REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

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

AÑO XXI - Nº 888 Bogotá, D. C., miércoles, 5 de diciembre de 2012 EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES: GREGORIO ELJACH PACHECO
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

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico" suscrito en Paranal, Antofagasta, República de Chile, el 6 de junio de 2012.

Honorable Senadora

MIRIAM ALICIA PAREDES AGUIRRE

Presidente Comisión Segunda

Senado de la República

Ciudad

Respetada Presidente:

En cumplimiento del encargo encomendado por la Mesa directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 nos permitimos rendir ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 118 de 2012 Senado,** *por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico" entre la República de Colombia, la República de Chile, los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú,* firmado en la ciudad de Antofagasta, Chile, el seis de junio de 2012.

ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El proyecto de ley en mención fue radicado el pasado 19 de septiembre de 2012 por el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, para su trámite legislativo y ha sido puesto en consideración de la Comisión Segunda de Senado para el análisis pertinente.

El mismo, fue publicado mediante ***Gaceta del Congreso*** número 625 del 19 de septiembre de 2012 y se encuentra fundamentado en varias razones que a continuación se exponen:

1. Origen de la iniciativa de la Alianza del Pacífico

En octubre de 2010, el Presidente Alan García, envía al Presidente Juan Manuel Santos una comunicación donde plantea una iniciativa con miras a que Panamá, Colombia, Ecuador, Perú y Chile formaran un "área de integración profunda", en la que se asegurara plena libertad para la circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

Luego, en la Cumbre Iberoamericana de Mar del Plata, en diciembre de 2010, el Presidente de Chile (Sebastián Piñera) convoca a los Presidentes de Perú, Colombia y México a una reunión para discutir cómo fortalecer su relación a través de una integración profunda.

Para tal efecto, en el marco de la primera Cumbre de la Alianza del Pacífico, celebrada en Lima (28 de abril de 2011), los Presidentes de Perú, Colombia, Chile y México instruyeron a sus Ministros de Comercio y Relaciones Exteriores para elaborar un proyecto de Acuerdo Marco sobre la base de la homologación de los Acuerdos de libre comercio existentes.

Este Acuerdo Marco fue suscrito en Paranal, Antofagasta, Chile, el 6 de junio de 2012, el cual recoge los parámetros, arquitectura institucional y reglas que regirán el proceso de articulación política, económica y de cooperación entre Chile, Colombia, México y Perú en el marco de la Alianza del Pacífico.

2. Alianza del Pacífico: objetivos, ejes temáticos y estado del arte

2.1. Objetivos

La Alianza del Pacífico es un mecanismo de articulación política, económica y de cooperación e integración entre Chile, Colombia, México y Perú,

establecido en abril de 2011, y constituido formal y jurídicamente el 6 de junio de 2012, con la suscripción del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico.

El objetivo de la Alianza del Pacífico es conformar un área de integración profunda que impulse un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías participantes, mediante la búsqueda progresiva de la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

La Alianza del Pacífico de ninguna forma reemplaza sino que complementa e impulsa otras iniciativas que apuntan a la creación de espacios de integración. Este es un proceso abierto a la participación de aquellos países de la región que compartan la voluntad de alcanzar las metas.

2.2. Ejes temáticos principales de la Alianza del Pacífico

Si bien en principio el concepto de integración profunda abarca tantas áreas como sea posible, algunas de ellas son más fácilmente realizables que otras, o tienen efectos más claros en materia económica.

Luego de tres Cumbres Presidenciales (Perú en abril, México en diciembre ambas en 2011 y Chile en junio de 2012), así como una Cumbre virtual en marzo de 2012), las cuales han estado precedidas por rondas de reuniones del Grupo de Alto Nivel, instancia conformada por los Viceministros de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior de los países miembros, así como de los equipos técnicos, las áreas de integración priorizadas son:

• Movimiento de personas de negocios y facilitación para el tránsito migratorio.

• Comercio e integración, incluyendo facilitación de comercio y cooperación aduanera.

• Servicios y capitales, incluyendo la posibilidad de integrar las bolsas de valores; y

• Cooperación y mecanismos de solución de diferencias.

Movimiento de personas de negocios y facilitación para el tránsito migratorio, incluyendo la cooperación entre autoridades migratorias y consulares.

El objetivo principal es facilitar el tránsito migratorio y la libre circulación de personas de negocios. Se trata de examinar los escenarios posibles para avanzar en el tema de supresión de visas para empresarios y demás sujetos beneficiarios de cada país de la Alianza Pacífico. Entre otros asuntos, se plantea la posibilidad de establecer un esquema de cooperación e intercambio de información sobre flujos migratorios para detectar a tiempo problemas asociados con la seguridad en las fronteras.

Comercio e integración incluyendo facilitación de comercio y cooperación aduanera.

Este grupo se compone de cinco subgrupos:

• Medidas sanitarias: El objetivo es avanzar en los procesos de admisibilidad sanitaria, mecanismos de cooperación, transparencia y de buenas prácticas, con el fin de evitar obstáculos innecesarios al comercio.

• Facilitación del comercio y cooperación aduanera: Los países acordaron la hoja de ruta para los temas de comercio sin papel, ventanilla única, operador económico autorizado y resoluciones anticipadas. En cooperación aduanera se trabajará con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para un análisis de los acuerdos de cooperación y asistencia mutua existentes, con miras a identificar cuáles serían los temas a trabajar.

• Normas técnicas: El objetivo es evitar que se impongan barreras injustificadas al comercio argumentando razones de reglamentación técnica.

• Desgravación arancelaria: El objetivo es avanzar en la acumulación de origen entre las partes. Es preciso destacar que actualmente, el nivel de profundidad en el área de bienes es alto, en la medida en que buena parte del comercio de bienes ya está liberalizado, salvo algunas excepciones.

Servicios y capitales, incluyendo la posibilidad de integrar las bolsas de valores.

El objetivo es posicionar a la Alianza del Pacífico como un destino atractivo para la inversión y el comercio de servicios y aumentar los flujos de inversión y del comercio de servicios entre los países de la Alianza y entre estos con el resto del mundo.

Cooperación.

El objetivo es promover la cooperación y el intercambio de experiencias en herramientas que fomenten los flujos de comercio e inversión, así como la productividad, la competitividad y el desarrollo económico entre nuestros países.

2.3. Estado del arte en bienes, servicios e inversión

En cuanto a bienes, el nivel de profundidad de las relaciones comerciales es alto porque buena parte de ellos ya está liberado o en proceso de estarlo, con algunas excepciones. Por ejemplo en el caso de Colombia con Chile, no se desgravan completamente los productos agrícolas sujetos a franja de precios. Lo misma situación sucede con este mecanismo entre Chile y Perú. Entre Colombia y México está por negociar parte de los productos agrícolas (alrededor de unas 300 subpartidas).

En cuanto a servicios, si bien el nivel de profundidad es inferior al de bienes, en la mayoría de los casos existen ya disposiciones que regulan el intercambio de servicios. Se destaca particularmente la exclusión de los servicios financieros.

En cuanto a movimiento de personas, existen pocos desarrollos en la región. El nivel de profundidad de las relaciones en materia de movimiento de personas y asuntos migratorios es muy inferior al de bienes.

En cuanto a inversiones, el nivel de profundidad de las relaciones es similar al de servicios porque también hay algunos sectores excluidos pero en la mayoría de los casos existen ya disposiciones que

permiten la protección de las inversiones. Existen entre los cuatro países Acuerdos y disposiciones para la protección de las inversiones de manera bilateral, así como Acuerdos de doble tributación.

3. Importancia de Alianza del Pacífico para Colombia

En la última década, Colombia ha implementado satisfactoriamente una estrategia de inserción en la economía global, con el objetivo de maximizar los beneficios de un acceso preferencial estable y de largo plazo de la oferta de bienes y servicios, atraer más inversiones, lograr un correcto aprovechamiento de los factores productivos e incorporar nuevas tecnologías al aparato productivo nacional.

Uno de los pilares fundamentales de esta estrategia es avanzar en la integración latinoamericana de cara a la inserción en el mercado global, particularmente con los países que conforman el Asia Pacífico, como un reto a mediano plazo.

Colombia le ha apostado de manera consistente a un proceso de integración regional profunda sobre la base de reglas claras, estables y predecibles. El Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico coadyuva en el proceso de internacionalización de las relaciones políticas y económicas de Colombia, formalizando el compromiso de Colombia con la integración regional y la promoción de las relaciones comerciales en la región Asia-Pacífico, más aún si tenemos en cuenta que las economías son similares en cuanto a poder adquisitivo, desarrollo tecnológico y capacidad de crecimiento. Cada nación tiene fortalezas importantes y se ha abierto a la economía mundial más que cualquier otra en la región. Chile, México, Panamá, Perú y Colombia tienen todos tratados de libre comercio con los EE.UU., son las naciones donde más fácil es hacer negocios en América Latina. Chile y Colombia se han dedicado a los servicios y la energía, México es el centro regional de producción y tiene acceso directo a la economía más grande del mundo, Perú tiene niveles récord de crecimiento económico y alto nivel de producción de materias primas, y Panamá es un centro bancario y financiero a la altura de Suiza. Adicionalmente todos han buscado apertura de sus economías al eje Asia-Pacífico, donde definitivamente está el nuevo centro de la economía mundial.

3.1. Importancia política y estratégica

Desde el punto de vista político y estratégico el Acuerdo Marco cumple un papel importante de cohesión entre los países que integran la Alianza del Pacífico; su entrada en vigor posibilitará el aprovechamiento de las oportunidades derivadas de este proyecto de integración. Adicionalmente, se prevé el emprendimiento de la acción conjunta de proyección hacia la región del Asia-Pacífico, zona estratégica y prioritaria del relacionamiento externo de Colombia.

Los resultados en materia comercial, de acción conjunta y coordinada en la promoción de nuestras exportaciones y la atracción de inversiones, la cooperación iniciada para la investigación en cambio climático, la movilidad estudiantil y el movimiento de personas, entre otras temáticas que integran el catálogo de temas a profundizar, indican que esta es una Alianza integral.

Es preciso destacar que en la consolidación de este bloque debe tenerse en consideración la población que conforma la base y el objetivo de esta Alianza y en función de ella, se han identificado mayores compromisos, mayor celeridad y nuevos resultados. Para ello, con la Alianza del Pacífico se busca afrontar los desafíos que persisten para la interacción de esta población con el mundo: la conectividad, el aprovechamiento de las tecnologías de la información, la interconexión eléctrica, la protección ambiental.

3.2. Importancia económica y comercial

Los cuatro países que conforman el bloque (Colombia, Chile, México y Perú) representan cerca de 206 millones de habitantes (equivalente a la población de Brasil) y generan un Producto Interno Bruto (PIB) de USD 1,9 billones, equivalentes al 34% por ciento del total de América Latina, con un PIB por habitante cercano a los USD 13 mil.

En cuanto al desempleo e inflación, el promedio para el 2011 de los cuatro países fue de 7,7% y de 4,2%, respectivamente. La tasa de crecimiento del PIB en los cuatro países fue 5.8%. Lo anterior refleja no solo su estabilidad macroeconómica sino la capacidad y ampliación anual del mercado.

Cuadro Comparativo Indicadores Economicos

País	Población - Millones de Hab.	Superficie - Km2	PIB Corrientes - USD Miles de Millones	PIB Percapita - USD	Crecimiento PIB real 2011	Desempleo	Inflación	Exportaciones Mundo - USD Millones	Importaciones Mundo - USD Millones
Chile	17,2	755.839	243	16.172	6,5%	7,2%	4,4%	81.411	74.894
Colombia	46,0	1.141.748	328	10.248	5,9%	10,8%	3,7%	56.954	54.675
México	113,7	1.972.550	1.207	15.177	3,9%	5,2%	3,8%	349.567	350.856
Perú	29,4	1.285.215	168	10.000	6,9%	7,7%	4,7%	46.001	37.732
Total AP	206,3	5.155.352						533.933	518.157
Promedio			487	12.899	5,8%	7,7%	4,2%	133.483	129.539

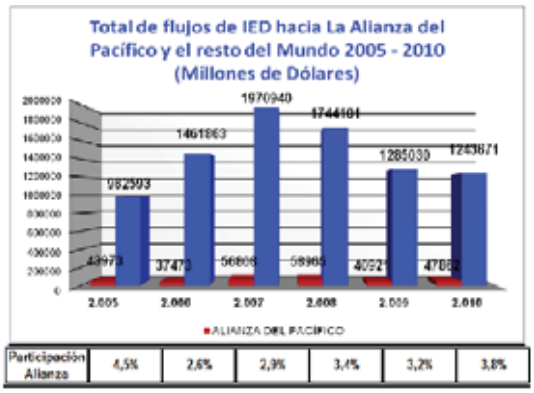
Fuente: MCIT-Perfiles OEE. Cifras 2011

Colombia, Chile, México y Perú generaron en 2011 la mitad del comercio exterior de la región: USD 534 mil millones en exportaciones y USD 518 mil millones en importaciones y son receptores de cerca de USD 48 mil millones en IED.

También son estos cuatro países las mayores economías del Arco del Pacífico Latinoamericano, representando alrededor del 88% del PIB sumado de las 11 economías. Alianza del Pacífico recibió en los últimos 5 años el 89% de la inversión que llegó a los 11 países del Arco.

Fuente: Unctad, World Investment Report 2011

No obstante, la participación de los países que integran el bloque de la Alianza del Pacífico en los flujos de inversión mundiales sigue siendo baja, en el 2010, la Alianza del Pacífico recibió el 4% de la inversión mundial.



Las proyecciones indican que los países miembros de la Alianza del Pacífico continúen con un crecimiento económico sostenido entre el 3,5% y 5%. Sin embargo, la gran cantidad de materia prima disponible en los países latinoamericanos ha beneficiado la producción y exportación de productos manufacturados en México y Chile, en particular las exportaciones chilenas hacia los países de Asia, las cuales alcanzaron el 50% del total de sus exportaciones en 2011[1]/.

A nivel intraalianza, las exportaciones de Colombia a los países de Alianza Pacífico (México, Perú y Chile), teniendo como referencia el año 2011, suman USD 4.127 millones y tuvieron un crecimiento promedio del 45% con respecto al año anterior. Por su lado, las importaciones de Colombia desde estos mismos países fueron USD 7.684 millones, creciendo en promedio 37%.

A nivel intraalianza, las inversiones recibidas en Colombia por parte de los países de Alianza Pacífico llegaron a USD 1.693 millones. Por su lado, las inversiones que ha hecho Colombia en estos mismos países fueron USD 1.972 millones.

El desarrollo del turismo es otro factor de interés en el marco de Alianza Pacífico. Los turistas colombianos que visitaron Perú, Chile y México en 2011 llegaron a 253 mil con un crecimiento del 26%. De otro lado, los turistas de la Alianza en Colombia suman 214 mil, con un crecimiento del 12%.

Comercio, inversión y turismo de Colombia con los países de la Alianza del Pacífico (Chile, México y Perú)	
Exportaciones de Colombia a países AP	USD 4.127 millones
Crecimiento promedio	45%
Importaciones de Colombia desde países AP	USD 7.684 millones
Crecimiento promedio	37%
IED acumulada de AP en Colombia	USD 1.693 millones
IED acumulada de Colombia en AP	USD 1.972 millones
Turistas colombianos en AP	USD 253 mil
Crecimiento promedio	26%
Turistas de AP en Colombia	USD 214 mil
Crecimiento promedio	12%

En consecuencia, el peso de los cuatro países que conforman la Alianza del Pacífico (Colombia, Chile, México y Perú) es significativo y su perfeccionamiento, envía una señal importante para América Latina en términos del convencimiento de que la integración regional y la apertura de mercados es el camino correcto para asegurar mayores volúmenes de inversión, mayor intercambio comercial y crecimiento económico sostenido y vigoroso.

4. Principales elementos del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico

El Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico es un tratado constitutivo de una organización internacional denominada "Alianza del Pacífico", define sus objetivos y las acciones a desarrollar para alcanzar tales objetivos, establece sus órganos de dirección y la naturaleza de los instrumentos que se aprueben al interior de la misma, permite la posibilidad de que haya Estados observadores, reglamenta la adhesión de nuevos Estados, dispone cómo se resolverán las controversias entre sus Estados miembros, reglamenta la manera como podrá enmendarse y establece reglas acerca de su entrada en vigencia y duración.

Así mismo, le establece a sus miembros como requisitos esenciales para la participación en ella, la vigencia del Estado de Derecho, la Democracia y el orden constitucional, la separación de los Poderes del Estado y la protección, promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El Acuerdo Marco define la Alianza del Pacífico como un área de integración regional, con los siguientes objetivos:

• Construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

• Impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las Partes, con miras a lograr un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes; y

• Convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis al Asia-Pacífico.

La Alianza cuenta con una agenda integral, determinada por los resultados ya alcanzados en materia comercial, de acción conjunta y coordinada entre las agencias de promoción de exportaciones y la atracción de inversiones, la cooperación para la investigación en cambio climático, la movilidad estudiantil y el movimiento de personas.

• El Acuerdo Marco establece las siguientes acciones mediante las cuales, entre otras, la Alianza buscará alcanzar sus objetivos:

• Liberalizar el intercambio comercial de bienes y servicios, con miras a consolidar una zona de libre comercio entre las Partes.

• Avanzar hacia la libre circulación de capitales y la promoción de las inversiones entre las Partes.

• Desarrollar acciones de facilitación del comercio y asuntos aduaneros.

• Promover la cooperación entre las autoridades migratorias y consulares y facilitar el movimiento de personas y el tránsito migratorio en el territorio de las Partes.

1/ *Centro de Estudios Latinoamericanos –CESLA; Economía Latinoamericana: Informes de Tendencias de Colombia, Chile, México y Perú a Mayo – Junio de 2012.*

• Coordinar la prevención y contención de la delincuencia organizada transnacional para fortalecer las instancias de seguridad pública y de procuración de justicia de las Partes; y

• Contribuir a la integración de las Partes mediante el desarrollo de mecanismos de cooperación e impulsar la Plataforma de Cooperación del Pacífico.

Igualmente, cabe destacar la institucionalidad de la Alianza del Pacífico prevista en el Acuerdo a través de:

• El establecimiento del Consejo de Ministros como órgano principal, integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros responsables de Comercio Exterior, con la función de adoptar las decisiones que desarrollen los objetivos y acciones específicas previstas en el Acuerdo Marco, así como, en las declaraciones presidenciales de la Alianza del Pacífico.

• La figura de la Presidencia Pro Témpore de la Alianza del Pacífico, la cual será ejercida sucesivamente por cada una de las Partes, en orden alfabético, por períodos anuales iniciados en enero.

• La definición de los criterios de adhesión, por parte de los Estados que así lo soliciten y que tengan vigente un Acuerdo de libre comercio con cada una de las Partes.

• La incorporación de la posibilidad de participación como Estado Observador de la Alianza del Pacífico y los requisitos para la misma.

El Acuerdo Marco es claro en establecer que este proceso de integración tendrá como base los Acuerdos económicos, comerciales y de integración vigentes entre las Partes a nivel bilateral, regional y multilateral. En este sentido, el Acuerdo Marco garantiza la permanencia y continuidad de los procesos de integración existentes, el avance y profundización de los nuevos acuerdos alcanzados en desarrollo de los distintos Acuerdos Comerciales internacionales vigentes.

La figura de los Estados Observadores evidencia que la Alianza del Pacífico es un proceso de integración abierto, que busca entre otros, alentar la integración de todo el pacífico latinoamericano. Panamá y Costa Rica acompañaron el proceso de constitución de la Alianza del Pacífico y aspiran convertirse en miembros.

La adhesión de nuevos miembros de la Alianza está sujeta a la vigencia de acuerdos comerciales entre ellos y sus actuales miembros. Costa Rica tiene acuerdos comerciales con Chile y México y está a la espera de la aprobación legislativa del acuerdo con Perú. De la misma manera, en la Declaración Conjunta de los Presidentes de Colombia y Costa Rica del 15 de junio de 2012, se estableció como prioridad comercial iniciar el proceso para la negociación de un Tratado de Libre Comercio entre los dos países, con miras a lograr un Acuerdo mutuamente satisfactorio para finales de 2012. Panamá tiene acuerdos de libre comercio con Chile y Perú y acuerdos de alcance parcial con Colombia y México. Actualmente negocia un acuerdo de libre comercio con Colombia.

Aun cuando no se hayan iniciado discusiones en torno al componente "externo" de la Alianza, países de la región Asia-Pacífico han manifestado su interés en la iniciativa, en los que Colombia es vista como un potencial interlocutor para este proceso y puede resultar conveniente liderar los acercamientos. La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático-ASEAN, ha planteado la posibilidad de establecer mecanismos de diálogo birregional. En este sentido, el Acuerdo Marco establece los parámetros para la incorporación de otros países de la región. Son importantes los avances alcanzados hasta el momento, que ya países del hemisferio y otros extrarregionales han demostrado su interés en un relacionamiento con la Alianza.

La Alianza del Pacífico fue constituida como un área de integración regional, con una estructura simple y eficiente. Sus órganos de dirección y funcionamiento no son permanentes. La dirección es ejercida por un Consejo de Ministros. La Secretaría es ejercida por cada país miembro por períodos anuales y no tiene sede ni personal. En ese sentido, la Alianza del Pacífico no requiere presupuesto para funcionar y por ende no se requieren aportes en dinero de sus miembros para tal fin ni están previstos como una obligación en el Acuerdo Marco.

El Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico sometido a la aprobación del Congreso, es un Acuerdo que consagra los principios rectores y objetivos del proceso de integración regional de la Alianza del Pacífico. Entre sus objetivos está construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Para la consecución de los objetivos de la Alianza del Pacífico, incluida la conformación del área de integración profunda, el Acuerdo Marco prevé que todo objetivo de la Alianza del Pacífico será desarrollado mediante las decisiones del Consejo de Ministros y los acuerdos adoptados por las Partes en el ámbito de la Alianza del Pacífico (artículo 6° del Acuerdo Marco). Tal como dispone el artículo 6° del Acuerdo Marco, las decisiones del Consejo de Ministros y los acuerdos que se adopten en el ámbito de la Alianza del Pacífico harán parte del ordenamiento jurídico de la Alianza del Pacífico.

Finalmente, Colombia es el país depositario de este Acuerdo. Conforme al Derecho Internacional Público, el depositario de un tratado tiene funciones notariales respecto del mismo. En ese sentido le corresponden el depósito y custodia de los textos originales del tratado, la expedición de copias certificadas del mismo, de recepción de firmas y verificación de poderes para suscribir el tratado por los representantes de otros Estados que eventualmente adhieran al tratado, y la comunicación de los actos, notificaciones y notas relativos al tratado.

5. Perspectivas y avances de la Alianza del Pacífico

Esta iniciativa constituye una de las estrategias de integración más innovadoras en las que participa Colombia, al tratarse de un proceso abierto y flexible, con metas claras, pragmáticas y coherentes con el modelo de desarrollo y la política exterior nacional.

Es previsible que con la entrada en vigor del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, se inicie una etapa de resultados que permitan en un plazo no mayor a un año, definir e implementar la estrategia de proyección en Asia-Pacífico, componente prioritario en la estrategia de relevancia internacional del país. Así mismo, es claro que en el marco de la Alianza del Pacífico podrá darse una profundización de la asociación estratégica con los demás socios, y con ello, fortalecer el papel de Colombia como articulador de procesos de integración y como impulsor de la estrategia de inserción conjunta en el escenario internacional.

A continuación se presenta, para bienes, servicios, inversión y movimiento de personas, el estado de situación de la integración en la región y algunas posibles vías por medio de las cuales podría complementar el nivel de integración ya alcanzado.

5.1. Bienes

El nivel de profundidad de las relaciones comerciales es alto, en la medida en que buena parte de los bienes ya está liberado o en proceso de estarlo, con algunas excepciones.

Colombia no otorga libre acceso arancelario a México en 373 subpartidas (sujetas a franjas, o excluidas, o excluidas pero aplica la PAR de la ALADI o sujetas a cupos o cronogramas por la reciente profundización:

○ Representan cerca de 5% del universo arancelario.

○ Registran USD 37 millones de importaciones bilaterales (0,6% del bilateral) (maíz duro es la mitad).

○ Registran USD 3.000 millones de importaciones totales de Colombia (6% del mundo) (trigo maíz duro, torta de soya representan la mitad).

○ Significan USD 8.800 millones de importaciones de México desde el mundo (principalmente espárragos, hortalizas cocidas, galletas).

Los productos que no tienen libre acceso para México son principalmente: carne de res y cerdo, avicultura, lácteos, verduras, banano, café, trigo, arroz, maíz, oleaginosas, azúcar, preparaciones alimenticias, algodón.

Por categoría se destacan en términos de importaciones bilaterales:

○ Excluidas: el maíz blanco duro y jarabes de azúcar.

○ Excluidas con PAR: extracto de malta, preparaciones de frutas, purés, pastas, complementos alimenticios.

○ Contingentes: grañones y sémola de trigo, aceites de soja refinados y bebidas no alcohólicas.

Por su lado, México no otorga libre acceso arancelario en 413 subpartidas sujetas a acceso parcial o excluidas del Acuerdo (3% del universo arancelario). Se trata principalmente de carne de res y cerdo, avicultura, lácteos, verduras, café, cereales, arroz, oleaginosas, azúcar, preparaciones alimenticias, cigarrillos, algodón.

Colombia no otorga libre acceso arancelario a Chile en 182 subpartidas, la mayoría sujetas a franjas. Solo aplica el componente variable.

○ Representan cerca de 2,4% del universo arancelario.

○ Registran USD 20 millones de importaciones bilaterales (2% del bilateral) (carne sin hueso, leche en polvo, aceite de nabo).

○ Registran USD 2.600 millones de importaciones totales de Colombia (5% del mundo) (trigo maíz duro, torta de soya representan la mitad).

○ Significan USD 2.300 millones de importaciones de Chile desde el mundo (mezclas de grasas, sacarosa, torta de soya, preparaciones forrajeras).

Los productos que no tienen libre acceso para Chile son principalmente: carne de cerdo, avicultura, lácteos, arroz, maíz, oleaginosas, azúcar.

Actualmente, las ofertas de los países individualmente consideradas ubican al menos el 92% de las subpartidas en canasta inmediata (México pasó de 86% a 92%, Chile pasó de 92% a 94%, Colombia se mantuvo en 94% y Perú en 99%).

La oferta actual de Colombia refleja en buena parte las condiciones de acceso que actualmente están vigentes a nivel bilateral con los Acuerdos vigentes.

En campos diferentes a la desgravación arancelaria, y que complementan un efectivo acceso a los mercados más allá de los aranceles, los avances podrían darse en:

• Acumulación extendida de origen entre los países de la iniciativa con miras a exportar hacia terceros países, alcanzando mayor integración entre los sectores productivos de los países participantes, generando encadenamientos productivos por sectores, con el fin de mejorar la competitividad a partir de mejores condiciones de abastecimiento. Para el efecto se deben definir las condiciones de calificación, certificación y verificación del origen.

• Facilitación del comercio y administración aduanera que permitan el ágil despacho de las mercancías, el intercambio de información, la cooperación entre las aduanas, la automatización aduanera, etc.

• Evitar que las medidas sanitarias y las normas técnicas se conviertan en barreras injustificadas al comercio bilateral. Para el efecto, es deseable desarrollar principios de transparencia y equivalencia, entre otros.

5.2. Servicios e inversiones

Los flujos de inversión y el comercio de servicios son aspectos determinantes en la consolidación de la integración profunda que persigue la Alianza del Pacífico.

Facilitar y promover el comercio de servicios entre los países de la Alianza del Pacífico es un paso significativo para lograr el aprovechamiento conjunto en el mercado mundial del comercio de servicios. Este sector es el que presenta mayores niveles de crecimiento a nivel mundial, siendo un generador de empleo por excelencia para nuestras economías.

De esta manera el grupo de trabajo de Servicios y Capitales ha avanzado en varias iniciativas enfocadas en la facilitación y promoción de la inversión y de la prestación de los servicios en la región.

Los avances en materia de inversión y servicios se han dado los siguientes aspectos:

• Culminación de la negociación de un capítulo de comercio electrónico. Este texto, refleja el interés de los países de la Alianza en fortalecer, facilitar y promover el uso de este tipo de comercio, justificado por las visibles oportunidades que genera el aumento del uso de las tecnologías de la información para comercializar bienes y servicios. Para ello, se establecen compromisos como: la eliminación de derechos aduaneros para los productos digitales, mecanismos de transparencia, la necesidad de adoptar medidas que brinden confianza a los consumidores del comercio electrónico para fomentar su uso.

• Memorando de Entendimiento por el cual se conforma el Comité Conjunto Mixto de Servicios e Inversión, el cual tiene como objetivo mejorar el clima de inversión y del comercio de servicios, a través de intercambio de información, promoción y cooperación sobre temas relacionados y la identificación y eliminación de barreras a la inversión y al comercio de servicios en los países de la Alianza del Pacífico.

• Adicionalmente, se estudia la posibilidad de actualizar los Acuerdos internacionales de inversión vigentes entre los países de la Alianza con compromisos que incluyen cláusulas de última generación.

• Integración de las Bolsas de Valores: Es uno de los temas priorizados en la Declaración Presidencial de Lima de abril de 2011. Con ello, los cuatro países de la Alianza se han comprometido a privilegiar la integración como un instrumento efectivo para mejorar el desarrollo económico y social de nuestros países, promover las capacidades de emprendimiento y avanzar hacia un espacio amplio que resulte más atractivo para las inversiones y el comercio de bienes y servicios, de manera que proyecte a nuestros países con mayor competitividad.

En diciembre de 2011, con ocasión de la reunión presidencial de la Alianza del Pacífico llevada a cabo en Mérida, México, los Presidentes de las bolsas de valores de los países de la Alianza suscribieron un Acuerdo de intención el cual tiene por objeto evaluar la viabilidad jurídica, técnica, operativa y financiera de integrar las cuatro bolsas de valores.

La iniciativa de integración en las bolsas en el marco de la Alianza del Pacífico parte de los avances alcanzados en el Mercado Integrado Latino Americano (MILA) que abarca los mercados de bolsas de valores en Chile, Colombia y Perú. En 2011 el volumen total negociado en los mercados del MILA es cercano a los USD 46 millones. La mayor participación la tiene la Bolsa de Comercio de Santiago con un 48% del total negociado (USD 22 mil millones), seguido por Bolsa de Valores de Colombia con el 42% (USD 18 mil millones) y por la Bolsa de Valores de Lima con un 12% (USD 6 mil millones).

Con la integración de los mercados de valores de los cuatros países en el marco de la Alianza del Pacífico, se espera que el volumen de estas transacciones y el número de empresas listadas aumente considerablemente ofreciendo un mejor y más óptimo acceso a un mercado de valores más amplio, pues la bolsa de valores de México que actualmente no forma parte del MILA, constituye el segundo mercado más grande en América Latina después de la bolsa de Brasil.

5.3. Movimiento de personas

Se prevén medidas que faciliten el movimiento de visitantes de negocios y otras calidades migratorias como profesionales, técnicos, comerciantes e inversionistas, que incluyan supresión de visas, facilitación migratoria e implementación de proyectos que agilicen los flujos migratorios en los aeropuertos.

Los avances adicionales en esta área podrían darse en:

• El desplazamiento de personas sin pasaporte, el cual existe con Perú como compromiso de la CAN, podría evaluarse su viabilidad con el resto de países.

• El fortalecimiento en la cooperación e intercambio de información entre autoridades competentes de cada país de la Alianza en temas relacionados con flujos migratorios y seguridad en las fronteras.

• El desarrollo de estrategias de facilitación consular.

5.4. Cooperación

El pasado 29 de agosto, los Ministros responsables del turismo en México, Colombia, Chile y Perú firmaron un Acuerdo de cooperación en materia de turismo. Lo anterior, teniendo presente la importancia del turismo como factor determinante para el desarrollo económico de nuestros países y conscientes de la importancia de propiciar ventajas recíprocas para beneficio de nuestros respectivos sectores turísticos.

Este Acuerdo tiene como objetivo fortalecer y desarrollar las relaciones de cooperación en el sector turismo, sobre bases de igualdad, beneficio mutuo y cumplimiento de su respectiva legislación nacional. Básicamente, el Acuerdo prevé iniciativas de promoción turística con el fin de incrementar los flujos entre los Participantes, con énfasis en turismo de aventura y naturaleza; turismo deportivo, turismo de sol y playa, turismo de cultura y turismo organizado para grupos; turismo de eventos y convenciones. El Acuerdo entrará en vigor a partir de la fecha de su firma y tendrá una vigencia de 3 años, prorrogable automáticamente por periodos de igual duración.

En el año 2011, el número de colombianos que visitaron los países de la Alianza fue 253 mil (53 mil a Chile, 102 mil a México y 98 mil a Perú). A Colombia ingresaron 211 mil turistas provenientes de la Alianza (79 mil de México, 56 mil de Chile y 76 mil Perú).

De otro lado, se trabaja en la implementación de la plataforma de movilidad estudiantil y académica, a partir del año académico 2013. Se aprobó el reglamento y se implementará el Acuerdo de los Presidentes de otorgar 100 becas anuales por país. Este proceso se hará con la flexibilidad necesaria respetando las regulaciones académicas de cada país. La primera convocatoria será de 50 becas por país, pudiendo empezar las convocatorias el segundo semestre de este año y culminar la implementación de las primeras 100 becas en diciembre del 2013, correspondiendo 75 becas a pregrado y 25 a doctorado y movilidad académica de profesores.

También se está trabajando en la concertación del proyecto: "Sinergia entre los países de la Alianza Pacífico para el mejoramiento de la Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas", que busca generar procesos de cooperación para el fortalecimiento de la institucionalidad y la gestión para mejorar la competitividad y la innovación entre los países de "Alianza del Pacífico".

El proyecto está compuesto por las siguientes actividades:

1. Instrumentos y mecanismos para mejorar la competitividad empresarial para potenciar el acceso al mercado interno y externo de las Mipyme de los Países de la Alianza. (Perú-Colombia).

2. Instrumentos de desarrollo empresarial. (México).

3. Sistemas de monitoreo y evaluación de impacto de programas y proyectos Mipyme. (Chile).

4. Construcción de una red de conocimiento y sistematización de las experiencias en mejora de la competitividad de las Mipyme de la Alianza del Pacífico. (Grupo Técnico de Cooperación AP).

6. Consideraciones finales

Resulta de la mayor importancia avanzar decididamente en la integración regional y por ello hay que continuar haciendo esfuerzos por desarrollar los mandatos recibidos de los Presidentes.

La Alianza del Pacífico es un proyecto de integración entre cuatro países latinoamericanos, Colombia, México, Chile y Perú, con miras a construir un área de integración profunda para la circulación de bienes, servicios, capitales y personas y convertirse en una plataforma política, económica y comercial y de proyección al mundo, con especial énfasis al Asia Pacífico.

El Acuerdo Marco concreta y posibilita el nacimiento de un instrumento de integración comercial que vincula países de América Latina, lo cual debe ser visto esencialmente como una oportunidad histórica para propiciar el desarrollo descentralizado de nuestros países a través de la generación de economías regionales en las áreas de influencia de los ejes de integración y desarrollo.

El Acuerdo Marco resulta necesario para darle aplicación integral a los parámetros, arquitectura institucional y reglas que regirán el proceso de articulación política, económica y de cooperación entre Chile, Colombia, México y Perú en el marco de la Alianza del Pacífico.

La Alianza de ninguna forma remplaza sino que complementa e impulsa estas otras iniciativas que apuntan a la creación de espacios de integración. Este es un proceso abierto a la participación de aquellos países de la región que compartan la voluntad de alcanzar las metas.

Con todas las negociaciones comerciales, de inversión y de integración con otras economías en las que Colombia avanza, se busca incrementar su presencia comercial en el mundo, de manera que a mayor desarrollo económico por la vía de los negocios y la inversión se puede impulsar el empleo.

El peso de los cuatro países que conforman la Alianza del Pacífico (Colombia, Chile, México y Perú) es significativo y su perfeccionamiento envía una señal importante para América Latina. Sin duda, este nuevo bloque significa un enorme avance en la integración económica de América Latina, y es la oportunidad para concretar el potencial comercial de estas economías.

En la medida en que se logre una integración verdadera será posible posicionar a los países de la Alianza del Pacífico como un destino atractivo de la inversión mundial y aunar esfuerzos en la búsqueda del Asia Pacífico.

Si bien es cierto que en el campo del comercio de bienes, la integración está bastante avanzada, hay que continuar profundizando los Acuerdos y relaciones existentes en servicios e inversión entre los países. Asimismo, los cuatro países deben trabajar en la maximización de los beneficios de la inversión extranjera y del comercio internacional de servicios en la región para un mejor crecimiento y desarrollo económico.

Esta Alianza tiene futuro y es el intento de integración más sensato, uniforme y con mejores prospectos de avanzar en la región. Obviamente hay obstáculos que deben superarse pero los beneficios ya se hacen sentir con la eliminación de visas para viajar entre los países miembros y toda la normatividad alrededor de aduanas, aranceles y cooperación tecnológica y de seguridad que se viene adelantando. Los latinoamericanos podemos estar presenciando el nacimiento de la primera comunidad de naciones que tiene objetivos comunes, economías comunes y sobre todo, intereses comunes.

Por las consideraciones antes expuestas me permito presentar a consideración de la Comisión Segunda del Senado de la República, la siguiente

PROPOSICIÓN

Dese primer debate ante la Comisión Segunda del Senado de la República al **Proyecto de ley número 118 de 2012 Senado,** *por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico" entre la República de Colombia, la República de Chile, los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú,* firmado en la ciudad de Antofagasta, Chile, el seis de junio de 2012, con base en el texto publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 625 del 19 de septiembre de 2012.

Cordialmente,

Roy Leonardo Barrera Montealegre, Guillermo García Realpe, Édgar Espíndola Niño, honorables Senadores de la República.

ANEXO

ESTADO DE LAS RELACIONES ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO

Estado de la relación bilateral con México

Exportaciones

En 2011 las exportaciones colombianas hacia México registraron un crecimiento del 11%, pasan-

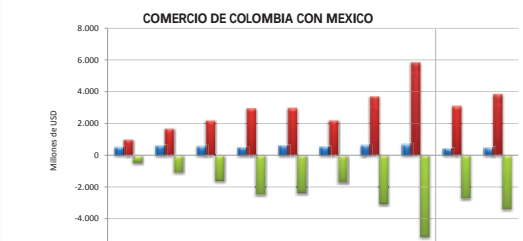
do de USD 638 millones a USD 705 millones. En el periodo enero - julio de 2012 las exportaciones llegaron a USD 464 millones, creciendo 14% respecto al mismo periodo del año anterior.

Importaciones

En 2011 las importaciones colombianas desde México registraron un incremento del 58%, pasando de USD 3.694 millones a USD 5.849 millones. En el periodo enero - julio de 2012 las importaciones llegaron a USD 3.885 millones, creciendo 24% respecto al mismo periodo del año anterior.

Balanza comercial

En los últimos cuatro años la balanza comercial ha presentado una tendencia negativa, siendo deficitaria para Colombia. En 2011 se presentó un déficit de USD 5.144 millones. En el periodo enero - julio de 2012 la balanza comercial es negativa para Colombia en USD 3.391 millones, siendo igualmente negativa en USD 2.708 en el mismo periodo del año anterior.



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	En-Jul 2011	Ene-Jul 2012
Exportaciones FOB	526	611	582	495	617	536	638	705	406	464
Importaciones FOB	990	1.683	2.197	2.947	2.986	2.199	3.694	5.849	3.114	3.855
Balanza Comercial	-464	-1.072	-1.616	-2.452	-2.369	-1.663	-3.056	-5.144	-2.708	-3.391

Fuentes: Base de datos DIAN-DANE, elaboró DIE-

Inversión Extranjera Directa (IED)

En 2011 el flujo de IED de México en Colombia fue de USD 80 millones. Entre 2003 y 2008 la IED creció de manera representativa, pasando de USD 19 millones a USD 412 millones.

El acumulado de IED de México en Colombia entre los años 1994 y 2008 alcanza USD 2.051 millones. Para el 2011 registró un acumulado de USD 861 millones. En cuanto a los sectores que recibieron más IED durante los últimos seis años se destacan inmobiliario (53%) y transporte (41%). A primer trimestre de 2012 se registra inversión por USD 29 millones y un acumulado de inversión de USD 890 millones desde 1994.

FLUJO NETO DE INVERSION MEXICO EN COLOMBIA (US$ Millones)

PAIS/AÑO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 p/	2010 p/	2011p	2012p I Trim.
México	19,0	16,4	1.062,8	31,4	340,4	411,8	-647,2	-423,5	80,3	28,9
Stock (desde 1994)	188,5	204,9	1.267,7	1.299,2	1.639,6	2.051,3	1.404,1	780,6	860,9	889,7
IED Mundo en Colombia	1.198,2	1.966,6	8.139,8	3.174,4	3.744,6	4.890,7	2.598,1	1.031,7	4.531,7	1.208,2
Total IED Mundo en Colombia	1.720,5	3.015,6	10.252,0	6.656,0	9.048,7	10.639,6	7.137,2	6.745,6	13.297,5	3.656,5

Fuente: Banco de la República. Elaboró DIE-RP
*No incluye Inversion en petróleo, ni Reinversión de Utilidades, p/preliminar. p/provisional

Se destaca el importante valor de IED que realizó Colombia en México en el año 2011, el cual llegó a USD 1.620 millones.

FLUJO NETO DE INVERSION COLOMBIA EN MEXICO (US$ Millones)

PAIS/AÑO	2003	2004	2005	2006	2007	2008 Pr	2009 Pr	2010 Pr	2011Pr	2012p I Trim.
Mexico	3,9	3,8	4,7	13,7	67,3	181,4	98,0	-4,9	1.453,6	No inform.
Stock (desde 1994)	32,5	36,3	41,0	54,6	121,9	303,3	401,3	396,4	1.850,0	No inform.
Total IED Colombia en Mundo	937,7	142,4	4.662,0	1.098,3	912,8	2.254,0	3.088,2	6.503,7	7.850,5	No inform.

Fuente: Banco de la República p/preliminar. Elaboró DIE

Turismo

En el año 2002 ingresaron unos 25 mil turistas mexicanos a nuestro país, cifra que creció sostenidamente hasta los aproximadamente 78 mil en el 2011. Actualmente, los turistas provenientes de México representan el 5% del total de turistas que visitan Colombia. De otro lado, los turistas colombianos que han ido a México pasaron de 26 mil a casi 102 mil.

Entre los meses de enero y junio de 2012 se registra el ingreso de 36.270 mexicanos a Colombia y de 61.254 colombianos a México.

MEXICO-INGRESO Y SALIDA DE TURISTAS

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Ene-Jun 2012
Mexicanos en Colombia	25.092	26.986	34.016	42.577	52.036	60.340	59.084	57.474	67.818	78.827	36.270
Colombianos en Méxco	25.973	23.576	28.023	29.126	32.933	53.564	53.710	52.661	79.986	102.477	61.254

Fuente: DAS. Elaboró DIE-RP

La realidad comercial bilateral está explicada por razones de tipo estructural. En primer lugar, el tamaño de las economías es diferente. En 2010 el PIB de México ascendía a USD 1,034 millones representando 3,6 veces el de Colombia. No obstante, esa diferencia relativa ha disminuido desde que se firmó el Tratado en 1994, año en que el PIB de México era más de cinco veces el de Colombia (USD 513.300 millones frente a USD 97.400 millones).

También es muy diferente la participación de México y Colombia en el comercio mundial. En 2009, México figuraba en el puesto 15 y 16 entre los principales exportadores e importadores de mundo. En cuanto a Colombia, ocupaba el lugar 57 y 54 entre los principales exportadores e importadores. El tamaño de las economías y el acceso a terceros mercados generan ventajas competitivas a México en aquellos sectores con claras economías de escala. Esta disminuye a medida en que va avanzando la internacionalización de la economía colombiana.

A pesar del importante crecimiento y diversificación en el comercio de bienes entre los dos países, su composición general no ha variado mucho. Los principales productos exportados por Colombia a México en el año 2011 fueron: azúcar de caña, copolímeros de propileno, preparaciones de belleza, neumáticos, medicamentos, libros, folletos e impresos, café soluble y sostenes. Los principales productos importados por Colombia de ese país en ese mismo año fueron: tractocamiones, automóviles, televisores, teléfonos celulares, camiones, computadores y politereftalato de etileno.

Sin embargo, esta realidad de la relación comercial bilateral no se explica en el marco de Alianza del Pacífico. Al contrario, acciones que se tomen en desarrollo de la Alianza del Pacífico podrían tener un efecto positivo en las exportaciones colombianas.

Debe aclararse que la Alianza de ninguna forma se enfoca solo en el desmonte de aranceles, que de hecho ya a nivel bilateral el nivel de profundidad es muy alto. Por el contrario, busca complementar los acuerdos bilaterales existentes entre los países con el fin de obtener no solo la libre circulación de los pocos bienes que aún no tienen libre acceso sino también, y más importante, de servicios, capitales y personas.

Por lo anterior, en esta negociación se han incorporado disciplinas que pueden afectar el comercio entre los países miembros, como son los temas relacionados con medidas sanitarias y fitosanitarias, reglas de origen, facilitación y cooperación aduanera.

Otra dimensión muy importante de la integración, que con las disciplinas de los tratados como este se prioriza, es el aumentar las oportunidades de inversión dando garantías y certeza jurídica a los agentes

económicos. Muchos sectores de la economía colombiana como el inmobiliario, los servicios de transporte y telecomunicaciones además del manufacturero han recibido importantes inversiones mexicanas. Durante este período han ingresado a Colombia importantes empresas de capital de ese país como Marítima Mexicana (Granportuaria), Mabe, Mexalite, Coca-Cola Femsa, Cemex, Bimbo, Mexichem, Cinépolis, Grupo Vitro, Comcel y Telmex.

La Alianza del Pacífico busca posicionar esta área de integración como un destino atractivo para la inversión y el comercio de servicios entre los países miembros y entre estos con el resto del mundo.

En cuanto a la libre movilidad de personas de negocios y facilitación para el tránsito migratorio, incluyendo la cooperación entre autoridades migratorias y consulares, la Alianza del Pacífico ya cuenta con la supresión de visas por parte de México y se trabaja en esquema de cooperación e intercambio de información sobre flujos migratorios para detectar a tiempo problemas asociados con la seguridad en las fronteras.

En este contexto, se requiere una visión integral del Acuerdo y sus beneficios para contrarrestar la visión parcial de un balance puramente comercial. Es necesario tener en cuenta las similitudes en principios y políticas de gobierno de los dos países y la visión compartida de la importancia de la internacionalización y la inserción efectiva en la economía mundial, la agenda de integración debe seguir avanzando tanto a nivel bilateral como regional.

Estado de la relación bilateral con Chile

Exportaciones

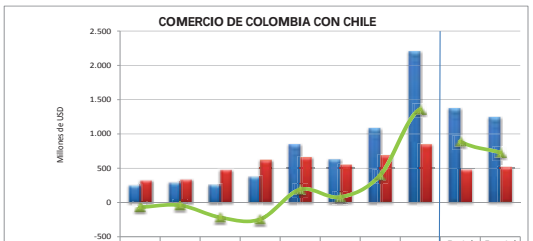
En 2011 las exportaciones colombianas hacia Chile registraron un crecimiento del 103%, pasando de USD 1.086 millones a USD 2.205 millones. En el periodo enero - julio de 2012 las exportaciones llegaron a USD 1.246 millones, decreciendo 9% respecto al mismo periodo del año anterior.

Importaciones

En 2011 las importaciones colombianas desde Chile registraron un incremento del 23%, pasando de USD 688 millones a USD 847 millones. En el periodo enero - julio de 2012 las importaciones llegaron a USD 291 millones, creciendo 7% respecto al mismo periodo del año anterior.

Balanza comercial

En los últimos cuatro años (2008 – 2011) se ha revertido la balanza comercial, con lo cual ahora es superavitaria para Colombia. En el año 2011 llegó a USD 1.358 millones. En el periodo enero - julio de 2012 la balanza comercial es positiva para Colombia en USD 729 millones, siendo USD 891 millones en el mismo periodo del año anterior.



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	En-Jul 2011	Ene-Jul 2012
Exportaciones FOB	255	296	259	376	849	627	1.086	2.205	1.374	1.246
Importaciones FOB	324	338	477	621	659	549	688	847	483	517
Balanza Comercial	-69	-42	-218	-246	190	78	398	1.358	891	729

Fuentes: Base de datos DIAN-DANE, elaboró DIE-

Inversión Extranjera Directa (IED)

La IED de Chile en Colombia durante el año 2011 fue de USD 583 millones, la cifra más alta en los últimos años. Con este registro el acumulado llega a los USD 1.097 millones. A primer trimestre de 2012 se registra inversión por USD 368 millones y un acumulado de inversión de USD 1.465 millones desde 1994.

FLUJO NETO DE INVERSION CHILE EN COLOMBIA (US$ Millones)

PAIS/AÑO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 p/	2010 p/	2011p	2012p I Trim.
Chile	0,7	0,7	6,3	2,2	45,7	44,8	53,7	20,0	583,0	367,7
Stock (desde 1994)	340,6	341,2	347,6	349,8	395,5	440,3	494,1	514,0	1.097,0	1.464,8
IED Mundo en Colombia*	1.198,2	1.966,6	8.139,8	3.174,4	3.744,8	4.890,7	2.598,1	1.031,7	4.531,7	1.208,2
Total IED Mundo en Colombia	1.720,5	3.015,6	10.252,0	6.656,0	9.048,7	10.619,6	7.137,2	6.746,6	12.297,5	3.656,5

Fuente: Banco de la República. Elaboró DIE-RP
*No incluye Inversion en petróleo, ni Reinversión de Utilidades, p/preliminar, p/provisional

Por su parte, Colombia también realizó el mayor valor de inversión en Chile en el año 2011 al registrar USD 1.229 millones, para llegar a un acumulado de USD 1.618 millones.

FLUJO NETO DE INVERSION COLOMBIA EN CHILE (US$ Millones)

PAIS/AÑO	2003	2004	2005	2006	2007	2008 Pr	2009 Pr	2010 Pr	2011Pr	2012p I Trim.
Chile	0,9	0,9	23,1	2,4	24,8	18,0	8,6	282,0	1.229,2	No inform.
Stock (desde 1994)	29,4	30,3	53,4	55,8	80,6	98,6	107,3	389,3	1.618,4	No inform.
Total IED Colombia en Mundo	937,7	142,4	4.662,0	1.098,3	912,8	2.254,0	3.088,2	6.503,7	7.950,5	No inform.

Fuente: Banco de la República p/preliminar. Elaboró DIE

Turismo

En el año 2011 ingresaron 56 mil turistas chilenos a Colombia. Actualmente, los turistas provenientes de Chile representan cerca del 3,5% del total de turistas que visitan Colombia (1.582.118). Para el mismo periodo, poco más de 53 mil colombianos visitaron Chile.

Entre los meses de enero y junio de 2012 se registra el ingreso de 36.126 chilenos a Colombia y de 32.685 colombianos a Chile.

CHILE - INGRESO Y SALIDA DE TURISTAS

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Ene-Jun 2012
Chilenos en Colombia	9.782	9.858	13.289	19.089	23.765	29.371	29.704	36.188	45.379	56.089	36.126
Colombianos en Chile	10.758	10.663	13.741	16.984	22.708	30.818	31.175	33.412	39.964	53.354	32.685

Fuente: DAS. Elaboró DIE-RP

Estado de la relación bilateral con Perú

Exportaciones

En 2011 las exportaciones colombianas hacia Perú registraron un crecimiento del 23%, pasando de USD 1.132 millones a USD 1.397 millones. En el periodo enero - julio de 2012 las exportaciones llegaron a USD 871 millones, creciendo un 14% respecto al mismo periodo del año anterior.

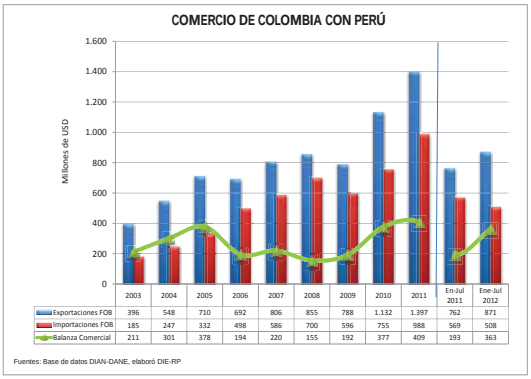
Importaciones

En 2011 las importaciones colombianas desde Perú registraron un incremento del 31%, pasando de USD 755 millones a USD 988 millones. En el periodo enero - julio de 2012 las importaciones llegaron a USD 508 millones, cayendo 11%, respecto al mismo periodo del año anterior.

Balanza comercial

En los últimos tres años (2009-2011) la balanza comercial ha presentado una tendencia positiva

creciente. En 2011 se presentó un superávit de USD 409 millones. En el periodo enero - julio de 2012 la balanza comercial es positiva para Colombia en USD 363 millones, siendo USD 193 millones en el mismo periodo del año anterior.



	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	En-Jul 2011	Ene-Jul 2012
Exportaciones FOB	396	548	710	692	806	855	788	1.132	1.397	762	871
Importaciones FOB	185	247	332	498	586	700	596	755	988	569	508
Balanza Comercial	211	301	378	194	220	155	192	377	409	193	363

Fuentes: Base de datos DIAN-DANE, elaboró DIE-RP

Inversión Extranjera Directa (IED)

La IED de Perú en Colombia durante el año 2011 registró USD 19 millones, la cifra más alta en los últimos años, siendo incluso 79% mayor al registro del 2010 cuando alcanzó los USD 11 millones. Con este registro, el acumulado llegó a los USD 134 millones. A primer trimestre de 2012 se registra inversión por USD 5 millones y un acumulado de USD 139 millones.

FLUJO NETO DE INVERSION PERÚ EN COLOMBIA (US$ Millones)

PAIS/AÑO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 p/	2010 p/	2011p	2012p I Trim
Perú	7,3	6,3	7,8	2,0	13,2	16,0	14,7	10,7	19,1	5,5
Stock (desde 1994)	44,0	50,3	58,1	60,1	73,3	89,3	104,0	114,7	133,8	139,2
IED Mundo en Colombia*	1.198,2	1.966,6	8.139,8	3.174,4	3.744,8	4.990,7	2.598,1	1.031,7	4.531,7	1.268,2
Total IED Mundo en Colombia	1.720,5	3.015,6	10.252,0	6.656,0	9.048,7	10.619,6	7.137,2	6.746,6	13.297,5	3.664,5

Fuente: Banco de la República. Elaboró DIE-RP
*No incluye inversion en petróleo, ni Reinversión de Utilidades, p/preliminar. p/provisional

Por su parte, Colombia también realizó el mayor valor de inversión en Perú en el año 2011 al registrar USD 721 millones. Dicho valor es 135% mayor al registrado en el 2010 (USD 307 millones). El acumulado al 2011 alcanzó los USD 1.909 millones.

FLUJO NETO DE INVERSION COLOMBIA EN EL PERÚ (US$ Millones)

PAIS/AÑO	2003	2004	2005	2006	2007	2008 Pr	2009 Pr	2010 Pr	2011Pr	2012p I Trim
Perú	553,6	21,2	4,9	10,4	-364,3	-46,0	62,8	307,2	721,2	No inform.
Stock (desde 1994)	1.191,4	1.212,6	1.217,5	1.227,9	863,6	817,6	880,4	1.187,6	1.908,9	No inform.
Total IED Colombia en Mundo	937,7	142,4	4.662,0	1.098,3	912,8	2.254,0	3.088,2	6.503,7	7.850,5	No inform.

Fuente: Banco de la República p/preliminar. Elaboró DIE-RP

Turismo

En el año 2011 ingresaron cerca de 77 mil turistas peruanos a Colombia. Actualmente, los turistas provenientes de Perú representan el 5% del total que visitan Colombia (1.582.118). Para el mismo periodo, 97 mil colombianos visitaron Perú.

Entre los meses enero y junio de 2012 se registró el ingreso de 40.345 peruanos a Colombia y de 52.572 colombianos a Perú.

PERU - INGRESO Y SALIDA DE TURISTAS

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Ene-Jun 2012
Peruanos en Colombia	25.732	36.654	44.486	47.706	58.332	66.283	77.733	79.275	77.529	40.345
Colombianos en Peru	23.459	34.344	40.730	52.973	49.192	58.090	72.281	84.235	97.552	52.572

Fuente: DAS. Elaboró DIE-RP

En cuanto a la agenda regional, resalta la Alianza del Pacífico donde los Presidentes de Chile, Colombia, Perú y México han acordado avanzar gradualmente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Este ambicioso objetivo es realista y alcanzable teniendo en cuenta los muy importantes logros en materia de integración y apertura comercial que se han alcanzado entre los cuatro países.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE ANTE LA COMISIÓN SEGUNDA DE SENADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico" suscrito en Paranal, Antofagasta, República de Chile, el 6 de junio de 2012"

El Congreso de la República

Visto el texto del "*Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico" entre la República de Colombia, la República de Chile, los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú,* firmado en la ciudad de Antofagasta, Chile, el seis de junio de dos mil doce.

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia fiel y completa en castellano del Acuerdo Marco, el cual consta de nueve (9) folios, certificada por la Directora de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, documento que reposa en los archivos de ese Ministerio).

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el *"Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico" entre la República de Colombia, la República de Chile, los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú,* firmado en la ciudad de Antofagasta, Chile, el seis de junio de dos mil doce.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el *"Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico" entre la República de Colombia, la República de Chile, los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú,* firmado en la ciudad de Antofagasta, Chile, el seis de junio de dos mil doce, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Roy Leonardo Barreras Montealegre, Guillermo García Realpe, Édgar Espíndola Niño, honorables Senadores de la República.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 161 DE 2012 SENADO, 041 DE 2012 CÁMARA

por la cual se crea la Estampilla Pro Desarrollo de la Institución Universitaria de Envigado (IUE) y se dictan otras disposiciones.

Doctor

ROY BARRERAS MONTEALEGRE

Presidente

Senado de la República

Ciudad.

En cumplimiento a lo ordenado por su señoría, y dentro de los términos legales, me permito rendir ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 161 de 2012 Senado, 041 de 2012 Cámara,** *por la cual se crea la Estampilla Pro Desarrollo*

de la Institución Universitaria de Envigado (IUE) y se dictan otras disposiciones, bajo los siguientes criterios.

El citado proyecto fue presentado a consideración del Congreso, Cámara de Representantes, doctores Germán Blanco Álvarez y José Ignacio Mesa Betancour y por el suscrito Senador.

A través de este proyecto de ley se busca autorizar la creación de una contribución parafiscal, denominada estampilla "por la cual se crea la Estampilla Pro Desarrollo de la Institución Universitaria de Envigado (IUE) y se dictan otras disposiciones", por un valor de cien mil millones (100.000.000.000) de pesos, los cuales se utilizarán para financiar el plan desarrollo físico, académico, investigativo, de extensión, proyección social y de bienestar académico de dicha institución, necesario para la ampliación de la oferta institucional mejorando la calidad de los programas ofrecidos por esta Institución al servicio de los habitantes de la región y de regiones circunvecinas.

Con esta iniciativa se revela una filosofía humanista orientada a hacer posible la existencia de una tensión constante y realizable entre fines y potencialidades, en este caso la educación es un proceso que copa todos los espacios y ambientes de la sociedad permitiéndole al educando la apropiación critica de los saberes, competencias, actitudes y destrezas necesarias para la vida personal y social, lo que hace necesario orientar la tarea educativa hacia el desarrollo integral del ser humano, de hecho, dícese que la educación es un proceso propicio que puede nutrir el crecimiento y desenvolvimiento de los pueblos, e incluso elevar sus aspiraciones dentro del competitivo mundo moderno.

Es preciso tomar en cuenta que la educación como medio para el desarrollo se apoya en principios que dan una dirección más precisa con respecto a un fin primordial del proceso. "El desarrollo como mecanismo ideal para la superación".

Esta iniciativa está amparada en lo establecido en los artículos 67, 68, 69 y 366 de la Constitución Política, que regulan o que establecen la educación como un derecho que tiene toda persona para cumplir fines sociales, vigilado y controlado e inspeccionado por parte del Estado y así garantizar su calidad y cubrimiento.

Igualmente lo regulan los artículos 4° de la Ley 115 de 1994, la Ley 225 de 1995.

Esta Institución fue creada en el año 1992 cuando se consolida la creación de la corporación universitaria de Envigado, que en fecha 6 de febrero de 1995 el Icfes oficializa la creación de la institución universitaria de Envigado.

Hoy esta institución cuenta con su sede principal en el barrio San José, sector Rosellón, con facultades de ingenierías, facultad de ciencias empresariales, facultad de derecho y ciencias políticas, como también facultades de ciencias sociales, donde salen egresados para prestar un servicio al pueblo antioqueño y a Colombia en general.

Con los recursos provenientes de la ley, se pretende proporcionar a la Institución ingresos suficientes para permitirle participar como protagonista de un verdadero salto educativo a nivel superior universitario. A cambio la universidad se compromete a utilizar los recursos que obtenga por este concepto en instrumentos que permita renovar la planta física permitiendo el crecimiento de la infraestructura de esa institución académica, como también para la compra de computadores de última tecnología, interconexión de las redes de información, como también la adquisición de una biblioteca virtual de amplia cobertura al servicio no solo de los estudiantes si no de la comunidad en general, igualmente para proyectar y mejorar la investigación académica en las diferentes carreras que ofrece.

PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, solicito a los honorables Senadores dar segundo debate al **Proyecto de ley número 161 de 2012 Senado, 041 de 2012 Cámara,** *por la cual se crea la Estampilla Pro Desarrollo de la Institución Universitaria de Envigado (IUE) y se dictan otras disposiciones*, con el texto propuesto adjunto.

Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Créase la estampilla Pro Desarrollo Institución Universitaria de Envigado (IUE).

Artículo 2°. Autorízase a la asamblea departamental de Antioquia, para que ordene la emisión de la Estampilla "Pro Desarrollo Institución Universitaria de Envigado (IUE)".

Artículo 3°. El valor correspondiente al recaudo por concepto de lo establecido en el artículo 1° de la presente ley, se distribuirá y destinará para financiar el desarrollo de todas las actividades físicas, académicas, de investigación, extensión y proyección social, de bienestar académico de la IUE, o sea gastos de inversión. En funcionamiento, solo se podrá destinar, el porcentaje que decida el Consejo Directivo, para el pago de docentes.

Parágrafo. Autorízase al Consejo Directivo de la Pro Desarrollo Institución Universitaria de Envigado, para establecer anualmente el monto y la destinación de los recursos obtenidos, según las prioridades y necesidades de la Institución.

Artículo 4°. La emisión de la Estampilla "Pro Desarrollo Institución Universitaria de Envigado (IUE)", cuya creación se autoriza, será hasta por la suma de cien mil (100.000.000.000.) de pesos, el monto total recaudado será, establece a precios constante del año 2012.

Artículo 5°. Autorízase a la Asamblea Departamental de Antioquia, para que determine los elementos consecutivos del gravamen, de conformidad con el artículo 338 de la Constitución Nacional. Establecerse como hechos gravables o base imponible de la estampilla, que por la presente ley se crea: La contratación que realicen las entidades públicas del orden departamental. Los recibos, constancia, autenticaciones, guías de transporte, títulos académicos, permisos y certificaciones que emitan las entidades a nivel departamental. Las novedades de personal que se produzcan en el Departamento a excepción de la nómina o pago mensual de los servidores del departamento.

Parágrafo. La ordenanza que expida la asamblea departamental de Antioquia, en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, será dada a conocer al Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional.

Artículo 6°. Facúltese a los Concejos Municipales del Departamento de Antioquia para que adopten el uso de estampilla que autoriza la presente ley.

Artículo 7°. Autorícese al departamento de Antioquia para recaudar los valores producidos por el uso de la Estampilla "Pro Desarrollo Institución de Envigado (IUE)" en las actividades que se deban realizar en el departamento, en los municipios que determinen la Asamblea departamental, en las entidades descentralizadas de unos y otros y en las entidades del orden nacional que funcionen en el departamento de Antioquia.

Parágrafo 1°.El traslado de los recursos provenientes de la estampilla a la Institución Universitaria en Envigado (IUE), en ningún caso superará los treinta (30) días siguientes al recaudo respectivo.

Artículo 8°. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere la presente ley, quedará a cargo de los servidores públicos del orden departamental, municipal y nacional con asiento en el departamento de Antioquia, que intervengan en los hechos, actos administrativos u objetos del gravamen. El incumplimiento de esta obligación generará las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales correspondientes.

Artículo 9°. El recaudo de la estampilla se distribuirá y destinará para financiar el desarrollo de todas las actividades físicas, académicas, de investigación, extensión y proyección social y de bienestar académico de la IUE. El recaudo y pago de la estampilla tendrá una contabilidad única especial y separada.

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

Artículo 10. El control al traslado de los recursos, a la inversión de los fondos del cumplimiento de la presente ley, estará a cargo de la Contraloría Departamental de Antioquia.

Artículo 11. Esta ley rige a partir de su promulgación.

Germán Darío Hoyos Giraldo,

Senador - Ponente.

Bogotá, D. C., 5 de diciembre de 2012

En la fecha se recibió ponencia y texto propuesto para segundo debate el Proyecto de ley número 161 de 2012 Senado, 041 de 2012 Cámara, *por la cual se crea la Estampilla Pro Desarrollo de la Institución Universitaria de Envigado (IUE) y se dictan otras disposiciones.*

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia y texto propuesto para segundo debate, consta de cinco (5) folios.

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

TEXTO DEFINITIVO APROBADO POR LA COMISIÓN TERCERA DEL SENADO EN SESIÓN DEL DÍA 5 DE DICIEMBRE DE 2012 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 161 DE 2012 SENADO, 041 DE 2012 CÁMARA

por la cual se crea la Estampilla Pro Desarrollo de la Institución Universitaria de Envigado (IUE) y se dictan otras disposiciones, con el texto propuesto adjunto.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Créase la estampilla Pro Desarrollo Institución Universitaria de Envigado (IUE).

Artículo 2°. Autorízase a la Asamblea Departamental de Antioquia, para que ordene la emisión de la Estampilla "Pro Desarrollo Institución Universitaria de Envigado (IUE)".

Artículo 3°. El valor correspondiente al recaudo por concepto de lo establecido en el artículo 1° de la presente ley, se distribuirá y destinará para financiar el desarrollo de todas las actividades físicas, académicas, de investigación, extensión y proyección social, de bienestar académico de la IUE, o sea gastos de inversión. En funcionamiento, solo se podrá destinar, el porcentaje que decida el Consejo Directivo, para el pago de docentes.

Parágrafo. Autorizase al Consejo Directivo de la Pro desarrollo Institución Universitaria de Envigado, para establecer anualmente el monto y la destinación de los recursos obtenidos, según las prioridades y necesidades de la institución.

Artículo 4°. La emisión de la Estampilla "Pro Desarrollo Institución Universitaria de Envigado (IUE)", cuya creación se autoriza, será hasta por la suma de cien mil (100.000.000.000.) de pesos, el monto total recaudado será, establece a precios constante del año 2012.

Artículo 5°. Autorízase a la Asamblea Departamental de Antioquia, para que determine los elementos consecutivos del gravamen, de conformidad con el artículo 338 de la Constitución Nacional. Establecerse como hechos gravables o base imponible de la estampilla, que por la presente ley se crea: La contratación que realicen las entidades públicas del orden departamental. Los recibos, constancias, autenticaciones, guías de transporte, títulos académicos, permisos y certificaciones que emitan las entidades a nivel departamental. Las novedades de personal que se produzcan en el departamento a excepción de la nómina o pago mensual de los servidores del departamento.

Parágrafo. La ordenanza que expida la Asamblea Departamental de Antioquia, en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, será dada a conocer al Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional.

Artículo 6°. Facúltese a los Concejos Municipales del Departamento de Antioquia para que adopten el uso de estampilla que autoriza la presente ley.

Artículo 7°. Autorícese al departamento de Antioquia para recaudar los valores producidos por el uso de la Estampilla "Pro Desarrollo Institución

de Envigado (IUE)" en las actividades que se deban realizar en el departamento, en los municipios que determinen la Asamblea departamental, en las entidades descentralizadas de unos y otros y en las entidades del orden nacional que funcionen en el departamento de Antioquia.

Parágrafo 1°. El traslado de los recursos provenientes de la estampilla a la Institución Universitaria en Envigado (IUE), en ningún caso superará los treinta (30) días siguientes al recaudo respectivo.

Artículo 8°. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere la presente ley, quedará a cargo de los servidores públicos del orden departamental, municipal y nacional con asiento en el departamento de Antioquia, que intervengan en los hechos, actos administrativos u objetos del gravamen. El incumplimiento de esta obligación generará las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales correspondientes.

Artículo 9°. El recaudo de la estampilla se distribuirá y destinará para financiar el desarrollo de todas las actividades físicas, académicas, de investigación, extensión y proyección social y de bienestar académico de la IUE. El recaudo y pago de la estampilla tendrá una contabilidad única especial y separada.

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

Artículo 10. El control al traslado de los recursos, a la inversión de los fondos del cumplimiento de la presente ley, estará a cargo de la Contraloría Departamental de Antioquia.

Artículo 11. Esta ley rige a partir de su promulgación.

Germán Darío Hoyos Giraldo,

Senador - Ponente.

Bogotá, D. C., 5 de diciembre de 2012

En sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer debate del Proyecto de ley número 161 de 2012 Senado, 041 de 2012 Cámara, *por la cual se crea la Estampilla Pro Desarrollo de la Institución Universitaria de Envigado (IUE) y se dictan otras disposiciones.* Una vez aprobada la proposición la Presidencia sometió a consideración el articulado presentado por el ponente, siendo aprobado sin modificaciones: La Comisión de esta forma declara aprobado en su primer debate el proyecto mencionado. Acta número 13 de 5 de diciembre de 2012. Anunciado el día 4 de diciembre de 2012 en Acta número 12 Sesión de Comisión.

El Presidente,

Camilo Sánchez Ortega.

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 149 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se establecen criterios de equidad de género en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

Doctora

NORA GARCÍA BURGOS

Presidenta

Comisión Quinta

Senado de la República

Asunto: Informe de ponencia para segundo debate ante la Plenaria del Senado de la República, del **Proyecto de ley número 149 de 2012 Senado,** *por medio de la cual se establecen criterios de equidad de género en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones*.

Respetada Presidenta:

Atendiendo la honrosa designación que se nos ha hecho, por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta del honorable Senado de la República, de la manera más atenta, por medio del presente escrito, dentro del término establecido para el efecto y en cumplimiento de los artículos 150, 183 y 184 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para segundo debate ante la Plenaria del Senado de la República del proyecto de ley de la referencia en los siguientes términos:

I. TRÁMITE DEL PROYECTO

El 31 de octubre de 2012, los honorables Senadores Maritza Martínez Aristizábal, Daira de Jesús Galvis Méndez, Nora María García Burgos, Félix Valera e Iván Name y las honorables Representantes a la Cámara Gloria Díaz y Mercedes Márquez, radicaron ante esa Corporación el proyecto de ley *"por medio de la cual se establecen criterios de equidad de género en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones"*, todo de conformidad con la Constitución Política y en cumplimiento con los requisitos formales exigidos para el efecto, el cual fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 752 de 2012 y nos fue asignada con el objeto de realizar ponencia para primer debate en la Comisión Quinta del Senado.

El martes 27 de noviembre del presente año en sesión de la Comisión Quinta del Senado se presentó Ponencia Positiva para Primer debate, siendo votada y aprobada por los honorables Senadores presentes en dicha sesión.

II. OBJETO DEL PROYECTO Y SUSTENTO DE LA PONENCIA

El proyecto y la presente ponencia sustentan y ratifican la necesidad de garantizar que por lo menos el 40% de las tierras baldías adjudicadas, la vivienda rural y los proyectos productivos adjudicados cada año sean para mujeres, así mismo el 60% se distribuirá entre hombres y mujeres por igual, para que no sean objeto de la discriminación de la cual tra-

dicionalmente son víctimas y que se agudiza en el marco de las dificultades de orden público que sufre el país en as que ellas se constituyen no solo en el pilar fundamental del hogar agrario, sino además en el punto de partida para el desarrollo rural y el arraigo a la tierra.

Se determina con la iniciativa legislativa las directrices para establecer parámetros y criterios que permitan hacer efectiva la aplicación de la equidad de género en el acceso de las mujeres rurales a las tierras baldías de la Nación, recursos del erario público, vivienda rural y demás que favorecen la actividad rural a través de los diferentes fondos, planes, o programas para proyectos productivos.

El Objeto del proyecto de ley es "... promover la equidad de género en la adjudicación de los terrenos baldíos nacionales, en la asignación de vivienda rural, la distribución de recursos para la promoción de proyectos productivos para fomento de la actividad rural, así como fijar mecanismos que garanticen su real y efectiva aplicación con el fin de erradicar cualquier forma discriminatoria de género".

III. JUSTIFICACIÓN CONCEPTUAL

Para el desarrollo rural es indispensable la generación de procesos de integración entre los diferentes actores del sector y los factores productivos y de empoderamiento. Uno de los principales factores que aún mellan la capacidad de desarrollo en el agro colombiano es el acceso a la tierra, el cual es indispensable para la producción de alimentos y la generación de ingresos, también se constituye en un bien social y económico decisivo, que reviste una importancia crucial para la identidad cultural, el poder político y la participación en el proceso de toma de decisiones dentro de la sociedad.

Garantizar la igualdad de los derechos sobre la tierra para hombres y mujeres aumenta la creación y retención de valor, las oportunidades económicas, favorece las inversiones en la tierra, la producción de alimentos y aumenta la seguridad familiar durante las transiciones económicas y sociales, dando lugar a una mejor administración de los recursos económicos y sociales.[1]

De otra parte, en la mano de obra rural se han producido cambios significativos como consecuencia del crecimiento demográfico, la migración a las ciudades, las enfermedades, la muerte y las dificultades de orden público, por cuenta de las cuales las mujeres han asumido funciones o tareas mucho más importantes o protagónicas en la producción de alimentos y la ordenación de los recursos naturales, pues han pasado a convertirse en cabeza de familia del medio rural en al menos una cuarta parte y en ocasiones o segmentos específicos, en más de la mitad de los casos.

Adicionalmente muchas de estas mujeres son también madres solteras, viudas, divorciadas, esposas de trabajadores migrantes, ancianas o enfermas, lo que corresponde a subconjuntos de la comunidad con un menor poder social.

Ambas cuestiones, la relativa a la mano de obra femenina en la agricultura y al número creciente de mujeres que son cabeza de familia, debido a la guerra, la emigración o simplemente a un cambio social, en las zonas rurales, muestran la importancia de garantizar el acceso en condiciones de igualdad de la mujer a la tierra y a otros recursos productivos.

Dentro del marco general para la construcción de la iniciativa legislativa alrededor de la participación activa de la mujer, más allá del desarrollo rural y además de buscar el mejoramiento en otros indicadores y aspectos de desarrollo humano, es necesario partir del planteamiento de los Objetivos del Milenio dentro del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyo objetivo 3 consiste en:

"Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer"

Este objetivo reconoce las diferencias entre los géneros, en especial las que se constituyen como desventajas para la mujer y se acentúan en las relaciones de poder a nivel de familia, sociedad, pareja y cultura en detrimento del goce pleno de los derechos y cumplimiento de obligaciones, por lo que considera que:

"El análisis social desde una perspectiva de género permite comprender mejor los factores que contribuyen a la desigualdad económica, social, política y cultural entre hombres y mujeres y hace evidente la necesidad de definir estrategias, acciones y mecanismos orientados a lograr la igualdad y la equidad entre las personas"[2].

La ausencia de este enfoque en el manejo de las desigualdades a nivel social, económico, político y cultural asentadas en contra de la mujer imponen injusticias que redundan en bajos niveles de desarrollo y de crecimiento económico, y mayor pobreza que en un país como Colombia se cataliza y agudiza por la presencia de un conflicto que dura ya casi medio siglo, en el que las mujeres del campo sufren en un mayor nivel sus consecuencias:

"...mayores desigualdades o inequidades de género están asociadas con bajos niveles de desarrollo y a la pobreza y tienen efectos sobre la perpetuación de la violencia, la ineficiencia en la utilización de los recursos humanos y sociales, la escasa participación política y productiva; de manera adicional, refuerzan el círculo intergeneracional de la pobreza"[3].

Otro elemento normativo es la Ley 731 de 2002 mediante la cual se determinaron disposiciones para beneficiar a las mujeres rurales, más específicamente en el artículo 5º:

"Artículo 5°. Eliminación de obstáculos. Los fondos, planes, programas, proyectos y entidades

---

1 Género y tierra: igualdad de condiciones - Organización de las Naciones unidas para la agricultura y la Alimentación. Integrating Gender in Land Tenure Programmes-Findings and Lessons from country case Studies, Susana Lastarria. 2002

2 Objetivo de Desarrollo del Milenio - Objetivo 3 "Promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer" página 1.

3 Ibídem, página 1.

que favorecen la actividad rural, deberán ajustar sus procedimientos y requisitos en aras de eliminar cualquier obstáculo que impida el acceso de las mujeres rurales a ellos".

Sin embargo, la ausencia de un parámetro mínimo o línea base hace inviable la medición de un propósito que aun cuando ya fue establecido hace casi una década y se hizo en la dirección correcta, no es posible determinar si ha sido cumplido o no.

Lo anterior hace necesaria la fijación de un límite o cota mínima que permita que el país cumpla con claridad el loable propósito de construir justicia social, en el marco de un Estado Social de Derecho como se autodefine en la Constitución Política, la cual origina el reconocimiento de derechos que requieren regulación y materialización para alcanzar los logros sociales que pregona.

Estado del arte

El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011-Colombia Rural, del Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), señala la actual situación del campo y sus actores e interacciones, pero adicionalmente destaca la caracterización del modelo actual de desarrollo rural desde lo económico donde se reseña la existencia de dos etapas:

• Proteccionista: la cual se presentó hasta finales de los ochenta.

• Apertura económica: presentada después de 1990.

En estas dos etapas y sus circunstancias características han permanecido constantes algunos obstáculos estructurales y rasgos distintivos del sector, los cuales se transcriben a continuación, en los que desatacamos el relacionado con el género y la discriminación que el proyecto de ley que se presenta pretende subsanar:

• No promueve el desarrollo humano y hace más vulnerada a la población rural.

• Es inequitativo y no favorece la convergencia.

• Invisibiliza las diferencias de género y discrimina a las mujeres.

• Es excluyente.

• No promueve la sostenibilidad.

• Concentra la propiedad rural y crea condiciones para el surgimiento de conflictos.

• Es poco democrático.

• No afianza la institucionalidad rural.

La ONU plantea serias preocupaciones en la problemática de género y hace énfasis en cómo el país no ha podido minimizarla, cuando afirma:

"En la implementación del modelo se ha ignorado la forma desproporcionada en que las inequidades rurales afectan a las mujeres. En consecuencia, las instituciones públicas no han tomado nota de esta situación por lo que los intentos por incorporar la perspectiva de género en todo el ciclo de la política pública han sido pocos, fragmentarios y débiles frente a la complejidad del problema.

Como se dijo, vivir en el campo implica estar sometido a varias manifestaciones de inequidad, pero cuando se es mujer estas se agudizan aún más. Las mujeres rurales se ven sometidas a varios tipos de discriminaciones que las sitúan en peores condiciones de vulnerabilidad frente a los hombres e incluso frente a otros miembros de la familia campesina.

Si la discriminación no se reconoce, las acciones para combatirla o eliminarla se hacen más difíciles. El modelo oculta las inequidades, no considera el efecto que sus medios y fines tiene sobre la vida de las mujeres y, por lo mismo, ha dedicado poca atención a incorporar sus potencialidades, necesidades y demandas. En el peor de los casos, ha terminado por asignarles responsabilidades adicionales en la estabilidad de los hogares rurales o de la economía familiar, con lo cual no pocas veces se ha logrado el efecto perverso de agregar más cargas a la doble jornada que por tradición y sin reconocimiento han debido asumir"[4].

También se encuentra para el PNUD, la existencia de varias fuentes de discriminación en la forma de deudas:

• Deuda rural: es compartida por mujeres y hombres. Se deriva del hecho de que las condiciones de vida, el acceso a bienes básicos, el tipo de inserción laboral y la vigencia de los derechos son muy precarios en las zonas campesinas.

• Deuda de género: esta corresponde a la experiencia de las pobladoras rurales por el hecho de ser mujeres *per se,* donde predominan ciertas actitudes culturales y sociales de orden patriarcal, que excluye y rechaza lo que no esté alineado en ese orden.

Para complementar el estado vulnerable de la mujer rural, debe tenerse en cuenta que la estructura de la economía agraria colombiana se caracteriza por una clara diferenciación de al menos tres formas empresariales básicas colombianas: *"la empresa agropecuaria capitalista, el latifundio ganadero especulativo y la producción familiar (o comunitaria)"*[5].

Es evidentemente que Colombia posee una producción mayoritariamente sustentada en la forma familiar, de la que depende en gran medida de la generación de ingresos para la familia o grupo social, que se caracteriza por el papel fundamental de la mujer en el sentido de que ella genera buena parte de la mano de obra a través de sus hilos y la suya propia.

En otras palabras, la mujer no solo aporta su propia fuerza laboral que por lo general no es remunerada monetariamente, sino que además da vida a hijos que a su vez la aportarán, y no se le otorga el reconocimiento que esta contribución merece, en tanto adicionalmente se encuentra a cargo de las labores domésticas, la promoción de los valores y la educación del núcleo familiar.

Se infiere entonces que a pesar de la importancia social y productiva de la mujer dentro del agro colombiano, en especial en el tipo de producción familiar o campesina, el Estado Colombiano no tiene los desarrollos y los logros que permitan alcanzar una mayor inclusión y acceso de la mujer a sus derechos.

---

4 Informe de Desarrollo Humano 2011: Colombia Rural. PNUD, página 36.

5 Forero Álvarez, Jaime. Economía campesina y sistema alimentario: aportes para la discusión sobre seguridad alimentaria. Universidad Javeriana. Bogotá, 2003.

TIPOS EMPRESARIALES BÁSICOS DE LA ESTRUCTURA AGRARIA COLOMBIANA

Fuente: Jaime Forero Álvarez. "Economía campesina y sistema alimentario: aportes para la discusión sobre seguridad alimentaria", Bogotá, 2003. Universidad Javeriana.

En la misma dirección y al revisar los indicadores del mercado laboral que se presentan a continuación, se puede observar la crítica situación de las mujeres en cuanto a su participación dentro de la población económicamente activa, en la que algunos como la tasa de ocupación es la más baja (28%) comparada con las mujeres urbanas y hombres urbanos y rurales.

De la misma manera se puede visualizar igualmente que la participación en el ingreso ha sido muy baja para las mujeres rurales, que entre los años 1996 y 2005 corresponde a tan solo el 3.7%, frente a la de los hombres rurales que tuvo un desempeño a 5.9%:

INDICADORES MERCADO LABORAL

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2011: Colombia Rural. PNUD, página 137.

Estos indicadores resultan aún más dramáticos si se tiene en cuenta que el trabajo femenino es subestimado social y económicamente, existiendo invisibilidad de su contribución en las actividades productivas y el tratamiento diferencial que brinda el mercado laboral rural a las mujeres es discriminatorio, pues no se basa en diferencias objetivas en sus aptitudes para el trabajo frente a los hombres, sino en estereotipos de género.

Adicionalmente existen elementos que reflejan la dura realidad de la mujer en el campo como por ejemplo la precariedad del tipo de remuneración que reciben por su trabajo en donde el trabajo agrícola no se le reconoce en un 25% de las veces mediante ninguna forma de pago y 6.7% de las veces las mujeres reciben pago solo en especie, 7.5% compartido especie y dinero y solo el 60.6% en dinero.

En contraste a las mujeres urbanas se las remunera un 86%, lo que refleja y soporta las afirmaciones previas en el sentido de la triple discriminación que sufre la mujer campesina.

REMUNERACIÓN DE LA MUJER POR SECTOR ECONÓMICO

Tipo de remuneración	Agricultura (%)	No agricultura (%)	Total (%)
Dinero solamente	60,6	86,4	80,6
Dinero y especie	7,5	0,3	0,7
Especie solamente	6,7	1,3	2,5
No le pagan	25,2	4,1	8,8
Total	100	100	100

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2011: Colombia Rural. PNUD, página 137.

Otro aspecto en el que se destaca la difícil situación de la mujer corresponde a las decisiones de gastos y aportes a la economía familiar, agregando dificultades adicionales a las referidas y ahondando aún más los obstáculos que se presentan a las mujeres rurales en la búsqueda de mejores condiciones sociales:

PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN EL ASPECTO FINANCIERO

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2011: Colombia Rural. PNUD, página 137.

Se puede visibilizar que durante el año 2005 en la ruralidad, el 84% de las mujeres deciden solas el gasto familiar, mientras que a 2010 este porcentaje disminuyó a 72.9% y el aporte de ellas en el cubrimiento de los gastos aumentó en la proporción donde ellas pagan la mitad o más de 32% a 39% entre 2005 y 2010.

El número de mujeres rurales que reciben remuneración en la zona rural bajó del 2005 (3.775 mujeres) a 2010 (3.072 mujeres) en 703 mujeres, es decir, el 18.6%, y la disminución entre las mujeres urbanas fue de 31.4% en ese mismo lapso.

Los niveles de tenencia de la tierra por género son altamente alarmantes. Para las mujeres rurales desplazadas –según el PNUD– no alcanzan a ser el 30% de los propietarios de la tierra bajo ninguna forma de tenencia (propietaria, poseedora, ocupante baldío, ocupante de hecho), solo bajo la figura de heredera llega a un nivel de 32.5% frente a los porcentajes de apropiación relativamente altos que poseen los hombre solos.

Incluso el grupo familiar hombre y mujer alcanza a ser superior a tipo de poseedor mujer. Por ejemplo en ocupantes de baldíos el 70% de propietarios son hombres, 21.1% hombre y mujer y 8.9% solo la mujer.

TENENCIA Y GÉNERO

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2011: Colombia Rural. PNUD, página 139.

Al observar los resultados concretos de la aplicación de la política de mujer rural en el país se encuentran importantes desigualdades en varios de los instrumentos, en los que muy a pesar de los propósitos legislativos y la política pública del Estado aún existe una gran distancia con las expectativas que sobre resarcimiento social tiene hoy el país.

De acuerdo con información suministrada por el MADR[6] y el Incoder, se puede deducir que en cuanto al acceso a las tierras baldías y los programas de fomento al desarrollo rural, la participación de la mujer se encuentra hoy lejos de lo deseable y lo que se ha determinado como propósito nacional en materia de equidad de género y eliminación de toda forma de discriminación de género.

Bajo la modalidad de adjudicación de baldíos, objeto primordial del presente proyecto de ley es posible observar que todos los años desde el 2003 hasta el 2012, de forma reiterada y constante las mujeres han venido recibiendo una menor cantidad de títulos que los hombres, puesto que del total de 86.590 títulos entregados, a las mujeres correspondieron solamente 34.882. Lo anterior nos muestra cómo la ausencia de un enfoque diferencial de género no deriva en la equidad que el país necesita.

Número de familias por jefatura de hogar adjudicatarias de baldíos.

Total Nacional. 2003-2012

N° Familias	Género		
Año	Hombre	Mujer	Totales
2003	108	81	189
2004	2.474	1.292	3.766
2005	4.214	2.227	6.441
2006	5.239	3.365	8.604
2007	2.539	1.750	4.289
2008	7.360	3.594	10.954
2009	11.226	7.731	18.957
2010	7.156	5.456	12.612
2011	6.802	5.833	12.635
2012*	4.590	3.553	8.143
Total	**51.708**	**34.882**	**86.590**

*Datos preliminares a 31 de agosto de 2012.

FUENTE: Incoder. Cálculos y elaboración propios.

En ese mismo periodo al contabilizar la distribución medida en hectáreas, se observa una realidad aún más dramática, puesto que allí la situación empeora ya que del total de las más de 2.5 millones de hectáreas adjudicadas, a las mujeres solo les correspondieron un poco más de 873 mil.

En cambio a los hombres les fueron entregadas casi el doble al recibir mas de 1.5 millones de hectáreas, lo que muestra un evidente sesgo hacia la propiedad en cabeza del género masculino y en detrimento de la mujer.

Área entregada a familias por jefatura de hogar adjudicatarias de baldíos

Total Nacional, 2008-2012 (expresada en hectáreas)

Área (Hectáreas)	Género		
Año	Hombre	Mujer	Total
2003	1.238	1.916	3.154
2004	107.557	56.073	163.630
2005	94.445	59.395	153.840
2006	295.455	175.071	470.526
2007	51.469	24.998	76.467
2008	186.959	93.293	280.252
2009	254.169	122.850	377.018
2010	214.927	128.621	343.548
2011	263.207	129.717	392.924
2012*	173.014	81.633	254.647
Total	**1.642.439**	**873.566**	**2.516.006**

*Datos preliminares a 31 de agosto de 2012.

FUENTE: Incoder. Cálculos y elaboración propios.

Para efectos de un análisis objetivo, se van a revisar las cifras de entregas de tierras –cantidad de familias, área entregada y comparación porcentual- por cada programa del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder).

Para el programa de Subsidio Integral de Tierras (SIT), el Incoder registra las siguientes adjudicaciones en la cantidad de familias beneficiadas por jefatura de hogar en todo el territorio nacional en el periodo 2008-2012 (corte a 31 de agosto de 2012).

Número de familias por jefatura de hogar beneficiadas con Subsidio Integral de Tierras (SIT). Total Nacional. 2008-2012

N° de familias	Género		
Año	Hombre	Mujer	Totales
2008	257	140	397
2009	462	259	721
2010	877	558	1.435
2011	506	409	915
2012*	37	59	96
Total	**2.139**	**1.425**	**3.564**

*Datos preliminares a 31 de agosto de 2012.

FUENTE: Incoder. Cálculos y elaboración propios.

Se observa cómo a lo largo de la serie, el número de hogares donde las mujeres son cabeza de hogar tiene una participación que representa un poco más de la mitad de la participación de los hombres, en donde los años con menor participación para las mujeres jefas de hogar fueron 2008 y 2009.

En cuanto al área entregada a los núcleos familiares bajo el SIT entre 2008 y 31 de agosto de 2012 que correspondió a 27.455 hectáreas, se observa una tendencia similar en que la proporción de lo dispuesto para las mujeres es abiertamente inferior a la de los hombres, haciendo evidente y reforzando la necesidad de encontrar la equidad.

6 Respuestas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a Proposición número 8 del 2012 sobre mujer rural hecha por la Comisión Quinta del Senado de la República.

Área entregada a familias por jefatura de hogar beneficiadas con Subsidio Integral de Tierras (SIT). Total Nacional, 2008-2012

(expresada en hectáreas)

N° Hectáreas	Género		
Año	Hombre	Mujer	Total
2008	2.590	1.310	3.900
2009	3.862	2.201	6.063
2010	6.605	4.248	10.853
2011	3.159	2.584	5.743
2012*	342	556	898
Total	**16.557**	**10.898**	**27.455**

*Datos preliminares a 31 de agosto de 2012.

FUENTE: Incoder. Cálculos y elaboración propios.

Por último, en la modalidad de la Compra Directa, bajo la cual el Incoder proporcionó cifras para el periodo 2002-2008, se observa que durante ese lapso las familias en cabeza de mujeres correspondieron solo a 1.932 de un total de 4.901 familias beneficiadas:

Número de familias por jefatura de hogar C.D. Total Nacional. 2002-2008

N° Familias	Género		
Años	Hombre	Mujer	Totales
2002	68	15	83
2003	203	67	270
2004	540	179	719
2005	244	83	327
2006	505	400	905
2007	1.352	1.139	2.491
2008	57	49	106
Total	**2.969**	**1.932**	**4.901**

FUENTE: Incoder. Cálculos y elaboración propios.

En igual tendencia de las 48.058 hectáreas entregadas en todo el territorio nacional en compra directa entre 2002 y 2008, solo 18.467 fueron para las mujeres rurales; es decir, que las mujeres siempre tuvieron una participación que apenas corresponde a un 60% de la que le correspondió a los hombres.

Área entregada a familias por jefatura de hogar C.D. Total Nacional, 2002-2008

Área (Hectáreas)	Género		
Años	Hombre	Mujer	Total
2002	1.706	261	1.967
2003	1.668	469	2.137
2004	5.449	2.177	7.626
2005	2.089	665	2.753
2006	5.399	4.279	9.678
2007	12.783	10.305	23.088
2008	498	312	810
Total	**29.592**	**18.467**	**48.058**

FUENTE: Incoder. Cálculos y elaboración propios.

Es evidente, que para cada uno de los anteriores tres programas –adjudicación de baldíos, compra directa y subsidio Integral de Tierras–, la mujer tiene una participación significativamente menor que la de los hombres lo que hace necesario establecer los criterios del enfoque diferencial de género que deriven en la aplicación con equidad de los beneficios que el Estado ofrece para la ciudadanía, atendiendo la condición de vulnerabilidad y fragilidad física, social, psicológica y económica de las mujeres en el campo.

A manera de ejemplo, se puede observar que en programas como el de Apoyo a Alianzas Productivas (AAP), tampoco existe enfoque diferencial de género o de mejoramiento de las condiciones de inserción de la mujer en la estructura productiva:

"Con base en información suministrada por los operadores regionales del proyecto, a corte 30 de junio de 2012, se contabilizaron 4.774 mujeres participando activamente en las actividades de implementación y desarrollo de las alianzas, en representación de sus familias. Esto representaba a ese corte, el 20% del total de beneficiarios vinculados a Alianzas Productivas. Un resultado indirecto del proceso de consolidación de alianzas que vale la pena destacar es que mientras en la Fase I del Proyecto que se desarrolló entre los años 2002 y 2007, las mujeres representaban el 17% (1.606 mujeres) del total de beneficiarios directos del Proyecto, en la fase II aun en ejecución, desde el año 2008, se incrementa en forma significativa la participación de la mujer (23% de mujeres cabeza de familia en Alianzas, 2.394) manteniéndose aún esta tendencia a continuar incrementándose proyectándose su estabilización alrededor de un 25%"[7].

Se debe destacar y es plausible que las mujeres aumenten su empoderamiento de procesos productivos con programas gubernamentales como APP, pero es preocupante que sea un logro indirecto del proceso de consolidación del programa que no corresponde a una directriz concreta por parte del MADR para favorecer o priorizar a las mujeres dentro de ese programa, lo que es agravado con el hecho de que además, son procesos extensos que demandan una importante capacidad técnica, los cuales deben ser surtidos por la población aspirante a ser beneficiaria, lo que a su vez hace más difícil el acceso de las mujeres a este programa, más aún teniendo en cuenta la también discriminatoria situación de la mujer en el acceso a la educación superior.

Lo anterior permite corroborar lo que se ha venido exponiendo respecto a la necesidad de priorizar las iniciativas de género en los diferentes programas, para que dentro de la población beneficiaria se encuentren las mujeres en proporción adecuada, en especial aquellas con condición de cabeza de hogar.

Igual situación ocurre con el actual Programa de Asistencia Técnica Directa Rural, en el que se deben generar Planes Generales que sin bien están concebidos con base en las necesidades de la población y el Registro Único de Usuarios de Asistencia Técnica (RUAT), tampoco contiene priorización o enfoque diferencial de género, que se hace muy necesario en tanto sobre la mujer recae gran parte del trabajo en las fincas o fundos de economía campesina.

Finalmente en cuanto a la protección de la mujer en lo pertinente a la conservación del predio, la tenencia y propiedad de este, la presente iniciativa se sustenta en la legislación vigente, artículo 39 de la Ley 160 de 1994 que establece un plazo no menor a 15 años para que se pueda hacer la transferencia del derecho de dominio, posesión y tenencia:

7 Ibídem, página 3.

"*Artículo 39. Quienes hubieren adquirido del Incora unidades agrícolas familiares con anterioridad a la vigencia de la presente ley, quedan sometidos al régimen de propiedad parcelaria que enseguida se expresa:*

Por el solo hecho de la adjudicación, se obligan a sujetarse a las reglamentaciones existentes sobre uso y protección de los recursos naturales renovables, así como a las disposiciones sobre caminos y servidumbres de tránsito y de aguas que al efecto dicte el Instituto.

Hasta cuando se cumpla un plazo de quince (15) años, contados desde la primera adjudicación que se hizo sobre la respectiva parcela, no podrán transferir el derecho de dominio, su posesión o tenencia sino a campesinos de escasos recursos sin tierra, o a minifundistas. En este caso el adjudicatario deberá solicitar autorización expresa del Incora para enajenar, gravar o arrendar la unidad agrícola familiar…".

IV. **Contenido de la ponencia**

El Proyecto de ley número 149 de 2012 Senado, se radicó con seis artículos, el cual fue votado positivo de manera íntegra en el primer debate de la Comisión Quinta del Senado, quedando de igual forma en esta segunda ponencia y se configura así:

Artículo 1°. Determina el objeto de la iniciativa legislativa que es promover la equidad de género en la adjudicación de los terrenos baldíos nacionales, en la asignación de vivienda rural, la distribución de recursos para la promoción de proyectos productivos para fomento de la actividad rural.

Artículo 2°. Crea el artículo 65A a la Ley 160 de 1994, donde específicamente determina que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el INCODER o quien haga sus veces, deben aplicar el enfoque diferencial de género en la adjudicación de las tierras baldías nacionales en por lo menos el 40% de los terrenos baldíos adjudicados durante cada año, a familias en cabeza de mujeres rurales y el 60% de los terrenos restantes será adjudicado a familias encabezadas por hombres o mujeres que cumplan con los requisitos que la Ley establece.

Artículo 3°. Modifica el artículo 70 de la Ley 160 de 1994, estableciendo que podrán ser beneficiarias de las políticas de adjudicación de tierras baldías las mujeres rurales mayores de 16 años, salvo las excepciones legales, que no sean propietarias de tierras y que tengan tradición la ruralidad priorizando además a las mujeres cabeza de hogar.

Artículo 4°. Mediante este artículo se garantiza que el Estado a través de las instituciones de política rural asignen a mujeres rurales como mínimo el 40% de los subsidios para la construcción o adquisición de vivienda rural nueva y también de los destinados para mejoramiento y saneamiento básico y el 60% de los subsidios restante se asignará a hombres o mujeres que cumplan con los requisitos en igualdad de condiciones.

Artículo 5°. Garantiza la asignación de por lo menos el 40% de los recursos que cada año se destinen para proyectos productivos por parte de los diferentes fondos, planes, o programas del Gobierno Nacional a las mujeres rurales en condiciones de pobreza y que el 60% restante de los recursos presupuestados para cada año se asigne a hombres o mujeres que cumplan con los requisitos en igualdad de condiciones.

Artículo 6°. Disposiciones de publicación y vigencia de la iniciativa legislativa.

V. **PROPOSICIÓN**

Proponemos a la honorable Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al **Proyecto de ley número 149 de 2012 Senado,** *por medio de la cual se establecen criterios de equidad de género en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones*.

De las honorables Senadoras,

MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZÁBAL
Coordinadora Ponente

NORA MARÍA GARCÍA BURGOS
Ponente

DAIRA DE JESÚS GALVIS MÉNDEZ
Ponente

TEXTO PARA SEGUNDO DEBATE EN SESIÓN PLENARIA DE SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 149 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se establecen criterios de equidad de género en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto promover la equidad de género en la adjudicación de los terrenos baldíos nacionales, en la asignación de vivienda rural, la distribución de recursos para la promoción de proyectos productivos para fomento de la actividad rural, así como fijar mecanismos que garanticen su real y efectiva aplicación con el fin de erradicar cualquier forma discriminatoria de género.

Artículo 2°. Créase el artículo 65A en la Ley 160 de 1994, el cual quedará así:

"**Artículo 65A.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el INCODER o quien haga sus veces, a través de los instrumentos de política sectorial, aplicarán el enfoque diferencial de género en la adjudicación de las tierras baldías nacionales.

Será obligatoria la adjudicación de mínimo el 40% de los terrenos baldíos adjudicados durante cada año, a familias en cabeza de mujeres rurales: el 60% de los terrenos restantes será adjudicado a familias encabezadas por hombres o mujeres que cumplan con los requisitos que la ley establece.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 70 de la Ley 160 de 1994, el cual quedará así:

"**Artículo 70.** Podrán ser beneficiarias de la presente ley las mujeres rurales mayores de 16 años, salvo las excepciones legales, que no sean propie-

tarias de tierras, que tengan tradición en labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad, y que deriven de la actividad rural la mayor parte de sus ingresos. Se priorizará a aquellas que ostenten condición de madres cabeza de familia.

Las Unidades Agrícolas Familiares sobre tierras baldías se adjudicarán conjuntamente a los cónyuges o compañeros permanentes, siempre que hayan cumplido dieciséis años de edad, sean jefes de familia, compartan entre sí las responsabilidades sobre sus hijos menores, o con sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad si velaren por ellos.

Los adjudicatarios podrán contraer las obligaciones inherentes sin necesidad de autorización judicial. Esta disposición se aplicará a todas las adjudicaciones o adquisiciones de tierras que llegaren a hacerse en favor de los campesinos, o para la admisión de estos como socios de las empresas comunitarias o cooperativas rurales".

Artículo 4°. La Nación a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o quien haga sus veces y las entidades que favorecen la actividad rural, garantizarán cada año la asignación a mujeres rurales de al menos el 40% de los subsidios para la construcción o adquisición de vivienda rural nueva y también de los destinados para mejoramiento y saneamiento básico. El 60% de los subsidios restante se asignará a hombres o mujeres que cumplan con los requisitos en igualdad de condiciones.

Artículo 5°. La Nación a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o quien haga sus veces y las entidades que favorecen la actividad rural, garantizarán la asignación a mujeres rurales de al menos el 40% de los recursos que cada año se destinen para proyectos productivos por parte de los diferentes fondos, planes, o programas. El 60% restante de los recursos presupuestados para cada año se asignará a hombres o mujeres que cumplan con los requisitos en igualdad de condiciones.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZÁBAL
Coordinadora Ponente

NORA MARÍA GARCÍA BURGOS
Ponente

DAIRA DE JESÚS GALVIS MÉNDEZ
Ponente

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 06 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se dictan algunas disposiciones en materia de salud.

Bogotá, D. C., 4 de diciembre de 2012

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Carrera 7ª 8-68

Ciudad

Asunto: Concepto sobre **Proyecto de ley número 06 de 2012 Senado,** *por medio de la cual se dictan algunas disposiciones en materia de salud.*

Señor Secretario:

La iniciativa legislativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria del Senado de la República. Por tanto, se considera oportuno dar a conocer el concepto institucional desde la óptica del Sector de la Salud y Protección Social. Para su elaboración se tuvo en cuenta el texto aprobado en la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República, en sesión del martes 20 de noviembre de 2012.

1. La propuesta

La iniciativa pretende regular tres temas que han suscitado profundas controversias en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), a saber, las tarifas, la integración vertical y el régimen de inversiones de las Empresas Promotoras de Salud (EPS). Se trata de materias por medio de las cuales se aspira a ejercer un control a la posición de dominio de las EPS. Este proyecto ya había sido presentado en la legislatura pasada y radicado bajo el número 144 de 2011(S).

2. Comentarios

2.1. El manual tarifario

A nivel normativo, el sistema tarifario ha sido regulado en varias ocasiones, a partir de la expedición de la propia Ley 100 de 1993[1]. En efecto, en su artículo 241 se dispuso lo siguiente:

Artículo 241. El régimen de tarifas. Un año después de la vigencia de la presente ley, se unificará el régimen de tarifas que aplicarán las Instituciones Públicas Prestadoras de Servicios de Salud en la venta de sus servicios o uso de su capacidad a cualquier entidad promotora de servicios o asociación de profesionales, de acuerdo a la reglamentación que para el efecto se expida.

[1] No obstante, debe señalarse que el artículo 48 de la Ley 10 de 1990 preveía lo siguiente:
Artículo 48. *Reglamento tarifario.* Para los efectos de que trata la presente Ley, el Ministerio de Salud adoptará un reglamento tarifario para la prestación de servicios de salud, en el cual, se contemplará:
a) Metodología de costos estándar, según niveles de complejidad, regiones del país y factores de ajuste inflacionario;
b) Criterios para establecer tarifas para los usuarios de los servicios de salud, según sea su capacidad en atención a su categoría socioeconómica y al lugar de residencia:
c) Niveles mínimos y máximos de los valores de las tarifas diseñadas, con base en el costo estándar, para la venta de servicios entre entidades oficiales, al público, en general, o para la compra de ellos por parte de entidades públicas, en desarrollo de lo establecido en el artículo 23.

Curiosamente, esa norma quedó en el anonimato, relegada a uno de los rincones de la ley y, por ello, frente a una serie de denuncias en torno a las tarifas que se pactan con las EPS, la historia reciente (a partir de 2003 y luego de 10 años de la reforma), produjo una evolución incesante en materia normativa con el fin de materializar la obligatoriedad de lo que se conoce como tarifario, tal y como se observa de la siguiente secuencia:

i) Ley 812 de 2003

En el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 se incluyó una norma con el propósito de cumplir con este tema, así:

Artículo 42. El Gobierno Nacional –Ministerio de la Protección Social– establecerá un sistema de tarifas mínimas para la prestación de servicios de salud.

Esta norma fue declarada inexequible[2]. Básicamente se consideró que la misma no respetaba la gratuidad del servicio de salud y no definía los sujetos sobre los cuales recaía la obligación, en la determinación y especificidad de la tarifa y no señalaba los parámetros objetivos para establecer los mínimos y máximos del monto de la tarifa ni los objetivos y alcances de la intervención.

ii) Ley 1122 de 2007

Durante el trámite de la norma que ajustó ciertos aspectos de la Ley 100 de 1993, se incluyó una disposición sobre la materia. Allí se atribuyó la competencia a la Comisión de Regulación en Salud que se creaba –CRES–. La norma pertinente es la siguiente:

Artículo 7°. Funciones. La Comisión de Regulación en Salud ejercerá las siguientes funciones: [...] 7. Establecer y actualizar un sistema de tarifas que debe contener entre otros componentes, un manual de tarifas mínimas que será revisado cada año, incluyendo los honorarios profesionales. En caso de no revisarse el mismo, será indexado con la inflación causada.

Esta norma fue revisada por la Corte Constitucional y, no obstante la decisión referida (C-137 de 2007), la Corporación la declaró exequible condicionadamente. La parte resolutiva de la decisión con respecto al problema que se estudia es la siguiente:

Declarar EXEQUIBLE el numeral 7 del artículo 7° de la Ley 1122 de 2007, por los cargos estudiados, y condicionada a que se entienda que en dicha norma el legislador no autorizó a la Comisión de Regulación en Salud para fijar la tarifa de la tasa por la prestación de los servicios de salud a los usuarios, sino a establecer un sistema tarifario relativo a los pagos que las administradoras del Sistema de Seguridad Social en Salud deben hacer a las instituciones que prestan servicios de salud, y relativo a los honorarios de los profesionales de la salud[3].

iii) Ley 1151 de 2007

Con antelación a esta decisión, como una respuesta a la declaratoria de inexequibilidad del artículo 42 de la Ley 812 de 2003, se consideró del caso incluirla en la nueva ley del plan, tomando en cuenta los aspectos señalados por la Corte Constitucional, así:

"Artículo 146. El Gobierno Nacional establecerá un Manual de Tarifas Mínimas de obligatoria aplicación para las empresas administradoras de planes de beneficios y los prestadores de servicios de salud públicos y privados, para la compra y venta de actividades, intervenciones, procedimientos en salud y servicios hospitalarios, contenidos en el Plan Obligatorio de Salud del Régimen Contributivo y el Régimen Subsidiado.

Parágrafo. Las tarifas mínimas serán fijadas en salarios mínimos diarios vigentes, y deberán ser expedidas a más tardar a los 6 meses de expedida la presente ley".

Esta norma fue demandada en dos ocasiones, en las cuales la Corte Constitucional la consideró ajustada a nuestro ordenamiento[4].

iv) Ley 1164 de 2007

De otra parte, en la ley de talento humano se incorporó una facultad al Consejo Nacional de Talento Humano, a saber, "dar concepto técnico al Ministerio de la Protección Social sobre la definición del Manual de Tarifas". En torno a dicha atribución, se formularon unas objeciones que fueron dirimidas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-623 de 2007, lo cual dio origen a la sanción de dicha norma. La objeción que se presentó respecto de esta función fue declarada infundada y, por tanto, exequible[5].

v) Ley 1450 de 2011

El artículo 276 de la Ley 1450 de 2011, por su parte, derogó integralmente todas las disposiciones de los diferentes planes de desarrollo, entre las cuales se encuentra el artículo 146 de la Ley 1151. Mantiene su vigencia la función atribuida a la CRES mediante la Ley 1122 de 2007, así como aquella de apoyo del Consejo Nacional de Talento Humano.

De esta manera y teniendo en cuenta lo anterior, el artículo 1° del proyecto resulta innecesario, pues ya existe una norma adoptada con el mismo propósito y susceptible de adecuación cada año, cual es, el numeral 7 del artículo 7° de la Ley 1122 de 2007. Idéntica conclusión puede extenderse sobre el artículo 6° de la iniciativa, en virtud del cual se establecen los lineamientos que deben orientar la elaboración del manual de tarifas mínimas por parte de este Ministerio de Salud y Protección Social. Estos parámetros retoman las principales consideraciones jurídicas que la Corte Constitucional ha esbozado al analizar las normas que han regulado dicha facultad.

Al punto, debe anotarse que las normas no deben ser repetidas sino cumplidas, la redundancia produce un efecto nocivo en el ordenamiento, no necesariamente fortalece la regulación de una materia sino que, más bien, refleja el que se puede denominar como "hiato de ejecutabilidad", vale decir, la distancia que existe entre la proposición normativa, su

---

2 Corte Constitucional. Sentencia C-137 de 28 de febrero de 2007.

3 Corte Constitucional. Sentencia C-955 de 14 de noviembre de 2007.

4 Corte Constitucional. Sentencias C-377 de 23 de abril de 2008, C-666 de 22 de septiembre de 2009. La última de ellas dirigía la inconformidad a la expresión "mínimas".

5 Corte Constitucional. Sentencia 0-889 de 1° de noviembre de 2006.

aplicación y ejecución[6]. Lo que acontece, entonces, es que existe un escollo en el campo de la regulación que debe ser resuelto, pero el mismo no se encuentra en el plano legislativo. Se observa, en todo caso, que en la norma proyectada no existe concordancia entre las facultades en cada caso asignadas a la CRES y a este Ministerio.

El enfoque que asume el proyecto implica una regulación rígida e inflexible del mercado, lo cual puede ahondar el conflicto existente entre los distintos actores (aseguradores, prestadores y usuarios) y generar efectos no deseados en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, que terminarían afectando a los usuarios que son la parte más vulnerable de este triángulo de la salud. Esta regulación afecta tanto a los aseguradores como a los prestadores, pero principalmente a estos últimos y en particular, a la red pública de salud, que opera principalmente en las zonas donde la oferta de prestadores privados es más escasa y donde prestar servicios de salud resulta más costoso debido al bajo volumen de servicios, que en muchas ocasiones no alcanza a compensar el costo fijo y, por ende, el costo final de prestación de servicios.

Un manual tarifario fijo y que además, sea indexado automáticamente, puede ejercer por una parte, un efecto de desestímulo de permanencia en el Sistema y, por otra, un efecto nocivo en las finanzas de aquellos prestadores públicos existentes, que se ubican en zonas alejadas de los grandes centros urbanos. También puede desincentivar aquellos posibles prestadores privados que pudiesen estar considerando la opción de expandir su operación a dichas áreas, por cuanto, los costos de funcionamiento y, por ende, las tarifas de prestación resultan más altos en razón del poco volumen de actividades realizadas, con lo cual, no verían compensado el esfuerzo de mantenerse vigentes o de hacer presencia en dichas zonas.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que en el país, en algunas especialidades y subespecialidades médicas, existe un déficit importante de oferta, por escasez y concentración de la misma, caso en el cual, de fijarse una tarifa única que puede no corresponder a las condiciones de prestación y de mercado, generaría aún más problemas de limitación de oferta, siempre en detrimento de los usuarios.

Además de lo anterior, debe considerarse que la indexación automática del tarifario podría implicar y hasta generar desbalances entre la oferta y demanda de servicios, aunado a que en aquellos servicios que cuenten en un momento dado con una buena oferta, pero que por efecto de la indexación automática, el valor de su prestación no guarde correlación con el costo del mismo, terminaría ocasionándose una contracción de la oferta y, en forma indirecta, una afectación a los posibles usuarios que se verían enfrentados a problemas de acceso a tales servicios. Proponer la indexación automática sin un estudio económico que analice las variables que influyen y modifican los precios de producción de los servicios de salud, implicaría un paso hacia atrás, hacia la informalidad y la improvisación, cuando lo deseable es que dichos ajustes en las tarifas de los servicios se hagan sobre bases reales, sustentados en análisis económicos serios.

Ahora bien, para establecer un tarifario de valores mínimos que realmente haga viables a las instituciones prestadoras de servicios de salud, reconociendo el justo valor de acuerdo al contexto donde presten sus servicios, se requiere un adecuado levantamiento de costos de producción. Si por el contrario, se considera que el tarifario sería útil para hacer el proceso en sentido inverso, esto es, que las entidades adapten sus costos en función de los valores del tarifario, se requeriría una estricta vigilancia de la calidad, pues ante la percepción de los prestadores de la insuficiencia del valor reconocido, pueden comprometer la calidad en lugar de mejorar la eficiencia. Un manual tarifario de valores mínimos que no tenga en cuenta la ineficiencia y no tienda a mejorar los sistemas de costeo de las instituciones prestadoras de servicios de salud, puede llevar a sobrecostos del Sistema y a hacer permanente el incentivo a la ineficiencia. El manual tarifario no debe ser una intervención aislada donde se genera una base de negociación y no se promueve el mejoramiento y transparencia del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Finalmente, dentro del régimen tarifario, el parágrafo del artículo 2° de la iniciativa legislativa dispone que el reconocimiento y pago al talento humano en salud, por parte de las IPS, no podrá exceder los sesenta (60) días calendario, so pena de incurrir en mora por día de retraso. Dicha norma reitera mandatos jurídicos vigentes y podría, incluso, hacer más gravosa la situación de los pagos para el talento humano en salud. En efecto, el parágrafo 6° del artículo 13 de la Ley 1122 de 2007, condiciona el reconocimiento de intereses de mora al talento humano en salud, al no pago oportuno por parte de las IPS. Esta norma no establece como requisito el transcurso de un término para que los intereses de mora puedan hacerse exigibles.

2.2 **La integración vertical**

En primer lugar, debe anotarse que la integración vertical en salud se utiliza para señalar la integración de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) o para la integración de terceros pagadores (aseguradores) e IPS, siendo esta última la que más debate ha generado en Colombia. La integración vertical ha sido vista como una de las alternativas para contribuir a solucionar algunos de los problemas de los sistemas de salud, ya que potencia el desarrollo de economías de escala, la coordinación de los servicios, la eficiencia en el cuidado de la salud y la disminución en los costos administrativos[7], permitiendo lograr una mejor calidad en la atención. El mejoramiento de la eficiencia se puede obtener

[6] Este tema está expresado como un drama del derecho actual, que pareciera exigir de otra norma que apalenque la anterior, aún de la misma jerarquía. *Cfr*: EL DESAFÍO CÍNICO seguido de EL DERECHO CIVILIZADOR, Óscar Reyes M., ediciones Desde Abajo, Bogotá, D. C., marzo de 2003, página 216.

[7] Waltson S, et al, "Owned vertical integration and health care: Promise and performance" Health Care Manage Rev, 1996.

por la disminución de los costos de transacción, la garantía de la disponibilidad de los insumos o por el fortalecimiento del monitoreo, además de que se mejora la coordinación de precios[8]. Sin embargo, es necesario tener en cuenta si la integración vertical también puede tener efectos anticompetitivos[9], que lleguen a afectar la provisión de servicios de salud.

Evaluar el verdadero impacto de la integración vertical implica la realización de estudios que permitan caracterizarlo, ya que no existe evidencia que sugiera que aquella sea buena o mala en sí misma.

De un lado, la integración vertical puede ser una forma efectiva de fortalecer la atención integral y de mejorar la percepción de la gobernabilidad y de las relaciones entre los participantes, aunque estos hallazgos deben ser mejor estudiados. De otro, la evidencia del impacto de la integración vertical en los resultados en salud, los costos de la atención y la experiencia de los pacientes es débil, aunque sí es claro que un adecuado liderazgo, una asociación local fuerte y un apropiado desarrollo de los sistemas de información son fundamentales para el éxito de la integración[10].

Mientras unos autores (Enthoven and Tollen, 2004)[11] describen las ventajas de la integración entre terceros pagadores y prestadores (un sistema más coherente y efectivo para la provisión de servicios de salud), otros (Burns and Pauly, 2002)[12] y Robinson (2004)[13], ven limitaciones para su aplicación, dado que puede ser difícil de implementar en mercados competitivos.

Para que la integración vertical funcione se ha estimado que deben darse ciertas condiciones, así:

1. La integración debe realizarse por las razones correctas, buscando los mejores resultados en salud para los pacientes y su satisfacción con el Sistema General de Seguridad Social en Salud y no simplemente la disminución de los costos de transacción.

2. Debe existir una cultura orientada al mejoramiento de la calidad, una historia de confianza entre las organizaciones participantes y unos líderes convencidos de la importancia de la integración. Así mismo, el personal de las instituciones debe ser receptivo a la innovación y al trabajo en equipo y deben existir unos efectivos y complementarios sistemas de información y comunicaciones.

3. Se debe propender por una mejor integración con los servicios realizados en el ámbito comunitario.

4. La existencia de una política de incentivos adecuada es necesaria.

La integración vertical puede ser regulada o, aún más, limitada, siempre y cuando se reúnan las condiciones exigidas constitucionalmente. En tal sentido, es importante indicar que la Sentencia C-616 de 2001[14] avaló la figura de la integración vertical contemplada en la Ley 100 de 1993. Este fallo además, dejó abierta la posibilidad de que posteriormente el legislador pudiera introducirle limitaciones, como en efecto lo hizo algunos años después, a través del artículo 15 de la Ley 1122 de 2007. Esta norma dispone:

Artículo 15. Regulación de la integración vertical patrimonial y de la posición dominante. Las Empresas Promotoras de Salud (EPS) no podrán contratar, directamente o a través de terceros, con sus propias IPS más del 30% del valor del gasto en salud. Las EPS podrán distribuir este gasto en las proporciones que consideren pertinentes dentro de los distintos niveles de complejidad de los servicios contemplados en el Plan Obligatorio de Salud.

El Gobierno Nacional reglamentará dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de la presente ley, las condiciones de competencia necesarias para evitar el abuso de posición dominante o conflictos de interés, de cualquiera de los actores del sistema de salud.

Dese un período de un (1) año para aquellas EPS que sobrepasen el 30% de que trata el presente artículo para que se ajusten a este porcentaje.

Parágrafo. Las EPS del Régimen Contributivo garantizarán la inclusión en sus redes de Instituciones Prestadoras de Salud de carácter público".

La limitación de la integración vertical y el abuso de la posición dominante contiene dos ámbitos, casi que indisolubles, que respaldan su adopción. Por una parte, son, en principio, protectoras del usuario en la medida en que garantizan la calidad, la oportunidad y la eficiencia en la prestación del servicio de salud. De otro lado, establecen reglas de transparencia a través de las cuales se evitan distorsiones en la oferta de servicios de salud. De esta manera, se limitan situaciones que tienden a crear oligopolios o monopolios en la actividad.

La decisión del legislador de 2007 se produjo en virtud de una serie de debates en torno a aspectos sensibles del sistema que, sin duda, de agudizarse, podrían haberlo llevado al colapso. Desde el inicio del trámite del proyecto que se convertiría en la Ley 1122, se alertó sobre el tema. Se dijo entonces:

A los problemas anteriores se suma la falta de regulaciones precisas al crecimiento indiscriminado de la oferta de servicios especialmente de infraestructura tanto desde el sector público como desde el sector privado. El fenómeno de la "integración vertical" que permite a las EPS y ARS prestar directamente los servicios, no fue utilizada para ofrecer instalaciones y facilidades a los usuarios sin existencia de oferta sino que se dedicaron a la creación de un gran número de instituciones en centros urbanos bien equipados con instituciones prestadoras de servicios, lo cual ha derivado en "duplicidad de recursos" y ha coadyuvado a la crisis de la oferta existente[15].

---

8 Gaynor M, "Is Vertical Integration Anticompetitive Definitely Maybe (But That's Not Final)", University of Bristol. 2005.

9 Ibíd.

10 "The Evidence Base for Integrated Care", DH, Department of Health.

11 Ibíd.

12 Ibíd.

13 Ibíd.

14 Corte Constitucional. Sentencia C-616 de 13 de junio de 2001.

15 ***Gaceta del Congreso*** número 245. 25 de julio de 2006. Proyecto de ley número 020 de 2006 Senado. Página 9.

En la exposición de motivos del Proyecto de ley número 122 de 2006, puede leerse lo siguiente:

El segundo aspecto relevante para el análisis de este régimen, se refiere al desarrollo de infraestructura para la prestación de servicios, es decir, la construcción de instalaciones propias de las EPS. Este fenómeno ha significado un creciente proceso de integración vertical entre administradores y prestadores, generándose economías de escala y posiciones dominantes en el mercado, que resultan ampliamente benéficas para los propietarios de las mismas, pero que no se traducen en beneficios para la población. Esta integración ha sido facilitada por la inexistencia de regulaciones sobre la inversión de recursos provenientes de las UPC compensadas en la construcción de la red. Situación que solo fue corregida en 2006, así como por la ausencia de topes máximos de administración de los planes de beneficios y de contratación con sus propias IPS. Adicionalmente, las EPS han empezado a migrar sus capitales hacia la creación de Universidades, con lo cual se profundiza la problemática de la integración vertical, ahora combinada con la formación del talento humano del sector salud.

A lo anterior se suma que las EPS han buscado optimizar sus utilidades en detrimento de la calidad de la atención ofrecida, al racionar los servicios mediante la definición de techos máximos de formulación, limitando la remisión a niveles superiores de complejidad y la toma de ayudas diagnósticas, al igual que contratando a las IPS en condiciones de desventaja y restringiéndoles los pagos. Esto último repercute sobre las condiciones laborales y el ejercicio profesional del personal directamente involucrado en la prestación del servicio[16].

A nivel doctrinal se presentaron trabajos de investigación y de reflexión que dirigían sus conclusiones en el mismo sentido[17],[18],[19]. Se citan apartes pertinentes de uno de los más representativos:

Puede esgrimirse que la Integración Vertical centrada en las EAPB sea necesaria de manera transitoria, por el hecho de que en algunos sitios del país no se cuente con una infraestructura hospitalaria. Pero lo que se ha observado es que esta integración no se ha dado en las regiones apartadas de Colombia, donde además es negocio no contar con infraestructura de servicios de salud para minimizar el gasto, estrategia fácil fundada en el pobre nivel sociocultural de los usuarios. Llama la atención que la infraestructura se haya montado en ciudades grandes e intermedias que contaban con suficientes clínicas y hospitales; en estas ciudades en un abuso de poder dominante primero se concentraron en quebrar las tarifas y una vez obtenida la utilidad, se montó la propia infraestructura solo para los servicios que garantizaran una rentabilidad, reduciendo la "torta de la demanda de servicios" que con la capacidad instalada significaba poder continuar presionando las tarifas por debajo del costo y así poder perpetuar el poder de compra. A su vez para operar esta infraestructura se crearon figuras jurídicas y modelos de contratación que no tienen en cuenta la calidad de los servicios, en donde los profesionales de salud deben aceptar las condiciones impuestas de horarios de labor y modalidades de pago, muchos paradójicamente sin tener acceso a los beneficios de la Seguridad Social, situaciones estas que no son denunciadas por la posición de indefensión, pero que generan un malestar larvado. Todo esto dentro del orden legal y con el cumplimiento de los requisitos mínimos necesarios para no poner en riesgo la operación de estos centros[20].

Un dato curioso ligado a la problemática que se aborda ha sido el esplendor de las inversiones financieras de las EPS en construcción de IPS. De la información con que contaba la Superintendencia Nacional de Salud, en el año 2006, se advierte el efecto soslayado y el movimiento de recursos, a tal punto que se demostraron procesos de alianzas claras entre EPS y constructoras[21]. Ello, sin duda, se encuentra muy asociado a la forma en que vorazmente se ha producido la integración vertical en desmedro de los recursos públicos y, obviamente, de la calidad en la atención. Como una manera de enfrentar estas situaciones, la Ley 1438 de 2011 dispuso:

Artículo 23. Gastos de administración de las Entidades Promotoras de Salud. El Gobierno Nacional fijará el porcentaje de gasto de administración de las Entidades Promotoras de Salud, con base en criterios de eficiencia, estudios actuariales y financieros y criterios técnicos. Las Entidades Promotoras de Salud que no cumplan con ese porcentaje entrarán en causal de intervención. Dicho factor no podrá superar el 10% de la Unidad de Pago por Capitación.

Los recursos para la atención en salud no podrán usarse para adquirir activos fijos, ni en actividades distintas a la prestación de servicios de salud. Tampoco lo podrá hacer el Régimen Subsidiado.

Parágrafo transitorio. Lo previsto en este artículo se reglamentará para que el porcentaje máximo de administración entre a regir a más tardar el 1° de enero de 2013. El Gobierno Nacional contará con seis (6) meses para hacer las revisiones necesarias con base en estudios técnicos sobre el porcentaje máximo señalado en el presente artículo y podría realizar las modificaciones del caso. Hasta tanto no se defina el Régimen Subsidiado seguirá manejando el 8%.

Ahora bien, la Corte Constitucional, en Sentencia C-1041 de 2007, declaró la exequibilidad condicionada del artículo 15 de la Ley 1122 de 2007, antes citado. La parte resolutiva de esta sentencia dispuso:

---

16 ***Gaceta del Congreso*** número 381. 20 de septiembre de 2006. Proyecto de ley número 122 de 2006 Senado. Páginas 33 y 34.

17 Giraldo Juan Carlos. De la Ley 100 a la Ley 1122: un abordaje clínico. En Hospitalaria. Asociación Nacional de Hospitales y Clínicas. 2007; (8), 51:7.

18 Archila Emilio. Intervención del Estado en la oferta de servicios de salud y posibilidad de restringir la integración vertical, informe final. 2006. Este estudio fue adelantado a instancias del entonces Ministerio de la Protección Social.

19 Restrepo Jairo, Lopera John y Rodríguez Sandra. Integración vertical en el sistema de salud colombiano: aproximaciones empíricas y análisis de doble marginalización. Borradores del CIE. 2006; 15:25-26.

20 INTEGRACIÓN VERTICAL EN LA SALUD, Consideraciones filosóficas, ponencia preparada para el Foro Sobre Integración Vertical en el Sector de la Salud, Universidad Nacional CES, 14 de noviembre de 2003. Publicado en la Revista HOSPITALARIA AÑO 5 n° 33, ENERO-FEBRERO 2004, páginas 9 y 10.

21 En la Superintendencia Nacional de Salud reposa el proceso de fusión entre SALUDCOOP y CAFESALUD y en el que interviene CONSTRUCLÍNICAS.

Primero. *Declarar* ***exequible****, por los cargos analizados, el artículo 15 de la Ley 1122 de 2007, en el entendido de que las limitaciones de contratar directamente o a través de terceros con sus propias IPS, no debe impedir que los afiliados y beneficiarios de una determinada EPS, escojan libremente recibir los servicios médicos prestados por las IPS propias de dicha EPS y que tales servicios le sean efectivamente suministrados. En todo caso, se atenderán los eventos de urgencia.*

Segundo*. Declarar* ***exequible*** *el inciso 3° del artículo 15 de la Ley 1122 de 2005 (sic), en el entendido de que dicho plazo comienza a contarse a partir del momento en el que, con base en los criterios objetivos que determine previamente la Superintendencia Nacional de Salud, esta le notifique a la EPS respectiva, que debe ajustar su integración vertical al 30%.*

Varias de la reflexiones de la Corte plantean que la tensión entre la libertad de empresa y la intervención del Estado en la economía resulta ajustada a la fijación de un límite del 30%. Adicionalmente, el límite permite garantizar la libre escogencia de los afiliados, tal y como aparece del siguiente razonamiento:

En ciertos casos la limitación de la integración vertical y de la posición dominante de las EPS, mediante la restricción del monto de contratación de los gastos de salud con las IPS propias, puede conducir a una limitación de la libertad de escogencia de los afiliados, pues estos no podrían elegir para la prestación de servicios de salud IPS propiedad de la EPS a la cual están afiliados, cuando entre estas entidades se hubiera alcanzado el monto del 30% de la contratación del valor de los gastos de salud legalmente permitido. Lo anterior evidencia una tensión entre las finalidades constitucionalmente legítimas que persigue la disposición acusada por una parte, y el derecho de acceso a prestaciones en materia de salud, la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad de los usuarios del sistema, garantizados mediante la libertad de escogencia de las instituciones prestadoras.

Se trata, sin embargo, de una tensión que no acarrea como consecuencia la inconstitucionalidad de la disposición acusada, pues puede ser solucionada mediante una interpretación condicionada del inciso 1° del artículo 15 de la Ley 1122 de 2007. Por tal razón este enunciado normativo será declarado exequible en el entendido de que la limitación a las EPS de contratar directamente o a través de terceros con sus propias IPS más del 30% del valor del gasto en salud, no debe impedir que los afiliados y beneficiarios de una determinada EPS, escojan libremente recibir los servicios médicos prestados por las IPS propias de dicha EPS y que tales servicios le sean efectivamente suministrados.

Ahora bien, el anterior condicionamiento no debe entenderse en el sentido de que las EPS pueden superar el límite al 30% del valor de la contratación del gasto de salud con sus propias IPS señalado en el inciso 1° del artículo demandado, pues de ser así la disposición acusada quedaría sin ningún efecto práctico, sino en el sentido de que el límite legalmente establecido a la contratación de los gastos en salud para efectos de restringir la integración vertical entre EPS e IPS propias no puede ser alegado por las primeras como un pretexto para obstaculizar la libertad de escogencia de los afiliados. (Subrayas fuera de texto).

Por tratarse de una sentencia de constitucionalidad, su contenido, especialmente su *ratio decidendi*, está amparada bajo la figura de la cosa juzgada constitucional[22], lo que significa, entre otras, que todas las autoridades públicas así como los particulares están obligados a acatarla. Ahora bien, en la sentencia en comento, la libertad de escogencia de las instituciones prestadoras de servicios de salud se encuentra asociada tan estrechamente a la decisión, que genera un condicionamiento y, por tanto, estructura su *ratio decidendi*. Se tiene entonces que, desde el punto de vista constitucional y en virtud del respeto de la libre escogencia, no podría eliminarse del todo la figura de la integración vertical, aunque es posible que paulatinamente vaya disminuyendo su porcentaje hasta un término razonable, por vía de la limitación existente a las EPS de invertir en activos fijos o en actividades diferentes a la salud (artículo 23 de la Ley 1438 de 2011), aspecto que es de la esencia del Sistema General de Seguridad Social en Salud, pero que fue expresamente señalado normativamente. Esta razón inhibiría al legislador para adoptar un límite igual a **0** (que consiste en una prohibición en sentido real), como lo propone el artículo 3° del proyecto de ley en comento.

En síntesis, se considera que la prohibición total de la integración vertical contraviene el criterio expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1041 citada. Si bien pueden existir razones para adoptar una prohibición rotunda, asociadas al principio de especialidad de los actores, la mencionada sentencia limitaría tal facultad. De otra parte, no es eficiente que de manera tajante se corten los beneficios en eficiencia que se pueden lograr. La regulación debe evitar las posiciones dominantes y fomentar la competencia por resultados y no solamente por precios. Cortar de raíz la integración vertical privaría por completo de la posibilidad de ahorros en la prestación que pueden llevar, con una adecuada regulación, vigilancia y control a la inversión de estos ahorros generados en un incremento de los contenidos de los planes de beneficios. Así mismo, existen zonas o circunstancias en las cuales sería recomendable que las propias EPS generaran una oferta de IPS para prestar servicios de salud con el fin de garantizar el acceso efectivo a los mismos en situaciones en donde no exista oferta independiente suficiente. Lo anterior se entiende sin que se afecten los recursos destinados a la salud, en los términos del artículo 23 de la Ley 1438 de 2011.

De esta manera, es mejor fortalecer el proceso que actualmente se está llevando a cabo, así como los aspectos relacionados con los conflictos de intereses en el sector, tal y como se lee en el artículo 106 de la Ley 1438 de 2011, modificado por el artículo 133 de la Ley 1474 del mismo año, entre otras medidas tendientes a evitar que la posición de dominio

[22] Constitución Política. Artículo 243.

obstaculice la prestación del servicio de salud y su goce efectivo. Lo anterior sin perjuicio de reconocer que en ciertas circunstancias (particularmente, la inexistencia de oferta de servicios), la integración sería no solo aconsejable sino necesaria pues se convertiría en la única forma de garantizar que la población de una determinada zona tuviese acceso efectivo a los servicios de salud, de forma tal que se preserve la continuidad.

2.3 **El régimen de inversiones**

El régimen de inversiones en el mercado de los servicios de salud encuentra su regulación de base en el Decreto número 1663 de 1994. El artículo 15 de la Ley 1122 de 2007 asignó al Gobierno Nacional la tarea de reglamentar las condiciones de competencia necesarias para evitar el abuso de posición dominante o conflictos de interés, de cualquiera de los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Por su parte, la Ley 1438 de 2011 en su artículo 3° introdujo el principio de transparencia en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, conforme al cual, entre otros, la relación entre los distintos actores del Sistema deberá ser pública, clara y visible.

Lo previsto en el artículo 4° del proyecto redunda en fortalecer los controles respecto de los conflictos de interés, así como el principio de transparencia. Es más, dentro de una comprensión del sistema de pluralismo estructurado, la especialización de actores aparece como un elemento de su esencia. Así, en términos de sus principales impulsores:

... un rasgo clave de este modelo es que identifica de manera explícita cada una de las cuatro funciones (modulación, financiamiento, articulación y prestación). De esta manera, fomenta la especialización de los actores en el sistema de salud[23].

El sistema, como se indica en el modelo de pluralismo estructurado, supone una especialización y, por ende, define unos organismos de dirección, unas entidades de aseguramiento, unas instituciones de prestación de los servicios de salud, y un esquema de inspección, vigilancia y control.

En relación con la función de aseguramiento, el legislador dispuso que con el concurso de personas jurídicas públicas o privadas, especializadas en la promoción, reguladas por la ley y autorizadas por el Estado a través de la Superintendencia Nacional de Salud, el servicio público esencial de salud se prestaría de manera eficiente. Dichas entidades, concebidas como Entidades Promotoras de Salud –EPS–, tienen como finalidad[24] la de organizar y garantizar, directa o indirectamente, la prestación del Plan Obligatorio de Salud a los afiliados, así como la administración idónea de recursos públicos, por expresa delegación del Estado.

Tales entidades ocupan una importantísima función al ser delegatarias del Estado en la prestación del servicio público de salud. Así lo expresó la Corte Constitucional en Sentencia SU-480 de 1997 al señalar que:

Hay que admitir que al delegarse la prestación del servicio público de salud a una entidad particular, esta ocupa el lugar del Estado para algo muy importante cual es la prestación de un servicio público; pero eso no excluye que la entidad aspire obtener una legítima ganancia. Así está diseñado el sistema. Pero, lo principal es que se tenga conciencia de que lo que se recauda no pertenece a las EPS, ni mucho menos entra al presupuesto nacional ni a los presupuestos de las entidades territoriales, sino que pertenece al Sistema General de Seguridad Social en Salud, es, pues, una contribución parafiscal. Por tal razón, la Corte no puede ser indiferente al equilibrio estructural del Sistema Nacional de Seguridad Social en Salud, al Plan Obligatorio de Salud del Régimen Subsidiado y a los principios de universalidad y solidaridad que deben ir paralelos. La vigilancia de estos preceptos forma parte de uno de los objetivos del Estado Social de Derecho: la solución de las necesidades insatisfechas de salud.

Adicionalmente, y teniendo en cuenta que prestan un servicio público que garantiza un derecho fundamental, es claro que el legislador debe propender porque todas las circunstancias que afectan su adecuada prestación sean reducidas al mínimo, filosofía propia del conflicto de intereses. Así, en el caso de la prestación de servicios públicos ha señalado la Corte Constitucional:

4.4.1.4.5 El régimen de conflicto de intereses, incompatibilidades e inhabilidades, establecido en el artículo 44 de la Ley 142 de 1994[25]*, busca preser-*

[23] Londoño Juan y Frenk Julio. Pluralismo estructurado: hacia un modelo innovador para la reforma de los sistemas de salud en América Latina. Documento de trabajo 353. BID. 1997. Página 16.

[24] Ley 100 de 1993, artículo 177.

[25] El artículo 44 de la Ley 142 de 1994, establece: "Conflicto de intereses; inhabilidades e incompatibilidades. Para los efectos del funcionamiento de las empresas de servicios públicos y de las autoridades competentes en la materia, se establecen las siguientes inhabilidades e incompatibilidades:

44.1 Salvo excepción legal, no podrán participar en la administración de las comisiones de regulación y de la Superintendencia de Servicios Públicos, ni contribuir con su voto o en forma directa o indirecta a la adopción de sus decisiones, las empresas de servicios públicos, sus representantes legales, los miembros de sus juntas directivas, las personas naturales que posean acciones en ellas, y quienes posean más del 10% del capital de sociedades que tengan vinculación económica con empresas de servicios públicos. 44.2 No podrá prestar servicios a las comisiones de regulación ni a la Superintendencia de Servicios Públicos, ninguna persona que haya sido administrador o empleado de una empresa de servicios públicos antes de transcurrir un año de terminada su relación con la empresa ni los cónyuges o compañeros permanentes de tales personas, ni sus parientes dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Esta misma inhabilidad se predica de los empleados de las comisiones o de la Superintendencia, sus cónyuges o parientes en los mismos grados, respecto de empleos en las empresas. Sin embargo, las personas aludidas pueden ejercitar ante las comisiones de regulación y ante la Superintendencia su derecho a pedir informaciones, a hacer peticiones, y a formular observaciones o a transmitir informaciones respecto a las decisiones que allí se tomen, o a los proyectos de decisiones que se les consulten. 44.3 No puede adquirir partes del capital de las entidades oficiales que prestan los servicios a los que se refiere esta ley y que se ofrezcan al sector privado, ni poseer por sí o por interpuesta persona más del 1% de las acciones de una empresa de servicios públicos, ni participar en su administración o ser empleados de ella, ningún funcionario de elección

var su neutralidad e imparcialidad principalmente frente a los sujetos regulados y evitar que se tienda un manto de duda sobre la legitimidad de sus decisiones.

4.4.1.5 No obstante, como se puede apreciar con esta breve descripción del régimen legal, las comisiones de regulación creadas por la ley gozan de independencia, pero esta es menos amplia y sólida que la autonomía de los órganos constitucionales.

Sin embargo, a pesar de este grado de independencia, la injerencia de los intereses regulados en el órgano de regulación puede impedir que este cumpla su mandato legal y entrabar que este propenda por la efectividad de los principios constitucionales que justifican su existencia en un Estado Social de Derecho. En otros términos, la función de regulación puede fallar cuando, en lugar de corregir las "fallas de mercado" y desarrollar los fines sociales de los servicios públicos, se orienta a otros objetivos o simplemente se paraliza en razón, principalmente, a la captura del órgano de regulación por los sujetos regulados[26].

Dicha captura puede resultar de múltiples factores. Por ejemplo, la dedicación continua del órgano de regulación al seguimiento de la evolución de un sector de actividad socioeconómica puede conducir a que este adquiera gradualmente la visión del regulado y pierda paulatinamente la perspectiva del interés general. También puede suceder que el poder de los intereses regulados se traduzca en una influencia desproporcionada en los procesos decisorios del órgano de regulación. Ello puede, en algunos sectores, contrastar con la desorganización, dispersión y debilidad de los usuarios de un servicio, lo cual les impide hacer escuchar efectivamente su voz respecto de las decisiones de los órganos de regulación que los afectan[27].

Teniendo en cuenta que la prohibición que establece el artículo 4° del proyecto de ley se aviene a los principios anteriormente expuestos, se considera que su contenido es adecuado.

En cuanto al artículo 5° del proyecto, existe la duda en torno a la limitación que el mismo entrañaría en el goce efectivo del derecho a la salud, sobre todo en materia de anticipos, aspecto que ya ha sido regulado tanto en la Ley 1122 como en la Ley 1438, en función de la modalidad contractual. Se considera que no es acertado fijar tope a los anticipos y es preferible mantener lo previsto en el artículo 56 de la Ley 1438 de 2011. Ahora bien, respecto de la capacidad técnica, es una exigencia razonable que puede ser interpretada como una medida de saneamiento. No obstante, puede ser problemática en ciertas áreas del país en donde la oferta de servicios no es suficiente.

2.4 **Acerca de las vigencias y derogatorias**

Como consecuencia de lo indicado *supra,* no se considera adecuado derogar el artículo 7°, numeral 7, de la Ley 1122 de 2007, como lo sugiere el artículo 7° del proyecto de ley.

3. **Conclusión**

El proyecto presenta una bondad. En su artículo 4° introduce una restricción en el régimen de inversiones que va en consonancia con la transparencia en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Las otras disposiciones plantean problemas de constitucionalidad y de conveniencia. Por otra parte, renuevan la discusión de temáticas que ya han sido abordadas.

Con la presente, se deja plasmada la posición de este Ministerio en lo relativo al proyecto de ley de la referencia.

Cordialmente,

Alejandro Gaviria Uribe,

Ministro de Salud y Protección Social.

popular, ni los miembros o empleados de las Comisiones de Regulación, ni quienes presten sus servicios en la Superintendencia de Servicios Públicos, o en los Ministerios de Hacienda, Salud, Minas y Energía, Desarrollo y Comunicaciones, ni en el Departamento Nacional de Planeación, ni quienes tengan con ellos los vínculos conyugales, de unión o de parentesco arriba dichos. Si no cumplieren con las prohibiciones relacionadas con la participación en el capital en el momento de la elección, el nombramiento o la posesión, deberán desprenderse de su interés social dentro de los tres meses siguientes al día en el que entren a desempeñar sus cargos; y se autoriza a las empresas a adquirir tales intereses, si fuere necesario, con recursos comunes, por el valor que tuviere en libros. Se exceptúa de lo dispuesto, la participación de alcaldes, gobernadores y ministros, cuando ello corresponda, en las Juntas Directivas de las empresas oficiales y mixtas. 44.4 Sin perjuicio de lo dispuesto en otras normas de esta ley, en los contratos de las entidades estatales que presten servicios públicos se aplicarán las reglas sobre inhabilidades e incompatibilidades previstas en la Ley 80 de 1993, en cuanto sean pertinentes".

26 Sobre el problema de la captura del órgano regulador por el regulado y las respuestas institucionales a este problema ver: Cass R. Sunstein. *After the Rights Revolution, Reconceiving the Regulatory State*. Harvard University Press. Cambridge, 1990.

27 Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 25 de febrero de 2003.

CONTENIDO

Gaceta número 888 - Miércoles, 5 de diciembre de 2012

SENADO DE LA REPÚBLICA Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 118 de 2012 Senado, por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico" suscrito en Paranal, Antofagasta, República de Chile, el 6 de junio de 2012. 1

Ponencia para segundo debate y Texto definitivo aprobado por la Comisión Tercera del Senado en sesión del día 5 de diciembre de 2012 al Proyecto de ley número 161 de 2012 Senado, 041 de 2012 Cámara, por la cual se crea la Estampilla Pro Desarrollo de la Institución Universitaria de Envigado (IUE) y se dictan otras disposiciones. 11

Informe de ponencia para segundo debate y Texto al Proyecto de ley número 149 de 2012 Senado, por medio de la cual se establecen criterios de equidad de género en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones. 14

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 06 de 2012 Senado, por medio de la cual se dictan algunas disposiciones en materia de salud. 21

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2012