



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XVIII - N° 458

Bogotá, D. C., lunes 8 de junio de 2009

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

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

JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO  
 SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA  
[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 12 DE 2008 SENADO

mediante la cual se crean los Bancos de ADN y se reglamenta el manejo del ADN para salvar vidas.

Bogotá, D. C., 1° de junio de 2009

Doctor

JESUS MARIA ESPAÑA VERGARA

Secretario General

Comisión Séptima

Senado de la República

Bogotá, D. C.

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 12 de 2008 Senado**, mediante el cual se crean los Bancos de ADN y se reglamenta el manejo del ADN para salvar vidas.

Doctor España:

En cumplimiento del encargo impartido, nos permitimos poner a su consideración para discusión de la honorable Comisión, el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 12 de 2008 Senado**, mediante el cual se crean los Bancos de ADN y se reglamenta el manejo del ADN para salvar vidas.

#### 1. Alcance de la iniciativa

El proyecto de ley de la referencia pretende establecer un marco regulatorio para el ejercicio del derecho al uso del genoma y de las células madre, así como frente al manejo de bancos de ADN y las pruebas de paternidad o maternidad a las que hace referencia la Ley 721 de 2001.

#### 2. Origen de la iniciativa y conveniencia de la misma

El proyecto fue presentado por el honorable Senador Alvaro Ashton Giraldo, con fundamento en el artículo 154 de la Constitución Política.

Frente a su contenido normativo es preciso señalar que se realizaron junto con el autor varias reuniones con expertos sobre la materia, quienes de forma unánime consideraron que el aspecto de mayor relevancia de la iniciativa, lo constituye el hecho de pretender regular la forma como operan los bancos que recogen muestras de células madre, las cuales tienen un margen de utilidad de 10 a 11 años, con una probabilidad de beneficio de 1 en 150.000, por razón de los cambios morfológicos. No obstante, se formularon serios interrogantes sobre varios aspectos del proyecto, los cuales se pasan a resumir, en los siguientes términos:

1. El proyecto en su título se refiere a la creación de bancos de ADN y a reglamentar su manejo. Sin embargo, dicha materia no es tratada de manera específica en la iniciativa, pues la misma se dirige a plantear algunas normas referentes a diversos campos de acción, como lo son, el material genético, el uso del genoma y las células madre.

Estas materias deberían ser tratadas de manera separada, pues tienen implicaciones directas frente a los derechos fundamentales de las personas, como ocurre con los derechos a la identidad, a la dignidad humana y a la intimidad personal. Así las cosas, la única referencia que aparece frente a los bancos de ADN se encuentra en el artículo 12-1, al consagrarse que: "Son funciones del Comité Nacional Intersectorial para el manejo del ADN: (...) Asesorar y apoyar permanentemente al Instituto Nacional de Salud en la definición de lineamientos para los bancos de células madre y de ADN"; sin especificar si lo que se pretende es crear un banco público o regular los bancos privados actualmente existentes. Por lo demás, se considera que debe ser la ley la que establezca directamente los requisitos de certificación, acreditación y habilitación para el manejo de la información concerniente a los bancos de ADN.

2. El proyecto carece de una regulación específica frente a la materia que pretende regular, pues deja abierto el campo para el ejercicio de la potestad reglamentaria, creando unos comités para servir de órganos

consultivos. En este sentido, se considera que no existen obligaciones definidas y puntuales, en un campo de la mayor trascendencia para el desarrollo de las garantías fundamentales previamente enunciadas.

3. Se estima que la obligatoriedad de la toma de muestras de sangre, puede implicar un debate interesante frente a la constitucionalidad de dicha medida, pues al constituir una intromisión en la intimidad de las personas, sin contar con su consentimiento informado, podría estar en contravía con el citado derecho fundamental. Más aún, en ciertos casos, entraría en conflicto con la libertad religiosa y la libertad de cultos, cuando se trata de personas que por sus creencias no aceptan la posibilidad de suministrar tomas de sangre, como ocurre, con los testigos de Jehová. Así las cosas, se puso de presente, las siguientes consideraciones de la Honorable Corte Constitucional, sobre la materia: “una práctica médica por simple que sea, como se trata de la toma de muestra de sangre sin el consentimiento del paciente, violenta la dignidad y la integridad de la persona sobre la que se practica”. Sentencia T-266 de 2006 (M.P. Jaime Araújo Rentería)<sup>1</sup>.

4. Se señala que la derogatoria de la Ley 721 de 2001, implicaría la imposibilidad de determinar la paternidad o maternidad de una persona, pues la obligatoriedad de tomar pruebas de sangre y proceder a su almacenamiento, únicamente se presenta frente a los recién nacidos. En este orden de ideas, quedaría un importante margen de población, frente al cual no sería posible establecer su relación filial, razón por la cual se estima que resulta desproporcionada la derogación propuesta.

5. Se afirma que faltan elementos normativos para impedir el uso no adecuado del genoma.

6. Del mismo modo, se solicitó un concepto al Programa de Doctorado en Bioética de la Universidad del Bosque, en el cual se manifestaron recomendaciones con respecto a la precisión y claridad de las definiciones contenidas en el proyecto de ley. Si bien se resaltó el propósito loable de la iniciativa, se recomendó evaluar la posibilidad de aprovechar la oportunidad para legislar sobre el tema de Biobancos.

7. Finalmente, se plantean serios interrogantes frente a los costos de esta iniciativa, pues solo en la Unión Europea la toma de 10.000 perfiles genéticos, generó un gasto de 750.000 euros<sup>2</sup>. Por esta circunstancia, se propuso que el proyecto apuntara exclusivamente a contribuir con la identificación de víctimas, propósito frente al cual se encuentra en curso el **Proyecto de ley número 178 de 2008 Senado, 280 de 2008 Cámara, por la cual se rinde homenaje a las personas desaparecidas y se dictan medidas para localizar e identificar a las víctimas enterradas en fosas comunes o arrojadas en cuencas hidrográficas**.

Ahora bien, teniendo en cuenta la importancia de esta iniciativa, se le ha propuesto al autor de la misma, reformular su articulado conforme a los comentarios

previamente señalados, los cuales básicamente apuntan a limitar su alcance a la regulación de los bancos que toman muestras de células madre. En este trabajo, el autor se encuentra desarrollando una trascendental labor de concertación con laboratorios junto con el Instituto Nacional de Salud, por lo que con el fin de darle curso a este proyecto, proponemos su aprobación en el texto original presentado, con el compromiso de realizar los cambios y ajustes que sean pertinentes, una vez se acuerde un texto definitivo.

### Proposición

Por lo anterior, proponemos a la honorable Comisión Séptima del Senado de la República, dar **primer debate al Proyecto de ley número 12 de 2008 Senado, mediante el cual se crean los Bancos de ADN y se reglamenta el manejo del ADN para salvar vidas**, conforme a su texto original.

De los honorables Senadores,

*Rodrigo Lara Restrepo, Jorge Eliécer Ballesteros,*  
honorables Senadores de la República.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE  
LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los tres (3) días del mes de junio del año dos mil nueve (2009).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso** de la República, el informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate, en once (11) folios, al **Proyecto de ley número 12 de 2008 Senado, mediante la cual se crean los Bancos de ADN y se reglamenta el manejo del ADN para salvar vidas**. Autoría del proyecto de ley del honorable Senador Alvaro Ashton Giraldo.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 12  
DE 2008 SENADO**

*mediante la cual se crean los Bancos de ADN y se reglamenta el manejo del ADN para salvar vidas.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Disposiciones generales**

**CAPITULO I**

**Principios y definiciones**

Artículo 1°. *Finalidad.* Esta ley tiene por finalidad garantizar que todos los ciudadanos tengan derecho al uso de su genoma y de sus células madre, para fines de lograr su bienestar, en condiciones de igualdad, preservación de su dignidad humana y sin ninguna clase de discriminación.

Artículo 2°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer las normas para la utilización, almacenamiento y disposición, del material genético y de las células madre de las personas, en todas las etapas de su ciclo de vida y garantizar que se respeten sus derechos, acorde con la política internacional de manejo del genoma humano, así como con la Constitución Política de Colombia.

<sup>1</sup> En idéntico sentido, se ha dicho que: “cualquier tipo de tratamiento, sea de carácter ordinario o invasivo, exige el consentimiento idóneo del paciente (bien sea manifestado de manera expresa o de forma tácita), so pena de incurrir en una actuación ilegal o ilícita susceptible de comprometer la responsabilidad médica”. Sentencia T-823 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>2</sup> Consultar en: [www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/genetica/derechos\\_humanosgenoma.pdf](http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/genetica/derechos_humanosgenoma.pdf)

Artículo 3º. *Definiciones.* Para efectos de esta ley se adoptan las siguientes definiciones:

1. **ADN:** Se refiere al ácido desoxirribonucleico, molécula de azúcar, fosfatos y bases nitrogenadas, que es el sustrato físico de la herencia y porta la información genética.

2. **Genoma:** Es el complemento cromosómico haploide; el grupo completo de cromosomas y, en esa forma, la información genética total presente en la célula.

3. **Genoma humano:** El conjunto TOTAL del material genético del ser humano.

4. **Material genético:** Sustancia a partir de la cual se obtienen los genes.

5. **Células Stem o progenitoras:** Células primordiales, totipotentes y pluripotentes, capaces de diferenciarse para cumplir funciones específicas.

6. **Vigilancia en salud pública:** Función esencial asociada a la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud, consistente en el proceso sistemático y constante de recolección, análisis, interpretación y divulgación de datos específicos relacionados con la salud, para su utilización en la planificación, ejecución y evaluación de la práctica en salud pública.

7. **Vigilancia y control sanitario:** Función esencial asociada a la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud, consistente en el proceso sistemático y constante de regulación, inspección, vigilancia y control del cumplimiento de normas y procesos para asegurar una adecuada situación sanitaria y de seguridad de todas las actividades que tienen relación con la salud humana.

Artículo 4º. *Sujetos titulares de derechos.* Son las personas, con su genoma y sus células madre.

Artículo 5º. *Ambito de aplicación.* Esta ley se aplica a todas las personas nacionales o extranjeros que se encuentren en el territorio nacional y a los nacionales que se encuentren fuera del país, previa reglamentación del Gobierno Nacional sobre la materia.

Artículo 6º. *Naturaleza de las normas contenidas en esta ley.* Las normas contenidas en esta ley son de carácter público y de cumplimiento preferencial sobre otras disposiciones en relación con el manejo del ADN, el genoma humano y las células madre.

Artículo 7º. *Reglas de interpretación.* Se tendrán en cuenta los Tratados Internacionales Vigentes sobre el genoma humano, las cuales harán parte integral de esta ley y servirán a manera de guía, siguiendo el principio de favorabilidad.

Artículo 8º. *Manejo del ADN, el genoma humano y las células madre.* Se entiende por manejo del ADN, el genoma humano y las células madre, al conjunto de acciones involucradas en el almacenamiento, disposición y uso del ADN, del genoma y de las células madre, para la garantía y cumplimiento de los derechos de las personas. Se materializa en el conjunto de procedimientos, y acciones que se ejecuten en los ámbitos Nacional, Departamental, Distrital y Municipal, para la recolección, almacenamiento, disposición y uso del material genético y de las células madre.

Artículo 9º. *Exigibilidad de los derechos.* Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente el

cumplimiento de lo aquí establecido para el manejo del ADN de las personas y de sus células madre.

Artículo 10. *Deber de vigilancia del Estado.* Toda persona natural o jurídica que tenga actividades relacionadas con el manejo del genoma humano y de las células madre, en cualquiera de sus etapas, sean estas recolección de muestras, almacenamiento, utilización o disposición del material genético, son sujetos de la vigilancia por parte del Estado.

De acuerdo con las normas nacionales e internacionales, vigentes, que regulan la Vigilancia en Salud Pública en el país, le corresponde al Instituto Nacional de Salud esta actividad, que la reglamentará de acuerdo con las normas existentes sobre la materia, para lo cual dispondrá de los recursos asignados por el Estado para ese fin.

Artículo 11. *Comité Asesor y Consejero en desórdenes hereditarios, manejo del ADN y de las células madre.* Créase el Comité Asesor y Consejero para brindar apoyo y orientación superior al Instituto Nacional de Salud, el cual estará conformado por:

1. El Director(a) del Instituto Nacional de Salud, INS, o su delegado, quien lo presidirá.

2. El Director(a) del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, o su delegado, quien llevará la secretaría técnica.

3. El Director(a) del Instituto Colombiano de Bienestar familiar o su delegado.

4. Un representante de la Asociación de perinatología y neonatología de Colombia

5. Un representante de la Asociación de neurología pediátrica

6. Un representante de la Asociación de genética médica

7. Un representante de los bancos de ADN y bancos de células madre.

Parágrafo. El comité Nacional Intersectorial dictará su propio reglamento interno.

Artículo 12. *Funciones del Comité Nacional Intersectorial para el manejo del ADN y de las células madre.* El comité tendrá las siguientes funciones:

1. Asesorar y apoyar permanentemente al Instituto Nacional de Salud en la definición de lineamientos para los bancos de células madre y de ADN.

2. Recomendar la reglamentación y normas técnicas relacionadas con los procesos inherentes a la recolección, almacenamiento, disposición y uso del genoma y de las células madre, incluyendo el manejo de la información genética de los individuos.

3. Estudiar y aprobar los proyectos relativos al uso del genoma para fines de diagnóstico de enfermedades hereditarias.

4. Recomendar las actividades de tamizaje neonatal, de enfermedades hereditarias, por medio del análisis directo del genoma humano y del análisis de la sangre, para específicamente prevenir la discapacidad en niños y niñas.

5. Estudiar y aprobar los proyectos relativos al uso de células madre.

6. Orientar la toma de decisiones con base en la información generada por los programas de tamizaje neonatal, bancos de ADN y células madre.

## CAPITULO II

### Derechos y libertades

Artículo 10. *Derecho al uso consciente del genoma.* Las personas tienen la libertad de utilizar su propio genoma con fines de lograr su bienestar, para lo cual deben contar con las condiciones que les permitan garantizar su disponibilidad.

Artículo 11. *Derecho a la accesibilidad de las células madre y del genoma.* Para garantizar el derecho a disponer del material de ADN y de las células madre, a todos los niños al momento de nacer, se les tomará una muestra de sangre de cordón umbilical, de la cual se obtendrá, su genoma y las células madre.

Artículo 12. Las personas tienen Derecho a conocer su identidad genética y a la protección de la misma, bajo condiciones de igualdad y sin ninguna clase de discriminación.

Artículo 13. Las personas tienen Derecho a conocer la presencia de genes deletéreos, así como la predisposición y susceptibilidad a enfermedades para las cuales exista tratamiento o curación, cuyo manejo temprano represente un cambio significativo en la calidad de vida.

Artículo 14. Las personas tienen Derecho a tener la libertad de negarse a participar, o a que su genoma sea utilizado en investigaciones cualquiera que sea su objetivo.

Artículo 15. Derecho a la protección de la información genética propia, para fines del Estado o para fines de particulares, en forma individual o colectiva, y aún bajo la premisa del uso anónimo del genoma.

## CAPITULO III

### Garantía de derechos Obligaciones de la familia, la sociedad y el Estado

Artículo 16. *Obligaciones de la familia.* La familia tiene la obligación de buscar las condiciones óptimas para la atención del parto, con el fin de facilitar que el recién nacido tenga la oportunidad de que se le tome la muestra de sangre, para el ADN y los exámenes pertinentes, sin ninguna dilación.

#### También es obligación de la familia:

1. Verificar que la muestra de sangre del recién nacido fue tomada para obtener el ADN y células madre.

2. Indagar los resultados de los exámenes practicados al recién nacido.

3. Obtener la información sobre el carné o documento de registro del almacenamiento del ADN y de las células madre y solicitar la información genética del recién nacido. En este caso se refiere a la fórmula genética que identifica al recién nacido, acorde con los avances tecnológicos.

4. Proveer los cuidados necesarios y buscar la atención especializada en caso de que se identifique alguna enfermedad o la presencia de algún gen que determine un manejo preventivo.

Artículo 17. *Obligaciones de la sociedad.* Es obligación de la sociedad civil y todas sus formas de orga-

nización, colaborar en forma activa y participar en el desarrollo de las acciones que posibiliten y faciliten el cumplimiento de las normas previstas.

Para ello deberán:

1. Promover la utilización adecuada del ADN de las personas, y de sus células madre, acorde con las normas internacionales y el desarrollo tecnológico sobre el genoma humano.

2. Colaborar en la implementación de los avances tecnológicos en materia de manejo del ADN, con el fin de garantizar que se haga un uso efectivo de las muestras y un almacenamiento apropiado.

3. Participar en la Vigilancia activa y pasiva de los laboratorios que hacen uso del ADN, sea para identificación, análisis, diagnóstico, tratamiento o cualquiera otro uso.

4. Promover la calidad y el mejoramiento continuo en las pruebas de tamizaje, almacenamiento y manejo del ADN, almacenamiento y manejo de células madre, para lo cual deberán participar en los programas de evaluación del desempeño organizados por el Instituto Nacional de Salud en lo pertinente al tema de genoma humano, tamizaje neonatal y banqueo de células madre...

5. Realizar las pruebas de tamizaje neonatal, análisis de ADN e identificación humana, de acuerdo con estándares internacionales de calidad.

Artículo 18. *Obligaciones del Estado.* El Estado estudiará la posibilidad de apropiar del presupuesto dineros para el cumplimiento propuesto en esta ley respecto de las funciones en los niveles Nacional, Distrital, Departamental y municipal, para ello dispondrá:

1. De condiciones necesarias para que se cumpla el objetivo de tomar una muestra a todo recién nacido, que sirva para obtener ADN, células madre y para analizar las enfermedades previstas en el tamizaje neonatal.

2. Garantizará las condiciones apropiadas para el almacenamiento seguro de las muestras fuente de ADN y células madre, bajo los protocolos previstos en recomendaciones internacionales, respetando los derechos humanos en forma integral.

3. Promoverá la práctica del tamizaje neonatal, para las patologías cuyo manejo temprano garantice una diferencia significativa en la calidad de vida.

4. Podrá garantizar el derecho de los ciudadanos a la privacidad en su información genética, desde el nacimiento.

5. Podrá promover la educación de la comunidad en la utilización de la información genética, para fines de interés nacional.

Artículo 19. *Obligaciones especiales del Sistema de Seguridad Social en Salud.* Crear el Comité asesor y consejero en desórdenes hereditarios, manejo del ADN y de las células madre, para colaborar de manera intersectorial en la regulación y vigilancia del manejo del ADN y de las células madre en el territorio nacional, en los tres aspectos fundamentales, que son: la identificación, el tamizaje neonatal y el uso terapéutico y diagnóstico.

1. Desarrollar el programa de tamizaje neonatal en el territorio nacional.

2. Desarrollar el programa para el manejo de células madre en Colombia.
3. Desarrollar el programa de manejo de ADN, almacenamiento, utilización y disposición del ADN.
4. Colaborar con otros sectores para el establecimiento, mantenimiento y administración de las bases de datos del genoma humano de los ciudadanos colombianos.

Artículo 20. El Gobierno Nacional, reglamentará las obligaciones especiales del Sistema Judicial y de otros sectores competentes en un plazo de 60 días a partir de la sanción de la presente ley.

Artículo 21. *Presupuesto y financiación.* El Gobierno Nacional, el Congreso de la República, el Ministerio de la Protección Social y el Ministerio del Interior y de Justicia, podrán disponer de la asignación, reorganización y redistribución de los recursos presupuestales, financieros, físicos y humanos para el cumplimiento de la presente ley, bajo la coordinación del Instituto Nacional de Salud; el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de acuerdo a las competencias de cada institución.

Artículo 22. *Derogatoria.* La presente ley deroga los artículos 1º, 2º, 10 y 11 de la Ley 721 de 2001.

De los honorables Senadores,

*Rodrigo Lara Restrepo, Jorge Eliécer Ballesteros,*

Honorables Senadores de la República.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE  
LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los tres (3) días del mes de junio del año dos mil nueve (2009).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la Gaceta del Congreso de la República, el informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate, en once (11) folios, al **Proyecto de ley número 12 de 2008 Senado, mediante el cual se crean los Bancos de ADN y se reglamenta el manejo del ADN para salvar vidas.** Autoría del proyecto de ley del honorable Senador Alvaro Ashton Giraldo.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

\*\*\*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER  
DEBATE EN EL HONORABLE SENADO DE LA  
REPUBLICA AL PROYECTO DE LEY NUMERO  
193 DE 2008 SENADO, 040 DE 2007  
CAMARA**

*por medio de la cual se expide la ley de seguridad en eventos deportivos.*

Bogotá, D. C., junio 8 del 2009

Honorable Senador

JAVIER ENRIQUE CACERES LEAL

Presidente Comisión Primera

Senado de la República

E. S. M.

Atendiendo a la honrosa designación que usted me hizo en su comunicación del 29 de mayo del presente año, cumplo con la honrosa obligación de rendir Informe de Ponencia para primer debate en el honorable Senado de la República al **Proyecto de ley número 193 de 2008 Senado, 040 de 2007 Cámara, por medio de la cual se expide la ley de seguridad en eventos deportivos.**

Del señor Presidente, con la mayor atención,

*Maria Isabel Mejia Marulanda,*

Senadora Ponente.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN EL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA AL PROYECTO DE LEY NUMERO 193 DE 2008 SENADO,

040 DE 2007 CAMARA

*por medio de la cual se expide la ley de seguridad en eventos deportivos.*

Honorables Senadores:

La importancia del tema, la encarecida solicitud del Mayor General Oscar Adolfo Naranjo Trujillo, Director General Policía Nacional de Colombia, y la cortedad del tiempo determinan la brevedad de esta ponencia. Ello no obsta para consignar algunas consideraciones sobre el tema dado que cada vez que se suceden hechos violentos en los estadios la opinión pública se expresa entre indignada y preocupada: "Esto no puede volver a ocurrir", se dice, "queremos paz, no violencia", "el fútbol debe ser una fiesta, no una guerra", "no toleraremos más a estos bárbaros" y "hay que judicializarlos".

Así vuelve a debatirse como tema de actualidad la violencia ligada al fútbol que tiene a los estadios como principal escenario de una confrontación no propiamente deportiva. Es decir, sin análisis suficiente el asunto solamente se adormece durante cierto tiempo, hasta cuando se presentan nuevos hechos dramáticos que determinan otra vez la reacción airada de la opinión pública el cual termina debatiéndose entre la rentabilidad y la judicialización.

Como quiera que para la adopción de sistemas que permitan combatir la violencia en los estadios deportivos se cita como referencia básica el modelo inglés para combatir a los "hooligans", para profundizar en el tema la Confederación Suramericana de Fútbol y la Federación Colombiana de Fútbol, realizaron en Bogotá un foro sobre "Seguridad en los estadios", durante los días 7 y 8 de marzo de 2006. Asistieron los señores Chris Whalley, por Jefe de seguridad en los estadios de la Football Association (rectora del balompié británico); John de Quidt, Director Ejecutivo de la Football Licensing Authority (FLA), la entidad que desde 1990 se encarga de otorgar licencia y autorización para el funcionamiento de los estadios en el Reino Unido y Bryan Drew, Director de la Unidad de Policía del fútbol del Reino Unido.

Las planteamientos que presidieron dicho foro se centraron en la definición de dos estándares fundamentales y comunes para los clubes, los espectadores y la comunidad: protección para significar la infraestructura necesaria para disputar partidos y seguridad, para referirse a los procedimientos y a la legislación indispensables para garantizar la tranquilidad general de quienes van a un estadio.

En desarrollo de este postulado el Gobierno diseña y promulga las normas legales; la policía realiza los operativos propios de esta clase de espectáculos; y la organización del fútbol, exige a sus clubes el cumplimiento de las normas y acuerdos legales que prescriben, entre otras exigencias, estadios modernos, seguros y cómodos. A ello se sumó una drástica legislación para quienes cometan actos de violencia sean llevados y juzgados ante una corte, excluyéndolos temporal o definitivamente del entorno futbolístico. Las normas también limitan e incluso prohíben el porte y consumo de licores y drogas en los estadios (desde 1985), penan el lanzamiento de objetos al campo de juego, los cánticos racistas u obscenos y el ingreso a la cancha (1991), así como persiguen la reventa de boletas (1994).

Todo esto deja claro que el modelo inglés va mucho más allá de la “judicialización” que es una etapa final del proceso de seguridad de su esquema pues este considera primero trabajar de manera conjunta y coordinada; segundo brindar las condiciones idóneas para el desarrollo del espectáculo (protección y seguridad); y tercero aplicar el rigor de la ley a quienes no se someten a las condiciones establecidas por el Gobierno, la policía y los clubes de fútbol.

Con frecuencia se presentan hechos bochornosos que generan violencia tanto al interior como en las afueras de los estadios motivados por actitudes, reacciones y/o conductas de los jugadores o integrantes de los cuerpos técnicos de los equipos y en ocasiones de los mismos narradores deportivos que provocan al público asistente en los espacios deportivos.

Otra circunstancia incidente es el bajo nivel académico y cultural de algunos jugadores que llegan al profesionalismo deportivo con el desconocimiento de las normas y reglamentos que se aplican a las diferentes disciplinas deportivas y cuando son amonestados o sancionados, reaccionan con violencia contra árbitros o autoridades encargadas de los controles y vigilancia.

Adicionalmente durante el desarrollo de los eventos deportivos se hacen expulsar, por alguna causa y no se retiran de inmediato del terreno de juego sino que continúan dentro del mismo, discutiendo y provocando o calentando más las respectivas barras o hinchas de los equipos.

Estas prácticas son generadoras de violencia y luchas internas entre los seguidores de los equipos en competencia, restándole calidad, brillo, emociones al espectáculo y en particular al fútbol profesional que es considerado como el deporte universal más practicado y observado y consecuentemente limitando la asistencia a los estadios por parte de los aficionados por miedo y temor a ser agredidos.

Por las razones anteriores, me permito solicitar a la Comisión Primera Constitucional del Honorable Senado de la República se dé primer debate al texto aprobado por la plenaria de la Honorable Cámara de Representantes al **Proyecto de ley número 193 de 2008 Senado, 040 de 2007 Cámara, por medio de la cual se expide la ley de seguridad en eventos deportivos.**

De los honorables Senadores,

*Maria Isabel Mejia Marulanda,  
Senadora Ponente.*

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 255 DE 2009 CAMARA, 293 DE 2009 SENADO

*por medio de la cual se derogan las Leyes 178 de 1959 por la cual se provee a la financiación de las Centrales Eléctricas del Cauca “Cedelca” y la Ley 980 de 2005 por la cual se modifica el artículo 13 de la Ley 178 de 1959 y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., junio 5 de 2009

Doctor

HERNAN ANDRADE SERRANO

Presidente

Senado de la República

Ciudad

En cumplimiento de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, y por encargo que me hiciera la Comisión Tercera del Senado de la República, rindo ponencia favorable para segundo debate al **Proyecto de Ley número 255 de 2009 Cámara, 293 de 2009 Senado, por medio de la cual se derogan las Leyes 178 de 1959 por la cual se provee a la financiación de las Centrales Eléctricas del Cauca “Cedelca” y la Ley 980 de 2005 por la cual se modifica el artículo 13 de la Ley 178 de 1959 y se dictan otras disposiciones.**

### 1. MARCO JURIDICO

El proyecto de ley en estudio busca derogar en su totalidad la Ley 178 de 1959 mediante la cual se establece un impuesto nacional sobre las propiedades inmuebles en el departamento del Cauca, equivalente al 2 por 1.000 anual sobre el monto de los avalúos catastrales.

De igual forma derogar la Ley 980 de 2005 que modifica el artículo 13 de la anterior, señalando las materias y obras a las cuales deben destinarse de manera específica los recursos recaudados y entregados por los Tesoreros Municipales a Cedelca S. A. ESP producto del impuesto previsto en la Ley 178 de 1959.

El artículo 363 de la Constitución Nacional señala que “el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad y el principio de equidad se complementa con el derecho a la igualdad que está contenido en el artículo 13 de la Carta Política el cual dispone “El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva”.

El principio de equidad impone al sistema tributario afectar con el mismo rigor a quienes se encuentren en la misma situación. En sentido similar se ha referido la Corte Constitucional en Sentencia C-296 mayo 5 de 1999:

*En acatamiento a los principios constitucionales y a los límites que rigen la organización sociopolítica, el legislador goza en principio de una amplia libertad para el establecimiento de los tributos y la creación de instrumentos necesarios para su efectivo recaudo, potestad que configura un atributo esencial de la soberanía del Estado. Es así como, una legislación tributaria que no utilice criterios discriminatorios, ni afecte el ejercicio de un derecho fundamental, no viola el principio de igualdad si el instrumento adoptado es un medio razonablemente adecuado para alcanzar un objetivo admisible desde el punto de vista constitucional.*

*De otro lado, el principio de equidad tributaria consagrado en el artículo 363 del ordenamiento superior, se predica en concreto frente al legislador, como la obligación de gravar en igual forma a todos los sujetos que se hallen en la misma condición, de lo cual se deriva que el establecimiento de un impuesto injusto o inequitativo no entra dentro del ámbito constitucional de la potestad impositiva. De igual manera, del principio de equidad tributaria se han derivado dos teorías: la del beneficio, según la cual, los impuestos deben aplicarse en función de los beneficios o de las utilidades que las personas gravadas obtienen con los gastos públicos que se financian con los impuestos; y la de la capacidad de pago, que se predica de la situación económica del contribuyente.*

*Los artículos 95-9 y 363 de la Constitución preceptúan que, tanto el sistema como las cargas tributarias deben ceñirse a los principios de equidad, eficiencia y progresividad, constituyéndose así en límites constitucionales y marcos de conducta para el poder tributario, de tal forma que los poderes públicos por virtud de estos principios jurídicos y de los criterios rectores de la Constitución, se encuentran comprometidos en la consecución de un orden social y económico justo e igualitario.*

*En este orden de ideas, por disposición constitucional, el sistema tributario se encuentra necesariamente ligado a principios de justicia material, por lo que, a pesar de la generalidad e impersonalidad de la ley tributaria, no puede pretender privilegios o castigos desproporcionadamente gravosos para situaciones particularizadas. Entonces, para que una disposición genéricamente equitativa y justa sea conforme con la Constitución, debe señalar circunstancias de aplicación justa y equitativa de la ley tributaria.*

El legislador goza de atribución constitucional propia no solo para establecer impuestos, sino también para modificarlos, reducirlos, aumentarlos y derogarlos, en desarrollo de una potestad legislativa que la Carta Política le entrega como órgano representativo y que ejerce previa evaluación de las situaciones y circunstancias sociales y económicas en medio de las cuales habrá de tener vigencia el impuesto, al tenor de los criterios de equidad, razonabilidad, proporcionalidad, igualdad y progresividad. Es deber del legislador evaluar conforme a criterios de conveniencia cuando es oportuno retirar del ordenamiento jurídico una disposición legal, así lo ha establecido la Corte Constitucional mediante Sentencia C-443 de 1997:

*Para la Corte es claro que en el caso de las leyes, la competencia del Congreso para derogar las normas precedentes encuentra sustento no sólo en el hecho de que expresamente la Carta le confiere esa posibilidad a las cámaras (C.P. artículo 150 ordinal 1º) sino en el propio principio democrático y en la soberanía popular (C.P. artículos 1º y 3º), que hacen que las potestades legislativas, siempre y cuando no violen normas superiores, deben ser consideradas inagotables. El Legislador actual no puede atar al Legislador del mañana, pues esto anularía el principio democrático, ya que unas mayorías ocasionales, en un momento histórico, podrían subordinar a las mayorías del futuro.*

*La derogación de las leyes encuentra entonces sustento en el principio democrático, en virtud del cual las mayorías pueden modificar y contradecir las regulaciones legales precedentes, con el fin de adaptarlas a*

*las nuevas realidades históricas, con base en el juicio político de conveniencia que estas nuevas mayorías efectúen. En materia legislativa, debe entenderse que la última voluntad de los representantes del pueblo, manifestada por los procedimientos señalados en la Carta, prevalece sobre las voluntades democráticas encarnadas en las leyes previas. Tal es pues el fundamento constitucional del principio “lex posterior derogat anterior”.*

Sobre la oportunidad de la función derogatoria también se ha pronunciado la Corte, entre otras, en la Sentencia C-529 de 1994, cuyos apartes pertinentes se transcriben a continuación:

*“Si el legislador careciera de competencia para cambiar o suprimir las leyes preexistentes se llegaría a la absurda conclusión de que la normatividad legal tendría que quedar petrificada. Las cambiantes circunstancias y necesidades de la colectividad no podrían ser objeto de nuevos enfoques legislativos, pues la ley quedaría supeditada indefinidamente a lo plasmado en normas anteriores, que quizás tuvieron valor y eficacia en un determinado momento de la historia pero que pudieron haber perdido la razón de su subsistencia frente a hechos nuevos propiciados por la constante evolución del medio social en el que tiene aplicación el orden jurídico.*

## 2. CONSIDERACIONES

Debo precisar que las circunstancias que originaron la expedición de las Leyes 178 de 1959 y 980 de 2005, a la fecha han cambiado notablemente, lo cual exige del legislador la eliminación de este gravamen que en la actualidad causa un agravio totalmente injustificado al patrimonio de los caucanos.

Centrales Eléctricas del Cauca S. A. ESP, entidad para la cual se creó el beneficio, ha mutado significativamente su naturaleza jurídica.

El objeto de tales normatividades a la fecha se encuentra totalmente cumplido teniendo en cuenta que las disposiciones fueron necesarias para recaudar dineros tendientes a la ejecución de obras de electrificación proyectadas por Centrales Eléctricas del Cauca S. A. ESP y en la actualidad ya se encuentran construidas las microcentrales y el Gobierno Nacional ha realizado importantes inversiones de infraestructura eléctrica en el departamento.

La aplicación de este gravamen coloca en situación de desventaja al departamento frente a otros que no tienen que soportar la carga contenida en las disposiciones legales relacionadas.

El mantener vigentes estas disposiciones legales conlleva a un quebrantamiento económico totalmente injustificado del patrimonio de los caucanos propietarios de bienes inmuebles, generando de esta manera el incumplimiento en los pagos del gravamen, para lo cual es importante tener en cuenta que los recursos que se recaudan por el impuesto predial forman parte de los ingresos corrientes de libre destinación, dirigidos fundamentalmente a atender los gastos de funcionamiento de la administración, las inversiones directas de los municipios, así como la financiación para acceder a recursos del orden nacional, además el impuesto predial equivale al 42% de los ingresos corrientes que recibe el respectivo municipio y en el caso de la ciudad de Popayán para el año 2009 se fijó una meta de recaudo superior a los 8.360 millones de pesos.

Centrales Eléctricas del Cauca S. A. ESP es una sociedad anónima, constituida por acciones y organizada como empresa de servicios públicos domiciliarios, con participación accionaria mayoritaria de la Nación, está involucrada en las actividades de generación, transmisión, y comercialización de energía eléctrica en el sistema de interconectado Nacional; así mismo es encargada de la distribución de energía eléctrica con infraestructura en redes y de transformación en el sistema de transmisión regional y distribución local; contando en el nivel de tensión con líneas de transmisión regional de 115 KV cuya longitud es de 458.53 kilómetros y una capacidad de transformación de 231.1 MVA en 9 transformadores.

Debido a la situación financiera y administrativa de Cedelca S. A. ESP, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en el año de 1999 tomó posesión de esta entidad para la administración de sus negocios y bienes, posteriormente ordenó la toma de posesión con fines liquidatorios, señalando además los parámetros guía para la reestructuración de la empresa.

En desarrollo de este proceso, la Superintendencia con apoyo del Gobierno Nacional definió el Plan de Acción dentro del cual se comprendió entre otros mecanismos, la vinculación de un Gestor para la prestación del servicio de distribución y comercialización de energía eléctrica, seleccionado mediante concurso público, con quien se celebraría un contrato por el término de 20 años, cuyo objeto consiste en realizar la gestión, operación, mantenimiento preventivo y correctivo, ampliación y rehabilitación de la infraestructura, así como el desarrollo de todas las gestiones comerciales y administrativas necesarias para la prestación del servicio de distribución, transmisión y comercialización de energía en el Departamento del Cauca, buscando asegurar la prestación y el pago de dicho servicio en el área de influencia en condiciones eficientes (DNP).

De igual manera el gestor debe aportar recursos de capital y crédito para realizar inversiones por 206 mil millones de pesos destinados a ampliar la cobertura, disminuir las pérdidas y asegurar la continuidad en el servicio.

A su vez Cedelca S. A. ESP, como contraprestación recibirá del gestor una remuneración mensual por concepto de canon de arrendamiento por el uso de su infraestructura en cuantía de 1.176 millones de pesos, que se usaran para pagar todas las acreencias laborales, financieras y sufragar gastos de administración que requiera la entidad.

Una vez realizada la convocatoria pública y luego de presentarse tres propuestas a partir del 1º de diciembre de 2008 y por los próximos 20 años, la administración, operación y mantenimiento del sistema eléctrico del departamento del Cauca estará a cargo de la Compañía de Electricidad del Cauca S. A. Empresa de Servicios Públicos-CEC S. A. ESP, entidad a la cual le fue adjudicado el concurso público en mención, ofreciendo un capital de inversión de 431.735 millones de pesos (225.700 millones más que la inversión mínima exigida), de los cuales deberá invertir el 70% en los próximos 10 años, **con el fin de fortalecer el sistema, reducir las pérdidas de energía, mejorar la calidad del servicio y garantizar la ampliación de cobertura.**

De lo anterior se establece que el capital requerido para realizar las obras que contempla el artículo 1º de la Ley 980 de 2005, modificatorio del artículo 13 de

la Ley 178 de 1959 está a cargo de la Compañía de Electricidad del Cauca S. A., logrando con ello que se desnaturalice totalmente el objeto para el cual fueron creadas tales disposiciones normativas.

El proyecto de ley en mención señala que el artículo 13 de la Ley 178 de 1959 "limitaba la vigencia de la misma al tiempo exclusivamente necesario para recaudar el total de la suma que requiriera la ejecución de las obras de electrificación proyectadas por las Empresas Eléctricas del Cauca. No obstante, el legislador modificó dicha disposición a través del artículo 1º de la Ley 980 de 2005, señalando las materias y obras a las cuales deben destinarse de manera específica los recursos recaudados y entregados por los tesoreros municipales a Cedelca S. A. ESP".

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 178 de 1959 los caucanos afrontaron un incremento del 2 por 1.000 anual, sobre el monto de los avalúos catastrales, recursos que junto con la inversión realizada por el Gobierno Nacional lograron que Cedelca S. A. ESP, llegara a contar con 34 subestaciones transformadoras de energía, 8 plantas generadoras distribuidas en toda la geografía caucana, 11.229 transformadores de distribución y redes en los diferentes niveles de tensión.

Sin embargo la enorme emergencia socioeconómica que afronta el Departamento del Cauca, incrementada por los desastres naturales como la erupción del Volcán Nevado del Huila que dejó cerca de 29.000 damnificados y los fenómenos climáticos y ambientales que generan un efecto especialmente negativo en ciertas actividades como la agricultura de la cual dependen miles de familias, han disminuido notablemente la capacidad financiera de los caucanos, quienes además se ven afectados al tener que continuar sufragando el impuesto establecido en las Leyes 178 de 1959, modificada por la Ley 980 de 2005, las cuales en la actualidad como ya se mencionó han perdido su razón de ser, teniendo en cuenta que las obras para las cuales fue expedida la Ley 178 de 1959 ya se ejecutaron y a la fecha la administración, operación y mantenimiento del sistema eléctrico del Cauca es realizado por una entidad de naturaleza privada diferente a Cedelca S. A., la cual se financia con recursos propios.

De otra parte debe hacerse precisión en que esta ley está produciendo una inequitativa distribución del esfuerzo público, teniendo en cuenta que en la actualidad los contribuyentes caucanos son los únicos en todo el territorio nacional que deben afrontar este tipo de gravamen, lo cual contraría el principio de equidad tributaria, el cual se desconoce cuando se deja de lado el principio de igualdad en las cargas públicas.

### 3. Proposición

Por todo lo anteriormente expuesto, rindo ponencia favorable para aprobar en segundo debate el **Proyecto de ley número 255 de 2009 Cámara, por medio de la cual se derogan las Leyes 178 de 1959 por la cual se provee a la financiación de las Centrales Eléctricas del Cauca "Cedelca" y la Ley 980 de 2005 por la cual se modifica el artículo 13 de la Ley 178 de 1959 y se dictan otras disposiciones, así:**

PROYECTO DE LEY NUMERO 293 DE 2009  
SENADO, 255 DE 2009 CAMARA

por medio de la cual se derogan las Leyes 178 de 1959 por la cual se provee a la financiación de las Centrales Eléctricas del Cauca "Cedelca" y la Ley

980 de 2005 por la cual se modifica el artículo 13 de la Ley 178 de 1959 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Derógese la Ley 178 de 1959 por la cual se provee a la financiación de las Centrales Eléctricas del Cauca “Cedelca” y se dictan otras disposiciones.

Artículo 2º. Derógese la Ley 980 de 2005, por la cual se modifica el artículo 13 de la Ley 178 de diciembre 30 de 1959.

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

Del señor Presidente y demás honorables Senadores,



*Aurelio Iragorri Hormaza,*  
Senador Ponente.

Bogotá, D. C., 5 de junio de 2009.

En la fecha se recibió ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 293 de 2009 Senado, 255 de 2009 Cámara, *por medio de la cual se derogan las Leyes 178 de 1959 por la cual se provee a la financiación de las Centrales Eléctricas del Cauca “Cedelca” y la Ley 980 de 2005 por la cual se modifica el artículo 13 de la Ley 178 de 1959 y se dictan otras disposiciones.*

El Secretario General,

*Rafael Oyola Ordosgoitia.*

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN DE LA COMISIÓN TERCERA DEL SENADO EL DÍA 4 DE JUNIO DE 2009 DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 293 DE 2009 SENADO, 255 DE 2009 CÁMARA**

*por medio de la cual se derogan las Leyes 178 de 1959 por la cual se provee a la financiación de las*

*Centrales Eléctricas del Cauca “Cedelca” y la Ley 980 de 2005 por la cual se modifica el artículo 13 de la Ley 178 de 1959 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Derógese la Ley 178 de 1959 por la cual se provee a la financiación de las Centrales Eléctricas del Cauca “Cedelca” y se dictan otras disposiciones.

Artículo 2º. Derógese la Ley 980 de 2005, por la cual se modifica el artículo 13 de la Ley 178 de diciembre 30 de 1959.

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

**SENADO DE LA REPUBLICA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE**

Bogotá, D. C., 4 de junio de 2009

En sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer debate del **Proyecto de ley número 293 de 2009 Senado, 255 de 2009 Cámara, por medio de la cual se derogan las Leyes 178 de 1959 por la cual se provee a la financiación de las Centrales Eléctricas del Cauca “Cedelca” y la Ley 980 de 2005 por la cual se modifica el artículo 13 de la Ley 178 de 1959 y se dictan otras disposiciones.** La Comisión de esta forma declaró aprobado en su primer debate el proyecto mencionado. Anunciado el día 2 de junio de 2009. Acta número 33 de la misma fecha y aprobado el día 4 de junio de 2009. Acta número 34 de la misma fecha.

**El Presidente,**

*Aurelio Iragorri Hormaza.*

Ponente,

*Aurelio Iragorri Hormaza.*

Secretario General,

*Rafael Oyola Ordosgoitia.*

\*\*\*

## TEXTOS DEFINITIVOS

**TEXTO DEFINITIVO (APROBADO EN SESIONES ORDINARIAS DE LA COMISIÓN SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL H. SENADO DE LA REPUBLICA, DE FECHAS ABRIL 28 DE 2009 Y MAYO 26 DE 2009, SEGUN ACTAS NUMEROS 33 Y 37) AL PROYECTO DE LEY NUMERO 046 DE 2008 SENADO**

*por la cual se establece una exoneración tributaria a las Juntas y Organizaciones de Acción Comunal y se dictan otras disposiciones.*

Artículo 1º. Las Juntas de Acción Comunal, Juntas de Vivienda Comunitaria y Organizaciones Comunales de la misma naturaleza, regidas por la Ley 743 de 2002 y demás normas complementarias, que no hayan establecido relación contractual alguna con el Estado,

durante el periodo comprendido entre el 29 de julio de 2006 al 27 de diciembre de 2006 y que a pesar de lo anterior estaban obligadas a presentar declaración de retención en la fuente, por el mismo periodo, quedan exoneradas de esta obligación y así mismo no serán objeto de imposición de multa o pago de intereses por el mismo concepto y el mismo periodo.

Artículo 2º. Por las mismas razones, las demás organizaciones de acción comunal reguladas por la Ley 743 de 2002, a saber juntas de vivienda comunitaria, asociaciones locales o municipales, Federaciones y Confederación Nacional que no hayan establecido relación contractual alguna con el Estado, durante el periodo comprendido entre el 29 de julio de 2006 al 27 de diciembre de 2006 y que a pesar de lo anterior estaban obligadas a presentar declaración de re-

**tención en la fuente, por el mismo periodo, quedan exoneradas de esta obligación y así mismo no serán objeto de imposición de multa o pago de intereses por el mismo concepto y el mismo periodo.**

Artículo 3º. Para todos los efectos tributarios, cuando se refiere a juntas de acción comunal, entiéndase como concepto genérico para todos los organismos de acción comunal regidos por la Ley 743 de 2002, a saber juntas de acción comunal, juntas de vivienda comunitaria y organismos de segundo grado, tercero y cuarto grado, a saber: asociaciones locales y/o municipales. Federaciones departamentales y/o distritales de ciudades de categoría primer y especial y confederación nacional de acción comunal.

Artículo 4º. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Lo anterior, conforme a lo dispuesto en el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992.

Presentado por:

Honorables Senadores de la República,

*Gloria Inés Ramírez Ríos, Ricardo Arias Mora.*

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE  
LA REPUBLICA

En Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, del día veintiocho (28) de abril de 2009, fue considerada y sustentada la ponencia para primer debate y el texto propuesto al **Proyecto de ley número 046 de 2008 Senado, por la cual se decreta una amnistía sobre las Juntas y Organizaciones de Acción Comunal y se dictan otras disposiciones.**

En la sesión ordinaria de mayo 26 de 2009, una vez aprobada la proposición con que termina el informe de ponencia, se sometió a consideración la aprobación del articulado del texto propuesto para primer debate, siendo aprobados por unanimidad con modificaciones, los artículos uno y dos, tal como quedaron en el presente texto definitivo. Las proposiciones fueron presentadas por los honorables Senadores Ponentes Gloria Inés Ramírez Ríos y Ricardo Arias Mora y suscritas por el honorable Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona, estas reposan en el expediente. Sin modificaciones, fueron aprobados los artículos 3º y 4º, por unanimidad.

Puesto a consideración el título del proyecto, este fue aprobado por unanimidad según proposición presentada por los honorables Senadores Ponentes Gloria Inés Ramírez Ríos y Ricardo Arias Mora y suscrita por el honorable Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona, de la siguiente manera: *“por la cual se establece una*

*exoneración tributaria a las Juntas y Organizaciones de Acción Comunal y se dictan otras disposiciones”.* La proposición reposa en el expediente.

Preguntada la Comisión si deseaba que el proyecto tuviera segundo debate, esta respondió afirmativamente, siendo designados ponentes para segundo debate, los honorables Senadores, Gloria Inés Ramírez Ríos y Ricardo Arias Mora. Término reglamentario.

La relación completa del primer debate se halla consignada en las Actas números 33 y 37, de fechas abril 28 y mayo 26 de 2009, respectivamente.

El anuncio del Proyecto de ley número 46 de 2008 Senado, se hizo en las siguientes sesiones:

Sesión del treinta y uno (31) de marzo de 2009, según consta en el Acta número 31; luego, el veintinueve (29) de abril de 2009, según Acta número 33; nuevamente el trece (13) de mayo de 2009, según Acta número 34; y, finalmente, en mayo veinte (20) de 2009, según Acta número 36, conforme a lo dispuesto en el artículo 8º, del Acto Legislativo número 01 de 2003 (último inciso artículo 160 Constitución Política).

Iniciativa: Honorable Senador Alirio Villamizar Afanador.

Publicación proyecto: *Gaceta* número 467 de 2008.

Publicación ponencia para primer debate Senado: *Gaceta* número 830 de 2008.

Número de artículos proyecto original: Cuatro (4) artículos.

Número de artículos texto propuesto: Cuatro (4) artículos.

Número de artículos aprobados: Cuatro (4) artículos.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE  
LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los veintinueve (29) días del mes de mayo del año dos mil nueve (2009).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República, del texto definitivo aprobado en la Comisión Séptima de Senado, el 26 de mayo de 2009, en tres (3) folios, al **Proyecto de ley número 046 de 2008 Senado, por la cual se establece una exoneración tributaria a las Juntas y Organizaciones de Acción Comunal y se dictan otras disposiciones.**

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

## CONCEPTOS JURIDICOS

### **CONCEPTO JURIDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO AL PRO- YECTO DE LEY NUMERO 105 DE 2008 SENADO**

*por la cual se establecen medidas para la protección, conservación y recuperación ecológica de los ecosistemas forestales naturales y se dictan otras disposiciones.*

**UJ-0749-09**

Bogotá, D. C., 8 de junio de 2009

Honorable Senador

JESUS LEON PUELLO CHAMIE

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

**Asunto: Proyecto de ley número 105 de 2008 Senado, por la cual se establecen medidas para la protección, conservación y recuperación ecológica de los ecosistemas forestales naturales y se dictan otras disposiciones.**

Respetado señor Presidente,

De manera atenta, me permito exponer los comentarios que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima pertinente someter a su consideración, respecto del **Proyecto de ley número 105 de 2008 Senado, por la cual se establecen medidas para la protección, conservación y recuperación ecológica de los ecosistemas forestales naturales y se dictan otras disposiciones**, sin perjuicio de lo que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, según las competencias asignadas legal y reglamentariamente, considere al respecto.

El proyecto de ley que nos ocupa busca proteger y recuperar los ecosistemas ubicados en el territorio nacional, a través de la racionalización de la explotación económica que en ellos se realiza. Así, entre otros, busca crear el Fondo de Conservación y Recuperación de Ecosistemas Forestales Naturales, el cual, según el artículo 8º de la iniciativa, será administrado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y el cual se nutrirá de los recursos provenientes del pago de compensaciones forestales, permisos y licencias, “entre otros”.

Al respecto se indica que el artículo 30 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996), establece que “*constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador*”. Como se observa, los fondos son de creación legal y deben estar sujetos a las normas y procedimientos establecidos en la Constitución y el Estatuto Orgánico de Presupuesto. Por lo tanto, todas las fuentes de financiación de los fondos creados por ley, deben especificarse y determinarse de manera expresa, contrario a lo consignado en la iniciativa bajo estudio, pues aunque se refiere a lo recursos provenientes del pago de compensaciones forestales, permisos y licencias, que en sí mismo es indeterminado, incluye el término “*entre otros*”, espacio que no es posible, por las razones expuestas, dejar en la ley.

De esta manera, el artículo referido, por un lado, es inconstitucional, en cuanto desconoce una norma de carácter orgánico y, por lo tanto, viola el artículo 151 Superior. Por otro, se hace inconveniente en la medida en que el recaudo de dichos recursos actualmente lo hace el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y las Corporaciones Autónomas Regionales, y al darle una destinación específica como lo es la financiación de “*procesos de protección, conservación, restructuración y recuperación ecológica en los ecosistemas forestales naturales tanto a nivel nacional como regional*”, establece rigideces presupuestales y desfinancia proyectos planeados o que vienen siendo ejecutados por dichas entidades. Es importante indicar que en virtud del párrafo del artículo 46 de la Ley 99 de 1993, algunos de dichos recursos ingresan al Fondo Nacional Ambiental, cuyo recaudo alcanza los \$12.764 millones.

Asimismo, el párrafo 2º del mismo artículo 8º del proyecto de ley bajo estudio establece que el Gobierno Nacional deberá reglamentar lo atinente a “*estímulos económicos*” para la protección y conservación de los

ecosistemas forestales, párrafo por demás vago y ambiguo, el cual no deja espacio para efectuar cuantificación alguna. Así, se sugiere respetuosamente dar alcance a dicha expresión.

Agradezco entonces tener en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestarle muy atentamente nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

*Oscar Iván Zuluaga Escobar;*  
Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Copia:

H.S. Elsa Gladys Cifuentes - Autora

H.S. Arturo Char - Ponente

Dra. Delcy Hoyos Abad - Secretaria General - Para que obre dentro del expediente.

\* \* \*

**CONCEPTO JURIDICO DEL MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NUMERO 74 DE 2008 SENADO**

*por medio de la cual se fortalecen las Juntas Administradoras Locales su presupuestación participativa en los distritos y municipios y se dictan otras disposiciones.*

Dependencia: 10000

Bogotá, D. C., 27 de mayo de 2009

Doctor

EMILIO OTERO DAJUD

Secretario Senado de la República

Ciudad

**Asunto: Proyecto de ley número 74 de 2008 Senado, por medio de la cual se fortalecen las Juntas Administradoras Locales su presupuestación participativa en los distritos y municipios y se dictan otras disposiciones.**

Señor Secretario:

Cursa en la Comisión Séptima del honorable Senado de la República la iniciativa parlamentaria de la referencia, la cual está pendiente de discutir ponencia en plenaria; en consecuencia consideramos oportuno dar a conocer el concepto institucional en relación con su contenido desde la perspectiva del Sector de la Protección Social, tomando como documento base el texto aprobado por la Comisión Primera del Senado.

El artículo 1º del proyecto de ley pretende que el Gobierno Nacional adelante las gestiones que sean necesarias para garantizar el derecho a la seguridad social de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, a través de su afiliación a los Sistemas de Seguridad Social en Salud y Pensiones, previendo como base de cotización el salario mínimo en consideración a sus actividades ad honórem y de acuerdo al reglamento que para el efecto expida el propio Concejo Municipal.

La seguridad social, calificada por el artículo 48 de la Carta Política como un servicio público de carácter obligatorio, pretende la satisfacción de necesidades consistentes en amparar a toda la población colombiana, sin discriminación de ninguna naturaleza, durante todas las etapas de su vida, contra los riesgos o contingencias que menoscaben sus derechos a la integridad, salud, dignidad humana y mínimo vital, circunstancias frente a las cuales, se requiere de una prestación conti-

nua y obligatoria, en aras de hacer efectivos los mandatos superiores previstos en el Texto Constitucional. Por ello, se resalta la concordancia del fin último de la iniciativa con los principios Constitucionales que caracterizan la seguridad social, en especial, con el de universalidad, el cual pretende garantizar el acceso de toda la población a la prestación de los servicios derivados del sistema y materializa el deber del Estado de ampliar progresivamente la cobertura del mismo.

No obstante, este Ministerio considera que la iniciativa podría resultar contraria a las normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, contenidas en la Ley 819 de 2003 y especialmente en su artículo 7º, el cual prevé:

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

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

Lo anterior debido a que evidentemente el proyecto de ley generará unos gastos para aquellos municipios que cuenten con Juntas Administradoras Locales, gastos cuyo impacto fiscal no está siendo determinado en su totalidad, pues, si bien, la iniciativa prevé que el Acuerdo Municipal a través del cual se regule las gestiones que el Gobierno municipal deberá adelantar para garantizar la seguridad social de los ediles de su jurisdicción, deberá observar estrictamente los lineamientos establecidos en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 incluyendo, por supuesto, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento del auxilio, no sucede lo mismo con los seguros de vida y de asistencia médica, sobre los cuales no se indica de dónde provendrán los recursos necesarios para su financiamiento.

De esta manera quedan consignadas las observaciones que sobre el proyecto de ley formula esta Cartera Ministerial.

Cordialmente,

*Diego Palacio Betancourt,*

Ministro de la Protección Social.

C.C. H.S. Juan Carlos Vélez Uribe

## CONTENIDO

Gaceta número 458 - lunes 8 de junio de 2009

### SENADO DE LA REPUBLICA

#### PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia texto propuesto para primer debate al proyecto de ley número 12 de 2008 Senado mediante la cual se crean los Bancos de ADN y se reglamenta el manejo del ADN para salvar vidas ..... 1

Informe de ponencia para primer debate en el honorable Senado de la República al proyecto de ley número 193 de 2008 Senado, 040 de 2007 Cámara por medio de la cual se expide la ley de seguridad en eventos deportivos ..... 5

Informe de ponencia texto definitivo para segundo debate al proyecto de ley número 255 de 2009 Cámara, 293 de 2009 Senado por medio de la cual se derogan las Leyes 178 de 1959 por la cual se provee a la financiación de las Centrales Eléctricas del Cauca “Cedelca” y la Ley 980 de 2005 por la cual se modifica el artículo 13 de la Ley 178 de 1959 y se dictan otras disposiciones ..... 6

### TEXTOS DEFINITIVOS

Texto definitivo (aprobado en sesiones ordinarias de la comision septima constitucional permanente del h. Senado de la República, de fechas abril 28 de 2009 y mayo 26 de 2009, segun actas números 33 y 37) al proyecto de ley número 046 de 2008 Senado por la cual se establece una exoneración tributaria a las Juntas y Organizaciones de Acción Comunal y se dictan otras disposiciones ..... 9

### CONCEPTOS JURIDICOS

Concepto jurídico del ministerio de hacienda y crédito publico al proyecto de ley número 105 de 2008 Senado por la cual se establecen medidas para la protección, conservación y recuperación ecológica de los ecosistemas forestales naturales y se dictan otras disposiciones ..... 10

Concepto jurídico del ministerio de la protección social al proyecto de ley número 74 de 2008 Senado por medio de la cual se fortalecen las Juntas Administradoras Locales su presupuestación participativa en los distritos y municipios y se dictan otras disposiciones ..... 11