundo propone una prelación para créditos en vivienda a quienes lleven cinco años de servicios, certificados por la Dirección General de la Defensa Civil. El tercero define que los voluntarios de la Defensa Civil y sus familiares en primer grado de consanguinidad y su cónyuge estarán afiliados al régimen subsidiado en salud, teniendo prelación en las encuestas del Sisbén y, su afiliación se hará de manera inmediata, siempre que no se encuentren afiliados al régimen contributivo. El cuarto artículo señala que los voluntarios activos de la Defensa Civil, con antigüedad superior a cinco años, se les tendrán en cuenta ese tiempo en el proceso de selección a cargos públicos.

CAPITULO SEGUNDO. SERVICIO MILITAR DE AUXILIAR BACHILLER. Se propone en el artículo 5° que los auxiliares bachilleres puedan cumplir su servicio militar obligatorio en la Defensa Civil después de haber realizado el respectivo curso de preparación en la Escuela Internacional de Capacitación de la Defensa Civil, asumiendo los gastos relacionados con el curso el Ministerio de Defensa Nacional, siendo equivalente al servicio militar obligatorio y la libreta militar de primera clase, será expedida por la Dirección de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército Nacional.

Este servicio militar en lo social permitirá fortalecer administrativamente y operacionalmente a la Defensa Civil Colombiana y de paso concientizar a los jóvenes la necesidad de trabajar por la recomposición del tejido social.

CAPITULO TERCERO. NORMAS PARA EL FINANCIAMIENTO Y EXENCIONES. Costa de dos artículos. El artículo 6° propone la creación del Fondo Nacional de Defensa Civil como una subcuenta del Fondo Nacional de Calamidades creado por el Decreto 1547 de 1984, con el fin de realizar programas de capacitación y obtención de equipos especializados. El Gobierno reglamentará este fondo. El artículo 7° determina la destinación para la Defensa Civil del 2% de los recursos del Fondo de Convivencia y Seguridad ciudadana y el 10% anual de los Fondos de Cuenta de gobernaciones y municipios del país creados por Ley 418 de 1997.

CAPITULO CUARTO. OTRAS DISPOSICIONES. Contiene nueve artículos que definen la conformación de la Defensa Civil, la exclusividad del uniforme naranja, Servicio Social Obligato-

rio, en la Defensa Civil, permisos a voluntarios, constitución de Juntas de la Defensa Civil Colombiana, certificación de capacitación y técnicas de emergencias y atención de desastres, brigadas empresariales, operatividad en incendios forestales y finalmente vigencia y derogatorias.

5. CONSIDERACIONES

La Defensa Civil Colombiana es una Institución Social y Humanitaria, Establecimiento Público, cuyo marco normativo la sitúa jerárquicamente, como una entidad adscrita al Ministerio de Defensa Nacional. Fue creada mediante el Decreto Legislativo 3398 de 1965 y la Ley 48 de 1968.

Actualmente la entidad promueve normas de carácter regulatorio para el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y juega un papel activo en la coordinación de todo tipo de esfuerzos para prestar asistencia social y humanitaria en caso de siniestros naturales o provocados por el hombre.

A pesar del papel que ha jugado en la atención de desastres naturales y calamidades de diversa índole que le ha tocado atender donde sus hombres han dado ejemplo de valor y colaboración desinteresada, la realidad es que a la Defensa Civil Colombiana no se le ha dado por parte del Estado la importancia que merece y se desconoce que es la única Institución Oficial humanitaria y de socorro.

Otras organizaciones son de carácter privado e internacional y el Estado no ha utilizado en mejor forma a la Defensa Civil que es la Institución social, oficial y humanitaria más grande del país.

A medida que se crece en voluntarios se requiere capacitarlos, entrenarlos y para ello no hay suficientes medios didácticos. No existen estímulos para ser “voluntario”, por ello los estratos son demasiado bajos, lo que genera falta de pertenencia, proactividad y empoderamiento, aparte de moral y bienestar.

La Defensa Civil tiene 176 funcionarios en la Planta de Personal para ser distribuidos a nivel nacional, tres funcionarios por departamento, lo que dificulta llegar a los 100 voluntarios a corto plazo y cumplir una gran meta de 500.000 en cinco años.

Es importante resaltar, que la Entidad presenta serias dificultades en personal, instalaciones, parque automotor, fluvial y marítimo, material y equipo básico y especial, de primeros auxilios, rescate, comunicaciones, uniformes y equipo, especialmente para manejo de emergencias y desastres en alturas superiores a los 2.500 metros.

Actualmente la Institución cuenta con 176 funcionarios en todo el país, quienes están distribuidos, así: 80 en la Dirección General, en 25 Direcciones Seccionales ubicadas en las capitales de los departamentos con un promedio de tres (3) funcionarios en cada una de ellas.

Igualmente, se cuenta con 54.000 voluntarios organizados en 737 Juntas, Comités, Grupos, Agrupaciones, Damas Voluntarias y los Civilitos, desplegados a nivel Nacional, los que son in-

suficientes para atender una población de más de 45.000.000 de habitantes y un territorio de más 1.200.000 kilómetros cuadrados, que en forma permanente son azotados por fenómenos de la naturaleza y las tragedias que la violencia ha dejado en la descomposición social del pueblo colombiano.

El proyecto se fundamenta en la necesidad de fijar un marco legal que le permita cumplir los objetivos y metas propuestas en beneficio del Estado. Para ello es indispensable contar con unos recursos suficientes.

El presupuesto actual de trece mil setecientos dieciséis millones de pesos (\$18.798.000.000) para desarrollar los objetivos estratégicos, como son el fortalecimiento del talento humano, el administrativo, el operacional, el fortalecimiento de la acción social y llegar a todos los municipios y corregimientos del país es mínimo, si tenemos en cuenta que una sola ambulancia cuesta más de 120.000 millones y que uniformar el voluntariado cuesta dinero.

Uno de los aspectos más críticos en el funcionamiento de la Defensa Civil Colombiana en el país, tiene que ver con la inversión que realiza. El presupuesto que recibe por parte del Estado no es suficiente para brindar el apoyo logístico y administrativo al voluntariado de la Institución, quien no recibe remuneración alguna y el cual constituye la esencia y la razón de ser de esta, como también participar activamente con los programas del Gobierno Nacional en el campo de la acción social y humanitaria, de modo que realmente se materialicen los fines del Estado.

No obstante, existen normas a nivel territorial que ordenan a las autoridades locales destinar un rubro para la Prevención y Atención de Desastres, en la práctica, no se cumple; en algunas partes ya sea la Dirección Seccional o las Organizaciones de Defensa Civil Colombiana, logran apoyos irrisorios, con la Gobernación o la Alcaldía, con lo que debe operar y subsistir, pero en la mayoría de casos, esas organizaciones funcionan con la autofinanciación (aportes personales, rifas, o cuando la comunidad se compadece y les brinda su apoyo).

Esta es realmente la radiografía de la Institución, donde sus ingresos más parecen dádivas, que mecanismos de financiación, con lo cual la gran mayoría de las organizaciones de voluntarios del país, están en una situación crítica e insostenible para su funcionamiento y operatividad, debiendo en muchos casos abandonar su titánica misión, frente a la incapacidad para cumplirla y la Entidad se ve frustrada para brindar el apoyo necesario y lograr revitalizarla.

Como ejemplo de ilustración, solamente la dotación de cada voluntario que comprende overol, camiseta, botas, reata y cachucha, tiene un costo aproximado de \$250.000 moneda corriente, sin incluir los equipos y/o elementos, cuya reposición con el presupuesto actual es imposible, teniendo en cuenta que el país se ve avocado durante todo el año a una serie de amenazas que afectan directa-

mente los elementos y equipos de los voluntarios que participan en estas operaciones. En sólo uniformes, la Entidad únicamente puede suministrar actualmente un uniforme cada 10 años para el personal de voluntarios que existe.

Para la obtención de los dineros que apalancarían a la Defensa Civil Colombiana en su labor social, no se está proponiendo crear nuevos ingresos o impuestos que llevarían a la intervención del Ministerio de Hacienda, sino que se busca utilizar una parte de los recursos con que cuenta el Fondo Nacional de Calamidades, creando una subcuenta; igual que de los recursos destinados por las gobernaciones y municipios para atender las calamidades y desastres naturales.

6. CARACTERISTICAS DE RIESGOS EN COLOMBIA

Por la ubicación geográfica, Colombia es uno de los países más vulnerables del planeta en fallas geológicas, su gran extensión, su riqueza hídrica, el hecho de estar bañado por dos océanos y contar con tres cordilleras del sistema Andino, la topografía del terreno, la alta población, las condiciones de marginalidad y los agentes generadores de violencia, necesita de una Defensa Civil grande y fortalecida, que se encuentre capacitada, entrenada y con recursos; con excelente talento humano, administrativa y operativamente organizada, que le permita cumplir la misión institucional, en fenómenos naturales tales como:

6.1 TERREMOTOS

Históricamente el país ha sufrido la devastadora acción de este fenómeno, en especial en los departamentos de Antioquia, Arauca, Atlántico, Bogotá, Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Huila, Meta, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, Tolima y Valle del Cauca.

Para ampliación y mayor ilustración de este tema, el país se ve afectado por dos fenómenos por los cuales se suscitan los terremotos:

- El encuentro de las placas tectónicas
- El producido por volcanes

También es necesario destacar los maremotos o tsunamis de evidente ocurrencia en el Océano Pacífico, en municipios Nariñenses como Tumaco.

Colombia es uno de los países con mayor actividad sísmica, con 22 volcanes activos, como el Machín localizado al norte de la cabecera municipal de Cajamarca, el Ruiz, el Tolima y el Galeras entre otros.

En el año 2007 tembló 12 veces en el país y se atendió la erupción volcánica del nevado del Huila, como se hizo la prevención y los simulacros no se presentaron víctimas.

6.2 INUNDACIONES

El país cuenta con una nutrida cuenca hidrográfica, que hace en épocas invernales que las comunidades menos favorecidas de las áreas ribereñas, con sus escasos recursos económicos se vean afectadas por las inundaciones de sus viviendas, la pérdida de sus vidas, bienes, cultivos y semovientes.

Merecen especial atención departamentos como: Amazonas, Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Córdoba, Cundinamarca, Chocó, Guainía, Guaviare, Magdalena, Meta, Norte de Santander, Putumayo, Risaralda, Santander, Sucre, Valle del Cauca, Vaupés y Vichada.

En el 2008 se presentaron inundaciones, lluvias torrenciales, granizadas, en todas ellas con cerca de dos millones de personas damnificadas.

6.3 AVALANCHAS Y DESLIZAMIENTOS

Por encontrarse ubicado el país y una gran parte de su territorio en las Cordilleras Oriental, Central y Occidental de la cadena de los Andes, buena parte de su suelo es inestable, produciendo deslizamientos especialmente en los departamentos de Antioquia; Boyacá, Caldas, Caquetá, Cundinamarca, Chocó, Huila, Norte de Santander, Risaralda, Santander y Tolima.

Adicionalmente, se debe considerar que los hechos por lo cual ocurren los desplazamientos de campesinos, especialmente presionados por los diferentes grupos subversivos, hacen que estas masas se ubiquen en las Ciudades Capitales, improvisando alojamientos en los terrenos más vulnerables y sin los desagües técnicamente construidos contribuye a que en las épocas de invierno se desaten las grandes catástrofes con innumerables pérdidas humanas, por lo cual continuamente se critican a las Instituciones gubernamentales. En 2007 se presentaron 6 avalanchas y 67 deslizamientos con tragedias para la población.

6.4 VIENTOS HURACANADOS Y HURACANES

El país por tener el privilegio de dos océanos, se ve afectado por estos fenómenos en toda su zona costera y en los departamentos de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Bolívar, Magdalena y La Guajira, en especial en la temporada de agosto a octubre sufren de los peligros producidos por estos. Las restantes regiones del país, se ven afectadas por esta amenaza, en forma indirecta.

En el 2007 el país soportó un vendaval, 38 tormentas tropicales y 12 vientos huracanados, se hicieron los planes de emergencia y contingencia para prever el desplazamiento de los habitantes de las Islas de San Andrés y Providencia a las ciudades de la costa atlántica.

6.5 INCENDIOS FORESTALES

Todo el país es propenso a los incendios forestales producidos en las temporadas secas o por efecto de fenómenos como El Niño, y la nefasta acción del hombre, causando grandes devastaciones de parques y reservas naturales, atentando contra el ecosistema. El calentamiento global merece toda la atención.

El año pasado se neutralizaron 492 incendios forestales y se apoyó en la extinción del fuego en 115 incendios estructurales.

6.6 DESASTRES AEREOS

El año pasado se produjeron 9 desastres aéreos. Para el rescate, la Defensa Civil cuenta con grupos especializados y fue así que participó activamente en cada uno de ellos.

6.7 ABEJAS AFRICANIZADAS

Es un flagelo relativamente nuevo, que ha causado estragos dentro de la población. 751 casos fueron atendidos por voluntarios especializados.

6.8 ACCIDENTES FLUVIALES

La Defensa Civil participó en el rescate de 117 víctimas producto de ahogamiento en varias partes del país.

6.9 ACCIDENTES TERRESTRES

425 recuperaciones realizó la institución en rescate vehicular por la cantidad de accidentes en las carreteras del país.

6.10 EPIDEMIAS

La Defensa Civil también atiende problemas de epidemia y aspectos de sanidad y salubridad, como apoyo a la protección ambiental y control de las enfermedades o afecciones en la comunidad. En el 2007 atendió un caso de epidemia.

6.11 EVENTOS ANTROPICOS

La Defensa Civil Colombiana como institución social y humanitaria, atiende los problemas sociales, denominados FENOMENOS ANTROPICOS, causados por los agentes generadores de violencia, mediante acciones terroristas, que contribuyen activamente a causar daños irreversibles tanto al ecosistema, como a la población indefensa de las áreas urbanas y rurales en nuestro país, ocasionando desplazamientos forzados de personas hacia los cascos urbanos de las grandes ciudades, contribuyendo al engrosamiento de los cinturones de miseria, al desempleo y a la marginalidad en general.

Estos incidentes ejecutados por la mano del hombre algunas veces por descuido, otras por terrorismo, requieren de un alto grado de preparación y entrenamiento, para brindar protección y respuesta a las comunidades que sorpresivamente por lo general, son las víctimas de este flagelo.

Vale la pena resaltar que de acuerdo al Decreto 976 de 1997, se entiende de naturaleza similar a "Desastres y Calamidades", el fenómeno social de desplazamiento masivo de la población civil, por causas de violencia en sus distintas manifestaciones.

6.12 EVENTOS MASIVOS Y DE RECREACION

En todo evento de este tipo (Conciertos, marchas, manifestaciones, espectáculos públicos, políticos y religiosos, entre otros), la Defensa Civil participa en actividades de información a la comunidad, puestos de primeros auxilios, prevención y atención de emergencias y desastres.

La Defensa Civil Colombiana atendió 2.667 eventos de afluencia de público.

6.13 ATENCION SOCIAL Y HUMNITARIA

La Defensa Civil Colombiana, atendió 475.000 personas en el 2007 y en el 2008, atendió 843.000 personas representadas en desplazados, madres cabeza de familia, tercera edad, cursos escolares, prevención a la drogadicción, y conservación del medio ambiente.

7. ACCIONES DE LA DEFENSA CIVIL

Durante el año 2007, la Defensa Civil Colombiana apoyó los programas de Acción social de la Presidencia en la atención humanitaria de la población desplazada por emergencias en Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Córdoba, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Quindío, Santander y Sucre; adicionalmente 32 explosiones.

En conclusión la Defensa Civil Colombiana atendió en lo corrido del 2007 en desastres naturales:

Emergencias atendidas	2.499
Víctimas	305
Heridos	1.142
Personas afectadas	652.504
Familias afectas	157.641
Viviendas destruidas	485
Viviendas averiadas	27.472
Funcionarios participantes	1.006
Voluntarios participantes	19.240

Dinero ahorrado con la participación de la mano de obra de los voluntarios:

Por emergencias atendidas	\$1.050.674.005	
Por eventos de afluencia masiva	\$3.908.925.916	
Por jornadas de acción social	\$3.073.881.719	
TOTAL		\$8.033.481.640

De otra parte, dentro de las nuevas misiones se viene adelantando la acción social en apoyo a las Instituciones y Programas para la recomposición del tejido social.

8. CONCLUSIONES

La recomposición del tejido social es una necesidad, los gobiernos han hecho todo el esfuerzo para lograrlo y no han podido, se requiere que los ciudadanos nos vinculemos apoyar los programas sociales y que mejor que hacerlo vestidos de naranja, organizados en una Institución del Estado, en comités, grupos, agrupaciones y destacamentos, con normas disciplinarias y luchando todos para sacar el país adelante en tranquilidad y desarrollo social.

En Colombia no existe actualmente ninguna ley con los requerimientos de un Estatuto de Defensa Civil fortalecida, moderna y eficiente, constituyendo esta situación el principal obstáculo para la organización y funcionamiento de la Institución y los logros en el área de prevención y atención de desastres, obedecen exclusivamente a esfuerzos individuales en el orden local, pero con criterios disímiles y la actual normatividad, no representa un marco legal y de acción adecuado para las características que el país presenta en materia de prevención y atención de desastres y apoyo a las organizaciones de voluntarios.

De ahí la importancia de sacar adelante en el Congreso de la República este proyecto que beneficiará a la población colombiana, fortaleciendo una entidad que durante más de cuarenta años le ha servido al país en sus momentos más difíciles.

9. PROPOSICION

Por todo lo anterior, solicitamos a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes se dé tercer debate (primero en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes) al **Proyecto de ley número 324 de 2009 Cámara, por medio de la cual se otorgan estímulos a los voluntarios de la Defensa Civil Colombiana, se establece el servicio militar; normas para el financiamiento y se dictan otras disposiciones**, con el texto que se propone a continuación, y que fuera aprobado por el Senado de la República.

Atentamente,

Eduardo Augusto Benítez,
Representante de la Cámara
Norte de Santander.

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESION PLENARIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA EL 14 DE ABRIL DE 2009 AL PROYECTO DE LEY NUMERO 45 DE 2008 SENADO

por medio del cual se otorgan estímulos a los voluntarios de la Defensa Civil Colombiana, se establece el servicio militar; normas para el financiamiento y se dictan otras disposiciones.

(Radicado bajo número 324 del 24 abril 2009)

CAPITULO I

Estímulos a voluntarios

Artículo 1°. *Estímulos educativos para los voluntarios.* Los voluntarios activos de la Defensa Civil que ostenten méritos personales académicos tendrán prelación para el ingreso a establecimientos educativos y/o instituciones educativas públicas y privadas, al igual que la obtención de descuentos y becas que otorguen las respectivas instituciones.

Artículo 2°. *Asignación de vivienda.* Los voluntarios con cinco años de servicio, acreditados por la Dirección General de la Defensa Civil Colombiana tendrán prelación en los programas gubernamentales, donde se asigne subsidio para vivienda o vivienda de carácter social.

Artículo 3°. *Seguridad social.* Los voluntarios activos de la Defensa Civil Colombiana y sus parientes dentro del primer grado de consanguinidad y su cónyuge, estarán afiliados al régimen subsidiado en salud, salvo que se encuentren afiliados al régimen contributivo.

Parágrafo. Los destinatarios de la presente ley tendrán prelación en las encuestas realizadas por el Sisbén y su afiliación al régimen subsidiado, se realizará en forma inmediata.

Artículo 4°. *Acceso a cargos públicos.* Aquellas personas que presten su servicio como voluntarios activos de la Defensa Civil Colombiana, con un tiempo no inferior a cinco (5) años acreditados por

la Dirección General de la Defensa Civil Colombiana, se les tendrán en cuenta su antigüedad en ella, dentro del proceso de selección para acceder a cargos públicos en cualquier entidad del Estado.

CAPITULO II

Servicio militar en la Defensa Civil

Artículo 5°. *Servicio militar de auxiliar bachiller.* Los Auxiliares Bachilleres podrán cumplir su servicio militar obligatorio en la Defensa Civil Colombiana a través del Ministerio de Defensa Nacional, después de haber realizado el respectivo curso de preparación en la Escuela Internacional de Capacitación “Carlos Lleras Restrepo” de la Defensa Civil Colombiana.

Parágrafo 1°. Los gastos de selección, incorporación, instrucción, vestuario, equipo, bonificación y alimentación, serán cubiertos por el Ministerio de Defensa Nacional.

Parágrafo 2°. Para todos los efectos el servicio militar de auxiliares bachilleres en la Defensa Civil Colombiana, será equivalente al Servicio Militar Obligatorio. La Dirección de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército Nacional, expedirá las libretas militares correspondientes a dicho servicio.

CAPITULO III

Normas para el financiamiento

Artículo 6°. *Creación del Fondo Nacional de Defensa Civil Colombiana.* Crear el Fondo Nacional de Defensa Civil Colombiana como una subcuenta del Fondo Nacional de Calamidades, del cual trata el Decreto-ley 1547 de 1984, con su mismo régimen legal, con el objeto específico de fortalecer los organismos de Defensa Civil Colombiana, mediante la realización de programas de capacitación y cofinanciación de proyectos de dotación o recuperación de equipos especializados para la prevención y atención de emergencias o calamidades conexas. El Gobierno reglamentará el recaudo, administración y distribución de este fondo.

Artículo 7°. *Acceso al Fondo de Convivencia y Seguridad Ciudadana “Fonsecón”.* La Defensa Civil Colombiana, como entidad social y humanitaria que contribuye a la paz y seguridad del país, adscrita al Ministerio de Defensa Nacional, accederá para el desarrollo de su objeto social, mínimo al 2% anual de los recursos del Fondo de Convivencia y Seguridad Ciudadana “Fonsecón” de que trata los artículos 122 y 119 de la Ley 418 de 1997 y el 10% anual de los FONDOS CUENTA de gobernaciones y municipios del país de que trata el artículo 122 y artículo 119 de la Ley 418 de 1997.

CAPITULO IV

Otras disposiciones

Artículo 8°. *Conformación.* La Defensa Civil Colombiana está conformada por:

a) Por empleados públicos, quienes prestan sus servicios a la Entidad, vinculados mediante una relación legal y reglamentaria.

b) Por organizaciones de Defensa Civil integradas por voluntarios, quienes son personas naturales inscritas, entrenadas y capacitadas en forma voluntaria y disciplinada para el cumplimiento de la misión institucional. Dichas organizaciones están compuestas por: Juntas, Comités, Grupos, Agrupaciones, Civilitos, Damas Voluntarias y Clubes de Defensa Civil.

Parágrafo 1°. Las anteriores, son Organizaciones Cívicas, sin ánimo de lucro y de utilidad común.

Parágrafo 2°. La calidad de voluntario no generará ningún tipo de relación laboral, ni prestacional con la Defensa Civil Colombiana.

Artículo 9°. *Exclusividad uniforme naranja.* Será exclusivo de la Defensa Civil Colombiana el uso del color naranja en sus uniformes como signo distintivo internacional de Protección Civil, de conformidad con el Protocolo I Adicional de la Convención de Ginebra, por tratarse de una entidad que presta servicios de socorro nacional.

Artículo 10. *Servicio social obligatorio.* Los estudiantes que requieran adelantar servicio social obligatorio o pasantía para optar el título profesional, tecnológico o técnico, y los establecimientos educativos y/o instituciones educativas que requieran que sus alumnos adelanten el servicio social estudiantil obligatorio, lo podrán adelantar de manera gratuita en la Defensa Civil Colombiana.

Artículo 11. *Permiso a voluntarios.* Cuando se deba prevenir o atender un desastre natural y capacitar en forma especial a los voluntarios de la Defensa Civil Colombiana, los empleadores otorgarán permisos para ausentarse del lugar de trabajo sin que se suspenda la relación laboral y las obligaciones con el empleado.

Artículo 12. *Constitución de Juntas de Defensa Civil Colombiana.* Es obligatorio para los municipios constituir Juntas de Defensa Civil Colombiana, para atender la parte social, medio ambiente, prevenir y atender los efectos de los desastres naturales. Los alcaldes y gobernadores, concejos y asambleas, incluirán en los Planes de Desarrollo las partidas para la capacitación y dotación de bienes muebles e inmuebles para el cumplimiento de la misión institucional.

Artículo 13. *Certificación de capacitación y técnicas de emergencias y atención de desastres.* La Defensa Civil Colombiana como Institución del Estado, coordinadora de la Comisión Operativa del Sistema de Prevención y Atención de Desastres, adelantará la capacitación especializada y certificará los procesos y técnicas de intervención en emergencias y desastres a las entidades que lo requieran acreditando su idoneidad y calidad.

Artículo 14. *Brigadas empresariales.* La Defensa Civil Colombiana es la encargada de organizar, capacitar y entrenar con apoyo de las entidades públicas y privadas, las brigadas empresariales para la prevención y atención del riesgo.

Artículo 15. *Operatividad en incendios forestales.* La Defensa Civil Colombiana ejercerá funciones de prevención, control y extinción de incendios forestales bajo las mismas funciones, derechos y deberes establecidos en la Ley 322 del 4 de octubre de 1996 en los distritos y municipios que así lo requieran.

Artículo 16. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República el 14 de abril de 2009, al **Proyecto de ley número 45 de 2008 Senado**, por medio de la cual se otorgan estímulos a los voluntarios de la Defensa Civil Colombiana, se establece el servicio militar, normas para el financiamiento y se dictan otras disposiciones, el cual fue radicado en la Cámara de Representantes bajo el número 324 del 24 abril 2009 y de esta manera continúe su trámite.

Presentado por,

Eduardo Augusto Benítez,
Representante de la Cámara
Norte de Santander.

CONTENIDO

Gaceta número 308 - Miércoles 13 de mayo de 2009	
CAMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	
	Págs.
Informe de ponencia para primer debate, Pliego de modificaciones y Texto propuesto al Proyecto de ley número 207 de 2008 Cámara, por la cual se modifica la Ley 73 de 1988, en lo referente a la presunción legal de donación de órganos cadavéricos y se dictan otras disposiciones: "Ley Presunción Legal de Organos".....	1
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 256 de 2009 Cámara, por medio de la cual se instituye el día 13 de marzo de cada año como "Día Nacional del Alcalde" y se dictan otras disposiciones.....	9
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 281 de 2009 Cámara, por medio de la cual se crea la estampilla pro Desarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo y se dictan otras disposiciones.....	11
Ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 325 de 2009 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 350 años de la fundación del municipio de San Pedro de los Milagros en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.....	13
Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 327 de 2009 Cámara, por medio de la cual se declara como patrimonio cultural de la Nación el Festival de la Cumbia "José Benito Barros Palomino", en el departamento del Magdalena, y se dictan otras disposiciones.....	15
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 341 de 2009 Cámara, por medio de la cual se establece y regula la producción y distribución del cemento social y las láminas de asbesto cemento para cubiertas y se dictan otras disposiciones.....	20
Ponencia para primer debate, Pliego de modificaciones y Texto propuesto al Proyecto de ley número 155 de 2008 Cámara, por medio de la cual se amplía la licencia de maternidad y se dictan otras disposiciones.....	22
Informe de ponencia para el primer debate y Texto definitivo aprobado en sesión plenaria del Senado de la República el 14 abril 2009 al Proyecto de ley número 324 de 2009 Cámara, 45 de 2008 Senado, por medio de la cual se otorgan estímulos a los voluntarios de la Defensa Civil Colombiana, se establece el servicio militar; normas para el financiamiento y se dictan otras disposiciones.....	26