



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - N° 738

Bogotá, D. C., lunes, 3 de octubre de 2011

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 017 DE 2011 CÁMARA

por medio de la cual se establece un régimen de contratación directa para las organizaciones de acción comunal.

Doctor

CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ LÓPEZ

Presidente

Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Ref.: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 017 de 2011 Cámara

Respetado señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, con toda atención, nos permitimos presentar informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 017 de 2011 Cámara, *por medio de la cual se establece un régimen de contratación directa para las organizaciones de acción comunal*, para lo cual fuimos designados por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Corporación, ponencia que se sustenta en los siguientes términos:

Fundamento de la Ponencia

La iniciativa legislativa en estudio, fue presentada a consideración del Congreso de la República, por el honorable Representante Buenaventura León León, encaminada al establecimiento de normas para la contratación simplificada entre las Entidades Estatales y las Organizaciones de Acción Comunal, en concordancia con las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007; 743 de 2002 y 1450 de 2011

– Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. El articulado de la iniciativa legislativa en estudio, entre otros pretende:

- Establecer normas para la contratación simplificada entre las Entidades Estatales y las Organizaciones de Acción Comunal reguladas por la Ley 743 de 2002.

- Las Entidades Estatales referidas en el artículo 2º de la Ley 80 de 1993, podrán contratar en forma directa con los organismos de Acción Comunal cuando el contrato sea de menor cuantía, conforme a lo dispuesto en las Leyes 1150 de 2007 y 1450 de 2011, y su objeto esté acorde con los planes comunitarios y territoriales de desarrollo, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad comunal señalado en la ley.

- Se deja como limitante que cuando el contrato supere la mínima cuantía, las organizaciones comunales reguladas por la Ley 743 de 2002 se someterán a las disposiciones estipuladas en las Leyes Contractuales para la escogencia del contratista.

- Se establecen obligaciones para la Contratante (Entidad Estatal), haciendo un análisis de conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y la respectiva aprobación; la elaboración de estudios, diseños y proyectos requeridos previamente (Etapa Precontractual).

- Publicación de los Contratos en el *Diario Oficial* cuya cuantía sea igual o superior a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, o en su defecto en los respectivos Diarios, Gacetas o boletines oficiales de la respectiva Entidad Territorial. Se obliga la publicación de las adiciones, modificaciones o suspensiones del contrato, las sanciones debidamente ejecutoriadas en la etapa de la ejecución contractual o posterior a ella.

- La obligatoriedad de la presentación por parte de la Organización Comunal de una Garantía de Cumplimiento, consistente en una póliza expedida por una compañía aseguradora legalmente para funcionar en Colombia, para el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones del Contrato.

- La idoneidad de la Organización Comunal las cuales deberán acreditar las condiciones técnicas y financieras.

- Las Organizaciones Comunales deberán acreditar su conformación con una antelación a dos años antes de la celebración del tipo de contratación autorizado en la presente ley.

- Se dispone una Interventoría la ejecución del contrato celebrado por la Organización Comunal.

- Determina como elementos esenciales para la celebración y ejecución del Contrato, los siguientes requisitos: Garantía de Cumplimiento, Certificado de Disponibilidad Presupuestal y Registro Presupuestal.

- Se exime a la Entidad Estatal, de cualquier tipo de relación laboral con los trabajadores que contrate la Organización Comunal en la ejecución del Contrato.

- La obligatoriedad de la existencia de licencias de cualquier naturaleza cuando se requiera para la ejecución del contrato, antes de celebrarse el respectivo contrato.

- El Control por parte de los Organismos de Control establecidos en la Constitución Política y la ley para este tipo de contratos.

- La Terminación Unilateral, cuando la Organización Comunal ha incumplido algunas las obligaciones del contrato.

- La obligatoriedad de capacitación para los miembros de las Organizaciones Comunales en materia contractual.

Normatividad relacionada con las organizaciones comunales y contractuales

Las Organizaciones Comunales, tienen su sustento legal en la Ley 743 de 2002, la cual desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política, que nos sirve de fundamento para sustentar la presente ponencia. El Título II de la mencionada ley dispone:

Artículo 6°. *Definición de acción comunal.* Para efectos de esta ley, acción comunal, es una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad.

Artículo 7°. *Clasificación de los organismos de acción comunal.* Los organismos de acción comunal son de primero, segundo, tercero y cuarto grado, los cuales se darán sus propios estatutos según las definiciones, principios, fundamentos y objetivos consagrados en esta ley y las normas que le sucedan.

Artículo 8°. Organismos de acción comunal:

a) Son organismos de acción comunal de primer grado las Juntas de Acción Comunal y las juntas de vivienda comunitaria. La Junta de Acción Comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa.

La junta de vivienda comunitaria es una organización cívica sin ánimo de lucro, integrada por familias que se reúnen con el propósito de adelantar programas de mejoramiento o de autoconstrucción de vivienda. Una vez concluido el programa se podrá asimilar a la Junta de Acción Comunal definida en el presente artículo si fuere procedente;

b) Es organismo de acción comunal de segundo grado la asociación de Juntas de Acción Comunal. Tienen la misma naturaleza jurídica de las Juntas de Acción Comunal y se constituye con los organismos de primer grado fundadores y los que posteriormente se afilien;

c) Es organismo de acción comunal de tercer grado la Federación de Acción Comunal, tiene la misma naturaleza jurídica de las Juntas de Acción Comunal y se constituye con los organismos de acción comunal de segundo grado fundadores y que posteriormente se afilien;

d) Es organismo de acción comunal de cuarto grado, la confederación nacional de acción comunal, tiene la misma naturaleza jurídica de las Juntas de Acción Comunal y se constituye con los organismos de acción comunal de tercer grado fundadores y que posteriormente se afilien.

Parágrafo. Cada organismo de acción comunal, se dará su propio reglamento conforme al marco brindado por esta ley y las normas que le sucedan.

Artículo 9°. *Denominación.* La denominación de los organismos de que trata esta ley a más de las palabras “Junta de Acción Comunal”, “Junta de Vivienda Comunitaria”, “Asociación de Juntas de Acción Comunal”, “Federación de Acción Comunal” o “Confederación Nacional de Acción Comunal”, se conformará con el nombre legal de su territorio seguido del nombre de la entidad territorial a la que pertenezca y en la cual desarrolle sus actividades

Artículo 10. Cuando por disposición legal varíe la denominación del territorio de un organismo comunal, quedará a juicio de este acoger la nueva denominación.

Artículo 11. Cuando se autorice la constitución de más de una junta en un mismo territorio, la nueva que se constituya en este deberá agregarle al nombre del mismo las palabras “Segundo sector”, “Sector alto”, “Segunda etapa” o similares.

Artículo 12. Territorio. Cada Junta de Acción Comunal desarrollará sus actividades dentro de un territorio delimitado según las siguientes orientaciones:

a) En las capitales de departamento y en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D. C., se podrá constituir una junta por cada barrio, conjunto residencial, sector o etapa del mismo, según la división establecida por la correspondiente autoridad municipal;

b) En las demás cabeceras de municipio y en las de corregimientos o inspecciones de policía podrá reconocerse más de una junta si existen las divisiones urbanas a que se refiere el literal anterior;

c) En las poblaciones donde no exista delimitación por barrios la junta podrá abarcar toda el área urbana sin perjuicio de que, cuando se haga alguna división de dicho género, la autoridad competente pueda ordenar que se modifique el territorio de una junta constituida;

d) En cada caserío o vereda sólo podrá constituirse una Junta de Acción Comunal; pero la autoridad competente podrá autorizar, mediante resolución motivada, la constitución de más de una junta si la respectiva extensión territorial lo aconsejare;

e) El territorio de la junta de vivienda comunitaria lo constituye el terreno en donde se proyecta o desarrolla el programa de construcción o mejoramiento de vivienda;

f) El territorio de la asociación será la comuna, corregimiento, localidad o municipio, en los términos del Código de Régimen Municipal;

g) El territorio de la Federación de Acción Comunal será el respectivo departamento, la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D. C., los municipios de categoría especial y de primera categoría, en los cuales se haya dado la división territorial en comunas y corregimientos y las asociaciones de municipios y las provincias cuando estas últimas sean reglamentadas;

h) El territorio de la confederación nacional de acción comunal es la República de Colombia.

Parágrafo 1°. Por área urbana y rural se entenderá la definida en el Código de Régimen Municipal.

Parágrafo 2°. En los asentamientos humanos cuyo territorio no encaje dentro de los conceptos de barrio, vereda o caserío, la autoridad competente podrá autorizar la constitución de una Junta de Acción Comunal, cuando se considere conveniente para su propio desarrollo.

Parágrafo 3°. Cuando dos o más territorios vecinos no cuenten con el número suficiente de organismos comunales de primer grado para constituir sus propias asociaciones, podrán solicitar ante la entidad competente la autorización para organizar su propia asociación o para anexarse a una ya existente, siempre y cuando medie solicitud de no menos del sesenta por ciento (60%) de los organismos comunales del respectivo territorio.

Artículo 13. El territorio de los organismos de acción comunal podrá modificarse cuando varíen las delimitaciones territoriales por disposición de autoridad competente.

Artículo 14. Domicilio. Para todos los efectos legales el territorio de las juntas y asociaciones determina el domicilio de las mismas. El domicilio de la Junta de Vivienda Comunitaria será el municipio en donde se adelanta el programa de vivienda. El domicilio de las federaciones será la capital de la respectiva entidad territorial y el de la confederación, Santa Fe de Bogotá, D. C.

Parágrafo. Cuando se constituya más de una Federación de Acción Comunal, en un departamento, el domicilio de la departamental lo determinará su asamblea general”.

* El artículo 2° de la Ley 80 de 1993, hace referencia a la Entidades Estatales, entre otras, y dispone:

“Artículo 2°. De la definición de entidades, servidores y servicios públicos. Para los solos efectos de esta ley:

1. Se denominan entidades estatales:

a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el Distrito Capital y los distritos especiales, las reas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos”.

* La menor cuantía está determinada en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, modificada por los artículos 38 del Decreto 2150 de 1995 y 1° del Decreto 62 de 1996, en los siguientes términos:

“a) **Menor cuantía para la contratación. Modificado. D. 2150/95, artículo 38; Modificado. D. 62/96, Artículo 1°.** Para efectos de la contratación pública se entenderá por menor cuantía los valores que a continuación se relacionan, determinados en función de los presupuestos anuales de las entidades públicas, expresados en salarios mínimos legales mensuales.

Para las entidades que tengan un presupuesto anual superior o igual a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 1.000 salarios mínimos legales mensuales;

Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 1.000.000 e inferior a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 800 salarios mínimos legales mensuales;

Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 500.000 e inferior a 1.000.000 de salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 600 salarios mínimos legales mensuales;

Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 250.000 e inferior a 500.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 400 salarios mínimos legales mensuales;

Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 120.000 e inferior a 250.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 300 salarios mínimos legales mensuales;

Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 12.000 e inferior a 120.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 250 salarios mínimos legales mensuales;

Las que tengan un presupuesto anual inferior a 12.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 125 salarios mínimos legales mensuales”.

* El literal b) numeral 2 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, define la menor cuantía para las Entidades Estatales en los siguientes términos así:

“b) La contratación de menor cuantía. Se entenderá por menor cuantía los valores que a continuación se relacionan, determinados en función de los presupuestos anuales de las entidades públicas expresados en salarios mínimos legales mensuales.

Para las entidades que tengan un presupuesto anual superior o igual a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 1.000 salarios mínimos legales mensuales.

Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 850.000 salarios mínimos legales mensuales e inferiores a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 850 salarios mínimos legales mensuales.

Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 400.000 salarios mínimos legales mensuales e inferior a 850.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 650 salarios mínimos legales mensuales.

Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 120.000 salarios mínimos legales mensuales e inferior a 400.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 450 salarios mínimos legales mensuales.

Las que tengan un presupuesto anual inferior a 120.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 280 salarios mínimos legales mensuales”.

* El artículo 274 de la Ley 1450 de 2011 – Plan Nacional de Desarrollo, adiciona al artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, el siguiente literal:

“Artículo 274. *Contratación mínima cuantía.* Adiciónese al artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, el siguiente numeral:

“**5) Contratación mínima cuantía.** La contratación cuyo valor no excede del 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto, se efectuará de conformidad con las siguientes reglas:

a) Se publicará una invitación, por un término no inferior a un día hábil, en la cual se señalará el objeto a contratar, el presupuesto destinado para tal fin, así como las condiciones técnicas exigidas.

b) El término previsto en la invitación para presentar la oferta no podrá ser inferior a un día hábil.

c) La entidad seleccionará, mediante comunicación de aceptación de la oferta, la propuesta con el menor precio, siempre y cuando cumpla con las condiciones exigidas.

d) La comunicación de aceptación junto con la oferta constituyen para todos los efectos el contrato celebrado, con base en lo cual se efectuará el respectivo registro presupuestal.

Las particularidades del procedimiento previsto en este numeral, así como la posibilidad que tengan las entidades de realizar estas adquisiciones en establecimientos que correspondan a la definición de “gran almacén” señalada por la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinarán en el reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

La contratación a que se refiere el presente numeral se realizará exclusivamente con las reglas en él contempladas y en su reglamentación. En particular no se aplicará lo previsto en la Ley 816 de 2003, y en el artículo 12 de la presente ley”.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Los Ponentes consideramos para que se conserve el principio de transparencia en todas las etapas contractuales y poscontractuales se deben realizar las siguientes modificaciones:

a) En el artículo 4° suprimir la expresión:

“No se publicarán los contratos cuya cuantía sea inferior al 10% de la menor cuantía aún cuando excedan en su valor los cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes a que se refiere el inciso anterior”.

b) En el artículo 5° suprimir la expresión:

“No será obligatoria la garantía en los contratos cuyo valor sea inferior al 10% de la menor cuantía a que se refiere la Ley 1150 de 2007, caso en el cual la entidad contratante determinará la necesidad de exigirla, atendiendo a la naturaleza del objeto del contrato y a la forma de pago”.

c) El artículo 6° del Proyecto de ley quedará así:

“**Artículo 6°.** *Manejo de los Recursos del Contrato.* Los recursos que reciban los organismos de acción comunal para la realización de obras, pres-

tación de servicios y en general, obtenidos para la ejecución de contratos celebrados en forma directa, ingresarán al Patrimonio de la respectiva Organización Comunal, en cuenta especial debidamente aperturada para tal fin en una entidad bancaria, la cual estará bajo la responsabilidad del Presidente, Gerente de la misma o quien haga sus veces y el Fiscal; quienes deberán rendir informes semanales sobre la ejecución y manejo de los recursos al Representante Legal de la Contratante”.

Facultad de los Congresistas en la presentación 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 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 017 de 2011 Cámara, se encuentra enmarcado 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.

Antecedentes legislativos de la iniciativa en estudio

El Proyecto de ley 017 de 2011 Cámara, fue presentado a consideración del Congreso de la República el día 26 de julio de 2011, por el honorable Representante Buenaventura León León, en la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes. Dicho Proyecto de ley, ha tenido el siguiente trámite legislativo:

a) Publicación proyecto de ley: *Gaceta del Congreso* de la República número 532 de 2011;

b) Enviado a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente el día 26 de julio de 2011 y recibido en la misma el día 4 de agosto de 2011, conforme a lo establecido en la Ley 3ª de 1992;

c) Mediante oficios CCCP3.4-0682-11 del 17 de agosto de 2011, CCCP3.4-0683-11 del 17 de agosto de 2011, CCCP3.4-0684-11 del 17 de agosto de 2011 y CCCP3.4-0685-11 del 29 de agosto de 2011, fuimos designados Ponente Coordinador y Ponente para Primer Debate.

Proposición:

Por las consideraciones plasmadas en la presente ponencia, solicitamos a los miembros de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 017 de 2011 Cámara, “*por medio de la cual se establece un régimen de contratación directa para las organizaciones de acción comunal*”, con las modificaciones propuestas en la presente ponencia.

De los honorables Representantes, con atención, *Álvaro Pacheco Álvarez, Óscar Humberto Henao Martínez, Jaime Alonso Vásquez Bustamante, Yensy Alfonso Acosta Castañez*, Representantes a la Cámara, Ponente.

PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 017 DE 2011 CÁMARA

por medio de la cual se establece un régimen de contratación directa para las organizaciones de acción comunal.

a) En el artículo 4º suprimir la expresión:

“No se publicarán los contratos cuya cuantía sea inferior al 10% de la menor cuantía aún cuando excedan en su valor los cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes a que se refiere el inciso anterior”.

b) En el artículo 5º suprimir la expresión:

“No será obligatoria la garantía en los contratos cuyo valor sea inferior al 10% de la menor cuantía a que se refiere la Ley 1150 de 2007, caso en el cual la entidad contratante determinará la necesidad de exigirla, atendiendo a la naturaleza del objeto del contrato y a la forma de pago”.

c) El artículo 6º del Proyecto de ley quedará así:

“Artículo 6º. Manejo de los Recursos del Contrato. Los recursos que reciban los organismos de acción comunal para la realización de obras, prestación de servicios y en general, obtenidos para la ejecución de contratos celebrados en forma directa, ingresarán al Patrimonio de la respectiva Organización Comunal, en cuenta especial debidamente aperturada para tal fin en una entidad bancaria, la cual estará bajo la responsabilidad del Presidente, Gerente de la misma o quien haga sus veces y el Fiscal; quienes deberán rendir informes semanales sobre la ejecución y manejo de los recursos al Representante Legal de la Contratante”.

De los honorables Congresistas,

Álvaro Pacheco Álvarez, Representante a la Cámara, Ponente Coordinador; Óscar Humberto Henao Martínez, Jaime Alonso Vásquez Bustamante, Yensy Alfonso Acosta Castañez, Representantes a la Cámara, Ponentes.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 021
DE 2011 CÁMARA**

por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración de los trescientos (300) años de la aparición de Nuestra Señora de las Gracias de Torcoroma del municipio de Ocaña, departamento de Norte de Santander, y se dictan otras disposiciones.

Doctor

CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ LÓPEZ

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 021 de 2011 Cámara, *por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración de los trescientos (300) años de la aparición de Nuestra Señora de las Gracias de Torcoroma del municipio de Ocaña, departamento de Norte de Santander, y se dictan otras disposiciones*, presentado a consideración del Congreso de la República por el honorable Representante Carlos Eduardo León Celis, y el honorable Senador Juan Manuel Corzo Román, en los términos del artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos, así:

1. Importancia, contenido y alcance de la iniciativa parlamentaria

La iniciativa legislativa en estudio está encaminada en primera medida “permitir que la Nación se asocie a la conmemoración y rinda público homenaje a Nuestra Señora de las Gracias de Torcoroma del municipio de Ocaña, departamento de Norte de Santander, con motivo de la celebración de los trescientos (300) años de su aparición, que se cumplirá el 15 de agosto de 2011” (art. 1º); la Asignación “en el Presupuesto General de la Nación, y/o impulse a través del Sistema Nacional de Cofinanciación las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar las siguientes obras de beneficio para el Santuario de la Virgen de las Gracias de Torcoroma del municipio de Ocaña en el departamento de Norte de Santander: Construcción de un Oratorio, Ampliación de la Plazoleta y Mejoramiento de las Redes peatonales de acceso al Santuario (art. 2º); Autorización al Gobierno Nacional para realizar los traslados presupuestales para el cumplimiento del objeto de la presente iniciativa (art. 3º).

“Reseña histórica

Corrían los primeros años del siglo XVIII. El viajero que recorría las montañas de Torcoroma escucharía una noticia jubilosa: en el corazón de un árbol había aparecido una preciosa imagen de la Virgen Bendita. Dos afortunados campesinos lugareños habían sido los privilegios descubridores.

La novedad se extendió con el entusiasmo de un pueblo que cree con sinceridad de corazón y con una fe pura y rendida en el amor de Dios. Pero la Santa Iglesia, como en estos casos, actuó con prudencia y desconfianza. Llegado el relato de los sucesos a la colonial ciudad de Ocaña, la Sagrada Jerarquía designó a un varón de mucha ciencia y piedad, Diego Jácome Morineli, por ese entonces Cura y Vicario de la ciudad, quien tras examinar con atención las circunstancias y las cualidades, procedió a autorizar la veneración en 1711.

En 1788 se escribe un folleto intitolado “Reseña histórica de la aparición de Nuestra Señora de la Concepción en el monte de Torcoroma en Ocaña”, en donde se recoge la documentación del prodigio y la relación de milagros y favores concedidos. Pero hasta 1805 se publica el estudio más serio con que cuentan los historiadores.

¿Cómo sucedió el milagro?

La montaña de Torcoroma era entonces una zona agraria y de gente sencilla. En las laderas de la majestuosa obra natural la familia de los Melo Rodríguez tenía su parcela. Don Cristóbal y doña Pascuala gozaban de la compañía de sus dos hijos, José y Felipe. Según atestiguan sus contemporáneos, los Melo Rodríguez eran personas de reputadas buenas costumbres y de vida impregnada de fe cristina.

Una mañana don Cristóbal envió a sus hijos a talar un árbol que tuviese buena madera para tallar la caja o “canoa” con que fabricaba sus dulces.

Los jóvenes se internaron en la montaña y a medida que aumentaba la espesura, seleccionaban las posibles talas, hasta que encontraron uno que era un portento: pese a que era verano, exhibía unas fragantes flores encarnadas. Era tal su perfume y porte que desde lejos se podía percibir su presencia.

Entusiasmados con el feliz hallazgo, procedieron a talar el árbol. Dada la complicada ubicación del mismo, al cortar su base se produjo un derrumbamiento y la parte principal cayó por un barranco. Atardecía y los muchachos resolvieron regresar a casa y comentar el suceso a su padre. Posteriormente continuaron buscando un árbol apropiado para el fin que requerían satisfacer, pero no dando con ninguno que les sirviese apropiadamente, determinaron utilizar el ya talado y se dirigieron al lugar donde había quedado caído.

Comenzaron a tallar allí mismo la “canoa” y a poco de dar los primeros hachazos, quedó a la luz “una imagen de María Santísima Mi Señora a modo de Concepción, de medio relieve, juntas y puestas las manos sobre el pecho, con acción del rostro como dirigido al cielo, con su corona impe-

rial, parada sobre su media luna, todo del color del mismo palo, la cual vista y reparada por Cristóbal Melo, metiendo las manos al hijo que a la sazón era el que cortaba con el hacha, le detuvo el golpe, y postrados padre e hijos, adoraron aquella rica joya, de la que se dice despedía de sí no solo una gran luz, sino el aromático olor de todo el árbol como cuando lo cortaron...”. Así fue según las palabras consignadas en el citado documento del Padre Gómez Farelo.

La noticia se esparció por toda la región y los primeros milagros comenzaron a suceder y el señor Vicario autorizó la veneración privada. Hacia 1716 Monseñor don Fray Antonio de Monroy Meneses llegó hasta Ocaña e investigó por sí mismo los prodigiosos sucesos que se relataban, tras lo cual nombró a Pascuala Rodríguez – madre de los muchachos y esposa de Melo – como camarera de Alhajas y su ropa de altar. Y dio permiso para que allí mismo se levantase una capilla en su honra. Posteriormente dio orden para que la bendita imagen fuese trasladada a la iglesia principal “con toda la honra y pompa del caso”.

Al tiempo que esto ocurría en la montaña de Torcoroma surgía lo que podrá llamarse un “pequeño Lourdes”: un manantial de aguas límpidas se volvía un bálsamo milagroso para curar toda dolencia de cuerpo o de alma.

(...).

Declaratoria de Monumento Nacional

Siendo Presidente de la República el doctor Misael Pastrana Borrero y Ministro de Educación el doctor Juan Jacobo Muñoz, con fecha 21 de agosto de 1972, fue expedido el Decreto número 1425, “por el cual se declara Monumento Nacional el Santuario de Nuestra Señora de Torcoroma, llamado “Agua de la Virgen”, dándole singular importancia al sitio donde se verificó el prodigio del árbol el 16 de agosto de 1711. (...)”. Exposición de Motivos PL. 021 de 2011.

2. Facultad de los Congresistas en la presentación 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 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 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.

Así mismo, hay que resaltar la importancia de la Ley de Libertad de Cultos, plasmado en el artículo 19 de la Carta Política, puesto que fue el Constituyente Primario de 1991, dispusieron tal norma de rango constitucional. Dicha disposición constitucional dispone:

“Se garantiza la libertad de cultos. Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva.

Todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley”.

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 021 de 2011 Cámara, se encuentra enmarcado 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. Trámite a la iniciativa legislativa en la Cámara de Representantes

El Proyecto de ley 021 de 2011 Cámara, fue presentado a consideración del Congreso de la República el día 27 de julio de 2011, por el honorable Representante Carlos Eduardo León Celis, y el honorable Senador Juan Manuel Corzo Román, 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 532 de 2011.

- Enviado a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente el día 27 de julio de 2011 y recibido en la misma el día 1° de agosto de 2011, conforme a lo establecido en la Ley 3ª de 1992.

- Mediante Oficio número CCCP3.4-0632-11 del 3 de agosto de 2011 fui designado Ponente de la presente iniciativa legislativa en estudio.

Proposición 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 ley número 021 de 2011 Cámara, *por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración de los trescientos (300) años de la aparición de Nuestra Señora de*

las Gracias de Torcoroma del municipio de Ocaña, departamento de Norte de Santander, y se dictan otras disposiciones.

Cordial saludo,

Mario Suárez Flórez,
Ponente.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 040 DE 2011 CÁMARA

por la cual se facilita el acceso a los servicios prestados por las Cajas de Compensación Familiar en favor de los pensionados.

Bogotá, D. C., 22 de septiembre de 2011

Doctor

DÍDIER BURGOS RAMÍREZ

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 040 de 2011 Cámara.**

Respetado Presidente:

Cumpliendo el encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima, nos permitimos presentar el informe para el primer debate al **Proyecto de ley número 040 de 2011 Cámara**, por el cual se facilita el acceso a los servicios prestados por las Cajas de Compensación Familiar en favor de los pensionados.

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El pasado 4 de agosto del 2011, el honorable Senador Édgar Espíndola Niño radicó, ante la Secretaría General del Senado de la República, el proyecto de ley objeto de estudio, publicado en la *Gaceta del Congreso* de 2011, enviado por su objeto a la Comisión Séptima donde fueron designados Ponentes para primer debate los honorables Representantes Pablo Sierra León, Juan Manuel Valdés Barcha y Ángela María Robledo.

La presente iniciativa se ajusta a los requisitos descritos en los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política, que hacen referencia a la iniciativa legislativa, unidad de materia y título de la ley.

2. OBJETO DEL PROYECTO

La iniciativa legislativa tiene como finalidad, facilitar el acceso a los servicios prestados por las cajas de compensación Familiar en favor de los pensionados en su distintas modalidades, dando la que los pensionados, retirados y jubilados pertenecientes a los distintos regímenes, puedan acceder a los servicios prestados por las Cajas de Compensación en materia de recreación, deporte y cultura, en las mismas condiciones de los trabajadores activos y sin necesidad de cotizar valor alguno.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El artículo 6° de la Ley 71 de 1988 establece la obligación que tienen las Cajas de Compensación Familiar de prestar a los pensionados los servicios de recreación social a que tienen derecho los trabajadores activos; sin embargo, su beneficio está condicionado a la obligación de cotizar a la respectiva Caja de Compensación Familiar, el dos por ciento (2%) de la respectiva mesada de su pensión como lo establece el artículo 33 del Decreto 784 de 1989.

Con lo anteriormente descrito se tiene claridad que se configura una barrera de acceso para los pensionados, ya que como se encuentra la norma son ellos quienes deberán aportar un porcentaje para que se les permita el acceso a los servicios de recreación, deporte y actividades de desarrollo físico y mental, tanto propio como de sus familiares, presentándose de esta forma una violación de carácter constitucional al **DERECHO A LA IGUALDAD** respecto de los trabajadores activos, que gozan de indicados beneficios por cuenta de la cotización que hace su empleador, sin tener que efectuar cotización alguna adicional.

Teniendo en cuenta que los beneficiados con la iniciativa son personas de la tercera edad, que dedicaron su vida al servicio de las diferentes entidades del orden público como privado; que cuyo único ingreso es generalmente la pensión, aunado a esto gozan de especial protección en cuanto su situación jurídica tiene por base el trabajo, y esta es una propuesta que bien representa un beneficio para un sector de la población que realizó aportes a las Cajas de Compensación Familiar a través de su empleador mientras fue trabajador activo, nos permitimos hacer las siguientes consideraciones:

CONSIDERACIONES

La Ley 21 de 1982 fijó los criterios generales que rigen la organización, tarifas y programas sociales de las Cajas de Compensación Familiar, “con el fin de atender el pago de subsidio familiar en servicio o en especie” (artículo 62).

Dichas obras y programas sociales se mencionan en el artículo 62 así:

1. Salud.
2. Nutrición y Mercadeo Básico.
3. Educación.
4. Vivienda.
5. Crédito de fomento.
6. **Recreación Social** (negrilla fuera de texto).
7. Mercadeo de otros productos.

Esta recreación social, programa que nos concierne según la finalidad del proyecto, encuentra su fundamento constitucional en el artículo 52 de la Constitución de 1991 cuando establece “*El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano*”. El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social.

La finalidad de este servicio de recreación de las Cajas es suministrar los servicios de turismo social, facilitar el descanso y esparcimiento de los trabajadores afiliados “*de manera que se repongan de la fatiga y el cansancio resultante de la actividad laboral*”, inducir a los trabajadores y sus familias a las prácticas del deporte y la sana utilización del tiempo libre, facilitar en eventos deportivos, programas de recreación, excursiones, etc. (D. 784 de 1989. Artículo 29).

Por su parte la Ley 181 de 1985 establece los criterios y políticas a adoptar en materia de recreación y deporte, y establece en su artículo 6° la mayor responsabilidad en el campo de la recreación corresponde al Estado y a las **Cajas de compensación familiar**”. (Negrilla fuera de texto).

Lo que se refuerza con el mandato constitucional del artículo 46 que establece:

“El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria”, y 52 ibídem “El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano.

El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social.

Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.

El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas”.

De esta manera la norma superior y la legislación actual reconoce que toda persona tiene derecho a la recreación, a la vida activa y comunitaria, haciendo énfasis a las personas de la tercera edad, las cuales se verían beneficiadas con este proyecto de ley si tienen el carácter de pensionado.

Es de aclarar, que las Cajas de Compensación Familiar son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma señalada en el Código Civil, cuya finalidad es cumplir funciones de seguridad social, y que se sostienen, según la Corte en Sentencia C-508 de 1997 por las cotizaciones que los patronos hacen a las cajas “*En efecto, las cotizaciones que los patronos realizan a las Cajas son aportes obligatorios que se reinvierten en el sector.*

Su fundamento constitucional se encuentra hoy en el artículo 150 numeral 12 y en el 388 ídem. Todos estos recursos son parafiscales, esto es, una afectación especial que no puede ser destinada a otras finalidades distintas a las previstas en la ley” (Sentencia C-508 de 1997).

Desde este punto de vista, el hecho de que los pensionados utilicen los servicios de recreación y deporte, no significa que se dé una afectación económica de las Cajas, ya que no se están afectando

las cotizaciones de quienes se encuentran activos, sino respecto de aquellos que ya han cotizado durante su vida laboral.

Acudimos al argumento del autor al preguntarse ¿Qué ocurre entonces si el pensionado desea voluntariamente seguir disfrutando de los servicios de caja de compensación familiar? Asume en su totalidad el valor de un aporte de hasta un 2% de su mesada pensional, de acuerdo a lo establecido en la Ley 71 de 1988. Lo que no ocurriría en su vida como trabajador activo, ya que el empleador asumía este aporte parafiscal hasta en un 9% de su nómina a favor de la caja de compensación, SENA, ICBF, ESAP y escuelas técnicas, según lo dispuesto en la Ley 21 de 1982 y en la Ley 789 de 2002.

De manera que exigir al pensionado un desembolso del 2% mensual para la cotización del 2% para acceder a servicios de las Cajas sería adicional al 12% de cotización para salud y al pago de cuotas moderadoras, deducibles, pagos y copagos, lo cual mermaría profundamente su mesada de manera injusta, por no decir que gravosa.

Así pues, el facilitarle el ingreso del pensionado a los servicios de recreación, cultura, educación y deporte, no solo incrementará la población que asiste a estas actividades lo cual puede consolidar el desarrollo de la protección especial al adulto mayor como uno de los fines del Estado Social de Derecho, sino que además puede incrementar los ingresos en el establecimiento ya que el beneficiario debe cancelar los servicios adicionales que utilice al interior de este, alimentación, transporte, servicios, etc.

En este sentir, la Ley 71 de 1988 es retrograda y por tanto debe ser modificada, pues no va en sintonía con los principios de progresividad, efectividad y eficiencia que establece el artículo 48 de la Constitución Política al establecer: “*La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficacia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley*”.

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

MARCO CONSTITUCIONAL

Artículo 1°. Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado. Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y **demás derechos** y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los **deberes sociales del Estado** y de los particulares.

Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes **principios mínimos fundamentales**:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; **irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales**; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

La Constitución Política establece en su artículo 13 que “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”.

En virtud de lo anterior, la Constitución Política de Colombia que consagra el derecho a la igualdad, se considera para esta ley que así como los trabajadores activos tienen el derecho a afiliarse a diferentes Cajas de Compensación Familiar, de igual forma, el mismo derecho debe asistirles a los pensionados.

De otra parte, en los artículos 46 El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria, y 52 ibídem, el ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano.

El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social.

Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.

El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas reconocen que toda persona tiene derecho a la recreación, a la vida activa y comunitaria, haciendo énfasis a las personas de la tercera edad, de manera que se obra en justicia a favor de este sector vulnerable de la sociedad como son el adulto mayor con categoría de pensionado.

Es de aclarar, que si bien es cierto que las Cajas de Compensación Familiar son privadas se sostienen de los aportes parafiscales. Sin embargo, la Constitución Política de Colombia en el inciso segundo del artículo 58 señala que la propiedad es una función social que implica obligaciones. Desde este punto de vista, el hecho de que los pensionados utilicen los mismos servicios en igualdad de condiciones como los trabajadores, no implica una carga económica para las Cajas, ya que al utilizar los servicios de recreación, cultura, educación y deporte, el beneficiario debe cancelar el servicio utilizado.

5. IMPACTO FISCAL

El hecho de que los pensionados utilicen los servicios de recreación y deporte, no significa que se dé una afectación económica de las Cajas, ya que no se está afectando las cotizaciones de quienes se encuentran activos, sino respecto de aquellos que ya han cotizado durante su vida laboral.

El presente proyecto de ley lleva el aval del Ministerio de Hacienda, el cual, mediante Concepto número UJ-1590-11 del 14 de septiembre de 2011 estableció que este “no genera impacto ni ordena gasto a cargo de la Nación, por lo que no afecta la disciplina constitucional y fiscal vigente”.

6. MODIFICACIONES

Establece el artículo 6° de la Ley 71 de 1982 en su versión original:

Las Cajas de Compensación Familiar deberán prestar a los pensionados, mediante previa solicitud, los servicios a que tienen derecho los trabajadores activos.

Para estos efectos los pensionados cotizarán de acuerdo con los reglamentos que expida el Gobierno Nacional, sin que en ningún caso la cuantía de la cotización sea superior al dos por ciento (2%) de la correspondiente mesada.

Los pensionados que se acojan a este beneficio no recibirán subsidio en dinero.

En este sentido, como fue presentado el proyecto de ley, y teniendo en cuenta que el objetivo es únicamente modificar aquella disposición frente a los pensionados cuya mesada no supera (1) smlm, para que estos no tengan que cotizar el 2% de su mesada para ser beneficiarios de los servicios de **recreación, deporte y cultura**, no queda claro en el proyecto qué pasa entonces con aquellos pensionados cuya mesada es superior, ni tampoco parece claro en el proyecto si dichos pensionados tendrían o no el derecho al subsidio familiar en dinero, como bien había sido excluido en la Ley 71 de 1988.

En este sentir, consideramos que estos vacíos deben ser llenados para que este proyecto de ley cumpla la finalidad para la que fue creada y no altere el buen funcionamiento del sistema de seguridad social.

1. Frente al subsidio familiar en dinero

En el caso de los pensionados, lo pretendido por el legislador en la exposición de motivos de la Ley 71 de 1988 y de este nuevo proyecto de ley “se contrae a ampliar los beneficios de la seguridad social que bajo la modalidad de **servicios prestan las Cajas de Compensación Familiar a este sector olvidado y necesitado de la población, sin que el mejoramiento opcional implique la cancelación o pago de subsidio familiar alguno**” (subrayas fuera de texto). Sentencia C-149/94.

Es decir, no pretendemos con este proyecto que las cajas asuman una cancelación de subsidio familiar monetario alguno para el pensionado, pues ello ya ha sido analizado en la Sentencia citada, encontrando la Corte exequible esta restricción por razones económicas y por considerar que asimilar al pensionado al trabajador activo en esta materia desnaturaliza el fin para el cual fue creado el subsidio familiar en dinero, teniendo en cuenta que “*el subsidio familiar es una prestación social a cargo de los empleadores que se paga a los trabajadores de menores y medianos ingresos, en dinero, especie y servicios (L. 21 de 1988, artículo 1°), por conducto de las Cajas de Compensación Familiar, con arreglo a lo ordenado por la ley (L.21 de 1982, artículo 15). Es claro que unos son los servicios que prestan las Cajas de Compensación Familiar en calidad de entidades que desarrollan diversos programas para la prestación de la seguridad social y otra la actividad que cumplen en calidad de entidades pagadoras del subsidio dinerario. Este auxilio especial es una obligación impuesta por la ley a los empleadores, que no debe ser cancelada en forma directa por el patrono sino mediante la destinación de parte del valor de la nómina a las Cajas de Compensación Familiar para que estas realicen el desembolso respectivo*”, lo que significa que no es indiferente la condición de trabajador o pensionado, el trabajador tendría derecho a este pago, el pensionado no pues el pago de subsidio en dinero es consecuencia de una obligación legal de los empleadores. (Sentencia C-149 de 1994).

Por lo tanto los pensionados que voluntariamente coticen este 2% para acceder a los servicios de las Cajas no tendrían derecho al subsidio familiar en dinero como ya lo restringía la ley.

2. Frente a los pensionados cuya mesada supera (1) smlmv

Frente a la segmentación de los pensionados que tendrían derecho a este beneficio, hay que tener en cuenta que este proyecto solo va dirigido a aquellos pensionados que más lo necesiten, dado que el espíritu de la norma es contribuir para que los pensionados que viven únicamente de su pensión puedan acceder libremente a los servicios de recreación, deporte y cultura, sin tener que cotizar a las cajas; no puede entonces generalizarse este derecho en toda la población de pensionados, por lo cual consideramos que la población a beneficiarse debe ser únicamente aquellos cuya mesada sea de hasta un (1) smlmv.

Por su parte, los pensionados cuya mesada sea superior a (1) smlmv deberán seguir sujetos a la cotización voluntaria del 2% como lo establecía la Ley 71 de 1988.

3. Frente a la extensión del beneficio al cónyuge o compañero permanente siempre que este no ostente la calidad trabajador activo

No es claro en este proyecto si el simple hecho de ser cónyuge o compañero permanente de un pensionado da lugar al beneficio, lo cual según la argumentación que hemos dado a través del proyecto tendría que ser limitado, pues si la cónyuge es trabajador activo, no se podría dar lugar a este beneficio, toda vez que quien cotiza es su empleador, por lo tanto el cónyuge o compañero permanente deberá seguir dependiendo de los aportes de este.

PROPOSICIÓN

De acuerdo con las consideraciones expuestas, solicitamos a los integrantes de la honorable Comisión Séptima de Cámara dar primer debate al **Proyecto de ley número 040 de 2011 Cámara, por la cual se facilita el acceso a los servicios prestados por las cajas de Compensación Familiar en favor de los pensionados con las modificaciones propuestas.**

De los honorables Representantes,

Pablo Sierra León, Representante Cámara Boyacá; *Juan Manuel Valdés Barcha*, Representante Cámara Antioquia, *Ángela María Robledo*, Representante Cámara Bogotá.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 040 DE 2011 CÁMARA

por la cual se modifica y adiciona el artículo 6° de la Ley 71 de 1988.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

El artículo 1° del proyecto de ley quedará así:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 71 de 1988, el cual quedará así:

Artículo 6°. Las Cajas de Compensación Familiar deberán prestar a los pensionados cuya mesada pensional sea de hasta un (1) smlmv, tanto del sector privado como del sector público del orden nacional, territorial, y de los regímenes especiales, **mediante previa solicitud**, los servicios a que tienen derecho los trabajadores activos en materia de recreación, deporte y cultura. Para estos efectos los pensionados solo presentarán ante la respectiva Caja, a la que estuvieron afiliados en su última vinculación laboral, la documentación que los acredite como tales, incluyendo a su cónyuge o compañera o compañero permanente **cuando este no ostente la calidad de trabajador activo, y sus hijos menores de dieciocho (18) años, acreditando el vínculo familiar**, sin que se haga necesario el pago de cotización alguna.

Los pensionados cuya mesada sea superior a (1) smlmv cotizarán de acuerdo con los reglamentos del Gobierno Nacional, sin que en ningún caso la cuantía de la cotización sea superior al dos por ciento (2%) de la correspondiente mesada.

Los pensionados que se acojan a este beneficio no recibirán subsidio en dinero.

El artículo 2° queda igual:

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables representantes,

Juan Manuel Valdés Barcha, Representante Cámara Antioquia; *Pablo Sierra León*, Representante Cámara Boyacá; *Ángela María Robledo*, Representante Cámara Bogotá.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 040 DE 2011 CÁMARA

Por la cual se modifica y adiciona el artículo 6° de la Ley 71 de 1988.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 71 de 1988, el cual quedará así:

Artículo 6°. Las Cajas de Compensación Familiar deberán prestar a los pensionados cuya mesada pensional sea de hasta un (1) smlmv, tanto del sector privado como del sector público del orden nacional, territorial, y de los regímenes especiales, los servicios a que tienen derecho los trabajadores activos en materia de recreación, deporte y cultura. Para estos efectos los pensionados solo presentarán ante la respectiva Caja, a la que estuvieron afiliados en su última vinculación laboral, la documentación que los acredite como tales, incluyendo a su cónyuge o compañera o compañero permanente **cuando este no ostente la calidad de trabajador activo, y sus hijos menores de dieciocho (18) años, acreditando el vínculo familiar**, sin que se haga necesario el pago de cotización alguna.

Los pensionados cuya mesada sea superior a (1) smlmv cotizarán de acuerdo con los regla-

mentos del Gobierno Nacional, sin que en ningún caso la cuantía de la cotización sea superior al dos por ciento (2%) de la correspondiente mesada.

Los pensionados que se acojan a este beneficio no recibirán subsidio en dinero.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables representantes,

Juan Manuel Valdés Barcha, Representante Cámara Antioquia; *Pablo Sierra León*, Representante Cámara Boyacá; *Ángela María Robledo*, Representante Cámara Bogotá.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 068 DE 2011 CÁMARA, 245 DE 2011 SENADO

por medio de la cual se crea la figura del empleo de emergencia para los damnificados de cualquier fenómeno natural que afecte el orden económico, ecológico y social del país.

Bogotá, D. C., septiembre 15 de 2011

Doctor

DÍDIER BURGOS RAMÍREZ

Presidente

Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Referencia: Ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 068 de 2011 Cámara, 245 de 2011 Senado por medio de la cual se crea la figura del empleo de emergencia para los damnificados de cualquier fenómeno natural que afecte el orden económico, ecológico y social del país.**

Honorables Representantes de la República:

En cumplimiento a la designación realizada por la honorable Mesa Directiva y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los honorables Representantes el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 068 de 2011 Cámara, 245 de 2011 Senado, por medio de la cual se crea la figura del empleo de emergencia para los damnificados de cualquier fenómeno natural que afecte el orden económico, ecológico y social del país.**

1. Objeto y contenido de la iniciativa

El proyecto de ley, de autoría del honorable Senador Juan Lozano Ramírez, y de los honorables Representantes Gloria Stella Díaz Ortiz y Juan Manuel Valdés, tiene por objeto la creación e inclusión de la figura de “empleo de emergencia” en el ordenamiento jurídico colombiano. La creación de esta figura está justificada en la necesidad de tener alternativas de respuesta, tanto de los hogares como de las empresas, para enfrentar los períodos de crisis derivados de fenómenos naturales, como el Fenómeno de La Niña que viene azotando al país desde el año pasado.

2. Marco jurídico del proyecto

El proyecto cumple con los artículos 154, 157 y 158 de la Constitución Política referentes a su origen, formalidades de publicidad y unidad de materia. Así mismo con el artículo 150 de la Carta que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.

3. Marco Constitucional

Artículo 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

4. Justificación

Durante el Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica del año 2010, el Gobierno nacional expidió el Decreto 016 de 2011, *por el cual se crea la figura del 'empleo de emergencia para los damnificados por la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Decreto 4580 de 2010*, el cual la Corte Constitucional declaró inexecutable a través de la Sentencia C-217 de 2011, debido a que fue expedido fuera del término de vigencia del Estado de Emergencia.

Dentro de los considerandos del decreto anteriormente citado, se resaltan los siguientes apartes:

Las afectaciones de la época invernal en el país involucran la pérdida de las viviendas, destrucción de las dotaciones de infraestructura, dificultad de acceso a los servicios públicos, deficiencias en el transporte, afectación y pérdida de los activos productivos, disminución de la capacidad productiva, pérdida del empleo y de las capacidades de generación de ingresos, incremento de la pobreza, disminución de la escolaridad, ruptura de los procesos productivos, reducción de la dinámica económica local, desconexión de los circuitos económicos locales, regionales y nacionales, entre otros problemas. (Subrayado fuera de texto).

Ante esta serie de perturbaciones en la dinámica económica regional y nacional es indispensable la actuación del Gobierno mediante una serie de medidas de corto plazo que mitiguen la interrupción de la producción, el debilitamiento del sector productivo, que recuperen los activos sociales de la población y eviten la caída de sus ingresos.

En este contexto, se hace urgente contar con un esquema especial de contratación de mano de obra para el periodo de crisis que impulse la generación de ingresos en las localidades afectadas, de tal manera que permita amortiguar el impacto sobre el flujo de ingresos de los hogares afectados, mitigar las pérdidas económicas producidas como consecuencia de la ola invernal y sus efectos en la posibilidad de mantenerse empleados o de desarrollar actividades productivas por parte de los damnificados. Así mismo prevenir a las personas que serán protegidas de caer en situación de pobreza o pobreza extrema, lo cual empeora su condición ya precaria. (Subrayado fuera de texto).

El esquema de empleos de emergencia además fomenta la focalización en la población más afectada de todas las posibilidades de empleo que se generen en los procesos de reconstrucción, generando así un incentivo doble para los damnificados de la ola invernal, asistiéndolos en la vía de recuperación de los activos perdidos y así mismo otorgándoles un ingreso que les permita sustentar algunas de sus necesidades y las de sus familias. (Subrayado fuera de texto).

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, el Decreto 016 de 2011 incorporaba una herramienta fundamental para mitigar la precaria situación de las más de 2.058.006 personas afectadas por la emergencia invernal, puesto que contribuiría a la generación de ingresos en las zonas y para las personas comprometidas con las situaciones de emergencia.

En este sentido la situación del país es la más crítica de los últimos 60 años. De acuerdo con el reporte de la situación invernal en Colombia (SITREP N° 1) y el del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (Ideam), desde mediados de 2010 se registró el inicio del Fenómeno de La Niña, el cual se manifestó con lluvias por encima del promedio histórico, principalmente en la Región Andina y en la Costa Caribe.

Las lluvias continuas han causado desbordamientos de ríos, inundando vastas zonas del país, y los altos niveles de saturación de los suelos están dificultando el drenaje de las aguas desde las zonas inundadas. La ola invernal también ha causado deslizamientos y derrumbes que han destruido o bloqueado vías, dejando ciudades y pueblos enteros aislados. El impacto de las inundaciones ha sido más fuerte en zonas rurales, en pueblos aislados habitados por comunidades indígenas y afrocolombianas, y en los barrios más pobres de cascos urbanos poblados por población desplazada. Según estadísticas del Departamento Nacional de Estadística (DANE) de 2005, el 71% de las familias en zonas afectadas tienen necesidades básicas insatisfechas. Las inundaciones han causado dificultades de acceso especialmente a zonas rurales, obstaculizando la evaluación de los daños y necesidades como la entrega de asistencia de emergencia. Según información de las autoridades locales y ONG, las inundaciones han afectado fuertemente grandes áreas de cultivos y pequeña ganadería, deteriorando los ya precarios medios de vida, como la mayoría de la población en las zonas afectadas que viven de la agricultura y el pastoreo. Las condiciones sanitarias que por lo general son muy básicas en las zonas afectadas, han sido deterioradas por contaminación de las fuentes de agua, causando enfermedades como diarrea e infecciones respiratorias y de la piel. Se han reportado daños de viviendas, estructuras escolares y centros de salud.

Los departamentos más afectados son Bolívar, Magdalena, Córdoba, Sucre, Chocó, Nariño, Cauca, Norte de Santander y Arauca según información emitida por los grupos de identificación rápida

de necesidades y autoridades locales y regionales (Comité Local de Prevención y Atención de Desastres (Clopad) y Comité Regional de Atención de Desastres (Crepad)).

Impacto de la ola invernal en Colombia a 10 de mayo de 2011 según el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD):

Personas afectadas:	3.254.789
Familias afectadas:	759.552
Personas fallecidas:	444
Personas heridas:	524
Personas desaparecidas:	74
Municipios afectados:	1.027

Departamentos afectados: 28, más el Distrito Capital.

Impacto por sectores

a) Agricultura y medios de vida

El Ministerio de Agricultura reporta que el número de hectáreas dedicadas a la agricultura y la ganadería inundadas ascendió a 380 mil aproximadamente. A esto se suma la pérdida de más de 30 mil semovientes y el traslado súbito de más de 1.3 millones de animales. También se registra una pérdida importante de especies menores. En algunos municipios se reportan pérdidas hasta del 100% en cultivos de autosubsistencia. En la Región Pacífica la situación de disponibilidad de proteína animal se complica por la disminución de las actividades de pesca y caza. En las zonas urbanas se registra la pérdida de empleos de jornaleros y mujeres dedicadas a labores domésticas, así como de las personas que debieron hacer frente a la reubicación de sus familias.

b) Seguridad alimentaria y nutrición

Los daños en la infraestructura vial y las limitaciones de acceso han dificultado el transporte de alimentos y han causado un aumento en los precios de los alimentos básicos de consumo en departamentos como Cauca, Córdoba, Sucre y Cesar. En las zonas más afectadas la reserva de alimentos se ha disminuido al punto que se consume un promedio de una o dos raciones alimentarias por día. Se estima que por lo menos para el próximo semestre la situación de desabastecimiento continuará por lo que se requerirá ayuda alimentaria por un tiempo prolongado. Al mismo tiempo, se requieren y se necesita impulsar proyectos de recuperación y fortalecimiento de la seguridad alimentaria. Se prevé un aumento en los casos de desnutrición, particularmente entre la población infantil. Es por esto que es necesario fortalecer los sistemas de seguimiento y vigilancia nutricional de los niños y las niñas, y ampliar la cobertura de los programas de riesgo nutricional y madres gestantes y lactantes. Para el caso de la región Caribe, las necesidades de asistencia humanitaria, tanto alimentaria, como no alimentaria, debe ser considerada, para al menos 242.455 personas, que corresponde al 23,3% de la población afectada, la cual estaría representada en las comunidades rurales más aisladas y vulnerables.

c) Protección

En la emergencia se ponen en riesgo los medios de autoprotección de las familias debido a la reducción de espacios seguros. En estos espacios las necesidades de las mujeres se pierden o pasan a un segundo plano por la prioridad de dar respuesta al cuidado de la familia. A la fecha no se han reportado niños y niñas huérfanos o ingresados en los programas de protección por efectos de la inundación. En muchas zonas la precariedad de los servicios sociales y la ausencia de programas de atención con enfoque diferencial de etnia y género vulneran los derechos de las comunidades. Durante las misiones de evaluación de necesidades se evidenció un nivel de desprotección muy alto en los adultos mayores, determinada por los pocos recursos asignados para su atención.

La mayoría de las comunidades afectadas por la emergencia, están ubicadas en zonas donde el conflicto y los diversos actores armados hacen presencia. Las inundaciones que actualmente se presentan, y el debilitamiento de los mecanismos e instituciones para la protección de la población (salud, justicia, educación, etc.), contribuyen al incremento de situaciones de violencia basada en el género y de casos de violencia sexual, siendo las principales víctimas mujeres, jóvenes, adolescentes, niños y niñas. También se presentan restricciones al acceso humanitario y a la libre circulación de las comunidades, lo que amenaza la entrega de ayudas, el abastecimiento y la subsistencia de las comunidades (Norte de Santander).

d) Educación

Según cifras actualizadas del SNPAD, 140 centros educativos han sido afectados por la temporada invernal. El Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación departamentales y municipales informan que la mayor afectación se ha dado en la infraestructura escolar, la pérdida de mobiliario, material pedagógico, útiles escolares y ayudas educativas. Asimismo, se ha identificado la necesidad de brindar apoyo psicosocial a la comunidad educativa con el fin de que se puedan realizar procesos de elaboración del duelo de niños, niñas y jóvenes afectados. En desarrollo de la Directiva Ministerial número 12 de julio de 2009 expedida por el Ministerio de Educación Nacional para garantizar la continuidad del servicio educativo en las situaciones de emergencia, se requiere brindar apoyo técnico a las Secretarías de Educación para dotarlas de herramientas que les permita prepararse para atender las emergencias educativas y diseñar acciones de recuperación temprana en el marco de planes de acción educativos.

e) Albergue y ayudas no alimentarias

Según misiones de identificación rápida existe todavía la necesidad de evaluar a profundidad las viviendas afectadas y destruidas. En varios municipios las familias tuvieron que trasladarse

a zonas altas y están albergándose en “cambuches” cubiertos solo con plástico y sin facilidades para el saneamiento básico. Según resultados preliminares de las misiones de identificación rápida de necesidades, varias instalaciones que están siendo utilizadas como albergues no cuentan con las condiciones adecuadas de infraestructura y saneamiento. En La Mojana, Chocó y Nariño, un alto porcentaje de familias se resisten a evacuar sus viviendas a pesar de los riesgos. En el municipio de Soacha (Cundinamarca) hay órdenes de evacuación inmediata por riesgo inminente de deslizamientos. Se requiere la construcción y capacitación de albergues multifuncionales, tambos y soluciones familiares individuales; entrega de kits de hábitat y de ayuda no alimentaria.

f) Salud

Según información local, hay un incremento en el número de casos de Enfermedades Diarreicas Agudas (EDA), Infecciones Respiratorias Agudas (IRA), enfermedades de la piel, accidentes ofídicos, y aumento en los casos de dengue y malaria. Los grupos más afectados están en el área rural y son los niños, adolescentes, mujeres, mujeres embarazadas, ancianos, y personas con discapacidad que requieren protección específica en salud. En las áreas más afectadas del Pacífico y la Costa Atlántica, el agua de las inundaciones permanece estancada convirtiéndose en foco de proliferación de vectores. Las inundaciones han limitado el acceso a los servicios de salud por dificultad en el acceso geográfico y afectación en las vías de comunicación, aumento en la demanda de atención y menor capacidad económica de las poblaciones. La infraestructura hospitalaria en Sucre (Sucre), Majagual (Bolívar) y Murindó (Antioquia) ha sido afectada. Es necesario fortalecer e intensificar la vigilancia epidemiológica y el control de vectores; mejorar la calidad, oportunidad y el flujo adecuado de la información sobre la emergencia para la toma de decisiones en salud.

g) Agua, saneamiento e higiene

Un creciente número de personas se encuentran sin acceso a fuentes de agua segura. Las condiciones de higiene y saneamiento son inadecuadas, particularmente en los departamentos de Chocó, Nariño y Cauca en donde la mayoría de las comunidades no cuentan con sistema de alcantarillado. El colapso de pozos sépticos ha generado focos de infección. Las aguas contaminadas imponen problemas de higiene y altos riesgos de enfermedades, especialmente cuando los niveles de agua descienden y los desechos quedan expuestos.

Registro único de damnificados por la emergencia invernal 2010-2011

El estudio revelado por el DANE el pasado 19 de mayo del año en curso, muestra la realidad a la que está enfrentada Colombia por la ola invernal; entre los principales hallazgos se sustrajeron los siguientes:

RESULTADOS (756 municipios)

Total 756 Municipios	Hogares
Número de hogares con pérdidas agropecuarias	384.504
Número de hogares con pérdidas de cultivos	292.545
Número de hogares con pérdida de ganado	187.543
Número de hogares con pérdida de aves de corral	195.857
Número de hogares con pérdida de otras especies menores	29.146
Número de hogares con pérdida de cultivo de peces	8.056
Número de hogares con afectación de vivienda	372.890
Número de hogares con afectación en finca o parcela	179.920

RESULTADOS (756 municipios)

Hogares Inscritos en otros Programas

Programa	Base de Datos REUNIDOS
Familias en Acción	160.855
Red Unidos	114.436
Desplazados	20.652

Personas Inscritas en otros Programas

Programa	Cotejo Acción Social Personas
Familias en Acción	345.043
Red Unidos	178.426
Desplazados	39.180
Personas Inscritas en SISBEN	396.641

RESULTADOS (756 municipios)

Hogares Inscritos en otros Programas

PROGRAMAS	BASE DE DATOS REUNIDOS
Familias en Acción y Red Unidos	126.579
Familias en Acción y Desplazados	22.231
Familias en Acción y SISBEN	37.496
Red Unidos y Desplazados	23.446
Red Unidos y SISBEN	27.122
Desplazados y SISBEN	5.535
Red Unidos, Desplazados y SISBEN	5.017
Red Unidos, Familias en Acción y SISBEN	29.735
Familias en Acción, Desplazados y SISBEN	4.563
Desplazados, Red Unidos, Familias en Acción y SISBEN	9.345

RESULTADOS POR DEPARTAMENTO

Departamento	Hogares previamente damnificados	Hogares previamente afectados	Personas previamente damnificadas	Personas previamente afectadas
Antioquia	31.664	13.764	81.484	48.797
Arauca	21.194	14.724	68.947	58.720
Bolívar	263	823	3.353	8.388
Bolívar	21.884	24.784	219.416	87.888
Bolívar	4.247	3.024	14.118	5.287
Caldas	3.744	3.734	13.444	9.387
Caldas	1.892	1.984	4.523	4.877
Cauca	18.134	8.882	78.432	19.454
Cauca	14.574	5.842	53.858	18.338
Córdoba	34.412	7.732	188.402	88.374
Cundinamarca	4.294	4.274	14.734	12.428
Cundinamarca	11.474	4.112	41.354	7.428
Cundinamarca	303	435	3.138	1.798
Cundinamarca	34.112	1.888	122.482	88.342
Magdalena	41.882	43.882	189.712	84.028
Magdalena	4.734	416	9.484	4.488
Magdalena	11.134	3.244	49.244	9.438
Magdalena	1.798	1.442	49.232	28.722
Magdalena	1.812	1.472	49.232	28.722
Magdalena	3.244	4.734	9.484	14.142
Magdalena	10.744	4.934	36.434	16.428
Magdalena	30.344	4.934	107.364	38.314
Magdalena	4.112	1.888	19.232	11.722
Magdalena	13.612	5.842	58.232	28.132
Magdalena	1.888	312	3.932	402
Magdalena	1.812	312	4.932	204
Magdalena	74	312	342	384
Magdalena	416	416	1.416	1.416
Total Nacional	410.474	144.747	1.316.474	641.752

Ante, el escenario anteriormente expuesto, el Gobierno nacional incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo, un artículo referente a la aplicación de la figura de ‘empleo de emergencia’ con

el fin de hacer frente a la decisión de la Corte Constitucional anteriormente citada. El artículo incluido en el Plan es el siguiente:

Artículo. Empleo de emergencia. En situaciones de declaratoria de emergencia económica, social y ecológica y la prevista en el Decreto Extraordinario 919 de 1989, que impacten el mercado de trabajo nacional o regional, el Gobierno Nacional podrá diseñar e implementar programas de empleo de emergencia, de carácter excepcional y temporal, con el fin de promover la generación de ingresos y mitigar los choques negativos sobre el empleo y la transición de la formalidad a la informalidad laboral; teniendo en cuenta los siguientes lineamientos:

a) Los programas deben ser de carácter temporal y su aplicación será por el término que defina el Gobierno Nacional hasta un máximo de un (1) año;

b) Las personas vinculadas con un empleo de emergencia devengarán el salario mínimo mensual legal vigente, proporcional al tiempo laborado, sin que exceda la jornada máxima legal o fracción de esta, en ningún caso podrá superar el término de seis (6) meses, contados a partir de su vinculación;

c) No habrá lugar al pago de aportes parafiscales al ICBF, SENA y cajas de compensación familiar por las personas vinculadas con un empleo de emergencia;

d) Las personas vinculadas a través de un empleo de emergencia serán afiliadas por el empleador y los aportes estarán en su totalidad a su cargo, en pensiones y salud con una cotización equivalente al 4% de salario mensual que devengue el trabajador, y en riesgos profesionales el porcentaje de acuerdo con la normatividad vigente;

e) En el Sistema General de Seguridad Social en Salud, la afiliación se efectuará al Régimen Contributivo y se financiará a través de la Subcuenta de Compensación del Fosyga y las prestaciones económicas se reconocerán y liquidarán en forma proporcional al ingreso base de cotización. Cuando la vinculación se efectúe por períodos inferiores a un (1) mes, se afiliarán al Régimen Subsidiado y el empleador girará a la Subcuenta de Solidaridad del Fosyga el aporte correspondiente al 4% sobre el ingreso percibido que no podrá ser inferior a un salario mínimo legal diario y no habrá lugar al reconocimiento de prestaciones económicas;

f) En el Sistema General de Pensiones se afiliarán en cualquiera de los regímenes y serán beneficiarias del subsidio al aporte en pensión a través del Fondo de Solidaridad Pensional, para completar la cotización obligatoria establecida en la normatividad vigente, excluyendo el aporte al Fondo de Garantía de Pensión Mínima. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones del giro de los subsidios;

g) El Gobierno nacional reglamentará los requisitos y condiciones de acceso, priorización e información de la vinculación mediante empleos de

emergencia; así como los criterios e instrumentos para la verificación de los trabajadores afiliados bajo dicho esquema.

Sin embargo, dada la temporalidad del Plan Nacional de Desarrollo se considera necesario tramitar este proyecto de ley que permitirá dar el piso jurídico para implementar una forma de contratación excepcional en caso de que sobrevengan hechos que produzcan alteración del orden económico, social y ecológico del país. La inclusión de esta medida permitirá generar empleo en las localidades afectadas y así lograr una recuperación y reconstrucción pronta de estas.

En consecuencia, la necesidad y pertinencia de esta medida, constituirá una herramienta eficaz y necesaria para la mitigación de las causas del Fenómeno de La Niña que se vive actualmente, y futuros hechos naturales que afecte el orden económico, social y ecológico del país.

5. Impacto fiscal

El presente proyecto de ley no ordena gasto ni otorga beneficios tributarios, por lo cual no está sujeto al cumplimiento del requisito previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

6. Trámite en Plenaria del Senado de la República

En Sesión Ordinaria de la Plenaria del Senado de la República del día diez (10) de agosto de dos mil once (2011), fueron aprobados el informe de ponencia para segundo debate y el texto propuesto al **Proyecto de ley número 245 de 2011 Senado, 068 de 2011 Cámara, por medio de la cual se crea la figura del empleo de emergencia para los damnificados de cualquier fenómeno natural que afecte el orden económico, ecológico y social del país**, presentado por los honorables Senadores Ponentes Dilian Francisca Toro Torres y Fernando Eustacio Tamayo Tamayo, el cual quedó de la siguiente manera:

TEXTO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 245 DE 2011 SENADO

por medio de la cual se crea la figura del empleo de emergencia para los damnificados de cualquier fenómeno natural que afecte el orden económico, ecológico y social del país.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Definición.* Solo para efectos de la presente ley, entienda el "Empleo de Emergencia" una condición excepcional que permite la vinculación de mano de obra para realizar y ejecutar actividades de rehabilitación y construcción de vivienda e infraestructura, mejora de áreas públicas y demás actividades conexas o complementarias que se requieran para la recuperación de las zonas afectadas por desastres ocasionados por cualquier fenómeno natural que afecte el orden económico, ecológico y social del país.

Artículo 2°. *Condiciones del empleo de emergencia.* Son condiciones de empleo de emergencia, las siguientes:

a) Tiene el carácter de temporal, sin que exceda los seis (6) meses, contados a partir del momento de la vinculación.

b) Las personas vinculadas con un empleo de emergencia devengarán el salario mínimo mensual legal vigente, proporcional al tiempo laborado, sin que exceda la jornada máxima legal o fracción de esta. En ningún caso podrá superar el término de seis (6) meses, contados a partir de su vinculación.

c) No habrá lugar al pago de aportes parafiscales al ICBF, SENA y Cajas de Compensación Familiar por las personas vinculadas con un empleo de emergencia.

d) Las personas vinculadas a través de un empleo de emergencia serán afiliadas por el empleador y los aportes estarán en su totalidad a su cargo, en pensiones y salud con una cotización equivalente al 4% de salario mensual que devengue el trabajador, y en riesgos profesionales el porcentaje de acuerdo con la normatividad vigente.

e) En el Sistema General de Seguridad Social en Salud, la afiliación se efectuará al Régimen Contributivo y se financiará a través de la Subcuenta de Compensación del Fosyga y las prestaciones económicas se reconocerán y liquidarán en forma proporcional al ingreso base de cotización. Cuando la vinculación se efectúe por períodos inferiores a un (1) mes, se afiliarán al Régimen Subsidiado y el empleador girará a la Subcuenta de Solidaridad del Fosyga el aporte correspondiente al 4% sobre el ingreso percibido que no podrá ser inferior a un salario mínimo legal diario y no habrá lugar al reconocimiento de prestaciones económicas.

f) En el Sistema General de Pensiones se afiliarán en cualquiera de los regímenes y serán beneficiarias del subsidio al aporte en pensión a través del Fondo de Solidaridad Pensional, para completar la cotización obligatoria establecida en la normatividad vigente, excluyendo el aporte al Fondo de Garantía de Pensión Mínima. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones del giro de los subsidios.

Artículo 3°. *Requisitos para acceder al empleo de emergencia.* Las personas que deseen acceder a un empleo de emergencia deberán cumplir los siguientes requisitos:

1. Ser mayor de 18 años.

2. Ser una persona damnificada o afectada por cualquier fenómeno natural que afecte el orden económico, ecológico y social del país, que se encuentre en los registros que para tal efecto disponga el Gobierno nacional, las entidades departamentales, distritales y/o municipales.

3. Estar registrado en la base del Sisbén y tener un puntaje que lo clasifique en el nivel I o II o pertenecer a la estrategia Red Juntos, de los mu-

nicipios afectados por cualquier fenómeno natural que afecte el orden económico, ecológico y social del país.

Parágrafo. En todo caso, para el desarrollo de las labores encomendadas en virtud del empleo de emergencia, se deberá tener en cuenta el tipo de destreza física del damnificado contratado.

Artículo 4°. *Obligación de reporte de vacantes y de contrataciones.* Las entidades del Gobierno nacional, departamental o municipal y las empresas contratistas del Estado que ejecuten actividades de construcción de vivienda e infraestructura, mejora de áreas públicas y demás actividades conexas o complementarias que se requieran para la recuperación de cualquier fenómeno natural que afecte el orden económico, ecológico y social del país, deberán realizar el reporte de personal vacante para la realización de estas actividades ante el Sistema Nacional de Recurso Humano del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena). Así mismo, tendrán la obligación de reportar la duración de los contratos y los datos de las personas que contrate bajo el esquema de empleo de emergencia.

Artículo 5°. Cuando las actividades de construcción de vivienda e infraestructura, mejora de áreas públicas y demás actividades conexas o complementarias que se requieran para la recuperación de cualquier fenómeno natural que afecte el orden económico, ecológico y social del país se realice con recursos estatales, se deberán incorporar factores de evaluación de los oferentes que fomenten la generación de empleo a personas afectadas por el fenómeno natural que afecte el orden económico, ecológico y social del país.

Artículo 6°. *Obligación de focalizar.* Las entidades del Gobierno nacional, departamental, distrital o municipal y las empresas contratistas del Estado que ejecuten actividades de construcción de vivienda e infraestructura, mejora de áreas públicas y demás actividades conexas o complementarias a estas, que se requieran para la recuperación social, económica y ecológica de las zonas afectadas por cualquier fenómeno natural que afecte el orden económico, ecológico y social del país, deberán vincular preferencialmente a las personas que cumplan los requisitos para acceder a un empleo de emergencia de conformidad con el artículo 3° de la presente ley.

Artículo 7°. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

7. Pliego de modificaciones

De acuerdo con el texto aprobado en sesión plenaria, se sugiere lo siguiente:

Incluir en el título del **Proyecto de ley número 068 de 2011 Cámara, 245 de 2011 Senado**, la frase que se encuentra subrayada a continuación:

“Por medio de la cual se crea la figura del empleo de emergencia para los damnificados de cualquier fenómeno natural que a juicio del Gobierno afecte el orden económico, ecológico y social del país”.

Y adicionar en el texto del artículo 1° del **Proyecto de ley número 068 de 2011 Cámara, 245 de 2011 Senado**, la siguiente frase subrayada:

“Definición. Solo para efectos de la presente ley, entiéndase el ‘Empleo de Emergencia’ una condición excepcional que permite la vinculación de mano de obra para realizar y ejecutar actividades de rehabilitación y construcción de vivienda e infraestructura, mejora de áreas públicas y demás actividades conexas o complementarias que se requieran para la recuperación de las zonas afectadas por desastres ocasionados por cualquier fenómeno natural que a juicio del Gobierno afecte el orden económico, ecológico y social del país”.

6. Proposición final

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a los integrantes de la honorable Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes de la República, dar **primer debate al Proyecto de ley número 068 de 2011 Cámara, 245 de 2011 Senado**, por medio de la cual se crea la figura del empleo de emergencia para los damnificados de cualquier fenómeno natural que a juicio del Gobierno afecte el orden económico, ecológico y social del país, con el texto propuesto a continuación.

De los honorables Representantes,

Elías Raad Hernández, Carlos Alberto Escobar, Armando Zabarain D’Arce, Juan Manuel Valdés, Alba Luz Pinilla.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 068 DE 2011 CÁMARA, 245 DE 2011 SENADO

por medio de la cual se crea la figura del empleo de emergencia para los damnificados de cualquier fenómeno natural que a juicio del Gobierno afecte el orden económico, ecológico y social del país.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Definición.* Solo para efectos de la presente ley, entiéndase el “Empleo de Emergencia” una condición excepcional que permite la vinculación de mano de obra para realizar y ejecutar actividades de rehabilitación y construcción de vivienda e infraestructura, mejora de áreas públicas y demás actividades conexas o complementarias que se requieran para la recuperación de las zonas afectadas por desastres ocasionados por cualquier fenómeno natural que a juicio del Gobierno afecte el orden económico, ecológico y social del país.

Artículo 2°. *Condiciones del empleo de emergencia.* Son condiciones de empleo de emergencia, las siguientes:

a) Tiene el carácter de temporal, sin que exceda los seis (6) meses, contados a partir del momento de la vinculación.

b) Las personas vinculadas con un empleo de emergencia devengarán el salario mínimo mensual legal vigente, proporcional al tiempo laborado, sin que exceda la jornada máxima legal o fracción de esta. En ningún caso podrá superar el término de seis (6) meses, contados a partir de su vinculación.

c) No habrá lugar al pago de aportes parafiscales al ICBF, SENA y Cajas de Compensación Familiar por las personas vinculadas con un empleo de emergencia.

d) Las personas vinculadas a través de un empleo de emergencia serán afiliadas por el empleador y los aportes estarán en su totalidad a su cargo, en pensiones y salud con una cotización equivalente al 4% de salario mensual que devengue el trabajador, y en riesgos profesionales el porcentaje de acuerdo con la normatividad vigente.

e) En el Sistema General de Seguridad Social en Salud, la afiliación se efectuará al Régimen Contributivo y se financiará a través de la Subcuenta de Compensación del Fosyga y las prestaciones económicas se reconocerán y liquidarán en forma proporcional al ingreso base de cotización. Cuando la vinculación se efectúe por períodos inferiores a un (1) mes, se afiliarán al Régimen Subsidiado y el empleador girará a la Subcuenta de Solidaridad del Fosyga el aporte correspondiente al 4% sobre el ingreso percibido que no podrá ser inferior a un salario mínimo legal diario y no habrá lugar al reconocimiento de prestaciones económicas.

f) En el Sistema General de Pensiones se afiliarán en cualquiera de los regímenes y serán beneficiarias del subsidio al aporte en pensión a través del Fondo de Solidaridad Pensional, para completar la cotización obligatoria establecida en la normatividad vigente, excluyendo el aporte al Fondo de Garantía de Pensión Mínima. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones del giro de los subsidios.

Artículo 3°. *Requisitos para acceder al empleo de emergencia.* Las personas que deseen acceder a un empleo de emergencia deberán cumplir los siguientes requisitos:

1. Ser mayor de 18 años.

2. Ser una persona damnificada o afectada por cualquier fenómeno natural que afecte el orden económico, ecológico y social del país, que se encuentre en los registros que para tal efecto disponga el Gobierno nacional, las entidades departamentales, distritales y/o municipales.

3. Estar registrado en la base del Sisbén y tener un puntaje que lo clasifique en el nivel I o II o pertenecer a la estrategia Red Juntos, de los municipios afectados por cualquier fenómeno natural que afecte el orden económico, ecológico y social del país.

Parágrafo. En todo caso, para el desarrollo de las labores encomendadas en virtud del empleo de emergencia, se deberá tener en cuenta el tipo de destreza física del damnificado contratado.

Artículo 4°. *Obligación de reporte de vacantes y de contrataciones.* Las entidades del Gobierno nacional, departamental o municipal y las empresas contratistas del Estado que ejecuten actividades de construcción de vivienda e infraestructura, mejora de áreas públicas y demás actividades conexas o complementarias que se requieran para la recuperación de cualquier fenómeno natural que afecte el

orden económico, ecológico y social del país, deberán realizar el reporte de personal vacante para la realización de estas actividades ante el Sistema Nacional de Recurso Humano del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena). Así mismo, tendrán la obligación de reportar la duración de los contratos y los datos de las personas que contrate bajo el esquema de empleo de emergencia.

Artículo 5°. Cuando las actividades de construcción de vivienda e infraestructura, mejora de áreas públicas y demás actividades conexas o complementarias que se requieran para la recuperación de cualquier fenómeno natural que afecte el orden económico, ecológico y social del país se realice con recursos estatales, se deberán incorporar factores de evaluación de los oferentes que fomenten la generación de empleo a personas afectadas por el fenómeno natural que afecte el orden económico, ecológico y social del país.

Artículo 6°. *Obligación de focalizar.* Las entidades del Gobierno nacional, departamental, distrital o municipal y las empresas contratistas del Estado que ejecuten actividades de construcción de vivienda e infraestructura, mejora de áreas públicas y demás actividades conexas o complementarias a estas, que se requieran para la recuperación social, económica y ecológica de las zonas afectadas por cualquier fenómeno natural que afecte el orden económico, ecológico y social del país, deberán vincular preferencialmente a las personas que cumplan los requisitos para acceder a un empleo de emergencia de conformidad con el artículo 3° de la presente ley.

Artículo 7°. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

Elías Raad Hernández, Carlos Alberto Escobar, Armando Zabaraín D'Arce, Juan Manuel Valdés, Alba Luz Pinilla.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 70
DE 2011 CÁMARA, 94 DE 2011 SENADO**

“por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales”, acumulado al Proyecto de ley número 059 de 2011 Cámara “por medio de la cual se crean las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales”.

Doctor

CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ LÓPEZ

Presidente

Comisión Cuarta

Cámara de Representantes

Doctor

EFRAÍN CEPEDA SARABIA

Presidente

Comisión Cuarta

Senado de la República

Ciudad

Honorables Presidentes:

En cumplimiento de la honrosa designación que nos hizo las Mesas Directivas de las Comisiones Cuartas de Senado y Cámara, nos permitimos rendir Ponencia para Primer debate al Proyecto de Ley número 70 de 2011 Cámara, 94 de 2011 Senado, *“por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales”, acumulado al Proyecto de ley número 059 de 2011 Cámara “por medio de la cual se crean las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales”* de conformidad con los artículos 150 y 224 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 150 y 153 de la Ley 5ª de 1992.

Generalidades

Dispone la Constitución Política en sus artículos 151 y 352, que las normas sobre preparación, aprobación y ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, son adoptadas mediante leyes orgánicas expedidas por el Congreso de la República. En cumplimiento de las mencionadas disposiciones han sido expedidas, entre otras, las Leyes 179 de 1994 y 225 de 1995, las cuales fueron compiladas en el Decreto 111 de 1996, junto con la Ley 38 de 1989, expedida en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 210 de la Constitución Política de 1886.

En lo concerniente con autorizaciones para la asunción de obligaciones que afecten posteriores vigencias fiscales-vigencias futuras, la Ley 819 de 2003 *“por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”*, estableció las disposiciones sobre las cuales dicha figura opera tanto en el nivel nacional como en el nivel territorial. En dicho contexto, el Congreso de la República es competente para la expedición de disposiciones a través de las cuales se regulen las autorizaciones de vigencias futuras.

Las vigencias futuras en Colombia

En el marco del régimen presupuestal colombiano esbozado en la Constitución Política de 1991, las vigencias futuras han sido el mecanismo a través del cual se ha adelantado la ejecución de importantes iniciativas para el desarrollo nacional, sin que las mismas se restringieran a la disponibilidad de recursos durante una única vigencia fiscal. En tal sentido, el artículo 9^o1 de la Ley 17 de 1992 constituye la primera de las disposiciones a través de las cuales se hizo mención al mecanismo de

¹ *“Para la aprobación de compromisos con cargo a vigencias futuras por parte del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) o su delegado, las certificaciones que expida el Departamento Nacional de Planeación en los casos extraordinarios de su competencia podrán cubrir el número de vigencia necesarias dependiendo de la duración del respectivo proyecto”.*

vigencias futuras. Posteriormente, el artículo 76² de la Ley 21 de 1992 adelantó también mención a dicha figura, disposición sobre la cual la honorable Corte Constitucional adelantó pronunciamiento de Constitucionalidad a través de la Sentencia C-337 de 1993, señalando en su oportunidad:

“Artículo 76

Para ese Despacho el cargo contra esta norma tampoco debe prosperar so pena de desconocer el artículo 339 de la C.P., referente a la planificación, ya que el Estado no podría emprender proyectos de gran envergadura (megaproyectos) sino que se le obligaría a planear micro proyectos onerosos por estar su ejecución restringida a una vigencia fiscal, lo que causaría un manejo indelicado de las finanzas públicas como el retraso del desarrollo económico del país”.

De las anteriores disposiciones, es pertinente resaltar que las mismas correspondían a leyes aprobatorias del Presupuesto General de la Nación, restringiéndose así su aplicación a la respectiva vigencia fiscal en la cual eran aprobadas. De esta forma, la Ley 88 de 1993 replicó lo dispuesto por la Ley 21 de 1992 en el aparte transcrito anteriormente a pie de página, con lo cual fue objeto de demanda objetando su constitucionalidad, generándose la reiteración de la honorable Corte Constitucional de lo referenciado en la Sentencia C-337 de 1993 y agregando:

*“En síntesis: en nada viola la Constitución el que se contraigan compromisos que cubran varias vigencias fiscales, y que en cada presupuesto anual se hagan las apropiaciones correspondientes. Así lo declarará la Corte”.*³

Ante la necesidad de contar con una disposición permanente que regulara las autorizaciones para la asunción de obligaciones con cargo a posteriores vigencias fiscales, el Gobierno Nacional propuso al Congreso en el mes de octubre de 1993 un proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto modificatoria de la Ley 38 de 1989, el cual se tramitó y dio origen a la Ley 179 de 1994⁴. Esta ley abrió paso a las de-

nominadas vigencias futuras ordinarias y designó a la Dirección General del Presupuesto Nacional (dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público) su aprobación, de conformidad con lo establecido en esta ley y en la delegación que para tal propósito le hiciera el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS).

Posteriormente, y en reconocimiento de que las vigencias futuras ordinarias requerían contar con una apropiación presupuestal en la vigencia fiscal inicial para su aprobación, en 1994 se presentó un nuevo proyecto de ley modificatorio de la Ley 38 de 1989, en el cual se proponía un nuevo ajuste al esquema de vigencias futuras. En este marco, el Congreso aprobó la Ley 225 de 1995⁵, modificatoria de la Ley Orgánica de Presupuesto, la cual permitió introducir una nueva modalidad de vigencias futuras que se denominarían excepcionales. Tras esta modificación, los lineamientos básicos que permitían contar con mecanismos reglamentados para financiar iniciativas que superaran el año fiscal, ya estaban disponibles y se mantuvieron hasta la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 819 de 2003), en la cual se introdujeron algunas modificaciones a la norma orgánica de presupuesto y, de manera concreta, al régimen de vigencias futuras que hoy en día se encuentra vigente.

Por lo señalado, constituyen el marco regulatorio de la programación, presentación, aprobación, liquidación, ejecución y seguimiento del Presupuesto General de la Nación (PGN), las disposiciones de la Constitución Política, el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) compilado a través del Decreto 111 de 1996 y las leyes orgánicas expedidas con posterioridad a la compilación adelantada a través del mencionado Decreto, dentro de las cuales se destaca la Ley 819 de 2003.

tivo y que sumados todos los compromisos que se pretenden adquirir por esta modalidad, no excedan su capacidad de endeudamiento.

Esta disposición se aplicará a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas. El Gobierno reglamentará la materia.

El Gobierno presentará en el Proyecto de Presupuesto anual, un articulado sobre la asunción de compromisos para vigencias futuras”.

⁵ *“Artículo 3. El Consejo Superior de Política Fiscal, (CONFIS), en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. La secretaría ejecutiva enviará a las comisiones económicas del Congreso una relación de las autorizaciones aprobadas por el Consejo, para estos casos. Los contratos de empréstito y las contrapartidas que en estos se estipulen no requerirán de la autorización del Consejo Superior de Política Fiscal, (CONFIS), para la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras. Estos contratos se regirán por las normas que regulan las operaciones de crédito público”.*

² *“Cuando los organismos y entidades requieran celebrar compromisos que cubran varias vigencias fiscales deberán cumplir con los requisitos exigidos en la reglamentación expedida por el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS)”.*

³ *Sentencia C-357 de 1994, MP. Dr. Jorge Arango Mejía.*

⁴ *“Artículo 9. La Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la asunción de obligaciones, que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas. Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.*

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Presupuesto Nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

Las entidades territoriales podrán adquirir esta clase de compromisos con la autorización previa del Concejo Municipal, Asamblea Departamental y los Consejos Territoriales Indígenas, o quien haga sus veces, siempre que estén consignados en el Plan de Desarrollo respec-

Con todo lo anterior, las vigencias futuras tanto ordinarias como excepcionales han continuado siendo objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional, destacándose, entre otros, los siguientes apartes jurisprudenciales:

“Invocando, erróneamente, el artículo 345 de la Constitución se dice que es inexecutable la norma que permite la autorización de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras. Se olvida que la administración puede asumir compromisos que, por su magnitud o por su costo, deban cumplirse durante varios años, es decir, bajo la vigencia de diversos presupuestos sucesivos. Por ello, el artículo acusado establece una serie de previsiones, como estas: la autorización de la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; la inclusión, por parte de este Ministerio, en el proyecto de presupuesto, de las asignaciones necesarias; la autorización de los Concejos, las Asambleas, etc., en lo que les compete; la obligación de presentar, en el proyecto de presupuesto anual, un articulado sobre la asunción de compromisos para vigencias futuras.

El principio de la anualidad del presupuesto, como ya lo definió la Corte Constitucional, no implica el que la administración pública no pueda programar obras que se ejecuten en vigencias sucesivas, pues tal limitación sería absurda. Así lo definió la Corte en la sentencia C-357 del 11 de agosto de 1994, Magistrado Ponente Jorge Arango Mejía.

En consecuencia, se declarará executable el artículo 9o. de la ley 179 de 1994.”⁶

*“En relación con el artículo 40, recuerda que en la sentencia C-337 de 1993, la Corte declaró executable la celebración de compromisos que cubrieran varias vigencias fiscales, hecho que en sí mismo, no desconoce el principio de la anualidad que el demandante estima vulnerado, pues lo que se busca es aplicar un sistema presupuestal planificado, donde se prevean los recursos necesarios para llevar a cabo determinado compromiso sin afectar los posteriores. Por demás, la norma es necesaria en la ley anual por su relación con la ejecución del presupuesto.”*⁷

“La Constitución, en su artículo 352, definió en el Congreso de la República, bajo reserva de ley orgánica, la regulación de la fase de ejecución del presupuesto. De conformidad con los artículos 23 y 24 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, corresponde al Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) y la Dirección General del Presupuesto Nacional autorizar los gastos que planeen realizar las entidades del Estado con cargo a vigencias futuras. Para tales eventos se requiere que el recaudo de los recursos que sirven de base para la ejecución anticipada sea previsi-

*ble y que el cálculo de los mismos sea incluido en el presupuesto de rentas de las respectivas vigencias fiscales.”*⁸

Las Vigencias Futuras en las Entidades Territoriales

Las vigencias futuras constituyen la figura presupuestal que permite planificar y financiar proyectos bajo una óptica de largo y mediano plazo y superar la limitación natural que representa la anualidad del presupuesto público. De este modo, las vigencias futuras se suelen utilizar para la realización de grandes proyectos de infraestructura, u otros proyectos económicos y sociales que resultan estratégicos para el país, cuyo horizonte excede una vigencia. En este sentido, las autorizaciones de vigencias futuras brindan seguridad financiera a proyectos que están llamados a representar políticas de Estado, en el entendido que constituyen autorizaciones anticipadas de gasto, en contraste con políticas de gobierno, para evitar que su desarrollo se vea afectado por situaciones ajenas a las que demandan su propio desarrollo.

En las entidades territoriales las vigencias futuras excepcionales constituyen un instrumento de gestión de gasto público necesario para desarrollar proyectos de gran impacto regional y local que por su dimensión no son susceptibles de ejecutarse en una vigencia fiscal y en algunas ocasiones en un lapso concordante con el periodo de gobierno de la administración local, tal es el caso de los proyectos asociados a los sistemas de transporte masivo, los planes departamentales de agua, proyectos de infraestructura vial departamental, entre otros.

También reviste gran importancia para las entidades territoriales contar con esta figura de gestión presupuestal, para poder desarrollar proyectos de interés nacional que cuentan con el apoyo de recursos del Presupuesto General de la Nación y que, dentro de un esquema de concurrencia, requieren de la participación de las entidades territoriales en un horizonte de tiempo igual al propuesto para la Nación a fin de lograr el cumplimiento de las metas en cada uno de los proyectos por desarrollar.

No disponer de esta figura por parte de las entidades territoriales afecta de manera sustancial el desarrollo e implementación de las políticas, planes, programas y proyectos económicos y sociales y dificulta la articulación de acciones que debe existir entre el Gobierno Nacional y los gobiernos territoriales.

Planificación fiscal y las vigencias futuras en las Entidades Territoriales

Sobre este aspecto es preciso anotar que la autorización de la asunción de compromisos con cargo a cupos de vigencias futuras está regulado por las normas presupuestales y no es una facultad discrecionalmente abierta; el monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones para su autorización, deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo

⁶ Corte Constitucional sentencia C-023 de 1996, MP. Dr. Jorge Arango Mejía.

⁷ Corte Constitucional sentencia C-357 de 1994, MP. Dr. Jorge Arango Mejía.

⁸ Corte Constitucional sentencia C-947 de 2002, MP. Dr. Rodrigo Escobar Gil.

(Ley 819 de 2003), lo cual implica que las decisiones que se toman con respecto a la aprobación de vigencias futuras no son ajenas a la programación macroeconómica y fiscal que desarrolla el país. Adicionalmente, por regla general solo se deben autorizar vigencias futuras en el marco del periodo de gobierno y, en casos especiales, más allá del mismo si cuentan con una declaratoria de importancia estratégica por parte del Consejo de Gobierno territorial.

Puesto que las vigencias futuras pueden comprometer los presupuestos entre diferentes gobiernos, es de la mayor importancia que este instrumento se utilice moderadamente y bajo un esquema de planeación de mediano plazo. Por esto, la autorización de vigencias futuras debe consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). De hecho, las declaratorias de importancia estratégica se determinan teniendo en cuenta, además del impacto de los proyectos sobre la economía, su magnitud en la senda fiscal de mediano plazo. Lo anterior, con objeto de racionalizar su uso y enfocarlo a las iniciativas para las cuales estas vigencias futuras existen.

En este sentido, la consulta de consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), herramienta a través de la cual se determina la meta de sostenibilidad de la deuda, debe adelantarse revisando que el monto y la tendencia del gasto solicitado, respecto del gasto posible, cuente con el espacio fiscal respectivo que asegure su cumplimiento y no afecte las metas de déficit que garanticen la senda de sostenibilidad de la deuda pública.

Marco Internacional

La figura de las Vigencias Futuras no es un instrumento utilizado en Colombia exclusivamente. En otros países esta figura es conocida como los “*advanced appropriations*” y es utilizada en Estados Unidos, Australia y Canadá para ofrecer una garantía sobre la capacidad del Estado de honrar compromisos que sobrepasan la anualidad presupuestal y, al igual que Colombia, deben hacer parte de un plan fiscal de mediano plazo. Estas medidas sirven para que las obligaciones o compromisos contractuales del Estado, cuya duración es de más de un año (o que incluso sobrepasa el período de gobierno), esté contemplada en la programación de presupuestos futuros. Varios países como Brasil, Nueva Zelanda y Reino Unido cuentan con figuras similares; a través de un presupuesto plurianual vinculante es posible realizar operaciones similares a las que representan las vigencias futuras, sin perder el horizonte de restricción presupuestal o dar espacio para atar las manos de próximos gobiernos. En resumidas cuentas, la restricción natural que representa la anualidad presupuestal para la planificación de mediano y largo plazo ha sido sorteada de varias maneras alrededor del mundo, y la tendencia internacional sugiere que esto dará lugar a presupuestos plurianuales cada vez más vinculantes.

La Ley Orgánica y la autonomía de las Entidades Territoriales.

Además de lo dispuesto por los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, y del alcance otorgado a estos sobre lo cual se enfatizó en la parte inicial de la presente exposición de motivos, el artículo 353 Constitucional señala, en concordancia con estos, lo siguiente:

“Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto”.

En el marco de lo dispuesto por los artículos 151, 352 y 353, la Constitución Política dispuso en el numeral 5 del artículo 300 y el numeral 5 del artículo 313, la facultad de las asambleas departamentales y de los concejos municipales para expedir normas orgánicas de presupuesto en sus respectivos niveles.

La articulación de las disposiciones anteriormente referenciadas fue referida a través de las Leyes Orgánicas del Presupuesto, para lo cual, el EOP dispuso:

“ARTÍCULO 104. A más tardar el 31 de diciembre de 1996, las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la Ley Orgánica del Presupuesto (Ley 225 de 1995, artículo 32)”.

“ARTÍCULO 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica de Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica de Presupuesto en lo que fuere pertinente.

Si el alcalde objeta por ilegal o inconstitucional el proyecto de presupuesto aprobado por el concejo, deberá enviarlo al tribunal administrativo dentro de los cinco días siguientes al recibo, para su sanción. El tribunal administrativo deberá pronunciarse durante los veinte días hábiles siguientes. Mientras el tribunal decide regirá el proyecto de presupuesto presentado oportunamente por el alcalde, bajo su directa responsabilidad (Ley 38 de 1989, artículo 94. Ley 179 de 1994, artículo 52)”.

Acorde con la normativa previamente citada y con el fin de dilucidar las contradicciones evidenciadas entre estas y la autonomía que la misma Constitución pregonaba de las Entidades Territoriales, la Corte Constitucional ha adelantado múltiples pronunciamientos, sobre la forma como deben ser aplicadas, tanto las disposiciones constitucionales, como las Leyes Orgánicas del Presupuesto en la materia. Sobre el particular, uno de los fallos judiciales proferidos por ese Alto Tribunal en los cuales se recoge en forma más completa la posición de la Corte sobre el asunto, ha sido la Sentencia C-1072 de 2002, con ponencia del honorable Magistrado Dr. Eduardo Montealegre Lynett, definiéndose:

“6. Desde sus primeras sentencias esta Corporación ha explicado el sentido de la autonomía territorial frente al manejo presupuestal, así como también ha delimitado el alcance de la ley orgánica que regula la materia. Así, en la Sentencia C-478 de 1992⁹, la Corte precisó que por voluntad del Constituyente la LOP se convirtió en el eje del sistema presupuestal colombiano, no sólo por tratarse de una norma de rango cuasi constitucional, sino, además, por regular aspectos de altísima importancia económica y administrativa, que se ven reflejados en su amplio potencial unificador en los diferentes niveles de la organización territorial. Al respecto la Corte señaló lo siguiente:

“Estas características de la Ley Orgánica de Presupuesto hacen de ella un elemento unificador poderoso, pues todas las leyes anuales de presupuesto tendrán forzosamente un parámetro común en lo sustantivo y en lo formal. Igualmente, por disposición expresa del art. 352 de la nueva Constitución, ese poder homologador de la Ley Orgánica se extiende a los demás presupuestos, sean los que elaboren los entes descentralizados por servicios como los que adopten las entidades autónomas territoriales. Es una pauta general, de cobertura nacional, de enorme poder centralizador y racionalizador.

(...)

La Constitución de 1991 fue más allá de la utilización tradicional de la ley orgánica de presupuesto como receptáculo de los principios de esa disciplina. **El artículo 352 la convirtió en instrumento matriz del sistema presupuestal colombiano al disponer que se someterán a ella todos los presupuestos: el Nacional, los de las entidades territoriales** y los que elaboran los entes descentralizados de cualquier nivel. La ley orgánica regulará las diferentes fases del proceso presupuestal (programación, aprobación, modificación y ejecución)”. (Subrayado fuera de texto)

La anterior postura ha sido reafirmada en Sentencias posteriores, constituyéndose en una sólida línea jurisprudencial que se reitera en esta ocasión¹⁰.

7. No obstante, tampoco puede perderse de vista que la propia Carta reconoció la facultad de las asambleas departamentales y de los concejos municipales para expedir normas orgánicas de presupuesto en sus respectivos niveles (CP., artículos

300-5 y 313-5). Para armonizar estas posturas es necesario hacer una lectura sistemática de las diversas disposiciones que regulan la materia, con el fin de definir cuáles son los aspectos de la Constitución y de la LOP que condicionan la actividad de las entidades territoriales, es decir, aquellos criterios a los cuales está sujeta su actividad normativa.

Así, de conformidad con los planteamientos señalados en la Sentencia C-478 de 1992 (fundamento jurídico No. 7), la Sala considera que las entidades territoriales deben observar los siguientes parámetros: (i) las reglas señaladas en el título XII de la Constitución, que son aplicables en cuanto sean pertinentes (CP. artículo 353); (ii) los principios de la ley orgánica del presupuesto (CP. artículo 352 y LOP, artículos 104 y 109), esencialmente relacionados con pautas de procedimiento; por último, (iii) aquellos principios que las asambleas o concejos estimen convenientes, siempre y cuando no contravengan mandatos constitucionales o legales.

En este orden de ideas, la pregunta concreta es entonces si la determinación que hace la LOP sobre los componentes del presupuesto en su primera fase (ingresos), rige también en el ámbito territorial. Y para la Corte no cabe duda que esa clasificación técnica realizada en la LOP debe ser tenida en cuenta para la elaboración de los presupuestos de las entidades territoriales, lo cual se explica por las siguientes razones:

a) En primer lugar, porque ese aspecto constituye un componente de la preparación, elaboración y programación del presupuesto, que por expreso mandato constitucional debe estar regulado en la LOP (CP. artículo 352).

b) En segundo lugar, porque así lo demanda el principio de jerarquía normativa según el cual, “a un ente territorial determinado se le aplicará la Constitución en primer término y lo que disponga la respectiva ley orgánica”¹¹, siendo esta última quien establece su aplicación extensiva para el caso de las entidades territoriales.

c) Finalmente, porque dicho aspecto resulta pertinente en esta fase del presupuesto, en tanto constituye un parámetro común que a pesar de concebirse como de carácter formal, tiene profundas repercusiones sustantivas (relacionadas con el límite de ciertos gastos) en las etapas subsiguientes, según se explicará en detalle más adelante. Es preciso advertir que la pertinencia en la aplicación de las normas constitucionales y de la LOP no está circunscrita únicamente a los principios, sino que incluye también los lineamientos técnicos que por sus características sean susceptibles de ser trasladados sistemáticamente por las entidades territoriales, no como un acto de mera liberalidad sino en cumplimiento de un imperativo constitucional”.

Así, en lo que tiene que ver con las vigencias futuras ordinarias, hasta la expedición de la Ley

⁹ MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. En aquella oportunidad la Corte estudió la demanda formulada contra el artículo 94 de la Ley 38 de 1989, relacionada con la aplicación analógica de los principios de la LOP para las normas presupuestales de las entidades territoriales. Esa disposición corresponde en su esencia a la norma compilada en el artículo 109 del Decreto 111 de 1996, anteriormente referida.

¹⁰ Cfr. entre muchas otras, las Sentencias C-337 de 1993, MP. Vladimiro Naranjo Mesa; C-490 de 1994, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-538 de 1995, MP. Fabio Morón Díaz; C-1379 de 2000, MP. José Gregorio Hernández Galindo; C-540 de 2001, MP. Jaime Córdoba Triviño; y C-579 de 2001, MP. Eduardo Montealegre Lynett.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-478 de 1992, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

819 de 2003 las entidades territoriales se encuentran sujetas a lo dispuesto por el artículo 9° de la 179 de 1994. De otra parte, en lo relacionado con las vigencias futuras excepcionales, su aplicación está condicionada al cumplimiento de los requisitos que se definan en las normas que para tales efectos se definan por la Asamblea o en Concejo municipal.

Así, el Congreso de la República está plenamente facultado para la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley, con lo cual se regulará en forma específica y particular para las entidades territoriales la aplicación de autorizaciones de vigencias futuras excepcionales.

Acumulación y Objeto de los Proyectos de Ley en estudio.

De conformidad con el artículo 152 de la Ley 5ª de 1992, se acumuló a esta iniciativa gubernamental al Proyecto de Ley 059 de 2011 Cámara presentado por el honorable Representante, David Alejandro Barguil Assis. A través del Proyecto de Ley puesto a consideración del Honorable Congreso de la República se busca regular directamente, con disposiciones de rango de Ley Orgánica, la asunción de obligaciones que afectan presupuestos de vigencias fiscales posteriores, sin que conste apropiación presupuestal que respalde esa obligación en el año en el que se autoriza la respectiva vigencia. Estas operaciones son denominadas Vigencias Futuras Excepcionales.

Para efectos de la regulación de vigencias futuras excepcionales de entidades territoriales, la autorización de las mismas se encuentra sujeta, entre otros, a los siguientes requisitos:

1. Las vigencias futuras excepcionales solo podrán ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

2. En los montos máximos en que se afectan presupuestos de posteriores vigencias fiscales debe consultarse el plazo y las condiciones de los mismos con las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

3. Deben contar con aprobación previa del Confis territorial, o el órgano que haga sus veces, y la iniciativa de las mismas corresponde al gobierno local.

4. Los proyectos que conllevan inversión nacional deben obtener concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación, en el cual se garantice que el órgano del nivel nacional que financiará total o parcialmente la iniciativa cuenta con la respectiva autorización de vigencias futuras, cuando sea pertinente.

5. La vigencia futura excepcional debe estar respaldada en un proyecto de inversión incorporado en el Plan de Desarrollo respectivo.

6. Sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir con cargo a vigencias futuras ex-

cepcionales y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, no pueden exceder la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial.

7. Solo los proyectos de inversión declarados previamente como de importancia estratégica por el Consejo de Gobierno son sujetos de autorizaciones de vigencias futuras excepcionales que excedan el respectivo periodo de gobierno.

8. Sólo cuando se trate de proyectos de inversión financiados total o parcialmente por parte de las entidades del nivel nacional o se trate de proyectos financiados con recursos del Sistema General de Participaciones de forzosa inversión, será procedente la aprobación de vigencias futuras ordinarias o excepcionales en el último año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde.

El plazo de ejecución de cualquier vigencia futura aprobada debe ser igual al plazo de ejecución del proyecto o gasto objeto de la misma, evitando que las mismas puedan ser utilizadas para la provisión anticipada de bienes y servicios con su pago diferido en el tiempo que constituyen operaciones de crédito o asimiladas a estas.

Proposición

Por lo anteriormente expuesto y con base en lo dispuesto por la Constitución Política y la ley, me permito proponer a los honorables Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 70 de 2011 Cámara, 94 de 2011 Senado, *“por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales”*, acumulado al Proyecto de ley número 059 de 2011 Cámara *“por medio de la cual se crean las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales”* De los honorables Congresistas,

Juan Felipe Lemos Uribe, Representante a la Cámara, Ponente Coordinador; Álvaro Pacheco Álvarez, Yensy Alfonso Acosta Castañez, Mercedes Márquez Guenzati, Representantes a la Cámara, Ponentes; Efraín José Cepeda Sarabia, Álvaro Antonio Ashton Giraldo, Juan Carlos Restrepo, Senadores Ponentes.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 70 DE 2011 CÁMARA, 94 DE 2011 SENADO, ACUMULADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 059 DE 2011 CÁMARA

por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales.

El Congreso de la República:

DECRETA:

Artículo 1°. *Vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales.* En las entidades territoriales, las asambleas o concejos respectivos, a iniciativa del gobierno local, podrán autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos

de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

a) *Las vigencias futuras excepcionales solo podrán ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones; y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico.*

b) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 5° de la Ley 819 de 2003.

c) Se cuente con aprobación previa del Confis territorial o el órgano que haga sus veces.

d) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización para adquirir compromisos de gasto, si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, excede la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial, de forma que se garantice la sujeción territorial a la disciplina fiscal, en los términos del Capítulo II de la Ley 819 de 2003.

La autorización por parte de la asamblea o congreso respectivo, para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica.

Parágrafo 1°. En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde; se exceptúan los proyectos de inversión que cuenten con financiación total o parcial por parte de entidades del nivel nacional o se trate de proyectos financiados con recursos del Sistema General de Participaciones de forzosa inversión.

Parágrafo 2°. El plazo de ejecución de cualquier vigencia futura aprobada debe ser igual al plazo de ejecución del proyecto o gasto objeto de la misma.

Artículo 2°. *Derogatoria y vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

Juan Felipe Lemos Uribe, Representante a la Cámara, Ponente Coordinador; Álvaro Pacheco Álvarez, Yensy Alfonso Acosta Castañez, Mercedes Márquez Guenzati, Representantes a la Cámara, Ponentes; Efraín José Cepeda Sarabia, Álvaro Antonio Ashton Giraldo, Juan Carlos Restrepo, Senadores Ponentes.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 290 DE 2011 CÁMARA, 138 DE 2010 SENADO

“mediante la cual se regulan los servicios de cuidados paliativos para el manejo integral de pacientes con enfermedades crónicas, degenerativas e irreversibles en cualquier fase de la enfermedad de alto impacto en la calidad de vida”.

Bogotá, D. C., 14 de septiembre de 2011

Doctor

RIGO ARMANDO ROSERO ALVEAR

Secretario Comisión Séptima

Cámara de representantes

Ciudad

Asunto: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 290 de 2011 Cámara, 138 de 2010 Senado.

Respetado señor Secretario:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, con todo respeto, nos permitimos poner a consideración para discusión y aprobación el Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 290 de 2011 Cámara – 138 de 2010 Senado “mediante la cual se regulan los servicios de cuidados paliativos para el manejo integral de pacientes con enfermedades crónicas, degenerativas e irreversibles en cualquier fase de la enfermedad de alto impacto en la calidad de vida”, para lo cual fuimos designados por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, ponencia que sustentamos en los siguientes términos:

1. Antecedentes Legislativos de la Iniciativa en Estudio

1. El presente Proyecto de ley es de iniciativa congresional, fue presentado a consideración del Congreso de la República por el honorable Senador Álvaro Ashton Giraldo, radicado el día 31 de agosto de 2010 en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado, donde fue nombrada como Ponente para Primer y Segundo Debate la Senadora Dilian Francisco Toro Torres.

2. En cumplimiento del trámite legislativo y del principio de publicidad, el Proyecto original fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 586 de 2010.

3. Mediante Oficio número 10000-00384002, fechado el 23 de diciembre de 2010, el señor Ministro de la Protección Social, doctor Mauricio Santamaría Salamanca, presentó ante el Secretario de la Comisión Séptima del Senado de la República concepto jurídico al Proyecto de ley número 138 de 2010, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 11 de 2011.

4. La ponencia para primer debate Senado fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 018 de 2011. Aprobado en discusión de comisión el día

25 de mayo de 2011 con modificaciones a dos artículos, como está registrado en el Acta número 25 del 25 de Mayo de 2011.

5. En la *Gaceta del Congreso* número 393 de 2011 se publicó el Informe de Ponencia para Segundo Debate.

6. En continuidad del trámite legislativo, el Proyecto de Ley fue remitido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente correspondiéndole el número 290 de 2011, siendo designados como Ponentes para Primer Debate los honorables Representantes Luis Fernando Ochoa Zuluaga, Didier Burgos y Rafael Romero.

2. Objeto de la Iniciativa Legislativa

De conformidad con el articulado y la exposición de motivos del proyecto de ley, es preciso indicar que el objeto se concreta en la intención de reglamentar el derecho de las personas con enfermedades terminales a ser atendidos de manera integral, y ante una enfermedad crónica, degenerativa e irreversible contar con la obligatoria asistencia de cuidados paliativos dignos e integrales que posibiliten el mantener condiciones dignas de vida hasta los últimos días de vida del paciente, a través de los cuidados paliativos, también busca reconocer la facultad, por expreso deseo del paciente, a desistir de la aplicación de medidas médicas extraordinarias con el fin de prolongar la vida y prohibir el ensañamiento terapéutico, entendida como el derecho de todo ser humano a experimentar una muerte en paz, de acuerdo a la dignidad trascendente de la persona humana, sin prolongar la existencia por medios extraordinarios o desproporcionados, sin entenderse en ningún momento que mediante este proyecto se autoriza al personal médico a practicar procedimientos encaminados a la interrupción de la vida del paciente.

3. Marco Jurídico del Proyecto de Ley

El proyecto de ley a que se refiere esta ponencia cumple con lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, pues se trata de una iniciativa Congressional presentada individualmente por el Senador Álvaro Ashton Giraldo, quien tiene la competencia para tal efecto.

Cumple además con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política referentes a la iniciativa legislativa, formalidades de publicidad, unidad de materia y título de la ley. Así mismo con el artículo 150 de la Carta que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.

4. Contenido del Proyecto

El proyecto consta de doce (12) artículos incluyendo la vigencia. En el primer artículo se especifica cuál es el objeto del Proyecto, en cuanto al cuidado que es necesario brindar a la población que se encuentra atravesando alguna enfermedad crónica, degenerativa o irreversible, por un lado el de los cuidados paliativos, por otro lado el de desistir de procedimientos terapéuticos innecesarios que no cumplan con los principios de proporcionalidad.

Del artículo 2º al artículo 4º se dan las definiciones principales que hacen parte del presente Proyecto, encontrándose la definición de “Enfermo en fase terminal”, entendido como todo aquel portador de enfermedad o condición patológica grave con carácter progresivo e irreversible con pronóstico fatal de corto tiempo. Además, se especifica que el diagnóstico debe ser por un médico experto y si hay caso de controversia sobre el diagnóstico se podrá recurrir a una segunda opinión o la de un grupo de expertos.

En cuanto a la definición de “Enfermedad crónica irreversible de alto impacto en la calidad de vida” se refiere el artículo 3º de la siguiente manera: es definida como aquella enfermedad de larga duración que ocasione graves pérdidas en la calidad de vida, además que sea de carácter progresivo e irreversible. El diagnóstico de la enfermedad será realizado por un médico experto.

Por último el artículo 4º define los “Cuidados Paliativos” como los cuidados apropiados para controlar el dolor y otros síntomas, además de requerir apoyo social, espiritual, psicológico y familiar, durante la enfermedad y el duelo. El fin de los cuidados paliativos es mejorar la calidad de vida del paciente y de su familia, sin que intermedien prácticas que intenten prolongar ni retrasar la muerte, por ello la medicina paliativa considera la muerte como un proceso natural que hace parte de la vida.

El artículo 5º habla sobre los derechos de los pacientes objeto del Proyecto que entran en el proceso de los cuidados paliativos. Los derechos enunciados con los siguientes:

1. *Relación Médico Paciente.*
2. *Derecho a la información.*
3. *Derecho a una segunda opinión.*
4. *Derecho a suscribir el testamento vital.*
5. *Derecho a la asistencia.*
7. *Derechos de los Niños y Adolescentes.*

6. *Derecho a participar de forma activa en el proceso de atención y la toma de decisiones en el cuidado paliativo.*

En el artículo 6º, se establece que queda totalmente prohibido el Enseñamiento Terapéutico, denominado como el conjunto de tratamientos médicos y quirúrgicos que pretenden prolongar la vida de forma precaria y penosa, sin lograr mejoría alguna en las condiciones de vida del paciente terminal. Por otro lado el uso de tecnologías que aíslan al enfermo de su familia, niega la posibilidad que el paciente pueda manifestar su voluntad, restringiendo respectivamente su autonomía.

En los artículos 7º al 11º se encuentran descritas las competencias del Estado. Por un lado se le da las instrucciones al Ministerio de la Protección Social para reglamentar: 1. Las guías de atención médica relacionadas con los cuidados paliativos que deben tener los pacientes en cuanto a cada patología (Artículo 1º y parágrafo 1º del artículo 7º). 2. Deberá reglamentar la obligatoriedad, por par-

te de las EPS y los Entes Territoriales, que sea incluido el servicio, a través de una red de cuidados paliativos. También, el tipo de profesionales que harán los cuidados. 3. Por último, tanto el Ministerio de la Protección Social como el Fondo Nacional de Estupefacientes garantizará el suministro constante de opioides destinados a los pacientes que entren en cuidados paliativos.

En cuanto a las competencias de la Superintendencia Nacional de Salud se refiere el artículo 7° parágrafo 2°, en relación a los requisitos de aprobación y renovación del funcionamiento de las EPS, además de la inclusión en sus redes de atención de cuidados paliativos en sus unidades de atención.

En relación al talento humano las EPS incorporarán en su red a IPS que tengan personal capacitado y en constante capacitación para que puedan practicar el ejercicio de los cuidados paliativos.

El Ministerio de la Protección Social tiene un plazo de seis meses, a partir de la promulgación de la ley, para reglamentar las medidas pertinentes para su efectiva ejecución.

5. Los cuidados paliativos

Los cuidados paliativos son definidos por la OMS como:

“Cuidado Paliativo es el cuidado activo e integral de pacientes cuya enfermedad no responde a terapéuticas curativas. Su fundamento es el alivio del dolor y otros síntomas acompañantes y la consideración de los problemas psicológicos, sociales y espirituales. El objetivo es alcanzar la máxima calidad de vida posible para el paciente y su familia. Muchos aspectos de los cuidados paliativos son también aplicables en fases previas de la enfermedad conjuntamente con tratamientos específicos”.

Los cuidados paliativos se presentan como un acompañamiento efectivo para los pacientes y su familia a la hora de enfrentarse a enfermedades que no responden a terapias curativas y ocasionan graves pérdidas en la calidad de vida de las personas.

Según la OMS las enfermedades crónicas son la causa actual del 60% de las muertes prematuras a nivel mundial. Entre ellas, las principales enfermedades relacionadas con el fallecimiento de la población son las enfermedades cardiovasculares y los tumores malignos. Por lo tanto gran cantidad de pacientes que atraviesan por este camino deben sobrellevar graves dolencias y el sufrimiento que ellas implican.

Según la Asociación Internacional de Estudio del Dolor, reseñado por el diccionario latinoamericano de bioética, define el dolor y el sufrimiento de la siguiente manera:

“El dolor es una experiencia emocional y sensorial desagradable asociada con el daño potencial o total de tejidos, descritos en términos de tales cambios. [...] El sufrimiento es una cuestión

personal. Está ligado a los valores de la persona y a situaciones circunstanciales que la afectan en su ser total”.

Por tal razón, tanto el dolor como el sufrimiento, asociados los dos a repercusiones físicas y emocionales, si quieren ser paliados es prioritario abordarlos desde los distintos ámbitos en donde puede haber implicaciones. El presente Proyecto de Ley busca cumplir con esta exigencia generando el acompañamiento en opioides (como la morfina) para aliviar el dolor físico, la asistencia psicológica constituida para mitigar el sufrimiento y dolor emocional del paciente y su familia en el proceso pre ambular al fallecimiento como, también, en el duelo. Finalmente se encuentra la asistencia espiritual, dependiendo de las creencias particulares, que pretende reconciliar al paciente y su familia con el estado terminal y la muerte.

Las situaciones que atraviesan tantos enfermos en estado terminal exigen la presencia del Estado para incluirlos dentro de mecanismos de protección y acompañamiento, los cuales les garanticen condiciones de vida digna, tales cubrimientos los harían los cuidados paliativos y la capacidad del paciente para poder decidir no prolongar el sufrimiento y dolor más allá del curso natural de la enfermedad que adolecen.

6. Fundamentos Constitucionales

El presente Proyecto de Ley encuentra sustento constitucional en el siguiente articulado:

“Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

“Artículo 11. El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte”.

“Artículo 48. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley.

La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella”.

“Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud”.

7. Antecedentes Jurisprudenciales

La Sentencia T 560 de 2003 se refiere al caso de un apaciente octagenario el cual fallece en condiciones indignas, ocasionadas por la negligencia de la EPS, a la que el paciente era afiliado, la cual no adelantó los cuidados paliativos requeridos.

“Afirma que acudió con su madre a Cajanal EPS con el fin de que le brindaran el servicio ordenado, pero se lo negaron aduciendo que los cuidados paliativos para enfermos de cáncer no estaban incluidos en la atención en salud”.

En la misma Sentencia se definen los cuidados paliativos de la siguiente manera:

“Los cuidados paliativos van destinados a personas que ya no pueden beneficiarse de los tratamientos curativos. Se refieren a la atención del paciente, e incluyen la asistencia de profesionales de la salud y de voluntarios que proporcionan apoyo médico, psicológico y espiritual a enfermos terminales y a sus seres queridos. Dichos cuidados tienen como propósito mantener la calidad de vida, procurar tranquilidad y comodidad. Buscan controlar el dolor y otros síntomas para que el paciente pueda permanecer lo más cómodo posible, garantizando su dignidad humana”.

Esta definición está en concordancia con la expuesta en el presente proyecto de ley.

La Sentencia T-514 de 2006 es directriz principal en cuanto al respaldo legal y constitucional que tiene la ejecución de los cuidados paliativos. La sentencia busca respaldar a una mujer que fue diagnosticada con cáncer de pulmón metastásico a columna y sistema nervioso central con carácter terminal, que ha sido sometida a radioterapias y quimioterapias, pero en razón de su avanzado estado cualquier procedimiento resulta infructuoso por lo que el médico tratante ordeno su remisión a la residencia en donde no hay quien le prodigue los cuidados que requiere y la entidad se niega a su hospitalización permanente, no obstante los dolores y las crisis que presenta la agenciada.

La sentencia se refiere al respecto de la siguiente manera:

“El derecho a la salud adquiere el carácter de fundamental por conexidad con el derecho a la vida y en consecuencia su protección procede por vía de tutela. Normatividad que rige los servicios médicos de asistencia domiciliaria y la prestación de cuidados paliativos en el caso de los pacientes que padecen enfermedades catalogadas como ruinosas o catastróficas. En cada caso el médico general o especialista tratante, será el que determine un plan de atención al paciente con el apoyo de un equipo médico interdisciplinario para garantizar la atención en salud a que tiene derecho. Carácter vinculante del concepto o prescripción emitido por el médico tratante”.

8. Resolución del Ministerio de la Protección Social

Mediante Resolución número 5261 agosto 5 de 1994, por la cual se establece el Manual de Actividades, Intervenciones y Procedimientos del Plan Obligatorio de Salud en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, el Gobierno establece, en el parágrafo i) del artículo 18:

“Artículo 18. De las exclusiones y limitaciones del Plan Obligatorio de Salud.

i) Actividades, procedimientos e intervenciones para las enfermedades crónicas, degenerativas, carcinomatosas, traumáticas o de cualquier índole en su fase terminal, o cuando para ellas no existan posibilidades de recuperación. Podrá brindarse soporte psicológico, terapia paliativa para el dolor, la incomodidad y la disfuncionalidad o terapia de mantenimiento. Todas las actividades, intervenciones y procedimientos deben estar contemplados en las respectivas Guías Integrales de Atención”.

Aquí se asume la responsabilidad que, aunque de manera vaga e inconclusa, deben asumir las EPS sobre la población con enfermedad en fase terminal, en relación a los cuidados paliativos.

9. Pliego de Modificaciones al Proyecto de ley 290 de 2011 Cámara, 138 de 2010 Senado

Proyecto de ley de cuidados paliativos, que viene de Senado	Modificaciones al Proyecto de ley de cuidados paliativos
Mediante la cual se regulan los servicios de cuidados paliativos para el manejo integral de pacientes con enfermedades crónicas, degenerativas e irreversibles en cualquier fase de la enfermedad de alto impacto en la calidad de vida.	Mediante la cual se regulan los servicios de cuidados paliativos para el manejo integral de pacientes con enfermedades crónicas, degenerativas e irreversibles en cualquier fase de la enfermedad de alto impacto en la calidad de vida.
Artículo 1°. Objeto. Esta ley reglamenta el derecho de las personas, con enfermedades crónicas, degenerativas e irreversibles que ocasionen graves pérdidas en la calidad de vida a recibir un tratamiento paliativo integral y digno, teniendo en cuenta los aspectos psicopatológicos, físicos, emocionales, sociales y espirituales, y a desistir de procedimientos terapéuticos extraordinarios y obstinados, que no cumplan con los principios de proporcionalidad terapéutica, y de mejorar la calidad de la misma, estando de por medio un diagnóstico de una enfermedad avanzada, progresiva e incurable; de acuerdo con las guías de atención integral que establezca el Ministerio de la Protección Social para cada patología.	Artículo 1°. Objeto. Esta ley reglamenta el derecho que tienen personas con enfermedades crónicas, degenerativas e irreversibles, causantes de graves pérdidas en la calidad de vida, a recibir un tratamiento paliativo integral en condiciones dignas , teniendo en cuenta sus aspectos psicopatológicos, físicos, emocionales, sociales y espirituales, de acuerdo con las guías de atención integral que establezca el Ministerio de la Protección Social para cada patología. Además, manifiesta el derecho de estos pacientes a desistir de manera voluntaria y anticipada de tratamientos médicos innecesarios que no cumplan con los principios de proporcionalidad terapéutica y que no representen una vida digna como convalciente, específicamente en casos en que haya diagnóstico de una enfermedad en estado terminal.
Artículo 5°. Derechos de los pacientes con enfermedades crónicas, degenerativas e irreversibles de alto impacto en la calidad de vida: 4. Derecho a suscribir el testamento vital: Toda persona capaz, sana o en estado de enfermedad, en uso de sus facultades con total conocimiento de las implicaciones que acarrea, podrá suscribir su testamento vital. En este, quien lo suscriba, indicará sus decisiones frente a una enfermedad terminal, crónica o la muerte. El testamento vital podrá incluir aspectos tales como su autorización o rechazo frente a determinados tratamientos médicos o quirúrgicos; su disposición o no a donar órganos. En caso de inconsciencia o muerte del paciente sus familiares tendrán la facultad de tomar las decisiones relacionadas con estos aspectos. Quien suscriba el testamento vital podrá cambiarlo en cualquier momento, conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de la Protección Social sobre la materia.	Artículo 5°. Derechos de los pacientes con enfermedades crónicas, degenerativas e irreversibles de alto impacto en la calidad de vida: 4. Derecho a suscribir el documento de Voluntad Anticipada: Toda persona capaz, sana o en estado de enfermedad, en pleno uso de sus facultades legales y mentales con total conocimiento de las implicaciones que acarrea el presente derecho podrá suscribir el documento de Voluntad Anticipada . En este, quien lo suscriba indicará sus decisiones, en el caso de estar atravesando una enfermedad terminal, de no someterse a tratamientos médicos innecesarios que eviten prolongar una vida digna en el paciente y en el caso de muerte su disposición o no de donar órganos. El procedimiento mediante el cual se establecen las condiciones en relación a este derecho, será reglamentado por la ley.

Proyecto de ley de cuidados paliativos, que viene de Senado	Modificaciones al Proyecto de ley de cuidados paliativos
Artículo 6°. <i>Queda totalmente prohibido el Enseñamiento Terapéutico.</i> Conjunto de tratamientos médicos y quirúrgicos, encaminados a sostener la vida y que ocasionan prolongación precaria y penosa de la existencia sin lograr mejoría alguna en las condiciones de salud del paciente terminal, la aplicación de tecnología en unidades de cuidados intensivos que no permite al enfermo ningún tipo de comunicación con su familia y obstruye de tal forma la autonomía de la persona que esta no pueda manifestar su voluntad, gracias a la aplicación de medios científicos que lo imposibilitan. De esta forma se aleja al enfermo del amor de sus seres queridos y del calor humano sin esperanza ninguna de recuperación.	Artículo 6°. <i>Queda totalmente prohibido el Ensañamiento Terapéutico.</i> Conjunto de tratamientos médicos y quirúrgicos, encaminados a sostener la vida y que ocasionan prolongación precaria y penosa de la existencia sin lograr mejoría alguna en las condiciones de salud del paciente terminal, la aplicación de tecnología en unidades de cuidados intensivos que no permite al enfermo ningún tipo de comunicación con su familia y obstruye de tal forma la autonomía de la persona que esta no pueda manifestar su voluntad, gracias a la aplicación de medios científicos que lo imposibilitan. De esta forma se aleja al enfermo del amor de sus seres queridos y del calor humano sin esperanza ninguna de recuperación.

Modificaciones al artículo 1°:

Las modificaciones relacionadas con el artículo primero se refieren, en primer lugar, a sustituir la palabra *procedimiento* por *tratamiento* debido a que un procedimiento se refiere a la forma de efectuar alguna acción médica, como la manera de realizar la extracción sanguínea.

De otro lado, el tratamiento se refiere al conjunto de medidas y medios terapéuticos que se realizan con el objetivo de curar una enfermedad o reducir algunas de sus complicaciones. En tal caso, la decisión del paciente de evitar alguna injerencia médica innecesaria que no mejore su calidad de vida se refiere a dejar de recibir medios terapéuticos que afecten negativamente su vida y la de su familia, mas no a dejar de proceder en el paciente algún procedimiento médico que mejore las condiciones de vida como puede ser la ejecución de prácticas paliativas.

Por lo anteriormente expuesto, se añade en el artículo en cuestión que el desistimiento a tratamientos terapéuticos solo sea aplicado en el caso en que la enfermedad que aqueja al paciente esté en fase terminal, "...específicamente en casos en que haya diagnóstico de una enfermedad en estado terminal".

La razón de tal adición corresponde a que no sería una correcta práctica ética el permitir que todo paciente con enfermedad incurable, como la diabetes, se acoja a este derecho, ya que provocaría un aceleramiento intensivo de la muerte sin que la enfermedad esté provocando un estado terminal en el mismo.

El fragmento referente a "*Además, manifiesta el derecho de estos pacientes a desistir de manera anticipada de tratamientos médicos innecesarios que no cumplan con los principios de proporcionalidad terapéutica*" tiene que ver con que el paciente decida de forma expresa, consciente y voluntaria la petición de no someterse a tratamientos innecesarios que vayan en contra de los principios de proporcionalidad terapéutica, por tal razón consideramos que la manera más garantista de la integridad del paciente es presentar la voluntad de manera anticipada al momento de inestabilidad cognoscitiva.

Modificaciones al artículo 5°, numeral 4:

Las modificaciones relacionadas con el numeral 4° del artículo 5° se refieren a la adecuación y especificación de los derechos que los pacientes objeto de este proyecto tienen en relación a la práctica de los cuidados paliativos y del *testamento vital*, el cual será cambiado a *Voluntad Anticipada*, debido a que la especificidad de este término bioético otorga mayor garantía de derechos fundamentales.

Este artículo ha sido modificado en sus particularidades mas no en su objetivo. Al referirnos a "*pleno uso de sus facultades legales y mentales*" para poder suscribir el documento de Voluntad Anticipada, nos ajustamos al respeto y garantía de derechos fundamentales de los cuales es importante recubrir al paciente debido a la seriedad que implica el desistimiento de tratamientos médicos como la donación de órganos.

Por otro lado, es nocivo mantener la palabra "*inconsciencia*", su modificación se refiere a que no todo estado de inconsciencia es preliminar a la muerte, y entendiendo que la donación de órganos se refiere al estado de fallecimiento del paciente, entonces, sería trasgresor del sostenimiento de una vida en condiciones dignas aceptar que en cualquier estado de inconsciencia el paciente entre a hacer parte de la donación de órganos.

Finalmente, en cuanto a la reglamentación sobre la voluntad anticipada es propicio que sea efectuada por el legislador, debido a que en este proyecto se manifiesta como un derecho, además de lo delicado y particular de su contenido. Por estos motivos se propone la modificación de eliminar la posibilidad de que el Gobierno reglamente este numeral.

Modificación al artículo 6°:

La modificación a este artículo tiene que ver con el equívoco del uso de la palabra "*Enseñamiento*", que hace parte del título. La confusión transforma el sentido del artículo, la palabra correcta sería "*Ensañamiento*". Según el diccionario de la lengua española define Ensañamiento de la siguiente manera:

1. Acción y efecto de ensañar o ensañarse.
2. Circunstancia agravante de la responsabilidad criminal, que consiste en aumentar inhumanamente y de forma deliberada el sufrimiento de la víctima, causándole padecimientos innecesarios para la comisión del delito.

Por tal razón proponemos sea cambiada esta palabra.

10. Proposición

Por las consideraciones plasmadas en la presente ponencia y con las modificaciones presentadas, nos permitimos rendir Informe de Ponencia favorable para Primer Debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes al Proyecto de ley 290 de 2011 Cámara, 138 de 2010 Senado, *mediante la cual se regulan los servicios de cuidados paliativos para el manejo integral de pacientes con enfermedades crónicas*,

degenerativas e irreversibles en cualquier fase de la enfermedad de alto impacto en la calidad de vida y solicitamos a los honorables miembros de la Comisión proceder a su discusión y aprobación.

Cordialmente,

Didier Burgos Ramírez, honorable Representante a la Cámara Departamento de Risaralda; *Rafael Romero Piñeros*, honorable Representante a la Cámara, Departamento de Boyacá; *Luis Fernando Ochoa Zuluaga*, honorable Representante a la Cámara, Departamento del Putumayo.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 290 DE 2011 CÁMARA, 138 DE 2010 SENADO

mediante la cual se regulan los servicios de cuidados paliativos para el manejo integral de pacientes con enfermedades crónicas, degenerativas e irreversibles en cualquier fase de la enfermedad de alto impacto en la calidad de vida.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Esta ley reglamenta el derecho que tienen personas con enfermedades crónicas, degenerativas e irreversibles, causantes de graves pérdidas en la calidad de vida, a recibir un tratamiento paliativo integral en condiciones dignas, teniendo en cuenta sus aspectos psicopatológicos, físicos, emocionales, sociales y espirituales, de acuerdo con las guías de atención integral que establezca el Ministerio de la Protección Social para cada patología. Además, manifiesta el derecho de estos pacientes a desistir de manera voluntaria y anticipada de tratamientos médicos innecesarios que no cumplan con los principios de proporcionalidad terapéutica y que no representen una vida digna como convaleciente, específicamente en casos en que haya diagnóstico de una enfermedad en estado terminal.

Artículo 2°. *Enfermo en fase terminal.* Se define como enfermo en fase terminal a todo aquel que es portador de una enfermedad o condición patológica grave, que haya sido diagnosticada en forma precisa por un médico experto, que demuestre un carácter progresivo e irreversible, con pronóstico fatal próximo o en plazo relativamente breve, que no sea susceptible de un tratamiento curativo y de eficacia comprobada, que permita modificar el pronóstico de muerte próxima; o cuando los recursos terapéuticos utilizados con fines curativos han dejado de ser eficaces.

Parágrafo. Cuando exista controversia sobre el diagnóstico de la condición de enfermedad terminal se podrá requerir una segunda opinión o la opinión de un grupo de expertos.

Artículo 3°. *Enfermedad crónica irreversible de alto impacto en la calidad de vida.* Se define como enfermedad crónica irreversible de alto impacto en la calidad de vida aquella que es de larga duración, que ocasione grave pérdida de la calidad de vida, que demuestre un carácter progresivo e irreversi-

ble que impida esperar su resolución definitiva o curación y que haya sido diagnosticada en forma precisa por un médico experto, de acuerdo con el tratamiento paliativo que se estipule en las guías de atención integral establecidas por el Ministerio de la Protección Social.

Artículo 4°. *Cuidados paliativos.* Son los cuidados apropiados para el paciente con una enfermedad avanzada y progresiva donde el control del dolor y otros síntomas, requieren, además del apoyo social y espiritual, de apoyo psicológico y familiar, durante la enfermedad y el duelo. El objetivo de los cuidados paliativos es lograr la mejor calidad de vida posible para el paciente y su familia. La medicina paliativa afirma la vida y considera el morir como un proceso normal. Los cuidados paliativos no adelantan ni retrasan la muerte, sino que constituyen un verdadero sistema de apoyo y soporte para el paciente y su familia.

Artículo 5°. *Derechos de los pacientes con enfermedades crónicas, degenerativas e irreversibles de alto impacto en la calidad de vida:*

Derechos: El paciente que padezca de una enfermedad crónica irreversible y degenerativa de alto impacto en la calidad de vida tendrá los siguientes derechos, además de los consagrados para todos los pacientes:

1. **Relación médico-paciente:** Vínculo que se establece entre médico y paciente, con ocasión de la solicitud libre y espontánea de la prestación del servicio. Este derecho implica el cuidado y recibir la dedicación de los esfuerzos y conocimientos médicos del tiempo y por supuesto a la información.

2. **Derecho a la información:** Todo paciente que sea diagnosticado de una enfermedad crónica, degenerativa e irreversible, tiene derecho a conocer su diagnóstico, estado y pronóstico, y a decidir con información clara y detallada sobre las alternativas terapéuticas disponibles, especialmente de la atención paliativa, siempre y cuando esté en uso de sus facultades mentales. Los pacientes tendrán también el derecho a desistir del derecho a la información. Este desistimiento no puede ser excusa para negar cuidados paliativos o la debida atención a los pacientes con enfermedades crónicas degenerativas e irreversibles de alto impacto en la calidad de vida. En todo momento la familia del paciente igualmente tendrá derecho a la información del paciente y a decidir sobre las alternativas terapéuticas disponibles en caso de incapacidad total del paciente que le impida la toma de decisiones.

3. **Derecho a una segunda opinión:** El paciente afectado por una enfermedad a las cuales se refiere esta ley, podrá solicitar un segundo diagnóstico dentro de la red de servicios que disponga su EPS o entidad territorial.

4. **Derecho a suscribir el documento de Voluntad Anticipada:** Toda persona capaz, sana o en estado de enfermedad, en pleno uso de sus facultades legales y mentales con total conocimiento de

las implicaciones que acarrea el presente derecho podrá suscribir el documento de Voluntad Anticipada. En este, quien lo suscriba indicará sus decisiones, en el caso de estar atravesando una enfermedad terminal, de no someterse a tratamientos médicos innecesarios que eviten prolongar una vida digna en el paciente y en el caso de muerte su disposición o no de donar órganos.

El procedimiento mediante el cual se establecen las condiciones en relación a este derecho, será reglamentado por la ley.

5. Derecho a la asistencia: El diagnóstico de enfermedad crónica, degenerativa, irreversible y de alto impacto en la calidad de vida o terminal no debe acarrear la negación de servicios de cuidado paliativo. Todo paciente afectado por estas enfermedades tendrá derecho a recibir el conjunto de actividades y servicios integrales propios del cuidado paliativo. Las actividades y servicios integrales del cuidado paliativo se deberán prestar de acuerdo al Manual de Actividades, Intervenciones y Procedimientos del Plan Obligatorio de Salud y las guías de manejo que adopten el Ministerio de la Protección Social y la CRES.

6. Derecho a participar de forma activa en el proceso de atención y la toma de decisiones en el cuidado paliativo: Los pacientes tendrán el derecho a participar de forma activa frente a la toma de decisiones sobre los planes terapéuticos del cuidado paliativo.

7. Derechos de los niños y adolescentes: Si el paciente que requiere cuidados paliativos es un niño o niña menor de catorce (14) años, serán sus padres o adultos responsables de su cuidado quienes elevarán la solicitud. Si el paciente es un adolescente entre catorce (14) y dieciocho (18) años, él será consultado sobre la decisión a tomar.

Parágrafo. El Ministerio de la Protección Social reglamentará la materia.

Artículo 6°. *Queda totalmente prohibido el Ensañamiento Terapéutico.* Conjunto de tratamientos médicos y quirúrgicos, encaminados a sostener la vida y que ocasionan prolongación precaria y penosa de la existencia sin lograr mejoría alguna en las condiciones de salud del paciente terminal, la aplicación de tecnología en unidades de cuidados intensivos que no permite al enfermo ningún tipo de comunicación con su familia y obstruye de tal forma la autonomía de la persona que esta no pueda manifestar su voluntad, gracias a la aplicación de medios científicos que lo imposibilitan. De esta forma se aleja al enfermo del amor de sus seres queridos y del calor humano sin esperanza ninguna de recuperación.

Artículo 7°. *Obligación de las Entidades Promotoras de Salud y los Entes Territoriales.* Los Entes Territoriales y todas las entidades aseguradoras de salud públicas y privadas desarrollarán la atención de cuidados paliativos dentro de su red de servicios en todos los niveles de atención de acuer-

do a la pertinencia médica, cuando sea por indicación médica o a través de su talento humano en salud, en diferentes niveles de atención por niveles de complejidad, de acuerdo al Manual de Actividades, Intervenciones y Procedimientos del Plan Obligatorio de Salud.

Parágrafo 1°. El Ministerio de la Protección Social reglamentará la materia, estableciendo entre otras el tipo de profesionales que debe ofrecer este servicio y los requisitos mínimos por niveles de atención; y desarrollará las guías de práctica clínica de atención integral de cuidados paliativos.

Parágrafo 2°. La Superintendencia Nacional de Salud exigirá, entre los requisitos solicitados para la aprobación y renovación de funcionamiento de las Entidades Promotoras de Salud (EPS), la inclusión en sus redes de atención de Cuidados Paliativos y de criterios de referencia y contrarreferencia que garanticen el acceso a este tipo de cuidados de forma especializada o a través de sus profesionales, sus Unidades de Atención.

Artículo 8°. *Talento humano.* Las Entidades Promotoras de Salud (EPS) garantizarán el acceso a la atención de servicios de cuidado paliativo, incorporando a su Red de atención, Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), con personal capacitado en cuidado paliativo y asegurando educación continuada en este tema para que el Talento Humano adquiera las competencias para brindar la atención.

Artículo 9°. *Acceso a medicamentos opioides.* El Ministerio de la Protección Social y Fondo Nacional de Estupefacientes, garantizará la distribución las 24 horas al día y los siete días a la semana, la accesibilidad, disponibilidad y otorgará las autorizaciones necesarias para garantizar la suficiencia y la oportunidad para el acceso a los medicamentos opioides de control especial para el manejo del dolor.

Artículo 10. *Cooperación Internacional.* El Gobierno Nacional podrá establecer estrategias de Cooperación Internacional, para facilitar el logro de los fines de la presente ley, a través del desarrollo de programas de cuidado paliativo, que permitan la capacitación del personal de la salud para promover la prestación de los servicios de cuidados paliativos.

Artículo 11. El Ministerio de la Protección Social reglamentará la materia en el término de seis (6) meses a partir de la promulgación de esta ley.

Artículo 12. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su sanción.

Didier Burgos Ramírez, honorable Representante a la Cámara, Departamento de Risaralda; *Rafael Romero Piñeros*, honorable Representante a la Cámara, Departamento de Boyacá; *Luis Fernando Ochoa Zuluaga*, honorable Representante a la Cámara, Departamento del Putumayo.

TEXTOS DEFINITIVOS

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 166 DE 2010 CÁMARA, 081 DE 2010 SENADO

por medio de la cual adiciona un capítulo a la Ley 962 de 2005 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónase un capítulo a la Ley 962 de 2005, así:

CAPÍTULO XVI

De los trámites ante el sector relacionado con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística

Artículo 78-A. *Expedición de Certificados Catastrales destinados para la liquidación de la Cuota de Compensación Militar.* Quedan exentos de pagar el Certificado de Catastro a nivel departamental o nacional, expedido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, para liquidación de la cuota de compensación militar, los siguientes:

- Quienes demuestren, mediante certificado o carné expedido por la autoridad competente, pertenecer al nivel 1, 2 y 3 del Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios (Sisben).
- Los indígenas que residan en su territorio y conserven su integridad cultural, social y económica.

Artículo 78-B. *Expedición de Certificados Catastrales destinados para el otorgamiento de Subsidio de Vivienda de Interés Social.* Quedan exentos de pagar el Certificado Catastral de no propiedad a nivel nacional expedido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, quienes lo soliciten para participar en los programas de adjudicación de subsidio de vivienda de interés social, otorgado por el Gobierno Nacional o los entes territoriales de cualquier nivel y que acredite mediante certificado o carné expedido por la autoridad competente pertenecer al nivel 1 y 2 del Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios (Sisben).

Artículo 78-C. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi implementará por los medios electrónicos actuales (página web, correo electrónico) la expedición del certificado, facilitándole en los casos mencionados en los artículos 78A y 78B, para los cuales tendrá tres (3) días hábiles para consultar la base de datos del Sisben y expedir dicho certificado cuando este sea solicitado por medio electrónico.

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

Fernando De la Peña Márquez,
Ponente.

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., septiembre 14 de 2011

En sesión plenaria del día 13 de julio de 2011, fue aprobado en Segundo debate el texto definitivo

sin modificaciones del Proyecto de ley número 166 de 2010 Cámara, 081 de 2010 Senado, *por medio de la cual adiciona un capítulo a la Ley 962 de 2005 y se dictan otras disposiciones.* Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y, de esta manera, dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992. Lo anterior de conformidad con el artículo 5° del Acto legislativo número 01 de 2009, según consta en el Acta de sesión plenaria número 88, de septiembre 13 de 2011, previo su anuncio el día 6 de septiembre de los corrientes, según Acta de Sesión Plenaria número 86.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

CONTENIDO

Gaceta número 738 - Lunes, 3 de octubre de 2011	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	Págs.
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 017 de 2011 Cámara, por medio de la cual se establece un régimen de contratación directa para las organizaciones de acción comunal.	1
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 021 de 2011 Cámara, por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración de los trescientos (300) años de la aparición de Nuestra Señora de las Gracias de Torcoroma del municipio de Ocaña, departamento de Norte de Santander, y se dictan otras disposiciones.	6
Informe de ponencia para primer debate, Pliego de modificaciones y Texto propuesto al Proyecto de ley número 040 de 2011 Cámara, por la cual se facilita el acceso a los servicios prestados por las Cajas de Compensación Familiar en favor de los pensionados.	8
Ponencia para primer debate, Texto aprobado en sesión plenaria y Texto propuesto al Proyecto de ley número 068 de 2011 Cámara, 245 de 2011 Senado, por medio de la cual se crea la figura del empleo de emergencia para los damnificados de cualquier fenómeno natural que afecte el orden económico, ecológico y social del país.	12
Ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 70 de 2011 Cámara, 94 de 2011 Senado, “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales”, acumulado al Proyecto de ley número 059 de 2011 Cámara “por medio de la cual se crean las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales”.	19
Informe de ponencia para primer debate, Pliego de modificaciones y Texto propuesto al Proyecto de ley número 290 de 2011 Cámara, 138 de 2010 Senado, “mediante la cual se regulan los servicios de cuidados paliativos para el manejo integral de pacientes con enfermedades crónicas, degenerativas e irreversibles en cualquier fase de la enfermedad de alto impacto en la calidad de vida”.	25
TEXTOS DEFINITIVOS	
Texto definitivo plenaria al Proyecto de ley número 166 de 2010 Cámara, 081 de 2010 Senado, por medio de la cual adiciona un capítulo a la Ley 962 de 2005 y se dictan otras disposiciones.	32