



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 352

Bogotá, D. C., viernes, 31 de mayo de 2013

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
 www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 190 DE 2012 CÁMARA, 34 DE 2011 SENADO

por medio de la cual se promueve el empleo de trabajadores con responsabilidades familiares de cuidadores, permitiendo su inserción laboral y se dictan otras disposiciones.

1. Antecedentes del proyecto de ley

De acuerdo con el texto radicado el día 27 de julio de 2011 en Secretaría General del Senado y el 22 de octubre de 2102 en Secretaría General de Cámara, de autoría del honorable Senador Carlos Alberto Baena López y la honorable Representante a la Cámara Gloria Stella Díaz Ortiz.

Para primer debate en Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, fuimos designados como ponentes la honorable Representante Ángela María Robledo Gómez y el honorable Representante Elías Raad Hernández. El honorable Representante Elías Raad renunció a su derecho de rendir ponencia el día 29 de mayo de 2013.

El proyecto de ley cumple con los requisitos contemplados en los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia a la iniciativa legislativa, unidad de materia y título de la ley respectivamente.

2. Objeto del proyecto de ley

El objeto del proyecto de ley es otorgar beneficios a padres, madres o cuidadores o cuidadoras, con hijos o hijas a cargo que tienen discapacidad y que se les imposibilita la inserción laboral, haciéndolos económicamente dependientes.

3. Contenido

Esta iniciativa legislativa cuenta con seis (6) artículos:

En el 1° se establecen el objeto y fin de la ley; en el 2° se plantea el porcentaje de contratos de prestación de servicios que deben celebrar las entidades

del Estado con las personas naturales que tengan la calidad de padres, madres o cuidadores con una o más personas a cargo con un grado de discapacidad que les impide la inserción al sistema laboral; en el tercero se especifica la provisión de cargos de carrera y de libre nombramiento y remoción o de gerencia pública para las personas que acrediten la figura de padre, madre o cuidador de personas con un alto porcentaje de discapacidad. El artículo 4° define a la Junta Regional de Calificación de Invalidez como la entidad responsable de valorar y emitir el porcentaje de discapacidad; los artículos 5° y 6° establecen la reglamentación y la entrada en vigencia de la presente ley.

4. Consideraciones

El Proyecto de ley número 190 de 2012 Cámara, 34 de 2011 Senado a que se refiere esta ponencia cumple con lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992; se trata de una iniciativa Congresional presentadas por el honorable Senador Carlos Alberto Baena López y la honorable Representante a la Cámara Gloria Stella Díaz Ortiz.

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

5. Marco jurídico

Los autores señalan el siguiente marco jurídico

La Carta Política de 1991, dentro de los principios del Estado Social de Derecho, contiene diversas normas tendientes a la protección especial de las personas discapacitadas. Dentro de ellas, el artículo 13 de la Constitución Política dispone que la igualdad es un derecho inherente a todas las personas, sin ningún tipo de discriminación. Como consecuencia de esta disposición, se impone al Estado **el deber de promover las condiciones para que la igualdad**

sea real y efectiva y de adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados. De igual forma, el Estado debe proteger de manera especial a las personas que por virtud de su condición económica, física o mental se encuentren en estado de debilidad manifiesta¹.

La Constitución Política, en varias disposiciones, propugna la protección a las personas en situación de discapacidad; dentro de ellas se encuentran las siguientes:

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

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

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Artículo 47. El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.

Artículo 54. Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud.

De las normas señaladas, así como de los principios, valores y derechos consagrados en la Constitución de 1991, se desprende el escenario de especial protección de que son sujetos las personas discapacitadas, cuyo propósito esencial es dirigir la acción del Estado a lograr la incorporación de tales personas a la sociedad y a permitir la potencialización del desarrollo de sus actividades dentro del plano de las limitaciones que padecen, procurando que alcancen el mayor grado de autonomía posible y de reintegración social. Para esos fines, es esencial la vinculación de su grupo familiar a las actividades laborales y contractuales, incluidas las que provee el propio Estado.

Las acciones afirmativas, según fallo de la honorable Corte Constitucional, *designan políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación.* (Sentencia C-044 de 1994).

Además, las acciones afirmativas son creadas en beneficio de las personas con discapacidad fundamentadas en los artículos 13, 47, 54 y 68 de la Cons-

titución Política, en donde se reconocen el principio de igualdad, dignidad y respeto de derechos fundamentales de aquellas personas que a causa de sus limitaciones han sido discriminadas y por tanto merecen un grado de atención mayor por parte del Estado.

En este sentido, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), aprobada por Colombia mediante la Ley 1346 de 2009 y declarada exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-293 de 2010, ha establecido que el propósito de todas las acciones afirmativas en beneficio de las personas con discapacidad es proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad, así como promover la obligación de los Estados parte de promover, proteger y garantizar el pleno disfrute de los Derechos Humanos de estas personas, y garantizar que gocen de plena igualdad ante la ley.

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Protocolo de San Salvador, ratificado mediante Ley 319 de 1996 establece que los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos de este tipo sin discriminación alguna para las diferentes poblaciones propensas a algún tipo de vulneración.

Marco legal nacional

La Legislación Nacional ha venido desarrollando cuerpos normativos para generar acciones afirmativas dirigidas a las personas en situación de discapacidad y sus familias, entre los que se encuentran:

- Ley 361 de 1997 (Ley de discapacidad), *por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se establecen otras disposiciones.*

- Decreto 276 de 2000. Establece la conformación, define las funciones y señala el funcionamiento del Comité Consultivo Nacional de las Personas con Limitación.

- Ley 443 de 1998, garantiza el acceso en igualdad de oportunidades, el acceso al servicio público de los limitados físicos con el fin de proporcionarles un trabajo acorde con sus condiciones de salud.

- Ley 82 de 1989, que ratificó el Convenio 159 de la OIT.

- Ley 1306 de 2009, *por la cual se dictan normas para la protección de personas con discapacidad mental y se establece el régimen de la representación legal de incapaces emancipados.*

6. Consideraciones sobre la discapacidad

Hablamos de Discapacidad y no estado de discapacidad, para así identificar una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social. Término que ha sido incorporado a nuestra legislación interna bajo la Ley 1349 de 2009, que aprobó la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-871.

contra las Personas con Discapacidad, en donde se promulga que este sector poblacional tiene los mismos Derechos Humanos y libertades fundamentales que otras personas; y que estos derechos, incluido el de no verse sometidos a discriminación fundamentada en la discapacidad, dimanen de la dignidad y la igualdad que son inherentes a todo ser humano.

El Convenio 159, aprobado mediante Ley 82 de 1988, y declarada exequible por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-401 del 20 de mayo de 2003 (M. P.: Álvaro Tafur Galvis), formula obligaciones que deben cumplir los Estados que lo ratifiquen en temas referidos a relaciones laborales o condiciones de trabajo de las personas con discapacidad.

Para efectos del Convenio en su artículo 1° se entiende por persona inválida: *toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar en el mismo queden sustancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida.*

El núcleo familiar

En consideración a la dignidad que les es propia a las personas con limitación en sus derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales y en procura de su completa realización personal y su total integración social, se ha incluido dentro del ámbito de beneficios otorgados por el legislador a su núcleo familiar, entendiendo que los padres o cuidadores de quien ha padecido la limitación son las personas en cuya cabeza está el cuidado del discapacitado, y que por tanto el beneficio laboral o económico que adquieran estas personas será en beneficio de su hijo, de tal manera se pronuncia la Ley 1098 de 2006 en el parágrafo 2° del artículo 36, cuando dice: **Los padres que asuman la atención integral de un hijo discapacitado recibirán una prestación social especial del Estado.**

Lo anterior permite contribuir en el avance de las condiciones de igualdad para aquellas personas que se consideran discriminadas por sus circunstancias desfavorables; este otorgamiento de beneficios a poblaciones vulnerables además es un mandato constitucional, pues así lo establece el artículo 43 de la norma superior cuando le impone al Estado el deber de apoyar a la madre cabeza de familia en el entendido de que dicho amparo proporciona mejores condiciones de vida para quienes están a su cuidado.

Se entiende por madre cabeza de familia aquella mujer que siendo soltera o casada tiene bajo su cargo, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar (Ley 82 de 1993).

Pero el reconocimiento de los derechos a favor de la madre cabeza de familia no opera en forma automática (Sentencia T-700 de 2006), la Corte Constitucional ha desarrollado, a través de su jurisprudencia, los presupuestos que deben cumplirse para la debida identificación de las mujeres cabeza de familia, con el propósito de que puedan ser titulares de las accio-

nes afirmativas previstas en la legislación, en consideración a su estado de indefensión. Así lo sostuvo la Corte en la Sentencia SU-388 de 2005:

Al respecto la Corte advierte que no toda mujer puede ser considerada como madre cabeza de familia por el solo hecho de que esté a su cargo la dirección del hogar. En efecto, para tener dicha condición es presupuesto indispensable (i) que se tenga a cargo la responsabilidad de hijos menores o de otras personas incapacitadas para trabajar; (ii) que esa responsabilidad sea de carácter permanente; (iii) no solo la ausencia permanente o abandono del hogar por parte de la pareja, sino que aquella se sustraiga del cumplimiento de sus obligaciones como padre; (iv) o bien que la pareja no asuma la responsabilidad que le corresponde y ello obedezca a un motivo verdaderamente poderoso como la incapacidad física, sensorial, síquica o mental o, como es obvio, la muerte; (v) por último, que haya una deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros de la familia, lo cual significa la responsabilidad solitaria de la madre para sostener el hogar.

Así pues, la mera circunstancia del desempleo y la vacancia temporal de la pareja, o su ausencia transitoria, por prolongada y desafortunada que resulte, no constituyen elementos a partir de los cuales pueda predicarse que una madre tiene la responsabilidad exclusiva del hogar en su condición de madre cabeza de familia.

Este principio de protección resulta de una interpretación sistemática de otras disposiciones constitucionales como el artículo 13 y todos aquellos que propenden a la protección de los niños, las niñas y de la familia como núcleo esencial de la sociedad, pues en reiterados pronunciamientos de la honorable Corte Constitucional se ha concluido que las medidas que protegen a la mujer cabeza de familia no se proyectan sobre sí misma, sino que deben asumirse como extendidas al núcleo familiar que de ella dependa, el cual se supone compuesto por los hijos menores propios y otras personas incapacitadas para trabajar. En este sentido ha dicho la Corte Constitucional en Sentencia T-700 de 2006 *“la protección a la mujer por su especial condición de madre cabeza de familia es de origen supralegal, la cual se desprende no solamente de lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución, que establece la obligación estatal de velar por la igualdad real y efectiva de los grupos tradicionalmente discriminados y de proteger a las personas en circunstancias de debilidad manifiesta, sino también de la especial protección contenida expresamente en el artículo 43 Superior, que determina la obligación del Estado de apoyarlas de manera especial, en consideración a la difícil situación a la que deben enfrentarse al asumir de forma solitaria las tareas de crianza y de sostenimiento de sus hijos menores”.*

Al respecto, la Ley 361 de 1997, en consideración con la protección y asistencia especial asignada para las personas con limitación, establece en el artículo 4°:

Las Ramas del Poder Público pondrán a disposición todos los recursos necesarios para el ejercicio de los derechos siendo obligación ineludible del Estado la prevención, los cuidados médicos y psicológi-

cos, la habilitación y la rehabilitación adecuada, la educación apropiada, la orientación, la integración laboral, la garantía de los derechos fundamentales económicos, culturales y sociales. Para estos efectos estarán obligados a participar para su eficaz realización la Administración Central, el sector descentralizado, las administraciones departamentales, distritales y municipales, todas las corporaciones públicas y privadas del país.

Ha sido tan amplia la interpretación de la Corte Constitucional, que incluso ha llegado a afirmar que *dicha protección será extendida al padre cabeza de familia que se encuentre en la misma situación, en aras de proteger la prevalencia de los derechos de los niños y el grupo familiar al que pertenecen* (Sentencia C-1039 de 2003 M. P.: Alfredo Beltrán Sierra), pero no de manera automática, sino aquel que acredite y demuestre ante las autoridades bajo los criterios de la Ley 82 de 1993 cumplir las mismas responsabilidades asumidas por las mujeres cabeza de familia. El propósito de este tipo de medidas es proteger al infante, basados en el principio de interés superior del menor consagrado en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre Derechos del Niño, y posteriormente reproducido en otros instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 (Principio 2), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 23 y 24) y la Convención sobre Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1988.

Por otro lado, y teniendo en cuenta que se puede presentar el supuesto en el cual la persona con discapacidad no sea cuidada ni por una madre o padre cabeza de familia, encontramos pertinente incluir el término cuidador y cuidadora para ser beneficiario y beneficiaria de la medida que pretende el proyecto de ley, entendido como el cuidador familiar al cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente hasta el quinto grado de consanguinidad, tercero de afinidad o primero civil de la persona dependiente, que le presta ayuda permanente para las actividades de la vida diaria y que por su labor de cuidador se ve impedido a desempeñarse laboralmente.

La inserción laboral

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), alrededor del 10% de la población mundial, o sea, 650 millones de personas, viven con algún tipo de discapacidad; esta cifra va en aumento debido a las enfermedades crónicas, lesiones, accidentes automovilísticos, violencia y otras causas como la mayor edad de la población.

Además, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estableció que el 80% de las personas con discapacidad vive en países en desarrollo; el Banco Mundial estima que el 20% de los más pobres del mundo tienen discapacidades y tienden a ser considerados dentro de sus propias comunidades como las personas en situación más desventajosa[3][3].

Según el registro para la localización y caracterización de las personas con discapacidad aportada por cifras del DANE, actualizada a 31 de julio de 2010,

según información suministrada por el Ministerio de la Protección Social, se puede determinar que de las 941.046 personas a las que se les aplicó el registro, 347.414 refieren requerir una persona que les ayude permanentemente.

Además, en este registro se pudo determinar que otras personas les ayudan para realizar sus actividades:

- Algún miembro del hogar: 290.551.
- Persona externa no empleada: 12.315.
- Persona externa empleada: 15.424.
- Otra: 6.398.
- Sin dato: 22.726.

Atendiendo estas cifras, y en el entendido de que las personas con discapacidad son protegidas por la Legislación Nacional e Internacional, además del enfoque dado por la honorable Corte Constitucional, que considera las acciones positivas a favor de quienes cumplen las veces de cuidadores de estas personas, son dirigidas a favorecer a las personas con limitación; se concibe pues que dicha protección supone la referencia a núcleos familiares en estado de debilidad, a los cuales el Estado debe prestar especial atención en la medida en que el cuidado de una persona discapacitada supone mayores gastos en medicina, atención especial, utensilios específicos, etc.

De tal forma, se considera que esta medida depende a la inserción laboral de las madres, padres cabeza de familia o los cuidadores de una persona con discapacidad, además de dar beneficio legítimo para personas con discapacidad que dependan económicamente por motivos de su limitación para ejercer alguna labor que les permita el sustento propio.

Para efectos de dar cumplimiento de manera eficaz al objeto del proyecto de ley, la declaratoria de discapacidad y dependencia económica deberá ser asumida por las Juntas de Calificación de Invalidez, toda vez que son las competentes para calificar el grado de incapacidad laboral, discapacidad, deficiencia o minusvalía de una persona basados en el Manual Único de Declaratoria de Invalidez. Al respecto dice el Decreto 2463 de 2001 artículo 3º: *Calificación del grado de pérdida de la capacidad laboral. Corresponderá a las siguientes entidades calificar el grado de pérdida de la capacidad laboral las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez decidirán sobre las solicitudes de calificación de pérdida de la capacidad laboral.*

En las zonas del país en donde no fuere posible asistir directamente a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, se facilitará la posibilidad de remitir los documentos que permitan la señalada valoración por correo certificado en donde se adjunte como mínimo: fotocopia de historia clínica, exámenes recientes, radiografías, conceptos, fotografía actual de paciente y demás mecanismos que permitan que las Juntas puedan determinar si la persona es dependiente total o no.

7. Impacto fiscal

Es preciso advertir que la presente iniciativa no ordena gasto adicional ni tampoco otorga beneficios tributarios, tal y como lo advierte el artículo 7º de la Ley 819 de 2003; por lo tanto, esta iniciativa no genera impacto fiscal.

8. PLEGO DE MODIFICACIONES

De acuerdo al estudio realizado al proyecto materia de debate, se relacionan a continuación las modificaciones propuestas al articulado siguiente forma:

ARTICULADO APROBADO EN LA PLENARIA DE SENADO	MODIFICACIONES AL ARTICULADO
<p>PROYECTO DE LEY NÚMERO 34 DE 2011 SENADO, 190 DE 2012 CÁMARA</p> <p><i>“por medio de la cual se otorgan beneficios a madres, padres cabeza de familia o cuidadores, con hijos o personas a cargo con discapacidad que les impide la inserción laboral y los hace dependientes económicamente”</i></p> <p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene como objeto otorgar beneficios a aquellos padres y madres cabeza de familia con hijos o personas a cargo que tienen discapacidad y que se les imposibilita la inserción laboral, haciéndolos económicamente dependientes.</p> <p>Parágrafo. Para efectos de la presente ley se entiende por persona con discapacidad, aquella calificada de conformidad con los parámetros establecidos en el Manual Único de Calificación de la Invalidez.</p> <p>Artículo 2°. <i>Contratos de prestación de servicios.</i> Las entidades del Estado, del nivel nacional y territorial, los establecimientos públicos, las entidades descentralizadas por servicios, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Empresas Sociales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles, deberán garantizar que en no menos de un cuatro por ciento (4%) la contratación de prestación de servicios a celebrar con personas naturales se haga con padres y madres cabeza de familia o cuidadores que reúnan las condiciones de experiencia e idoneidad y que acrediten que tienen uno o más hijos con discapacidad, o una o más personas a cargo con un grado de discapacidad que les impide la inserción al sistema laboral.</p> <p>Artículo 3°. <i>Provisión de cargos de carrera y de libre nombramiento y remoción o de gerencia pública.</i> El Departamento Administrativo de la Función Pública incorporará, dentro de los criterios de desempate para la asignación de cargos de carrera, la calidad de padre o madre cabeza de familia o de cuidador que acredite que tiene uno o más hijos o personas a cargo con discapacidad en condición de discapacidad que no les permite la inserción al sistema laboral, haciéndolos económicamente dependientes.</p> <p>El mismo criterio se aplicará en toda entidad pública para los cargos de libre nombramiento y remoción o de gerencia pública, para cuya designación ha de aplicarse el procedimiento previsto en el artículo 49 de la Ley 909 de 2004.</p>	<p>PROYECTO DE LEY NÚMERO 34 DE 2011 SENADO, 190 DE 2012 CÁMARA</p> <p><i>“por medio de la cual se otorgan beneficios a madres, padres cabeza de familia o cuidadores, que contribuyen a la atención integral de personas con discapacidad que les impide la inserción laboral y los hace dependientes económicamente”</i></p> <p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene como objeto otorgar beneficios a aquellos padres y madres cabeza de familia <u>que contribuyen a la atención integral de personas con discapacidad</u> que se les imposibilita la inserción laboral, haciéndolos económicamente dependientes.</p> <p>Parágrafo. Para efectos de la presente ley se entiende por persona en estado de discapacidad, aquella clasificada <u>como tal</u>, de conformidad con los parámetros establecidos en el Manual Único de Calificación de la Invalidez.</p> <p>Artículo 2°. <i>Contratos de prestación de servicios.</i> Las entidades del Estado, del nivel nacional y territorial, los establecimientos públicos, las entidades descentralizadas por servicios, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Empresas Sociales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles, deberán garantizar que en no menos de un cuatro por ciento (4%) la contratación de prestación de servicios a celebrar con personas naturales se haga con padres y madres cabeza de familia o cuidadores <u>o cuidadoras</u> que reúnan las condiciones de experiencia e idoneidad y que acrediten que tienen uno o más hijos <u>o hijas</u> con discapacidad, o una o más personas a cargo con un grado de discapacidad que les impide la inserción al sistema laboral.</p> <p>Artículo 3°. <i>Provisión de cargos de carrera y de libre nombramiento y remoción o de gerencia pública.</i> El Departamento Administrativo de la Función Pública incorporará, dentro de los criterios de desempate para la asignación de cargos de carrera, la calidad de padre o madre cabeza de familia o de cuidador que acredite que tiene uno o más hijos <u>o hijas</u> o personas con discapacidad que no les permite la inserción al sistema laboral, haciéndolos económicamente dependientes.</p> <p>El mismo criterio se aplicará en toda entidad pública para los cargos de libre nombramiento y remoción o de gerencia pública, para cuya designación ha de aplicarse el procedimiento previsto en el artículo 49 de la Ley 909 de 2004.</p>

ARTICULADO APROBADO EN LA PLENARIA DE SENADO	MODIFICACIONES AL ARTICULADO
<p>Artículo 4°. <i>Calificación de la dependencia total de la persona con discapacidad.</i> La calificación de la dependencia total de la persona con discapacidad podrá ser efectuada únicamente por las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez.</p> <p>Parágrafo. En las zonas del país en donde no fuere posible asistir directamente a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, se facilitará la posibilidad de remitir los documentos que permitan la señalada valoración por correo certificado en donde se adjunte como mínimo fotocopia de historia clínica, exámenes recientes, radiografías, conceptos, fotografía actual de paciente y demás mecanismos que permitan que las Juntas puedan determinar si la persona es dependiente total o no.</p> <p>Artículo 5°. <i>Reglamentación.</i> El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de la Protección Social, reglamentará el porcentaje de contratación que deberán tener las empresas para efectos de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 2° de la presente ley; los requisitos de que tratan los artículos anteriores con relación a los padres, madres o cuidadores beneficiarios; y las sanciones correspondientes a las instituciones que incumplan, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la vigencia de la presente ley.</p> <p>Artículo 6°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 4°. <i>Calificación de la dependencia total de la persona con discapacidad.</i> La calificación de la dependencia total de la persona con discapacidad podrá ser efectuada únicamente por las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez.</p> <p>Parágrafo. En las zonas del país en donde no fuere posible asistir directamente a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, se facilitará la posibilidad de remitir los documentos que permitan la señalada valoración, por correo certificado, en donde se adjunte como mínimo fotocopia de historia clínica, exámenes recientes, radiografías, conceptos, fotografía actual de paciente y demás mecanismos que permitan que las Juntas puedan determinar si la persona es dependiente total o no.</p> <p>Artículo 5°. <i>Reglamentación.</i> El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud y de la Protección Social, reglamentará el porcentaje de contratación que deberán tener las empresas para efectos de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 2° de la presente ley; los requisitos de que tratan los artículos anteriores con relación a los padres, madres cuidadores o cuidadoras beneficiarios o beneficiarias; y las sanciones correspondientes a las instituciones que incumplan, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la vigencia de la presente ley.</p>

En consecuencia de las anteriores consideraciones, propongo a la honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes **dar primer debate al Proyecto de ley número 190 de 2012 Cámara, 034 de 2011 Senado, por medio de la cual se promueve el empleo de trabajadores con responsabilidades familiares de cuidadores, permitiendo su inserción laboral y se dictan otras disposiciones**, con base en el texto propuesto que se adjunta y que forma parte integral del presente informe de ponencia.

Cordialmente,

Ángela María Robledo Gómez,

Representante a la Cámara.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 190 DE 2012 CÁMARA, 034 DE 2011 SENADO

“por medio de la cual se otorgan beneficios a madres, padres cabeza de familia o cuidadores, con hijos o personas a cargo con discapacidad que les impide la inserción laboral y los hace dependientes económicamente”.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

PROYECTO DE LEY NÚMERO 34 DE 2011 SENADO, 190 DE 2012 CÁMARA

“por medio de la cual se otorgan beneficios a madres, padres cabeza de familia cuidadores o cuidadoras, que contribuyen a la atención integral de personas en estado de discapacidad que les impide la inserción laboral y los hace dependientes económicamente”.

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto otorgar beneficios a aquellos padres y madres

cabeza de familia **que contribuyen a la atención integral de personas en estado de discapacidad** que les imposibilita la inserción laboral, haciéndolos económicamente dependientes.

Parágrafo. Para efectos de la presente ley se entiende por persona en estado de discapacidad, aquella calificada **como tal**, de conformidad con los parámetros establecidos en el Manual Único de Calificación de la Invalidez.

Artículo 2°. *Contratos de prestación de servicios*. Las entidades del Estado, del nivel nacional y territorial, los establecimientos públicos, las entidades descentralizadas por servicios, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Empresas Sociales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles, deberán garantizar que en no menos de un cuatro por ciento (4%) la contratación de prestación de servicios a celebrar con personas naturales se haga con padres y madres cabeza de familia o cuidadores o **cuidadoras** que reúnan las condiciones de experiencia e idoneidad y que acrediten que tienen uno o más hijos **o hijas** con discapacidad, o una o más personas a cargo con un grado de discapacidad que les impide la inserción al sistema laboral.

Artículo 3°. *Provisión de cargos de carrera y de libre nombramiento y remoción o de gerencia pública*. El Departamento Administrativo de la Función Pública incorporará, dentro de los criterios de desempate para la asignación de cargos de carrera, la calidad de padre o madre cabeza de familia o de cuidador que acredite que tiene uno o más hijos **o hijas** o personas en **estado de** discapacidad que no les permite la inserción al sistema laboral, haciéndolos económicamente dependientes.

El mismo criterio se aplicará en toda entidad pública para los cargos de libre nombramiento y remoción o de gerencia pública, para cuya designación ha de aplicarse el procedimiento previsto en el artículo 49 de la Ley 909 de 2004.

Artículo 4°. *Calificación de la dependencia total de la persona con discapacidad*. La calificación de la dependencia total de la persona con discapacidad podrá ser efectuada únicamente por las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez.

Parágrafo. En las zonas del país en donde no fuere posible asistir directamente a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, se facilitará la posibilidad de remitir los documentos que permitan la señalada valoración, por correo certificado, en donde se adjunte como mínimo fotocopia de historia clínica, exámenes recientes, radiografías, conceptos, fotografía actual de paciente y demás mecanismos que permitan que las Juntas puedan determinar si la persona es dependiente total o no.

Artículo 5°. *Reglamentación*. El Gobierno Nacional, a través del **Ministerio de Salud y de la Protec-**

ción Social, reglamentará el porcentaje de contratación que deberán tener las empresas para efectos de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 2° de la presente ley; los requisitos de que tratan los artículos anteriores con relación a los padres, madres cuidadores o cuidadoras beneficiarios o beneficiarias; y las sanciones correspondientes a las instituciones que incumplan, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la vigencia de la presente ley.

Artículo 6°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

Ángela María Robledo Gómez,
Representante a la Cámara.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DE LOS PROYECTOS DE LEY NÚMERO 049 DE 2012 CÁMARA

por medio de la cual se establecen normas tendientes a ampliar la cobertura al sistema general de seguridad social en pensiones y se dictan otras disposiciones.

Y PROYECTO DE LEY NÚMERO 04 DE 2012

por medio del cual se garantiza el acceso al Sistema de Seguridad Social en Pensiones a todos los colombianos.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES

El Proyecto de ley número 049 de 2012 Cámara fue radicado el 31 de julio de 2012, por los honorables Representantes Luis Fernando Ochoa Zuluaga y José Bernardo Flores Asprilla, Representantes por el departamento del Putumayo y Chocó, respectivamente, el proyecto enunciado fue debidamente publicado en la *Gaceta del Congreso* número 482 de 2012.

El Proyecto de ley número 04 de 2012 Senado fue radicado el 20 de julio de 2012, por el honorable Senador Mauricio Ospina, este proyecto cuenta con la publicación en la *Gaceta del Congreso* número 452 de 2012.

Mediante Resolución 01 de 2013 la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, en atribución al artículo 151 de la Ley 5ª de 1992 al considerar que hay unidad de materia en los proyectos en mención se decidió la acumulación de los mismos.

Por medio de misiva CSsCP3.7-2031, se designaron ponentes de los proyectos de ley en mención a los honorables Representantes Carlos Enrique Ávila Durán y Diela Lilibiana Benavides Solarte, los cuales nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate.

OBJETO

El Proyecto de ley número 049 de 2012 Cámara tiene como objeto dictar normas tendientes a ampliar la cobertura al Sistema General de Seguridad Social de Pensiones, permitiendo la afiliación de aquellas personas que se encuentran vinculadas en calidad de beneficiarios en el Régimen Contributivo o de afiliados en el Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Y el 04 de 2012 Senado en su artículo 1° prevé que tiene por objetivo

garantizar el acceso al Sistema de Seguridad Social en Pensiones de todos los colombianos sin condicionamiento alguno, permitiendo su movilidad dentro del sistema de Seguridad Social en Pensiones y promoviendo la corresponsabilidad junto al Estado de la disminución de la pobreza. Así, las cosas estos proyectos se refieren a la cobertura al Sistema General de Seguridad Social de Pensiones, su afiliación, y acceso al Sistema.

COMPETENCIA

El Proyecto de ley está en consonancia con los artículos 150, 154, 157 y 158 de la Constitución Política referentes a su origen, competencia, formalidades de publicidad y unidad de materia.

Así mismo, está en línea con lo establecido en el artículo 140, numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, ya que se trata de una iniciativa legislativa. Y 151 que establece a la acumulación de proyectos de ley cuando se refieren al mismo tema.

CONTEXTO DE LAS INICIATIVAS

El Proyecto de ley número 049 de 2012 Cámara, como lo prevé y ya se mencionó pretende dictar normas tendientes a ampliar la cobertura al Sistema General de Seguridad Social de Pensiones, permitiendo la afiliación de aquellas personas que se encuentran vinculadas en calidad de beneficiarios en el Régimen Contributivo o de afiliados en el Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En su artículo segundo, el proyecto pretende; la modificación, de lo contemplado en el artículo 15 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 3º de la Ley 797 de 2003, en cuanto a afiliados al sistema general de pensiones, permitiendo que; *“Aquellas personas que se encuentren vinculadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud en calidad de beneficiarios en el Régimen Contributivo, podrán de manera voluntaria cotizar para pensión”*.

En el artículo tercero, el proyecto define, el ingreso base de cotización para pensión, de quienes tienen la calidad de beneficiarios en el Régimen Contributivo o de afiliados en el Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud, disponiendo que este será de un (1) salario mínimo mensual legal vigente.

Además contempla la posibilidad de que quien; *“Si el afiliado al Régimen Subsidiado se traslada al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, pierda su relación de trabajo, legal o reglamentaria, o de prestación de servicios de carácter civil, este puede volver a cotizar a pensión en los términos de la presente ley, bien como beneficiario del régimen contributivo o afiliado al régimen subsidiado. En todo caso, el ingreso base de cotización será de un (1) salario mínimo mensual legal vigente”*.

El artículo cuarto del proyecto dispone que; *“Los beneficiarios en el Régimen Contributivo y los afiliados en el Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud que voluntariamente coticen a pensión, lo harán en la Planilla Integral de Liquidación de Aportes, bajo la modalidad de Tipo de Cotizante 43, correspondiente al Cotizante Voluntario a Pensiones con Pago por Tercero”*.

En el artículo Quinto, se ordena al Ministerio del Trabajo establecer los mecanismos de promoción y divulgación de la ley. El artículo Sexto, corresponde a la vigencia y derogatorias.

Respecto del Proyecto de ley número 04 de 2012 Senado, el artículo primero instituye el objetivo ya expuesto, el segundo artículo prevé modificar el artículo 15 de la Ley 100 de 1993, adicionando al numeral 2, que *“El Estado garantiza el acceso al Sistema de Seguridad Social en Pensiones de cada uno de los colombianos, sin condicionamiento alguno, independientemente de su tipo de afiliación y régimen de seguridad social en salud al que pertenezca. Se garantiza el acceso al Sistema de Seguridad Social en Pensiones de todos los colombianos sin condicionamiento alguno, con el propósito de garantizar una vejez digna y por lo menos una pensión mínima”*.

El artículo tercero contempla que para el cumplimiento del acceso al Sistema *“Los ciudadanos que de forma voluntaria se afilien al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, podrán aportar en cualquier momento, de acuerdo con su disponibilidad de recursos y con el propósito de cumplir con los requisitos de pensión mínima en cualquiera de los regímenes del sistema”*.

En este desarrollo de ideas y a modo de síntesis de los proyectos estudiados, tenemos que el artículo cuarto se refiere a la promoción de la ley a cargo del Ministerio del Trabajo, *“en procura de garantizar a todos y cada uno de los colombianos una vejez digna”*, el artículo quinto le delega y encarga al Gobierno Nacional la reglamentación del proyecto de ley presentado y finaliza el artículo sexto con la vigencia.

CONSIDERACIONES

De trámite

La Constitución Política, en su artículo 150, enuncia, que el Congreso de la República es el encargado de hacer las leyes. El artículo 154 de la misma, dispone que *“las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular”*. El proyecto de ley en estudio se presentó en uso del artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, que instaura que los Senadores y Representantes a la Cámara, individualmente y a través de sus bancadas, pueden presentar proyectos de ley.

Las materias incluidas en los proyectos de ley centro del análisis en la presente ponencia, están relacionados de manera razonable y ecuánime y concuerdan con el título de la iniciativa, por lo tanto, cumple los requisitos exigidos en los mandatos legales y constitucionales.

Así mismo, en su contenido, no se vislumbra que se trate de una norma que por disposición expresa del artículo 154 de la Constitución Política sea de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional, motivo por el cual el Congreso de la República está legalmente habilitado para el estudio y aprobación de los proyectos en cuestión.

Además, cumple con lo previsto en el artículo 151 de la Ley 5ª de 1992, sobre la acumulación de

proyectos que versen sobre la misma materia. Así, es como se acumularon los proyectos en mención y estudio de este proyecto de ley.

Constitucionales, legales y jurisprudenciales

Carta Política desde el artículo 1° establece la solidaridad como pilar fundamental del Estado Social de Derecho y como deber de los ciudadanos según lo planteado en el artículo 95. La Constitución Política en su artículo 48 establece que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio y que se presta bajo sujeción de los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, nuestra.

La Ley 100 de 1993 crea el “*Sistema General de la Seguridad Social Integral*”, formado por el conjunto de las entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, y por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios.

Respecto de la seguridad social, en Sentencia T-989 de diciembre 2 de 2010, se indicó:

“reafirmese que la seguridad social no es un simple derecho prestacional o programático, sino que es además el resultado de la idea de progreso universal de las sociedades y del desarrollo internacional de valores jurídicos de gran trascendencia como la igualdad, la dignidad humana y la solidaridad, todos ellos presentes en nuestra Carta Política”.

El Sistema General de Pensiones se encarga de reconocer y abonar las correspondientes a Vejez o Jubilación, Invalidez y Supervivientes. Igualmente, reconoce y abona la Indemnización sustitutiva de la Pensión y el Auxilio Funerario. Existe un “*Fondo de Solidaridad Pensional*” que tiene por finalidad complementar las portaciones del Régimen General de Pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural o urbano, que carezcan de recursos para efectuar la totalidad de las aportaciones.

En este orden de ideas la Corte Constitucional en Sentencia T-125 de 1994 afirma que si bien el valor característico del Estado democrático es la igualdad y el del Estado de derecho es la justicia, el propio y distintivo del Estado social de derecho es el valor de la solidaridad.

El artículo 3° de la Ley 1438 de 2011, que modificó la Ley 100 de 1993 describe el principio de solidaridad como “*la práctica del mutuo apoyo para garantizar el acceso y sostenibilidad a los servicios de Seguridad Social en Salud, entre las personas*”.

Cabe resaltar que al Régimen Contributivo se deben afiliar las personas que tienen una vinculación laboral, es decir, con capacidad de pago como los trabajadores formales e independientes, los pensionados y sus familias.

El presente proyecto de ley utiliza como fundamento Constitucional los artículos:

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

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

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

“Artículo 5°. El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad”.

“Artículo 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley.

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

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

La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley.

No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante...”.

“Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.

Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO PROYECTO DE LEY NÚMERO 049 DE 2012 CÁMARA	TEXTO PROYECTO DE LEY NÚMERO 04 DE 2012 SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p>Título “Por medio de la cual se establecen normas tendientes a ampliar la cobertura al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones y se dictan otras disposiciones”</p>	<p>Título “Por medio del cual se garantiza el acceso al Sistema de Seguridad Social en Pensiones a todos los colombianos”</p>	<p>Título “Por medio de la cual se establecen normas tendientes a ampliar la cobertura al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones a <u>todos los colombianos</u> y se dictan otras disposiciones”</p>
<p>Artículo 1°. Objeto y población beneficiaria. Esta ley tiene por objeto ampliar la cobertura al Sistema General de Seguridad Social de Pensiones, permitiendo la afiliación de aquellas personas que se encuentran vinculadas al Sistema de Seguridad Social de Salud en calidad de beneficiarios en el Régimen Contributivo, o como afiliados al Régimen Subsidiado y no tengan una relación de trabajo, legal o reglamentaria, o de prestación de servicios de carácter civil.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. Garantizar el acceso al Sistema de Seguridad Social en Pensiones de todos los colombianos sin condicionamiento alguno, permitiendo su movilidad dentro del sistema de Seguridad Social en Pensiones y promoviendo la corresponsabilidad junto al Estado de la disminución de la pobreza.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto y población beneficiaria. Esta ley tiene por objeto ampliar la cobertura al Sistema General de Seguridad Social de Pensiones, permitiendo la afiliación de aquellas personas que se encuentran vinculadas al Sistema de Seguridad Social de Salud en calidad de beneficiarios en el Régimen Contributivo, o como afiliados al Régimen Subsidiado y no tengan una relación de trabajo, legal o reglamentaria, o de prestación de servicios de carácter civil.</p>
<p>Artículo 2°. Cotización voluntaria para pensión. El numeral 2 del artículo 15 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 3° de la Ley 797 de 2003, quedará así:</p> <p>2. En forma voluntaria: Todas las personas naturales residentes en el país y los colombianos domiciliados en el exterior, que no tengan la calidad de afiliados obligatorios y que no se encuentren expresamente excluidos por la presente ley.</p> <p>Los extranjeros que en virtud de un contrato de trabajo permanezcan en el país y no estén cubiertos por algún régimen de su país de origen o de cualquier otro.</p> <p>Aquellas personas que se encuentren vinculadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud en calidad de beneficiarios en el Régimen Contributivo, podrán de manera voluntaria cotizar para pensión.</p> <p>Los afiliados al Régimen Subsidiado en Salud, podrán de forma voluntaria cotizar para pensión, siempre y cuando no hayan sido seleccionados como beneficiarios del subsidio otorgado por el Fondo de Solidaridad Pensional.</p> <p>Parágrafo 1°. En los casos señalados en los incisos 3° y 4° del numeral 2 del presente artículo, los aportes al Sistema General de Seguridad Social de Pensiones podrán ser realizados por terceros a favor del afiliado, sin que tal hecho implique por sí solo la existencia de una relación trabajo, legal o reglamentaria, o de prestación de servicios de carácter civil.</p> <p>Parágrafo 2°. Las personas a que se refiere el presente artículo podrán afiliarse al régimen por intermedio de sus agremiaciones o asociaciones, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto se expida dentro de los tres meses siguientes a la vigencia de esta ley.</p>	<p>Artículo 2°. Afiliación. Se modifica el artículo 15 de la Ley 100 de 1993, adicionando al numeral 2, lo siguiente:</p> <p>El Estado garantiza el acceso al Sistema de Seguridad Social en Pensiones de cada uno de los colombianos, sin condicionamiento alguno, independientemente de su tipo de afiliación y régimen de seguridad social en salud al que pertenezca. Se garantiza el acceso al Sistema de Seguridad Social en Pensiones de todos los colombianos sin condicionamiento alguno, con el propósito de garantizar una vejez digna y por lo menos una pensión mínima.</p>	<p>Artículo 2°. Cotización voluntaria para pensión. El numeral 2 del artículo 15 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 3° de la Ley 797 de 2003, quedará así:</p> <p>2. En forma voluntaria: Todas las personas naturales residentes en el país y los colombianos domiciliados en el exterior, que no tengan la calidad de afiliados obligatorios y que no se encuentren expresamente excluidos por la presente ley.</p> <p>Los extranjeros que en virtud de un contrato de trabajo permanezcan en el país y no estén cubiertos por algún régimen de su país de origen o de cualquier otro.</p> <p>Aquellas personas que se encuentren vinculadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud en calidad de beneficiarios en el Régimen Contributivo, podrán de manera voluntaria cotizar para pensión.</p> <p>Los afiliados al Régimen Subsidiado en Salud, podrán de forma voluntaria cotizar para pensión, siempre y cuando no hayan sido seleccionados como beneficiarios del subsidio otorgado por el Fondo de Solidaridad Pensional.</p> <p>Parágrafo 1°. En los casos señalados en los incisos 3° y 4° del numeral 2 del presente artículo, los aportes al Sistema General de Seguridad Social de Pensiones podrán ser realizados por terceros a favor del afiliado, sin que tal hecho implique por sí solo la existencia de una relación trabajo, legal o reglamentaria, o de prestación de servicios de carácter civil.</p> <p>Parágrafo 2°. Las personas a que se refiere el presente artículo podrán afiliarse al régimen por intermedio de <u>agremiaciones, asociaciones, o directamente</u>, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto <u>expida el Gobierno Nacional dentro de</u> los tres meses siguientes a la vigencia de esta ley.</p>
<p>Artículo 3°. Base de la cotización para pensión. En todo caso, el ingreso base de cotización para pensión de quienes tienen la calidad de beneficiarios en el Régimen Contributivo o de afiliados en el Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud, será de un (1) salario mínimo mensual legal vigente.</p> <p>Cuando la persona adquiera la calidad de afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud en el Régimen Contributivo, por cambio en el tipo de afiliación pasando de beneficiario a cotizante, deberá efectuar la cotización obligatoria a pensión teniendo como base el salario u honorarios que devengue en virtud de la relación trabajo, legal o reglamentaria, o de prestación de servicios de carácter civil.</p> <p>Si el afiliado al Régimen Subsidiado se traslada al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, deberá efectuar la cotización obligatoria a pensión teniendo como base el salario u honorarios que devengue en virtud de la relación trabajo, legal o reglamentaria, o de prestación de servicios de carácter civil.</p> <p>Parágrafo. En el evento en que el trabajador pierda su relación de trabajo, legal o reglamentaria, o de prestación de servicios de carácter civil, este puede volver a cotizar a pensión en los términos de la presente ley, bien como beneficiario del régimen contributivo o afiliado al régimen subsidiado. En todo caso, el ingreso base de cotización será de un (1) salario mínimo mensual legal vigente.</p>	<p>Artículo 3°. Aportes. Para cumplimiento de lo consignado en el artículo anterior, los ciudadanos que de forma voluntaria se afilien al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, podrán aportar en cualquier momento, de acuerdo con su disponibilidad de recursos y con el propósito de cumplir con los requisitos de pensión mínima en cualquiera de los regímenes del sistema.</p>	<p>Artículo 3°. Base de la cotización para pensión. En todo caso, el ingreso base de cotización para pensión de quienes tienen la calidad de beneficiarios en el Régimen Contributivo o de afiliados en el Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud, será de un (1) salario mínimo mensual legal vigente.</p> <p>Cuando la persona adquiera la calidad de afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud en el Régimen Contributivo, por cambio en el tipo de afiliación pasando de beneficiario a cotizante, deberá efectuar la cotización obligatoria a pensión teniendo como base el salario u honorarios que devengue en virtud de la relación trabajo, legal o reglamentaria, o de prestación de servicios de carácter civil.</p> <p>Si el afiliado al Régimen Subsidiado se traslada al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, deberá efectuar la cotización obligatoria a pensión teniendo como base el salario u honorarios que devengue en virtud de la relación trabajo, legal o reglamentaria, o de prestación de servicios de carácter civil.</p> <p>Parágrafo. En el evento en que el trabajador pierda su relación de trabajo, legal o reglamentaria, o de prestación de servicios de carácter civil, este puede volver a cotizar a pensión en los términos de la presente ley, bien como beneficiario del régimen contributivo o afiliado al régimen subsidiado. En todo caso, el ingreso base de cotización será de un (1) salario mínimo mensual legal vigente.</p>

TEXTO PROYECTO DE LEY NÚMERO 049 DE 2012 CÁMARA	TEXTO PROYECTO DE LEY NÚMERO 04 DE 2012 SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
Artículo 4°. Tipo de cotizante. Los beneficiarios en el Régimen Contributivo y los afiliados en el Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud que voluntariamente coticen a pensión, lo harán en la Planilla Integral de Liquidación de Aportes, bajo la modalidad de Tipo de Cotizante 43, correspondiente al Cotizante Voluntario a Pensiones con Pago por Tercero.		Artículo 4°. Tipo de cotizante. Los beneficiarios en el Régimen Contributivo y los afiliados en el Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud que voluntariamente coticen a pensión, lo harán en la Planilla Integral de Liquidación de Aportes, bajo la modalidad de Tipo de Cotizante 43, correspondiente al Cotizante Voluntario a Pensiones con Pago por Tercero.
Artículo 5°. Promoción y divulgación. El Ministerio del Trabajo establecerá los mecanismos de promoción y divulgación de la presente ley, en aras de motivar la afiliación para ampliar la cobertura al Sistema General de Seguridad Social de Pensiones.	Artículo 4°. Promoción. El Ministerio del Trabajo se encargará de la promoción de la presente ley, expresando la importancia del aporte al Sistema de Seguridad Social en Pensiones en procura de garantizar a todos y cada uno de los colombianos una vejez digna, haciendo énfasis en la población informal del país resaltando la diferenciación del aporte a pensiones de impuesto alguno y valorando la garantía de una pensión al afrontar contingencias de invalidez o muerte.	Artículo 5°. Promoción y divulgación. El Ministerio del Trabajo se encargará de la promoción y divulgación de la presente ley en procura de garantizar a todos y cada uno de los colombianos una vejez digna, haciendo énfasis en la población informal del país resaltando la diferenciación del aporte a pensiones de impuesto alguno y valorando la garantía de una pensión al afrontar contingencias de invalidez o muerte.
	Artículo 5°. El Gobierno Nacional reglamentará lo consagrado en la presente ley, en el término de tres (3) meses a partir de la entrada en vigencia.	Artículo 6°. El Gobierno Nacional reglamentará lo consagrado en la presente ley, dentro de los tres (3) meses siguientes a su entrada en vigencia.
Artículo 6°. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga aquellas normas que le sean contrarias.	Artículo 6°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 7°. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga aquellas normas que le sean contrarias.

PROPOSICIÓN

De acuerdo con las apreciaciones anteriores, de manera respetuosa, proponemos ante la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, se dé primer debate al **Proyecto de ley número 049 de 2012 Cámara, por medio de la cual se establecen normas tendientes a ampliar la cobertura al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones y se dictan otras disposiciones**, y **04 de 2012 Senado, por medio de la cual se garantiza el acceso al Sistema de Seguridad Social en Pensiones a todos los colombianos**, esto de acuerdo con las modificaciones y el texto propuesto que se adjunta.

De los honorables Representantes,

Diela Liliana Benavides Solarte,
Carlos Enrique Ávila Durán,

Honorables Representantes a la Cámara.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE, CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 049 DE 2012 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 04 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se establecen normas tendientes a ampliar la cobertura al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones a todos los colombianos y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. Objeto y población beneficiaria. Esta ley tiene por objeto ampliar la cobertura al Sistema General de Seguridad Social de Pensiones, permitiendo la afiliación de aquellas personas que se encuentran vinculadas al Sistema de Seguridad Social de Salud en calidad de beneficiarios en el Régimen Contributivo, o como afiliados al Régimen Subsidiado y no tengan una relación de trabajo, legal o reglamentaria, o de prestación de servicios de carácter civil.

Artículo 2°. Cotización voluntaria para pensión. El numeral 2 del artículo 15 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 3° de la Ley 797 de 2003, quedará así:

2. En forma voluntaria: Todas las personas naturales residentes en el país y los colombianos domicilia-

dos en el exterior, que no tengan la calidad de afiliados obligatorios y que no se encuentren expresamente excluidos por la presente ley.

Los extranjeros que en virtud de un contrato de trabajo permanezcan en el país y no estén cubiertos por algún régimen de su país de origen o de cualquier otro.

Aquellas personas que se encuentren vinculadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud en calidad de beneficiarios en el Régimen Contributivo, podrán de manera voluntaria cotizar para pensión.

Los afiliados al Régimen Subsidiado en Salud, podrán de forma voluntaria cotizar para pensión, siempre y cuando no hayan sido seleccionados como beneficiarios del subsidio otorgado por el Fondo de Solidaridad Pensional.

Parágrafo 1°. En los casos señalados en los incisos 3° y 4° del numeral 2 del presente artículo, los aportes al Sistema General de Seguridad Social de Pensiones podrán ser realizados por terceros a favor del afiliado, sin que tal hecho implique por sí solo la existencia de una relación de trabajo, legal o reglamentaria, o de prestación de servicios de carácter civil.

Parágrafo 2°. Las personas a que se refiere el presente artículo podrán afiliarse al régimen por intermedio de agremiaciones, asociaciones, o directamente, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional dentro de los tres meses siguientes a la vigencia de esta ley.

Artículo 3°. Base de la cotización para pensión. En todo caso, el ingreso base de cotización para pensión de quienes tienen la calidad de beneficiarios en el Régimen Contributivo o de afiliados en el Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud, será de un (1) salario mínimo mensual legal vigente.

Cuando la persona adquiera la calidad de afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud en el Régimen Contributivo, por cambio en el tipo de afiliación pasando de beneficiario a cotizante, deberá efectuar la cotización obligatoria a pensión teniendo como base el salario u honorarios que devengue en virtud de la relación trabajo, legal o reglamentaria, o de prestación de servicios de carácter civil.

Si el afiliado al Régimen Subsidiado se traslada al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, deberá efectuar la cotización obligatoria a pensión teniendo como base el salario u honorarios que devengue en virtud de la relación trabajo, legal o reglamentaria, o de prestación de servicios de carácter civil.

Parágrafo. En el evento en que el trabajador pierda su relación de trabajo, legal o reglamentaria, o de prestación de servicios de carácter civil, este puede volver a cotizar a pensión en los términos de la presente ley, bien como beneficiario del régimen contributivo o afiliado al régimen subsidiado. En todo caso, el ingreso base de cotización será de un (1) salario mínimo mensual legal vigente.

Artículo 4°. Tipo de cotizante. Los beneficiarios en el Régimen Contributivo y los afiliados en el Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud que voluntariamente coticen a pensión, lo harán en la Planilla Integral de Liquidación de Aportes, bajo la modalidad de Tipo de Cotizante 43, correspondiente al Cotizante Voluntario a Pensiones con Pago por Tercero.

Artículo 5°. Promoción y divulgación. El Ministerio del Trabajo se encargará de la promoción y divulgación de la presente ley en procura de garantizar a todos y cada uno de los colombianos una vejez digna, haciendo énfasis en la población informal del país resaltando la diferenciación del aporte a pensiones de impuesto alguno y valorando la garantía de una pensión al afrontar contingencias de invalidez o muerte.

Artículo 6°. El Gobierno Nacional reglamentará lo consagrado en la presente ley, dentro de los tres (3) meses siguientes a su entrada en vigencia.

Artículo 7°. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga aquellas normas que le sean contrarias.

Diela Liliana Benavides Solarte,

Carlos Enrique Ávila Durán,

Honorables Representantes a la Cámara.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 046 DE 2012 SENADO, 226 DE 2012 CÁMARA

por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., mayo de 2013.

Doctor

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

Presidente Comisión Quinta

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate en Cámara al **Proyecto de ley número 046 de 2012 Senado, 226 de 2012 Cámara, por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones.**

Señor Presidente:

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes, de la manera más atenta, por medio del presente escrito procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 046 de 2012 Senado, 226 de 2012 Cámara, por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones.**

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA INICIATIVA

La presente propuesta legislativa fue presentada por la honorable Senadora Alexandra Moreno Piraguive, radicada el 28 de julio de 2011 en la Secretaría General del honorable Senado de la República, que mediante competencia en materia fue dispuesta para su estudio a la Comisión Quinta de Senado y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 548 de 2011.

Trámite de la iniciativa

En las deliberaciones surtidas en el seno de la Comisión Quinta de Senado, esta iniciativa obtuvo concepto favorable emitido por el Ministerio de Agricultura.

En cifras, el Ministerio de Agricultura advirtió que de aprobarse todas las solicitudes pendientes para desarrollar actividades mineras y petroleras el 79.6% del territorio rural estaría comprometido para dichos fines, lo que, de contera, lo convierte en inadjudicable para miles de campesinos colombianos. Igualmente se calcula que más de 5 millones de campesinos se verían afectados con la destinación de esas extensiones de tierra a la minería.

El Ministerio de Minas, por su parte, emitió el concepto correspondiente frente al proyecto de ley, esgrimiendo que “el sector minero es el sector más sólido aportante a la economía colombiana, cuyo nivel de crecimiento genera grandes expectativas para el desarrollo del país. Y agregó que si bien la industria agrícola hace un aporte considerable en el PIB, no resulta en nada comparable con el obtenido por la explotación de minas y canteras y evidentemente casi imperceptible frente a la explotación de hidrocarburos. Así las cosas, pretender disminuir la adjudicación de terrenos baldíos a quinientos (500) metros de las explotaciones de recursos naturales no renovables, limitaría la expansión de las actividades de exploración y explotación de estos recursos, con la consecuente disminución de posibilidades para que las entidades territoriales se beneficien de los impuestos y demás participaciones que por orden constitucional les corresponde”.

Dentro de las modificaciones aprobadas por la Comisión Quinta de Senado a la iniciativa en primer debate, se propuso reducir el radio de inadjudicabilidad de terrenos baldíos ubicados en zonas de explotación de recursos naturales no renovables, ya no a quinientos (500) metros como lo contemplaba el proyecto de ley originalmente sino a mil (1.000) metros, tal como se aprobó finalmente en la Comisión Quinta.

II. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD

Esta iniciativa de origen congresual, reproduce de manera idéntica el artículo 156 de la Ley 1152 de

2007 (Estatuto de Desarrollo Rural), cuerpo normativo que fue declarado inconstitucional por medio de la Sentencia C-175 de 2009.

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO

Objeto del proyecto

El proyecto tiene como objeto ampliar el área en la que se permite actualmente la adjudicación de terrenos baldíos situados alrededor de las zonas donde se adelantan procesos de explotación de recursos naturales no renovables. De modo que, con este proyecto de ley, la prohibición de adjudicar terrenos baldíos en tales zonas se circunscribiría a un radio de mil (1.000) metros, y no a cinco mil (5.000) metros como ocurre en la actualidad por cuenta de la Ley 160 de 1997.

Fundamentos legales y constitucionales

La Ley 160 de 1997 y sus decretos reglamentarios establecen una prohibición de cinco mil (5.000) metros alrededor del campo petrolero, para poder establecer el pozo, montar la infraestructura y brindar protección.

Pues bien, hoy en día no se requiere impedir la titulación en un área tan grande como son los cinco (5) kilómetros a la redonda (lo que representa 7.854 hectáreas). Por consiguiente, esta zona de delimitación actualmente puede ser de quinientos (500) metros, tal como lo establecía la Ley 1152 de 2007 (Estatuto de Desarrollo Rural), la cual fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-175 de 18 de marzo de 2009.

Sobre la inconstitucionalidad de la Ley 1152 de 2007 (Estatuto de Desarrollo Rural) cabe precisar que esta se produjo en atención a una línea jurisprudencial que ha construido la Corte Constitucional en relación con la consulta previa. En efecto, el Alto Tribunal en reiteradas sentencias ha elevado el requisito de la consulta previa al rango de derecho fundamental de las comunidades indígenas y tribales, conforme a lo señalado en el Convenio número 169 de la OIT incorporado al derecho interno mediante la Ley 21 de 1991.

Así, en la Sentencia C-175 de 2009 la Corte Constitucional tuvo como fundamento para la declaratoria de inexecutable, el hecho de que el Estatuto de Desarrollo Rural se constituía en un cuerpo normativo sistemático, que reúne las normas sustanciales y de procedimiento relacionadas con el aprovechamiento agropecuario de la tierra. Se trata, bajo esa perspectiva, de una regulación de carácter general, que incide en los intereses de la población que reside y deriva su sustento de las actividades agrícolas en zonas rurales, de la cual hacen parte las comunidades indígenas y afrodescendientes.

Precisamente el obstáculo más grande que podría solear este proyecto de ley sería el de la consulta previa. Consciente de esto, y con el fin de orientar la ponencia para primer debate, solicité al Ministerio del Interior el concepto correspondiente. Fue así como la Dirección de Asuntos Legislativos de esa cartera despejó las inquietudes que teníamos sobre el particular, luego de un análisis constitucional, legal y jurisprudencial que concluyó con lo siguiente:

En consecuencia y teniendo en cuenta la normatividad y la jurisprudencia relacionada me permito concluir que el derecho de Consulta Previa es un derecho Fundamental de los grupos étnicos conforme a los

usos y costumbres de cada uno de ellos. Es una potestad que procede para los trámites administrativos y para los procedimientos legislativos, condicionada a lo que establezcan la Constitución y la ley en asuntos de iniciativa parlamentaria; así pues en el caso que nos ocupa no procede el trámite de consulta previa debido a que se trata de un proyecto de ley dirigido de manera uniforme para todos los colombianos generando una afectación de carácter general y no particular y directa a un grupo étnico ya que no altera su estatus de comunidad.

Para reforzar este argumento del Ministerio del Interior, me permito recordar que la propia Corte Constitucional ha reiterado que la Consulta Previa es obligatoria únicamente respecto de aquellas disposiciones que eventualmente puedan afectar en forma directa los intereses de las comunidades, de modo que aquellas medidas legislativas de carácter general, que afectan de forma igualmente uniforme a todos los ciudadanos, entre ellos los miembros de comunidades tradicionales, no están prima facie sujetas al deber de consulta, excepto cuando esa normatividad general tenga previsiones expresas, comprendidas en el ámbito del Convenio número 169 de la OIT, que sí interfieren esos intereses. Debe aclararse, por supuesto, que en los casos en que la medida legislativa no afecte directamente a las comunidades indígenas y tribales, la participación de las mismas no se ve restringida, sino que se conduce a través de los mecanismos generales de participación. (Sentencia C-175 de 2009).

Para agotar la discusión respecto de la Consulta Previa y el presente proyecto de ley, nos remitimos a la sentencia que declaró la inexecutable de la Ley 1152 de 2007 (Estatuto de Desarrollo Rural), la Corte Constitucional enunció una serie de disposiciones de dicho Estatuto que tenían contenido particular y específico y que hacían referencia a la relación entre autoridades gubernamentales que ejercen competencias en materia de desarrollo rural y las comunidades indígenas y tribales que habitan las zonas rurales. Cabe destacar que dentro de esas disposiciones no se incluye al artículo 156 del Estatuto de Desarrollo Rural, cuya reproducción idéntica es la que hace parte del presente proyecto de ley. Las disposiciones referidas por la Alta Corporación son las siguientes:

Artículo 1°, sobre la compatibilidad entre los preceptos que integran el EDR y lo dispuesto en la Ley 21 de 1991, que incorporó al derecho interno el Convenio número 169 de la OIT, y en la Ley 70 de 1993, que desarrolla el artículo 55 transitorio de la Constitución, relacionado con el reconocimiento de la propiedad colectiva a favor de las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico.

Artículo 2-12, sobre el deber de protección y reconocimiento, por parte del desarrollo rural, de la diversidad étnica que se expresa en las diferencias étnicas y culturales del país, y su establecimiento como principio rector.

Artículo 4-2, establece como objetivo estatal respecto del acceso a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios, del beneficio consistente en la dotación de tierras a los miembros de las comunidades indígenas, afrodescendientes y demás minorías étnicas, mayores de edad, de escasos recursos y que no posean terrenos rurales.

Artículo 4-4, sobre el deber de armonizar la formulación y ejecución de programas y proyectos productivos que incremente el volumen de producción y los ingresos de los productores con los planes de vida de las comunidades indígenas en sus territorios.

Artículo 5-6, sobre el fortalecimiento de las iniciativas y propuestas de los pueblos y comunidades indígenas, afrodescendientes y demás minorías étnicas, respecto de las estrategias, acciones y decisiones que se adopten respecto a programas de riego, drenaje y adecuación de tierras.

Artículo 17, literales h), i) y párrafo, sobre la inclusión dentro del Consejo Nacional de Tierras (Conati), de delegados de las comunidades indígenas y negras, al igual que la adscripción al Gobierno Nacional de la competencia para determinar la forma de elegir a dichos representantes.

Artículo 22, numerales 11, 12 y párrafo, sobre la participación de representantes de las comunidades indígenas y afrodescendientes en el Consejo Directivo del Incoder. Para este caso, se asigna al Gobierno Nacional la competencia para reglamentar su designación.

Artículo 28, párrafo 1, numeral 8, sobre la orden a la Unidad Nacional de Tierras Rurales la ejecución y finiquito, dentro de los dos años siguientes a la expedición de la ley, de los procedimientos en curso de titulación de propiedad colectiva de comunidades negras.

Artículo 34, sobre el otorgamiento de funciones a la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia para planificar y ejecutar los procedimientos para la constitución, saneamiento, ampliación y reestructuración de resguardos indígenas, al igual que los dirigidos a la titulación colectiva de tierras baldías a las comunidades negras.

Artículo 44 párrafo 2°, sobre la facultad adscrita al Gobierno Nacional de otorgar, a través del Incoder, un trato preferencial a los proyectos productivos de las regiones afectadas por la dinámica de los cultivos ilícitos y el conflicto armado interno. Ello, sin el desmedro de los derechos de las comunidades indígenas y negras.

Artículo 71, literal a), sobre la asignación de la facultad a la Dirección de Etnias del Ministerio de Interior y de Justicia para que pueda adquirir mediante negociación directa, predios, mejoras rurales y servidumbres de propiedad privada, destinadas a las comunidades negras e indígenas que no los posean, cuando la superficie donde estuvieren establecidas fuere insuficiente.

Artículos 116 a 125, sobre la determinación de un procedimiento para la dotación de tierras rurales a las comunidades indígenas y afrodescendientes, a través de las acciones adelantadas por el Ministerio del Interior y de Justicia, el Incoder y con la participación de las autoridades tradicionales de dichas comunidades.

Artículo 128, sobre el establecimiento de reglas para la actuación de los Comités Territoriales para Atención Integral a la Población Desplazada, en cuanto a la declaratoria de inminencia o de desplazamiento, respecto de territorios donde se encuentren asentadas comunidades étnicas.

Artículo 155, sobre la exclusión de la titulación de las tierras baldías en Unidades Agrícolas Familiares para el caso de las adjudicaciones de tierras a las comunidades indígenas, negras y demás minorías étnicas.

Artículo 175, sobre la participación de un representante de las comunidades negras en el Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial.

Como se viene de leer, es claro que esta lista no incluye al artículo 156 del pluricitado Estatuto de Desarrollo Rural, cuya reproducción idéntica es la que hace parte del presente proyecto de ley.

IV. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

La nueva política integral de tierras del Gobierno Nacional, contempla la restitución de tierras y la recuperación de los baldíos de la Nación indebidamente ocupados.

Adicionalmente, la entrega de bienes baldíos responde al deber que tiene el Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (artículo 13 CP), adoptando medidas de protección a favor de quienes, por su difícil condición económica, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta en el sector agropecuario, en efecto:

“La jurisprudencia ha reconocido que la Constitución Política de 1991 otorga al trabajador del campo y en general al sector agropecuario, un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción que encuentra justificación en la necesidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro, partiendo del supuesto de que el fomento de esta actividad trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos y de que la intervención del Estado en este campo de la economía busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social.

Específicamente, los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente para darle prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo”.¹

La adjudicación de bienes baldíos, que por su naturaleza pertenecen a la Nación, tiene como propósito central permitir el acceso a la propiedad a quienes carecen de ella, contribuir al mejoramiento de sus condiciones de vida y, por esa vía, de toda la sociedad.²

¹ Sentencia C-255/12 Magistrado Ponente JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.

² Corte Constitucional, Sentencia C-006 de 2002. En esta oportunidad la Corte declaró exequible el artículo 45 de la Ley 160 de 1994, por considerar que dicha norma, al regular las excepciones a la prohibición de fraccionar los predios rurales por debajo de la extensión determinada por el Incora como Unidad Agrícola Familiar, no desconoció la competencia autónoma de los Concejos para reglamentar los usos del suelo, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

Por otro lado, en cuanto a los bienes baldíos, estos son adjudicados por el Estado y de esta manera se cumple el precepto constitucional sobre la función social de la propiedad, así lo establece la Corte Constitucional en su Sentencia C-536 de 1997:

“La función social de la propiedad, a la cual le es inherente una función ecológica, comporta el deber positivo del legislador en el sentido de que dicha función se haga real y efectiva, cuando el Estado hace uso del poder de disposición o manejo de sus bienes públicos. De esta manera, los condicionamientos impuestos por el legislador relativos al acceso a la propiedad de los bienes baldíos, no resultan ser una conducta extraña a sus competencias, porque estas deben estar dirigidas a lograr los fines que previó el Constituyente en beneficio de los trabajadores rurales”.

En conclusión, el presente proyecto de ley retoma, en su integridad, la redacción del artículo 156 del Estatuto de Desarrollo Rural, que fue aprobado en el Congreso de la República, pero declarado inconstitucional por no haber cumplido con los requerimientos del trámite legislativo, como la consulta previa; y no porque su contenido material sea contrario a la Constitución Política de Colombia.

V. MODIFICACIONES PROPUESTAS

1. Se introducen las siguientes modificaciones en el artículo 1° del proyecto de ley:

Se elimina el inciso segundo, se modifica el inciso tercero en su parte final, respecto del inciso cuarto se adiciona la expresión **“o de conservación forestal”** para preciar las zonas adjudicables de producción o conservación forestal. Igualmente se introducen modificaciones en los literales a) y b) y se adiciona un literal c) que precisa que los terrenos situados en colindancia a carreteras del sistema vial nacional, conforme a la Ley 1228 de 2008 no serán adjudicables en calidad de baldíos.

Comentario: Se sugiere eliminar esta redacción por considerarse que si hay ocupantes, y generalmente los hay, el baldío reservado debe adjudicarseles (Acuerdo 203/09) es probable que los ocupantes del área excedida al final por ejemplo sean de la misma familia. De no haber ocupantes el reservado puede adjudicarse a desplazados y luego a campesinos de la región bajo condiciones mucho más estrictas y sometidos a muchos más requisitos de los del Acuerdo 203 de 2009.

La eliminación de la parte final del inciso tercero es para dar una mayor claridad al artículo 1°; en este inciso se están sugiriendo criterios para la nueva definición de UAF, pero la referencia a estos perímetros, antes de aclarar genera confusiones. Igualmente, el cambio introducido no afecta el sentido de las recomendaciones.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural considera pertinente la modificación que se le realizó al texto que se está discutiendo en el proyecto de ley, en el párrafo del artículo 1°, literal a), que modifica el artículo 67 de la Ley 160 de 1994, durante su discusión en el Senado. Igualmente, plantea cambios al literal b) y propone un nuevo literal c), por los siguientes argumentos:

a) Zonas alrededor de la explotación de recursos naturales no renovables:

El texto adoptado es acertado, porque se está presentando una problemática social por la inadjudicabilidad de aquellos terrenos baldíos ubicados dentro del radio de 5 kilómetros alrededor de las zonas donde se adelantan explotaciones de recursos naturales no renovables, toda vez que los campesinos asentados en estos lugares ven con preocupación cómo se les ha restringido el derecho a acceder a la propiedad de unos inmuebles que han venido ocupando y explotando durante mucho tiempo; es decir, cuando los campesinos pobladores de estas zonas intentan legalizar o formalizar la propiedad sobre tales terrenos, se encuentran con esta prohibición legal.

Así por ejemplo, cuando un campesino viene ocupando y explotando un determinado terreno baldío adjudicable por más de cinco, diez o veinte años y reconoce que puede formalizar su ocupación a través de un título legalmente expedido por la autoridad competente, pueden encontrarse que en los últimos años o meses, una determinada empresa decide iniciar un proceso de explotación de recursos naturales no renovables dentro de un radio de cinco kilómetros alrededor de donde se encuentran construidas sus mejoras y/o plantaciones y dicha situación de paso les genera un impedimento para ser sujetos de una adjudicación, máximo cuando estas empresas no consultan los intereses de los ocupantes de estos territorios.

Las normas sobre dotación y acceso a tierras y en particular sobre titulación de baldíos, están orientadas en gran medida a corregir las restricciones más apremiantes que guardan relación con la inequitativa e ineficiente distribución de la tierra, a estimular el desarrollo de la agricultura, a formalizar la propiedad, y a direccionar un progreso económico y social desde la orientación de los procesos de ordenamiento territorial. En estos casos, la regularización y formalización de los baldíos de la Nación, así como el saneamiento de la pequeña propiedad, cumplen un papel importante y complementario en el bienestar de la población rural.

Revisado la posición y el concepto planteado por el Ministerio de Minas y Energía durante la discusión de esta iniciativa parlamentaria en el Senado de la República, se encontró que, además de una cantidad de cifras y cuadros que buscan resaltar la importancia del sector minero dentro de la economía nacional, hacen referencia a la inconveniencia de reducir la franja de reserva por explotación de recursos no renovables. Argumentan que las actividades mineras requieren de grandes espacios para su desarrollo y actividades conexas (p. ej. disposición de desechos, vías de acceso, depósitos y otras instalaciones y facilidades indispensables para llevar a cabo su labor), lo cual se podría ver entorpecido con dicha reducción.

Adicionalmente señalaban que esta actividad implica la generación de riesgos e impactos (p. ej. uso de explosivos, perforación de pozos, manejo de residuos, etc.) que pueden resultar perjudiciales para la salud, la propiedad y la vida de las personas que se encuentran alrededor. Son argumentos serios que deben ser valorados y se tuvieron en cuenta durante el segundo debate en la Plenaria del Senado en el cual no se aprobó una franja de 500 metros como originalmente se planteó, sino de 1.000 metros, encontrando un punto intermedio y acertado entre las posiciones de los dos Ministerios.

Desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se deben tener en cuenta temas de primera importancia, como es el de la seguridad de las explotaciones y los riesgos de desastres ecológicos y sociales, resultado de eventuales atentados contra estos bienes de explotaciones de recursos naturales no renovables.

Sobre este último punto la Corte Constitucional en la Sentencia C-060 de 1993, al examinar la constitucionalidad de un Decreto Expedido por el Gobierno Nacional en estado de conmoción interior, en el cual precisamente, se permitía al Incora establecer zonas de reserva alrededor de las explotaciones mineras con el fin de evitar el asentamiento de población alrededor de las instalaciones, la Corte Constitucional estimó que era legítimo tomar estas medidas para asegurar la protección de los recursos naturales y la población civil.

En conclusión, la postura adoptada en el Senado de la República por la Comisión Quinta y por la Plenaria del Senado de reducir la franja de prohibición de adjudicación alrededor de zonas de explotación de recursos naturales no renovables a 1000 metros es acertada, y tiene un fundamento claro, ya que la restricción actual supone una limitación seria al deber estatal de promover el acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra.

b) Terrenos alrededor de las zonas de reserva ambiental o de Parques Nacionales Naturales:

Este aspecto nunca ha sido precisado legalmente, siempre se ha dicho que en zonas de amortiguación no se podrá proceder a la adjudicación, pero no es preciso en la actualidad, cuál es la extensión de zonas de amortiguación. Se sugiere la cifra de 300 m, porque esa fue la formulada en el Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural preparado por el Ministerio de Agricultura que en la actualidad está siendo objeto de consulta previa con las comunidades étnicas y será radicada en el Honorable Congreso de la República una vez concluya dicha etapa.

El cambio que se propone busca disminuir la restricción a 300 metros, porque estas zonas de reserva ambiental o parques naturales no representan riesgos ni para la población civil ni posibilidades de desastre ambiental. Dejar como estaba establecido en la Ley 160 de 1994, una franja de 5 kilómetros, resulta enormemente lesivo para los fines de la política de tierras de formalización de la pequeña propiedad rural.

c) Terrenos situados en colindancia a planes viales:

Este aspecto está actualmente regulado por la Ley 1228 de 2008 de manera muy precisa (ver artículo 2°. Zonas de reserva para carreteras de la red vial nacional), en franjas de reservas que van de los 30 a los 60 metros, dependiendo del orden y categoría de la vía. Ampliar como lo hace el proyecto de ley en discusión, la restricción a 1 kilómetro, no tiene fundamento alguno y resultaría enormemente lesivo para las comunidades campesinas y la política de formalización de tierras del Gobierno Nacional.

Se sugiere mantener las mismas franjas de restricción actuales establecidas en la Ley 1228 de 2008.

Planteamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural que se encuentra en consulta previa con las comunidades étnicas y que será radicado en el Honorable Congreso de la República.

Texto propuesto:

Artículo 1°. El artículo 67 de la Ley 160 de 1994 quedará de la siguiente manera:

El Consejo Directivo del Incoder señalará para cada región o zona las extensiones máximas y mínimas adjudicables de los baldíos productivos en Unidades Agrícolas Familiares, y declarará, en caso de exceso del área permitida, que hay indebida ocupación o apropiación de las tierras de la Nación.

En caso de existir áreas que excedan el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar establecidas para las tierras en el municipio o zona a estas áreas se les dará el carácter de baldío reservados, susceptibles de ser adjudicados a otros campesinos.

Para expedir las reglamentaciones sobre las extensiones máximas y mínimas adjudicables, el Instituto deberá tener en cuenta, entre otras, las condiciones agrológicas, fisiográficas, disponibilidad de aguas, cercanía a poblados de más de tres mil (3.000) habitantes, vías de comunicación de las zonas correspondientes, la composición y concentración de la propiedad territorial, los índices de producción y productividad, la aptitud y las características del desarrollo sostenible de la región, la condición de aledaños de los terrenos baldíos, o la distancia a carreteras transitables por vehículos automotores, ferrocarriles, ríos navegables, a centros urbanos de más de diez mil (10.000) habitantes, o a puertos marítimos.

El Instituto está facultado para señalar zonas en las cuales las adjudicaciones sólo podrán hacerse con base en producciones forestales o de conservación forestal, agrícolas o de ganadería intensiva y para definir, conforme a las circunstancias de la zona correspondiente, las características de estas últimas.

Parágrafo. No serán adjudicables los terrenos baldíos que cuenten con las siguientes condiciones:

a) Los terrenos baldíos situados dentro de un radio de mil (1.000) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables; entendiéndose por estos, materias fósiles útiles y aprovechables económicamente presentes en el suelo y el subsuelo, dejando por fuera los materiales de construcción y las salinas, tomando como punto para contar la distancia la boca de la mina y/o el punto de explotación petrolera.

b) Los terrenos baldíos situados dentro de un radio de trescientos (300) metros alrededor de la reserva ambiental o Parques Nacionales Naturales.

En consideración a que una de las estrategias de conservación de los Parques Nacionales Naturales y Áreas de Reserva Natural, es adelantar programas de desarrollo rural. Por tanto uno de los elementos que facilita este proceso lo constituya la titulación de los predios aledaños a estas áreas. Son variadas las figuras que contribuyen a ordenar las áreas aledañas a estas figuras de conservación, con la presencia de comunidades; estas pueden ser: zonas amortiguadoras, DMI (Distritos de Manejo Integrado) con zonas de producción o recuperación para la producción, Zonas de Reserva Campesina.

e) Los terrenos situados en colindancia a carreteras del sistema vial nacional, según las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, conforme fueron fijadas en la Ley 1228 de 2008.”

PROPOSICIÓN

En virtud de lo anterior, atentamente solicitamos a la Comisión Quinta de la Honorable Cámara de Representantes se dé primer debate al **Proyecto de ley número 046 de 2012 Senado, 226 de 2012 Cámara**, por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,

Honorables Representantes,

Jairo Hinestroza Sinisterra,

Coordinador Ponente;

César Augusto Franco,

Jimmy Javier Sierra Palacio,

Ponentes.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 46 DE 2011 SENADO, 226 DE 2012 CÁMARA

por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 67 de la Ley 160 de 1994 quedará de la siguiente manera:

El Consejo Directivo del Incodec señalará para cada región o zona las extensiones máximas y mínimas adjudicables de los baldíos productivos en Unidades Agrícolas Familiares, y declarará, en caso de exceso del área permitida, que hay indebida ocupación o apropiación de las tierras de la Nación.

En caso de existir áreas que excedan el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar establecidas para las tierras en el municipio o zona a estas áreas se les dará el carácter de baldío reservados, susceptibles de ser adjudicados a otros campesinos.

Para expedir las reglamentaciones sobre las extensiones máximas y mínimas adjudicables, el Instituto deberá tener en cuenta, entre otras, las condiciones agrológicas, fisiográficas, disponibilidad de aguas, cercanía a poblados de más de tres mil (3.000) habitantes, vías de comunicación de las zonas correspondientes, la composición y concentración de la propiedad territorial, los índices de producción y productividad, la aptitud y las características del desarrollo sostenible de la región, la condición de alledaños de los terrenos baldíos, o la distancia a carreteras transitables por vehículos automotores, ferrocarriles, ríos navegables, a centros urbanos de más de diez mil (10.000) habitantes, o a puertos marítimos.

El Instituto está facultado para señalar zonas en las cuales las adjudicaciones sólo podrán hacerse con base en producciones forestales o de conservación forestal, agrícolas o de ganadería intensiva y para definir, conforme a las circunstancias de la zona correspondiente, las características de estas últimas.

Parágrafo. No serán adjudicables los terrenos baldíos que cuenten con las siguientes condiciones:

a) Los terrenos baldíos situados dentro de un radio de mil (1.000) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos na-

turales no renovables; entendiéndose por estos, materias fósiles útiles y aprovechables económicamente presentes en el suelo y el subsuelo, dejando por fuera los materiales de construcción y las salinas, tomando como punto para contar la distancia la boca de la mina y/o el punto de explotación petrolera.

b) Los terrenos baldíos situados dentro de un radio de trescientos (300) metros alrededor de la reserva ambiental o Parques Nacionales Naturales.

En consideración a que una de las estrategias de conservación de los Parques Nacionales Naturales y Áreas de Reserva Natural, es adelantar programas de desarrollo rural. Por tanto uno de los elementos que facilita este proceso lo constituya la titulación de los predios aledaños a estas áreas. Son variadas las figuras que contribuyen a ordenar las áreas aledañas a estas figuras de conservación, con la presencia de comunidades; estas pueden ser: zonas amortiguadoras, DMI (Distritos de Manejo Integrado) con zonas de producción o recuperación para la producción, Zonas de Reserva Campesina.

o) Los terrenos situados en colindancia a carreteras del sistema vial nacional, según las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, conforme fueron fijadas en la Ley 1228 de 2008”.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 66 de la Ley 160 de 1994, el cual quedará así:

A partir de la vigencia de esta ley y como regla general, salvo las excepciones que establezca el Consejo Directivo del Incodec, las tierras baldías se titularán en Unidades Agrícolas Familiares, según el concepto definido en el Capítulo IX de este Estatuto.

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

De los honorables Congresistas,

Jairo Hinestroza Sinisterra,

Coordinador Ponente;

César Augusto Franco,

Jimmy Javier Sierra Palacio,

Ponentes.

* * *

PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 300 DE 2013 CÁMARA, 226 DE 2013 SENADO

por medio de la cual se modifica el parágrafo del artículo 4° de la Ley 680 de 2001, que modificó el artículo 33 de la Ley 182 de 1995.

Bogotá, D. C., 30 de mayo de 2012

DOCTOR

Silvio Vásquez Villanueva

Presidente Comisión Sexta de la Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 300 de 2013 Cámara, 226 de 2013 Senado**, por medio de la cual se modifica el parágrafo del artículo 4° de la Ley 680 de 2001, que modificó el artículo 33 de la Ley 182 de 1995.

1. ANTECEDENTES Y TRÁMITE LEGISLATIVO

El 4 de Abril del 2011, el entonces Ministro de Justicia Germán Vargas Lleras presentó a consideración del Congreso un proyecto de ley antipiratería (bautizado como “ley Lleras”) y que posteriormente empezó su trámite legislativo en la Comisión Primera del Senado bajo el número 241 de 2011. Luego de haber sorteado este primer debate, a mediados de noviembre del 2011, la plenaria del Senado hundió esta iniciativa ante el rechazo de amplios sectores de la sociedad y la polémica nacional adversa por ella desatada.

Luego, en marzo del 2012, el gobierno radica nuevamente la iniciativa con mensaje de urgencia y queda radicada con el número 201 de 2012. Bautizada nuevamente como ley Lleras 2.0 por ser la segunda versión recargada de la primera, varias organizaciones le piden al Congreso –a través de una misiva– no votar el proyecto de ley sin una real socialización y discusión pública que descartara por completo el pupitrazo¹. El 10 de abril, el Congreso, ignorando esta solicitud pública y batiendo todos los récords, votó sin ninguna deliberación y análisis, en tan solo tres semanas, esta iniciativa, que luego, sancionada por el Presidente se convirtió en la Ley 1520 de 2012.

Esto produjo una gran indignación ciudadana, sobre todo cuando quedó en evidencia que la premura adoptada tenía el propósito de que el Presidente Juan Manuel Santos se la entregara “cual regalo de bienvenida” al Presidente Barak Obama en la VI cumbre de Cartagena.

Finalmente, en enero de este año, la Corte Constitucional, aceptando la demanda interpuesta en este tribunal por el Senador Jorge Robledo, declaró inexecutable esta ley por vicios de trámite. Esto último, por haberse tramitado en su totalidad en las comisiones segundas que no tienen competencia para ello, debiéndose ser tramitado en la Comisión Primera que es la encargada de debatir asuntos constitucionales, como en efecto son los derechos de Autor.

Con el anterior antecedente, y en tratándose el artículo 21 de la Ley 1520 de un tema de telecomunicaciones, propio de la competencia de las comisiones sexta de Cámara y Senado, se entiende entonces, que el gobierno haya separado el artículo 21 de la Ley 1520 y lo haya presentado a parte como proyecto de ley, esto es, el Proyecto de ley número 300 de 2013 Cámara, 226 de 2013 Senado, objeto de esta ponencia.

2. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

El objetivo puntual de este proyecto de ley es establecer una reducción de las cuotas de pantalla de la televisión nacional de un 50% a un 30% los sábados domingos y festivos. Para este fin se propone modificar el parágrafo del artículo 4° de la Ley 680 de 2001. Es de reseñar que el propósito general de este proyecto es dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en el acuerdo de promoción comercial (TLC) entre la República de Colombia y Estados Unidos de América y, por tanto, hace parte del proceso de adecuación normativa por lo dispuesto en las Leyes 1143 y 1166 de 2007.

3. COMENTARIOS DE LOS PONENTES

Consideraciones jurídicas

La negociación de la cuota de pantalla en el marco del TLC hay que mirarlo desde tres perspectivas: La del empresario de la televisión, la del trabajador de la televisión y desde la protección de la diversidad cultural.

Desde la perspectiva del empresario de la televisión hay que decir que algunos sectores de estos se han opuesto, como es natural y justo, fundamentados esencialmente en la defensa de su teleaudiencia, es decir, en términos económicos la defensa de su mercado interno.

Desde la perspectiva de los trabajadores de la televisión “los que sí sufrirán todos los rigores del TLC son los que realmente producen, los que tienen identidad y generan valores culturales, es decir, los creadores, los actores, los realizadores colombianos, los técnicos, etc., es decir, los trabajadores, como siempre ocurre en todos los ajustes de cuentas del capital. Y, desde luego, pierde el pueblo colombiano en todo lo relacionado con derechos sociales y culturales”.

Si resulta cierto que están en juego derechos laborales que de acuerdo con nuestra Constitución son derechos fundamentales y si partimos de la realidad de Nuestra televisión tiene hoy una capacidad tal que permite a los canales colombianos exhibir en el primer programa colombiano en un ciento por ciento ¿Qué necesidad hay en el marco del TLC de afectar esos derechos? ¿Qué necesidad hay de incluir de manera general aspectos culturales en el TLC?

La imposición del TLC de asociar derechos laborales a los acuerdos de libre comercio, en este caso los que afectan con la cuota de pantalla, se reflejará inexorablemente en menos reglas y controles en la contratación de los trabajadores ligados a los medios.

La afectación de derechos laborales fundamentales en el marco de la celebración de tratados de libre comercio, implica partir de la falsa premisa de considerar al mercado como un derecho fundamental para poder establecer, también falsamente, una tensión entre esos dos derechos que como se ha observado en otros sectores de la economía, siempre termina resolviéndose a favor del mercado. Para llegar a esa conclusión, por demás inadmisibles a la luz de nuestro ordenamiento constitucional, tendríamos que aceptar 1. Que la intervención o menoscabo de los derechos laborales de los trabajadores de TV se justifica por la obtención de un fin constitucionalmente legítimo,

2. Que la intervención de esos derechos laborales por parte del mercado es la medida menos gravosa (cuando en realidad es la más perversa), y

3. Que los beneficios que la intervención del mercado en los derechos laborales de los trabajadores de la TV se compensan con las ventajas que se obtienen al suscribir el tratado.

La única forma de arribar a una conclusión como la precedente es desconociendo los deberes jurídicos que al Estado Social de Derecho le impone la verdadera defensa de los derechos laborales fundamentales.

Y desde la perspectiva de la protección de la diversidad cultural, existe la errada convicción de que los tratados comerciales, en este caso el TLC, forman parte del **Artículo 93**. Bloque de constitucionalidad. Una simple lectura del artículo 93 de la Constitución que establece que “**Los tratados** y convenios interna-

¹ Link de la carta: <http://redpatodos.co/blog/carta-a-los-lideres-colombianos-del-senado-y-la-camara-respecto-a-la-reforma-del-la-ley-de-derechos-de-autor/>

cionales ratificados por el Congreso, **que reconocen los Derechos Humanos** y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por Colombia” En consecuencia, el TLC y las normas que se expidan para lograr su adecuación normativa no forman parte del llamado bloque de constitucionalidad.

La cuota de pantalla que se pretende negociar mediante este proyecto de ley afectará indiscutiblemente y de manera grave la identidad cultural colombiana y tiene reflejo concreto en la violación del artículo 70 de la Constitución que establece que “la cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad” y radica en el estado la obligación, contenida en el mismo artículo, difundir los valores culturales de la Nación”. Por el contrario, esa difusión se ve seriamente afectada cuando lo que se pretende es todo lo contrario: reducir la cuota de pantalla nacional, es decir, de producción cultural nacional.

En concordancia con lo anterior, el proyecto también viola los artículos 7° y 8° de la carta que establece la obligación del Estado de proteger “la diversidad étnica y cultural” y “las riquezas culturales de la Nación”, respectivamente.

Súmese a todo lo anterior, que Colombia suscribió el “Convenio sobre la protección y protección de la diversidad de las expresiones culturales” suscrito el 20 de octubre de 2005 por medio del cual las naciones firmantes se comprometen a establecer por diversos canales medidas fuertes de protección a la diversidad cultural, en el entendido que “la diversidad cultural es una característica esencial de la humanidad” Dicho convenio, por tratar aspectos de orden cultural (la cultura allí es entendida como un derecho humano), sí estaría formando parte del bloque de constitucionalidad y, por ello, ostenta rango superior frente a los contenidos meramente comerciales del TLC, que como se dijo son ajenos a dicho bloque. Es inconstitucional, entonces, a la luz del artículo 70 de la constitución y del convenio mencionado que forma parte de nuestro bloque de constitucionalidad, el proyecto de ley que reduce la cuota de pantalla a la producción cultural nacional.

Consideraciones políticas

Reiteramos que no nos oponemos a que Colombia se relacione comercialmente con otros países, incluido los EE.UU. Concepciones autárquicas nos son ajenas. A lo que nos oponemos es que los TLC promovidos e impuestos por los países ricos y sus multinacionales, se enmarcan dentro de rígidas concepciones neoliberales, que al no considerar las asimetrías económicas de los dos países pactantes, se convierten en tratados neocoloniales que genera en unos casos, o ahonda en otros, procesos de destrucción del aparato productivo industrial y agropecuario del país económicamente débil. En el caso nuestro, el TLC firmado con Estados Unidos ahondara el proceso de desindustrialización iniciado con la apertura económica de gobierno de César Gaviria². El corolario de todo este proceso son los altos niveles de

desempleo que le ha tocado soportar desde décadas a la población colombiana, profundizando los niveles de pobreza y exclusión social hartamente reconocidos.

El balance negativo que registran las cifras de este primer año de vigencia del TLC con Estados Unidos es contundente. Esto recuerda el refranero: si así es el desayuno cómo será el almuerzo. El indicador real sobre el resultado del primer año del TLC es la balanza comercial. Cualquier pírueta discursiva que pretenda balancear positivamente por que en la caída global de las exportaciones algunos productos si crecieron, como lo hace el gobierno, es un engaño público al país. Veamos, según portafolio, “entre mayo del 2012 y marzo del 2013 Colombia exporto 18.854 millones de dólares al mercado estadounidense, 9.4 % menos que el año atrás, y a febrero, las compras colombianas a Estados Unidos crecieron 12.7% sumando 12.598 millones”. Y específicamente, en el sector agropecuario, según la SAC, “se registró una caída 0.8% en volumen y del 15% en valor en las exportaciones a los EE.UU.”.

Ahora bien, las actividades que producen bienes y servicios culturales, como la televisión no están exentas del proceso descrito anteriormente y sus consecuencias en el empleo. Si tenemos en cuenta que los recurso humano para la producción de contenidos televisivos requiere talento (escritores, libretistas y actores) y personal detrás de las cámaras (productor/es, director/es, camarógrafos, sonidistas, luminotécnicos, personal encargado de maquillaje y vestuario, personal técnico diverso) y que a veces, como en el caso por ejemplo de una producción de novela típica, la relación talento/personal detrás de cámaras es de 30% / 70%, y además, si consideramos que la cuota de pantalla afecta toda la cadena de producción, implicando a todo el personal docente y administrativo involucrado en las carreras técnicas y profesionales relacionadas con la producción televisiva como las artes representativas³ y artes plásticas, visuales y afines⁴, **explican la afirmación del actor Robinson Díaz que “más de 15.000 personas dependen de la**

apertura económica, luego el TLC solo hará acentuarlo. Al respecto, ver:

López Pineda, Luis Fernando. Transformación productiva de la industria en Colombia y sus regiones después de la apertura en Colombia. <http://www.scielo.org.co/pdf/ceco/v29n53/v29n53a09.pdf>

Malaver, F (2002) Dinámica y transformación de la industria Colombiana. Cuadernos de economía, 21(36), 267-317.

Misas, G ((2002) La ruptura de los 90. del gradualismo al colapso. Bogotá: Universidad Nacional Colombia, Sede Bogotá.

3 ARTES REPRESENTATIVAS: Arte dramático, artes escénicas, especialización en dramaturgia, técnica profesional en artes escénicas con énfasis en actuación y técnicas del espectáculo, técnico profesional en danza contemporánea.

4 ARTES PLÁSTICAS, VISUALES Y AFINES: Artes, artes plásticas, artes plásticas y visuales, artes visuales, bellas artes, cine y audiovisuales, cine y televisión, maestría en artes plásticas visuales, producción de cine y televisión, técnica profesional en cine, televisión y video, técnica profesional en técnicas artísticas, tecnología en cine y fotografía, tecnología en realización de audiovisuales y multimedia.

² En Colombia el proceso de desindustrialización, según connotados académicos y economistas empezó con la

televisión nacional y el país no tiene la capacidad tecnológica para competir ante la llegada de producción extranjera”⁵.

Tal como está aconteciendo con los productores nacionales, que ante la presión competitiva de la mercadería importada, les es más rentable importar que exportar –y han terminado en ello, haciendo realidad el famoso chiste de: “ANDI: Asociación Nacional de Importadores– se prevé, con mucha certeza, que el destino de los productores de contenido televisivo, ante la presión competitiva de la más grande industria del entretenimiento del mundo, será convertirse en emisores (distribuidores) de los contenidos producidos por la gran industrias del entretenimiento Estadounidense. Al respecto oigamos a Paulo Laserna ex presidente del canal Caracol, empresario y periodista: “ahora será mucho más rentable para un canal, sacar películas gringas de esas grandes producciones o telenovelas extranjeras con un costo muy barato, comparado con las novelas, realities o programación colombianas. Mientras que hacer una telenovela nacional cuesta una fortuna, en el orden de \$8.000 a \$10.000 millones, un programa extranjero vale la cuadragésima parte de esa cifra y una película un poco más, pero igual es más barato (...) cuando los canales decidan irse por lo más rentable, se irá perdiendo no solamente la industria que era tan exitosa, sino la identidad colombiana”⁶.

Recordemos que en la etapa de negociación del tratado, en el 2005, el equipo negociador estadounidense manifestó su aspiración de reducir la cuota de pantalla de la producción colombiana no solo los fines de semana, sino también en el privilegiado horario de 7:30 a 10:00 de la noche del 70 al 35%. Esta peligrosa intencionalidad no queda disipada con la reserva formalizada a través de la medida disconforme adoptada, ya que esta medida no se puede modificar, si con esta modificación se aumenta el grado de disconformidad respecto del tratado. Es decir, se puede modificar, solo disminuyendo aún más del 30% la cuota de pantalla los fines de semana o disminuyéndola en los horarios de la semana.

A diferencia nuestra, el Estado Norteamericano no solo le dio un valor económico a la negociación del tema de la “industria cultural” – aparentemente, la industria cultural parece ser marginal económicamente frente a la totalidad de los temas negociados⁷– sino un valor estratégico, dado el potencial ideológico y político que siempre ha tenido esta industria. Las presiones enormes para que los negociadores colombianos no considerara los requerimientos de diversas organizaciones agrupadas en ese entonces en la Coalición Colombiana para la Diversidad Cultural⁸ para que preservara la capacidad regulatoria estatal y adoptara una reserva amplia en el tema cultural en las negociaciones, hicieron que las declaraciones del entonces Ministro de Comercio, Jorge Botero, quien había afirmado que la cuota de pantalla se preservaría “con

y sin cambios porque el gobierno reconoce el enorme valor, intangible y espiritual de la producción nacional de televisión” resultaran reducidas a un pálido y repentino “lapsus nacionalista” que pronto se disipó con la tibia reserva formalizada a través de la medida disconforme adoptada, como ya se dijo.

En consecuencia, por todo lo aquí expuesto ponemos a consideración de esta plenaria la siguiente proposición:

4. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir **ponencia negativa** y en consecuencia solicitamos a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes archivar el **Proyecto de ley número 300 de 2013 Cámara, 226 de 2013 Senado, por medio de la cual se modifica el parágrafo del artículo 4º de la Ley 680 de 2001, que modificó el artículo 33 de la Ley 182 de 1995.**

Cordialmente,

*Wilson Neber Arias Castillo,
Carlos Andrés Amaya Rodríguez,
Ponentes.*

COMISIÓN SEXTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN
INFORME DE PONENCIA
PARA PRIMER DEBATE

Bogotá, D. C., 30 de mayo de 2013.

En la fecha fue recibido el informe de ponencia negativa para primer debate, al **Proyecto de ley número 300 de 2013 Cámara, 226 de 2013 Senado, por medio de la cual se modifica el parágrafo del artículo 4º de la Ley 680 de 2001, que modificó el artículo 33 de la Ley 182 de 1995.**

Dicha ponencia fue presentada por los honorables Representantes Wilson Arias Castillo, Carlos Andrés Amaya Rodríguez.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 105 / del 30 de mayo de 2013, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

El Secretario,

Fernel Enrique Díaz Quintero.

FE DE ERRATAS

**FE DE ERRATAS AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 017 DE 2010 SENADO, 277
DE 2011 CÁMARA**

por la cual se establecen los lineamientos para la adopción de una política pública de gestión integral de Residuos de aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE), y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., abril 2013

Doctor

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

Presidente

Honorable Senado de la República

Doctor

AUGUSTO POSADA SÁNCHEZ

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

⁵ <http://www.elpais.com.co/elpais/entretenimiento/noticias/implicaciones-del-tlc-con-estados-unidos-en-tv-colombiana>.

⁶ <http://www.elpais.com.co/elpais/entretenimiento/noticias/implicaciones-del-tlc-con-estados-unidos-en-tv-colombiana>.

⁷ Estados Unidos aparece como el mayor exportador de industria cultural, fundamentalmente de la industria del entretenimiento.

⁸ <http://diversidadculturalcolombia.blogspot.com/>

FE DE ERRATAS

Los suscritos miembros de la Comisión Accidental que estudió las objeciones presentadas por el Ejecutivo al **Proyecto de ley número 017 de 2010 Senado, 277 de 2011 Cámara, por la cual se establecen los lineamientos para la adopción de una política pública de gestión integral de Residuos de aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE), y se dictan otras disposiciones**, procedemos a elaborar Fe de Erratas teniendo en cuenta los errores de transcripción presentados al texto publicado en las **Gacetas** correspondientes, transcribiendo en primera instancia los artículos con errores y acto seguido como debieron quedar toda vez que fueron aprobados en la respectiva Comisión de Conciliación tanto en Plenaria de la Cámara de Representantes como en Plenaria del Senado, bajo los siguientes términos:

Artículo 4º. Definiciones. Ítem Productor, numeral i).

Con error: **Productor:** Cualquier persona natural o jurídica que, con independencia de la técnica de venta utilizada, incluidas la venta a distancia o la electrónica:

i) Fabrique aparatos eléctricos y electrónicos **con marcas propias;**

Por error involuntario de transcripción se incluyó la expresión **“con marcas propias”** habiéndose aprobado en Cámara de Representantes sin esta, cuyo texto fue acogido en su totalidad, el cual quedó de la siguiente manera:

El artículo 4º en el ítem de Productor debe quedar así:

Productor: Cualquier persona natural o jurídica que, con independencia de la técnica de venta utilizada, incluidas la venta a distancia o la electrónica:

- i) Fabrique aparatos eléctricos y electrónicos;
- ii) Importe aparatos eléctricos y electrónicos, o
- iii) Arme o ensamble equipos sobre la base de componentes de múltiples productores;
- iv) Introduzca al territorio nacional aparatos eléctricos y electrónicos;
- v) Remanufacture aparatos eléctricos y electrónicos de su propia marca o remanufacture marcas de terceros no vinculados con él, en cuyo caso estampa su marca, siempre que se realice con ánimo de lucro o ejercicio de actividad comercial.

Parágrafo. Cuando se pongan en el mercado AEE con marcas propias a pesar de ser fabricados por terceros, deberá incluirse el nombre del productor, so pena de asumir dicha calidad.

En el artículo 4º la definición de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE), debe quedar así:

Artículo 4º. Definiciones

Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE):

Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE): Son los aparatos eléctricos o electrónicos en el momento en que se desechan o descartan. Este

término comprende todos aquellos componentes, consumibles y subconjuntos que forman parte del producto en el momento en que se desecha, salvo que individualmente sean considerados peligrosos, caso en el cual recibirán el tratamiento previsto para tales residuos.

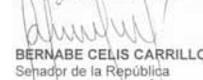
De igual forma, en el inciso final del artículo 4º consta un título que reza: **“JUSTIFICACION A LA MODIFICACIÓN:** Se modifica la definición de productor, por considerarse que la misma, como se aprobó en Plenaria de Senado, reviste de esa calidad, tanto a los generadores como a los comercializadores, cuestión que no se compadece con la responsabilidad ambiental que corresponde a cada uno de los actores en el marco de sus competencias.” Este inciso es parte integral de la exposición de motivos y no del articulado, por lo tanto debe ser eliminado del texto definitivo.

Del mismo modo, es preciso aclarar que las objeciones formuladas por Presidencia de la República, fueron acogidas por ambas por Senado de la República y Cámara de Representantes en respectivas Sesiones de Plenaria, acogiendo el texto aprobado en Plenaria de la Cámara de Representantes.

Por el Senado de la República


CLAUDIA WILCHES SARMIENTO
Senadora de la República


JORGE ENRIQUE ROBLEDO
Senador de la República


BERNABE CELIS CARRILLO
Senador de la República

Por la Cámara de Representantes


JAIRO HINCESTROSA SINISTERRA
Representante a la Cámara


FRANCISCO PAREJA GONZÁLEZ
Representante a la Cámara


ALFREDO MOLINA TRIANA
Representante a la Cámara

CONTENIDO

Gaceta número 352 - Viernes, 31 de mayo de 2013	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	
	Págs.
Informe de ponencia, Pliego de modificaciones, Texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 190 de 2012 Cámara, 034 de 2011 Senado, por medio de la cual se promueve el empleo de trabajadores con responsabilidades familiares de cuidadores, permitiendo su inserción laboral y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia, Pliego de modificaciones y Texto propuesto al Proyecto de ley número 049 de 2012 Cámara, por medio de la cual se establecen normas tendientes a ampliar la cobertura al sistema general de seguridad social en pensiones y se dictan otras disposiciones y Proyecto de ley número 04 de 2012 Senado, por medio del cual se garantiza el acceso al Sistema de Seguridad Social en Pensiones a todos los colombianos.	6
Informe de ponencia para primer debate y Texto propuesto en Cámara al Proyecto de ley número 046 de 2012 Senado, 226 de 2012 Cámara, por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones.	11
Ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 300 de 2013 Cámara, 226 de 2013 Senado, por medio de la cual se modificó el parágrafo del artículo 4º de la Ley 680 de 2001, que modificó el artículo 33 de la Ley 182 de 1995.	16
FE DE ERRATAS	
Fe de erratas al Proyecto de ley número 17 de 2010 Senado, 277 de 2011 Cámara, por la cual se establecen los lineamientos para la adopción de una política pública de gestión integral de Residuos de aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE), y se dictan otras disposiciones.	19