



# 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° 750

Bogotá, D. C., viernes, 20 de septiembre de 2013

EDICIÓN DE 32 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

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 098 DE 2013 CÁMARA

*por medio de la cual se adiciona un artículo al Estatuto Tributario Nacional.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el artículo 116-1 al Estatuto Tributario:

**Artículo 116-1. Regalías de los contribuyentes dedicados a la producción, explotación y extracción de Recursos Naturales no Renovables.** Los valores que se causen o paguen al Estado por concepto de regalías por los contribuyentes que desarrollen actividades de producción, explotación y extracción de Recursos Naturales no Renovables, no serán aceptados ni como costo, ni como deducción, para efectos de la determinación del impuesto sobre la renta y complementarios, excepto los organismos descentralizados y entidades territoriales en los términos descritos en el artículo 116 del Estatuto Tributario o la norma que lo modifique, sustituya o adicione.

Nacional, los cuales se han visto disminuidos por los efectos nocivos del Concepto número 15766 del 17 de marzo de 2005, emitido por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), pronunciamiento a través del cual se extendió el beneficio de deducibilidad de regalías sobre la renta bruta a contribuyentes diferentes de los organismos descentralizados y entidades territoriales. Este concepto ha tenido total fuerza vinculante amparada en la disposición consagrada en el artículo 264 de la Ley 223 de 1995, el cual consagra:

*“Los contribuyentes que actúen con base en conceptos escritos de la Subdirección Jurídica de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrán sustentar sus actuaciones en la vía gubernativa y en la jurisdiccional con base en los mismos. (...)”.*

El mencionado concepto de la DIAN ha causado un costo fiscal estimado para las finanzas nacionales cercano a los 13.6 billones de pesos en el periodo comprendido entre 2005 a 2011<sup>1</sup>, es decir 2,3 billones de pesos en promedio por año.

Se busca que los valores que se causen o paguen al Estado por concepto de regalías, por parte de contribuyentes diferentes a **organismos descentralizados de carácter estatal** que desarrollen actividades de Producción, Explotación y Extracción de Recursos Naturales, no sean aceptadas ni como costo, ni como deducción, para efectos de la determinación del impuesto sobre la renta y complementarios, con ello se espera un incremento de los ingresos fiscales de la Nación en aproximadamente 2.3 billones de pesos anuales.

### 2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

En el marco de la discusión de la última reforma tributaria, Ley 1607 de 2012, se ventiló, en los diversos debates surtidos, la posibilidad de eliminar la deducibilidad de regalías a las empresas privadas



### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### 1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley que se pone a consideración del honorable Congreso de la República, busca generar mayores ingresos fiscales para el Gobierno Central

<sup>1</sup> Estudio, “Propuesta para incrementar la participación del Estado en la renta minero-energética y eliminar beneficios tributarios”, Elaborado por: Red por la Justicia Tributaria en Colombia”, 13 de diciembre de 2012.

del sector minero y de hidrocarburos extendida por el concepto de la DIAN arriba mencionado; de esta forma en los anales de la Ley 1607 de 2012 reposan dos proposiciones suscritas por los honorables Representantes Simón Gaviria Muñoz, Mario Suárez Flórez, Adriana Franco Castaño, John Jairo Roldán Avendaño, entre otras firmas ilegibles, que recogen en esencia el planteamiento de la presente iniciativa legislativa.

De un lado la primera proposición radicada en las comisiones conjuntas económicas que discutieron la reciente reforma tributaria, con fecha del 11 de diciembre de 2012, a las 6:30 pm, disponía la incorporación del artículo 116-1 al Estatuto Tributario, la cual rezaba textualmente así:

**“Proposición**

*Al Proyecto de ley número 166 de 2012 de Cámara, 134 de 2012 de Senado, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.*

*Artículo nuevo: incorpórese el artículo 116-1 al Estatuto Tributario, que indique así:*

*Regalías de los contribuyentes dedicados a la Producción, Explotación y Extracción de Recursos Naturales*

*116-1: Los valores que se causen o pague al Estado por regalías, por los contribuyentes que desarrollen actividades de Producción, Explotación y Extracción de Recursos Naturales, no serán aceptadas ni como costo, ni como deducción, para efectos de la determinación del impuesto sobre la renta y complementarios”.*

A su vez, la segunda proposición radicada en las comisiones conjuntas económicas, con fecha del 14 de diciembre de 2012, a las 12:30 p. m., perseguía el mismo objetivo de eliminar la deducibilidad de regalías sobre el impuesto de renta y complementarios para los contribuyentes diferentes a los organismos descentralizados y entidades de carácter estatal del sector minero y de hidrocarburos, la proposición indicaba:

**“Proposición**

*Al Proyecto de ley número 166 de 2012 de Cámara, 134 de 2012 de Senado, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.*

*Artículo nuevo:*

*Incorpórese el parágrafo 2º, al artículo 116 al Estatuto Tributario, que indique así:*

*Parágrafo 2º. La deducción de regalías de que trata el presente artículo, solo podrá ser aplicada por organismos y entidades de carácter estatal”.*

Con todo, la presente iniciativa recoge en gran parte la redacción de las anteriores proposiciones, para finalmente indicar que dicha deducción de regalías sobre renta, solo aplicaría para los organismos descentralizados u otras entidades territoriales, como sucedía antes del concepto de 2005 de la DIAN, con ello dejando claro que las empresas del sector privado que se dediquen a la producción, explotación y extracción de Recursos Naturales no renovables, no podrán seguir deduciendo en su proceso de depuración de renta bruta lo causado y pagado por concepto de regalías.

**3. MARCO NORMATIVO**

Desde la expedición de la Constitución Política de Colombia de 1991, se determinaron de forma

explícita las facultades en relación al poder impositivo del Estado, adjudicando dicha potestad en cabeza del legislador a través de las leyes, de tal forma lo prescribe la Constitución en el artículo 150, numeral 1º y 12:

*“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

*1. Interpretar, reformar y derogar las leyes (...).*

*12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. (...).”.*

En la misma dirección la Constitución Política, reivindica la autonomía de los entes territoriales y dentro de sus funciones fija la facultad de administración y creación de tributos del orden territorial en relación y de conformidad con la Ley; al plenario de lo prescrito en los artículos 287 numeral 3º y el artículo 300 numeral 4º constitucionales:

*“Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: (...).*

*3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. (...).”.*

*“Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: (...).*

*4. Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales. (...).*

Con el objetivo de buscar y generar mayores ingresos fiscales para la Nación, los entes territoriales y el conglomerado social de nuestro país, y teniendo como causa y único fin la realización del bien común, proveyendo los medios económicos para cubrir necesidades públicas, como uno de los fines esenciales de un Estado social de derecho, la mencionada manifestación de la potestad del imperio del Estado, como causa eficiente en la realización del tributo, al legislador le ha sido asignada la facultad de materializar dicha potestad a través de una norma general y abstracta como causa formal del poder impositivo; en tal sentido, la Constitución ha autorizado al Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales para la creación de los tributos, contemplándolo al siguiente tenor:

*“Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.*

*La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.*

*Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo”.*

En igual sentido la Constitución Política edifica los principios bajo los cuales se funda el sistema tributario colombiano, los cuales se enfocan en hacer del sistema impositivo lo más justo posible:

*“Artículo 363. El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.*

*Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad”.*

En igual sentido es de vital importancia establecer la diferenciación entre impuestos y regalías, para finalmente concluir que dada su naturaleza jurídica diferente no es admisible que hoy día empresas privadas del sector minero y de hidrocarburos depuren su base gravable de renta amonándola en razón a lo conceptuado por la DIAN, porque sin ir demasiado lejos, sería como admitir una labor totalmente ineficiente en recaudo por parte del Estado, ya que lo pagado por impuestos resulta claramente disminuido por lo causado y pagado en regalías, en su oportunidad la Corte Constitucional en Sentencia C-1071 de 2003, fijó la diferenciación entre los impuestos y las regalías al siguiente tenor:

*“Desde que tuvo oportunidad de comparar la naturaleza jurídica de los impuestos y de las regalías, la Corte sostuvo que se trataba de cargas económicas distintas. En la Sentencia C-227 de 1997 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), la Corte afirmó que a pesar de ser obligaciones que tienen los particulares con el Estado, impuestos y regalías tienen fundamentos constitucionales, y finalidades distintas. Mientras los impuestos son consecuencia del poder de imperio del Estado, que a través de la ley les impone a los particulares el deber – unilateral – de contribuir a la financiación de sus gastos e inversiones, consagrado en el numeral 9º del artículo 95, la obligación de pagar regalías tiene su fundamento en los artículos 332 y 360 de la Constitución. En esa medida, el pago de regalías constituye una contraprestación por la explotación de recursos naturales no renovables que son de propiedad del Estado. Aun cuando no de manera contundente, en dicha Sentencia la Corte también sostuvo que la obligación de pagar regalías igualmente era consecuencia del desgaste ambiental producido por el agotamiento de los recursos no renovables. En el Fundamento número 16 de esta Sentencia, la Corte inicialmente fundamentó el deber de pagar regalías exclusivamente en función de la titularidad de los recursos:*

*“A pesar de tener en ocasiones similitudes ya que implican pagos del particular al Estado, las regalías y los impuestos son figuras diversas, con un fundamento constitucional y una finalidad diferentes. Así, como bien lo señala uno de los intervinientes, la Carta acoge la concepción de la “regalía-precio”, pues la define como una “contraprestación” que se causa por la explotación de los recursos naturales no renovables de propiedad de la Nación (C.P. art. 360)”.*

*(Sentencia C-221 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Resaltado fuera del texto original).*

*Seguidamente, parece agregar como fundamento de dicha obligación también el desgaste por el agotamiento de los mismos:*

*“Por ende, las regalías están representadas por aquello que el Estado recibe por conceder un derecho a explotar los recursos naturales no renovables de los cuales es titular (C.P. art. 332), debido a que estos recursos existen en cantidad limitada” (Subrayado por fuera del texto original)”.*

De acuerdo con lo mencionado en diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional, el pago de las regalías obedece a dos aspectos principales: primero, son una contraprestación que se adjudica al Estado por el desgaste ambiental y social que sufren los territorios donde se efectúan los procesos exploratorios y extractivos; segundo, tienen un origen en una compensación económica que debe ser sufragada a favor del Estado, porque se trata de la extracción de recursos finitos que jamás podrán ser recuperados, en tal sentido si se sigue manteniendo el concepto de la DIAN se seguirían afectando los ingresos que la Nación tiene derecho a percibir por la explotación de recursos no renovables, por lo que equivaldría a no ser conscientes de las actuales necesidades que sufre el pueblo colombiano, que en menor o mayor medida pueden ser satisfechas si aprovechamos los ingresos que generan las industrias extractivas en nuestro país, aún más si tenemos presente que Colombia es una economía del tercer mundo, donde los procesos de transformación industrial poco valor agregado aportan a sus productos, y por el contrario son absolutamente dependientes de materias primas no transformadas como los productos agrícolas y los *commoditys* en general.

#### **4. PROPUESTA DIFERENTE PARA LA FINANCIACIÓN DEL SECTOR AGRARIO COLOMBIANO**

Con ocasión de la discusión del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones para la vigencia de 2014<sup>2</sup>, se evidenció una disminución en la inversión del sector agrario cercana a 1.5 billones de pesos, respecto del monto destinado a este sector en el presupuesto de 2013 que fue cercano a los 2.4 billones de pesos, y considerando la grave crisis social que experimenta el agro colombiano y frente a la insuficiencia de ingresos fiscales, el Ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas Santamaría<sup>3</sup>, propuso ampliar el presupuesto del agro colombiano para el 2014, retrasando el tan esperado desmonte de uno de los impuestos más antitécnicos de nuestro sistema tributario, el 4 X1000 denominado como Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), el cual comenzaría su desmonte gradual en el 2014 pasando al 2x1000 para finalmente desaparecer en

<sup>2</sup> Proyecto de ley número 035 de 2013 Cámara, 028 de 2013 Senado, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014.

<sup>3</sup> Artículo diario *La República* “El 4x1000 el comodín de los gobiernos para solucionar crisis” <http://www.laRepública.co/finanzas/el-4x1000-comod%C3%A9n-de-los-gobiernos-para-solucionar-crisis> 57316

el 2018<sup>4</sup>. El Ministro manifiesta que retrasar el desmonte del GMF le permitiría a la cartera de Hacienda contar con alrededor de 2.7 billones de pesos adicionales que podrían ser destinados para inversión en el sector agrario del país.

Contrario a lo manifestado por el Ministro de Hacienda, consideramos que el desmonte gradual del GMF no puede postergarse por más tiempo, habida cuenta que el origen de este tributo se remonta al año 2000<sup>5</sup>, cuando fue creado para superar la crisis del sector financiero y se disponía que su establecimiento dentro del ordenamiento jurídico tributario sería transitorio, pero como lo hemos experimentado y pagado todos los colombianos su cobro se extiende por más de 13 años.

En tal sentido el presente proyecto de ley, edifica una nueva propuesta de generación de ingresos fiscales que no afecte con más cargas impositivas a los colombianos más pobres. Por solo citar un ejemplo sencillo, cuando a un trabajador colombiano se le paga su salario mínimo legal mensual vigente (\$589.500) a través de entidades bancarias, experimenta un cobro de GMF cercano a los 2.400 pesos, monto que aunque parece irrisorio, cuando se tiene poco resulta demasiado, ejemplos como este se replican por toda la geografía colombiana.

De forma consecuente la presente iniciativa propone en lugar de recurrir al aplazamiento del desmonte del GMF, se propenda por no generar cargas impositivas a las clases menos favorecidas y por el contrario se elimine la deducibilidad de regalías sobre el impuesto de renta y complementarios que vienen efectuando las empresas privadas del sector minero y de hidrocarburos del país, en relación al errado concepto antes aludido de la DIAN, ya que el recaudo estimado por el no desmonte del GMF (pasó del 4x1000 al 2X1000 en el 2014) asciende a los 3 billones de pesos, cifra cercana a la que se obtendría si se elimina la deducción antes mencionada (2,3 billones de pesos anuales).

##### **5. DEDUCIBILIDAD REGALIAS. “MÁS DE UN TERCIO DE LO RECAUDADO POR ESTE CONCEPTO ES DEDUCIDO”**

En diciembre de 2012, se dio a conocer un estudio<sup>6</sup> adelantado por la organización académica denominada “Red por la Justicia Tributaria en Colombia”, grupo conformado por varios académicos y profesores universitarios, dentro de los cuales se destacan expertos en el tema minero-energético como el hoy Ministro de Minas y Energía, Amylkar Acosta, el ex Viceministro de Minas y Energía, Diego Otero, y académicos como Álvaro Pardo y Guillermo Rudas, quienes en un estudio académico exponen nuevas alternativas para incrementar la participación del Estado en las rentas de minería y de hidrocarburos.

En el punto quinto del citado estudio exponen los costos fiscales estimados que ha venido soportando el Estado producto de la deducción de regalías sobre el impuesto de renta complementarios que han efectuado las compañías mineras y de hidrocarburos en los últimos 6 años, a partir de este documento se logra concluir que el recaudo total de regalías de 2005 a 2011, en los sectores de hidrocarburos, y de Minería de los subsectores Carbón, Metales Preciosos y Níquel, asciende 40.5 billones de pesos de los cuales el Costo total de las deducciones de regalías sobre el impuesto de renta, equivale a 13,6 billones de pesos, de manera coherente el 33% del total recaudado, en promedio 2.3 billones de pesos anuales.

En corolario de lo mencionado, nos permitimos citar el capítulo V del estudio adelantado por estos académicos y profesores universitarios a continuación, el cual se encuentra acompañado de la estimación de costo fiscal de la deducción que hemos venido tratando desde el comienzo de este proyecto de ley, elaborada a partir de cifras de la DIAN:

##### **“V. DEDUCCIÓN DE LAS REGALÍAS DE LOS IMPUESTOS DE LAS COMPAÑÍAS**

*La Constitución Nacional señala que la regalía es una contraprestación por la extracción de los recursos naturales no renovables a favor del Estado. Se entiende en consecuencia que la extracción de recursos no renovables del subsuelo generara una renta al propietario del recurso, y en este sentido, la Corte Constitucional proyectó varias Sentencias, entre ellas, la C-669 de 2002 y C-221 de 1997.*

*El gremio ANDI - Asomineros solicitó en el 2005 a la DIAN que revisara conceptos anteriores que autorizaban a los organismos descentralizados (se referían específicamente a Ecopetrol), a deducir las regalías de sus impuestos pues, en su concepto, se estaba generando una inequidad con respecto a las compañías mineras privadas. Justificó además su solicitud argumentando que las regalías son expensas para estas compañías y que por tanto podían descontarse como costos de la carga impositiva de sus afiliadas.*

*En una controvertida decisión, la Oficina Jurídica de la DIAN revocó sus conceptos anteriores y autorizó deducir la regalía de los impuestos. Para perfeccionar su concepto, la DIAN se apoyó además en dos fallos de la Corte Constitucional, C-699 y C-1071 de 2003, en los que el fundamento constitucional de las regalías pasó de ser una contraprestación a una compensación por su agotamiento y desgaste ambiental y social provocado por su explotación.*

*La decisión de la DIAN tiene argumentos a favor y otros en contra. A favor están las mismas empresas que alegan que la regalía es un costo y que están en todo su derecho de deducirla de sus impuestos; para otros, la DIAN se equivocó al extender al sector privado una norma que favorecía a una empresa pública por su vínculo económico con el mismo Estado; pero el argumento de mayor peso tenía que ver con que la regalía es la retribución por un recurso propio del Estado y que por tanto no tenía ningún sentido recaudar una renta por la explotación del patrimonio natural y devolverla por la vía de la deducción de los impuestos del sector privado.*

*En algunos países ese debate se solucionó aprobando impuestos específicos, como en Chile en el 2005, superando de esa forma el debate de si la re-*

<sup>4</sup> Proyecto de ley número 078 de 2013 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 3° y se adiciona un párrafo al mismo artículo, dentro de la Ley 1430 de 2010, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

<sup>5</sup> Ley 633 de 2000, por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.

<sup>6</sup> Estudio “Propuesta para incrementar la participación del estado en la renta minero-energética y eliminar beneficios tributario” 13 de diciembre de 2012.

galía es un costo o no. De cualquier forma, la DIAN se equivocó al hacer extensivo un beneficio entre una empresa estatal y su dueño (El Estado) y un fallo de la Corte Constitucional se habría extralimitado al modificar el fundamento constitucional de las regalías y convertirlas en costo deducible.

En el documento 000266 del 17 de febrero de 2012, la DIAN señaló que ni los formularios para el pago de impuestos, ni el nivel de agregación de las deducciones solicitadas por las empresas del sector de minas y petróleos, permitían conocer datos específicos sobre el monto de la deducción de las regalías, pero indirectamente estimó el costo fiscal de la siguiente manera:

**VALOR DE LAS REGALÍAS 2005 - 2011 /  
ESTIMACIÓN COSTO FISCAL**  
Miles de millones de pesos

Años gravables	Hidrocarburos		Carbón		Metales preciosos		Níquel	
	Valor regalía	Costo fiscal estimado	Valor regalía	Costo Fiscal estimado	Valor regalía	Costo Fiscal estimado	Valor regalía	Costo Fiscal estimado
2005	2.065	795	468	180	38	11	106	40
2006	2.900	1.116	563	216	29	11	134	51
2007	4.266	1.450	643	218	29	19	281	95
2008	4.854	1.601	1.027	338	56	18	174	57
2009	3.697	1.220	1.303	430	92	30	108	35
2010	5.180	1.709	931	307	119	39	174	57
2011	9.700	3.201	1.268	418	157.64	52	174.56	57.6
Total	32.662	11.092	6.203	2.046	520.6	171	1151.5	379.6

Fuente. DIAN y cálculos propios para el 2011

Según esta información, en el periodo 2005 a 2011 se recaudaron regalías por 40.5 billones de pesos, de los cuales el 33%, es decir, 13.3 billones de pesos fueron deducidos por las compañías petroleras y mineras de sus impuestos de renta.

Debe destacarse que además de la cuantía de la deducción, resultado de un cuestionado concepto de la oficina jurídica de la DIAN, las empresas del sector terminan pagando efectivamente al país el 67% de las tarifas de las regalías establecidas en la Ley 141 de 1994. Este es un aspecto importante a tener en cuenta ahora que se discute un proyecto en el Congreso para elevar las tarifas de las regalías a la explotación minera. (...)” (subrayado por fuera del texto original).

## 6. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS TRIBUTOS

Finalmente podemos concluir que el proyecto de ley que se pone a consideración del Honorable Congreso de la República, dada la coyuntura de crisis que experimenta el sector agrario colombiano y teniendo presente la propuesta de no efectuar el desmonte gradual de GMF a partir del 2014, como lo propone el Ministro de Hacienda y Crédito Público, para destinar dichos recursos al sector agrario colombiano, consideramos que el planteamiento de la cartera de Hacienda ahonda la regresividad de nuestro sistema tributario, diferente a la alternativa que se pone a consideración, la cual sin temor a equivocarnos tienen un alto componente social y de justicia tributaria reivindicando el principio de progresividad de los tributos, bajo el cual se debe edificar nuestro sistema tributario como lo indica la Constitución Política de nuestro país, en relación con este tema la Corte Constitucional ha mencionado:

“El principio de progresividad, el cual se predica del sistema tributario, hace referencia al reparto de la carga tributaria entre los diferentes obligados a

su pago, según la capacidad contributiva de la que disponen, es decir, es un criterio de análisis de la proporción del aporte total de cada contribuyente en relación con su capacidad contributiva. En este orden de ideas, es neutro el sistema que conserva las diferencias relativas entre los aportantes de mayor y de menor capacidad contributiva; es progresivo el que las reduce; y es regresivo el que las aumenta. En esa misma medida, una dimensión más amplia del principio de progresividad del sistema, relevante en este proceso, invita a valorar el destino y los efectos del gasto público financiado con los recursos recaudados. En este sentido, es relevante el impacto del gasto público en la situación relativa de los contribuyentes y, en general, de los habitantes de un país. La neutralidad, progresividad o regresividad del sistema en esta perspectiva más amplia se apreciaría comparando las condiciones económicas de los diferentes integrantes de la sociedad después de efectuado el gasto público”<sup>7</sup>.

En tal medida y de forma más sencilla las cargas impositivas deben ser sopesadas en relación a la capacidad de ingresos de los contribuyentes, para concluir que un sistema tributario es más progresivo, es decir más justo, cuando quienes más ganan o más poseen, más pagan y viceversa, de lo contrario el sistema se torna absolutamente regresivo, una razón más para poner a consideración la presente iniciativa legislativa.

En los anteriores términos y por las razones jurídicas y técnicas expuestas, nos permitimos poner a consideración de los Honorables Congresistas este proyecto de ley,

De los honorables Congresistas,

de ley,  
De los Honorables Congresistas,  
  
DAVID CARABÍ  
JOAQUÍN CAMELO RAMOS  
Representante a la Cámara por Cundinamarca

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Secretaría General

El día 18 de septiembre de 2013 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 098 con su correspondiente Exposición de Motivos, por honorable Representante Joaquín Camelo Ramos y otros honorables Representantes y honorables Senadores.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

<sup>7</sup> Sobre este tema, pueden consultarse, entre otras, las Sentencias C-333 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-335 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-597 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis, S.V. Ms. Alfredo Beltrán Sierra, José Gregorio Hernández Galindo y Carlos Gaviria Díaz) y C-637 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis). Citado de la página web: www.gerencia.com

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 099 DE 2013**  
**CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica la Ley 10 de 1961, la Ley 685 de 2001 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

**Disposiciones generales**

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* En virtud del principio de responsabilidad social empresarial, esta Ley tiene como objeto promover la contratación de mano de obra, bienes, servicios y/o productos, por parte de las empresas petroleras y las empresas titulares de contratos de concesión de minas, en las entidades territoriales productoras.

El propósito es generar empleo en aquellas zonas del país donde se realiza exploración y/o explotación de recursos naturales no renovables, contribuyendo así al mejoramiento de la dinámica económica y social de las regiones productoras.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley se aplica a las empresas titulares de concesiones mineras y a las empresas petroleras que contraten mano de obra, bienes, servicios y/o productos en las entidades territoriales productoras.

Artículo 3°. *Principios rectores.* La contratación por parte de las empresas petroleras y las empresas titulares de concesión minera de mano de obra, bienes, servicios y/o productos en las entidades territoriales productoras, se regirá por los principios que a continuación se enuncian:

**a) Principio de responsabilidad social.** Implica el compromiso tanto de las empresas petroleras como de las empresas titulares de concesión minera, de lograr un punto de equilibrio entre los intereses empresariales y sociales, para que sus actividades tengan una repercusión positiva en la comunidad en cuanto a su desarrollo económico, ambiental y humano, promoviendo la reducción de las desigualdades sociales y la construcción del bien común.

**b) Principio de igualdad.** La contratación de mano de obra, bienes, servicios y/o productos en las entidades territoriales productoras, tanto de las empresas petroleras como de las empresas titulares de concesión minera, se realizará en igualdad de oportunidades, sin discriminación de ninguna índole, particularmente por motivos de opinión política, credo religioso, raza o sexo, etc.

**c) Principio de mérito.** Las empresas petroleras y las empresas titulares de concesión minera, sin perjuicio de su potestad para la definición de criterios de contratación, permanencia y ascenso de su mano de obra calificada y no calificada, tendrán en cuenta las calidades personales, la capacidad profesional, la experiencia y el desempeño laboral.

Artículo 4°. *Definiciones.* Para efectos de la aplicación de esta Ley, entiéndase por mano de obra calificada, mano de obra no calificada y contratación de bienes, servicios y/o productos:

**a) Mano de obra calificada.** Agrupa aquellos trabajos que por su naturaleza demandan la aplica-

ción de conocimientos propios de cualquier carrera técnica profesional, tecnológica, profesional y/o especializada reconocida legalmente;

**b) Mano de obra no calificada.** Comprende aquellos trabajos donde se ejecutan actividades complementarias y de apoyo, las cuales se caracterizan por el predominio de actividades manuales o tareas de simple ejecución, sin que se requiera para ello educación técnica profesional, tecnológica, profesional y/o especializada;

**c) Contratación de bienes, servicios y/o productos.** Consiste en la contratación de maquinaria, equipos, materiales, personal, tecnología y demás bienes, servicios y/o productos, necesarios para cumplir con las exigencias de las operaciones de exploración y explotación de los recursos naturales no renovables, en el sector petrolero y minero.

Artículo 5°. *Vinculación laboral.* Tanto las empresas petroleras como las empresas titulares de los contratos de concesión de minas, propenderán por vincular bajo la modalidad de contratación laboral a aquellos trabajadores oriundos de las respectivas entidades territoriales productoras y/o domiciliadas en el área de influencia del proyecto.

CAPÍTULO II

**De la Contratación de Mano de Obra, Bienes, Servicios y/o Productos en el Sector Petrolero**

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 18 de la Ley 10 de 1961, el cual quedará así:

**“Contratación de Mano de Obra, Bienes, Servicios y/o Productos, en las Entidades Territoriales Productoras**

Las empresas del sector petrolero, para el desarrollo de sus actividades deberán contratar como mínimo un setenta por ciento (70%) de mano de obra calificada y un ciento por ciento (100%) de mano de obra no calificada, que sea oriunda de la entidad territorial productora y/o domiciliada en el área de influencia del proyecto petrolero, siempre y cuando exista en el ente territorial productor la idoneidad y experiencia requerida para el empleo a contratar.

El Ministerio del Trabajo, oído el concepto del Ministerio de Minas y Energía, podrá autorizar solo en la contratación de mano de obra calificada, a solicitud del interesado y por el tiempo estrictamente indispensable para la preparación idónea de personal oriundo de la entidad territorial productora y/o domiciliada en el área de influencia del proyecto petrolero, se sobrepasen los límites mínimos exigidos.

Para el otorgamiento de esta autorización será necesario que dicho interesado convenga con el Ministerio de Trabajo en contribuir o participar en la enseñanza especializada del recurso humano de la región.

De otra parte, tendrán prelación en la contratación para el suministro de bienes, servicios y/o productos, las personas naturales y/o jurídicas que tengan su domicilio comercial, principal y/o sucursal, en la respectiva entidad territorial productora, siempre y cuando las mismas cumplan con los estándares necesarios para la adecuada prestación de los bienes, servicios y/o productos requeridos”.

## CAPÍTULO III

**De la Contratación de Mano de Obra, Bienes, Servicios y/o Productos en el Sector Minero**

Artículo 7°. *Recurso humano nacional*. Modifíquese el artículo 251 de la Ley 685 de 2001, el cual quedará así:

“**Artículo 251. Recurso humano nacional.** Los titulares de contratos de concesión, preferirán a personas naturales nacionales, dando prelación a aquellas personas oriundas de la entidad territorial productora y/o domiciliadas en el área de influencia del proyecto minero, en la ejecución de estudios, obras y trabajos mineros y ambientales siempre que dichas personas tengan la calificación laboral requerida. Esta obligación cobijará igualmente al personal vinculado por contratistas independientes. Las autoridades laborales así como los alcaldes deberán impedir el trabajo de menores de edad en los trabajos y obras de la minería, tal como lo prevén las disposiciones sobre la materia”.

Artículo 8°. *Utilización de bienes nacionales*. Modifíquese el Inciso Primero del artículo 252 de la Ley 685 de 2001, el cual quedará así:

“**Artículo 252. Utilización de bienes nacionales.** En la ejecución de proyectos mineros, los concesionarios preferirán en sus adquisiciones de bienes y servicios a la industria nacional, siempre que los mismos ofrezcan similares condiciones tanto en la calidad como en la oportunidad y seguridad de las entregas. Los titulares de contratos de concesión minera darán prelación en la contratación en las entidades territoriales productoras a aquellas empresas cuyo domicilio comercial, principal y/o sucursal, sea el lugar donde se desarrollan actividades de exploración y/o explotación de recursos mineros, siempre y cuando las mismas cumplan con los estándares necesarios para la adecuada prestación de los bienes y servicios requeridos.

Se estimará que hay igualdad de condiciones para la industria nacional en cuanto al precio, si el de los bienes de producción nacional no excede al de los de producción extranjera en un quince por ciento (15%).

En las adquisiciones de que trata este artículo se procederá a efectuar la debida desagregación que facilite la concurrencia de la industria nacional”.

Artículo 9°. *Participación de trabajadores nacionales*. Modifíquese el Inciso Primero del artículo 253 de la Ley 685 de 2001, el cual quedará así:

“**Artículo 253. Participación de trabajadores nacionales.** Los concesionarios de minas deberán pagar al personal colombiano en conjunto, no menos del setenta por ciento (70%) del valor total de la nómina del personal calificado o de especialistas, de dirección o confianza, y no menos del cien por ciento (100%) del valor de la nómina de trabajadores ordinarios, dando cumplimiento a los porcentajes de contratación de mano de obra oriunda de la entidad territorial productora y/o domiciliada en el área de influencia del proyecto minero, señalados en el artículo 10 de la presente Ley, que modifica el artículo 254 de la Ley 685 de 2001.

El Ministerio del Trabajo, oído el concepto de la autoridad minera, podrá autorizar sólo en la contratación de mano de obra calificada, a solicitud del interesado y por el tiempo estrictamente indispensable para la preparación idónea de personal colombiano, se sobrepasen los límites mínimos permitidos.

Para el otorgamiento de esta autorización será necesario que dicho interesado convenga con el Ministerio en contribuir o participar en la enseñanza especializada de personal colombiano”.

Artículo 10. *Mano de obra oriunda de la entidad territorial productora*. Modifíquese el artículo 254 de la Ley 685 de 2001, el cual quedará así:

“**Artículo 254. Mano de obra oriunda de la entidad territorial productora.** Las empresas titulares de contratos de concesión de minas, en los trabajos mineros y ambientales tienen la obligación de contratar para el desarrollo de sus actividades como mínimo un setenta por ciento (70%) de mano de obra calificada y un cien por ciento (100%) de mano de obra no calificada que sea oriunda de la entidad territorial productora y/o domiciliada en el área de influencia del proyecto minero, siempre que se ajuste a los perfiles requeridos.

De igual manera, tendrán prelación en la contratación para el suministro de bienes, servicios y/o productos, las personas naturales y/o jurídicas que tengan su domicilio comercial, principal y/o sucursal, en la respectiva entidad territorial productora, siempre y cuando las mismas cumplan con los estándares necesarios para la adecuada prestación de los bienes, servicios y/o productos requeridos”.

## CAPÍTULO IV

**Disposiciones especiales**

Artículo 11. *Erradicación del trabajo infantil*. El Ministerio de Trabajo adoptará políticas y estrategias encaminadas a prevenir e impedir el trabajo infantil en actividades desarrolladas por empresas petroleras y empresas titulares de concesión minera.

Parágrafo. El Ministerio de Trabajo reglamentará esta disposición, dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de esta Ley.

Artículo 12. *Responsabilidad de las autoridades locales*. Los Alcaldes y Gobernadores de aquellos Departamentos, Distritos y Municipios donde se lleven a cabo actividades de exploración y explotación petrolera y/o minera, tendrán la obligación de velar por el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley, so pena de incurrir en falta disciplinaria gravísima.

Artículo 13. *Veedurías*. Las Juntas de Acción Comunal que ejerzan sus funciones en la correspondiente jurisdicción donde se desarrolla el proyecto petrolero y/o minero, podrán constituir veedurías con la finalidad de ejercer un control social respecto al cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley, por parte de las empresas petroleras y las empresas titulares de concesión minera.

Artículo 14. *Formación del recurso humano*. Las empresas petroleras y las empresas titulares de contratos de concesión de minas, en desarrollo de su política de responsabilidad social, promoverán en forma permanente la formación y capacitación de la mano de obra calificada y no calificada oriunda

y/o domiciliada en el área de influencia del proyecto petrolero o minero.

La formación técnica profesional, tecnológica, profesional y/o especializada tendrá énfasis en aquellas áreas requeridas para la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables, y podrá darse a través del otorgamiento de becas o mediante programas de capacitación, en este último caso se contará con el apoyo de las Instituciones de Educación Superior (IES) y el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA.

Artículo 15. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga aquellas normas que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

*Luis Fernando Ochoa Zuluaga,*  
Representante a la Cámara  
departamento del Putumayo.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. OBJETO

Se presenta a consideración de los honorables Congresistas, este proyecto de ley que tiene como objeto promover la contratación de mano de obra, bienes, servicios y/o productos propios de las entidades territoriales productoras por parte de las empresas petroleras y de las empresas titulares de contratos de concesión de minas, para así generar empleo en aquellas zonas del país donde se realiza exploración y/o explotación de los recursos naturales no renovables y contribuir al mejoramiento de la dinámica económica y social de las regiones productoras, teniendo en cuenta para ello la realidad Colombiana y las tendencias en el mercado actual.

### 2. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley consta de quince (15) artículos y cuatro (4) capítulos, a saber:

El Capítulo I denominado “**Disposiciones Generales**”, está integrado por cinco (5) artículos.

En el artículo 1° se señala el objeto de la Ley consistente en promover la contratación de mano de obra, bienes, servicios y/o productos en las entidades territoriales productoras por parte de las empresas petroleras y los titulares de contratos de concesión de minas.

El artículo 2° establece el ámbito de aplicación de la ley, la cual está dirigida a las empresas petroleras y a las empresas titulares de contratos de concesión minera.

El artículo 3° desarrolla los principios rectores de responsabilidad social, igualdad y mérito para la contratación de mano de obra, bienes, servicios y/o productos en las entidades territoriales productoras por parte de las empresas petroleras y los titulares de los contratos de concesión de minas.

Las definiciones de mano de obra calificada, mano de obra no calificada, y contratación de bienes, servicios y/o productos, se encuentran plasmadas en el artículo 4°.

Con el artículo 5° se busca propender que los trabajadores oriundos de la región y/o domiciliados en el área de influencia de los proyectos petroleros y mineros, sean vinculados mediante contratación

laboral, garantizando su estabilidad en el trabajo y donde la empresa petrolera o la titular del contrato de concesión de minas tenga a su cargo el pago de las prestaciones sociales a que tienen derecho los trabajadores vinculados bajo esta modalidad contractual.

El Capítulo II denominado “**De la contratación de mano de obra, bienes, servicios y/o productos en el sector petrolero**”, está integrado por un (1) artículo. Así, en el artículo 6° se regulan los porcentajes que deberán tener en cuenta las empresas petroleras, para la contratación de mano de obra calificada y no calificada de las personas naturales oriundas y/o domiciliadas en la entidad territorial productora.

Con este artículo también se busca contratar a personas naturales y/o jurídicas que tengan domicilio comercial, principal y/o sucursal, en el lugar de influencia del proyecto petrolero.

Finalmente, se suprime la remisión normativa a los artículos 74 y 75 del Código Sustantivo del Trabajo, toda vez que los mismos fueron derogados por el párrafo 3° del artículo 65 de la **Ley 1429 de 2010**, por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo.

El Capítulo III denominado “**De la contratación de mano de obra, bienes, servicios y/o productos en el sector minero**”, está compuesto por cuatro (4) artículos.

El artículo 7° establece una modificación del artículo 251 de la Ley 685 de 2001, dando prelación en la contratación del recurso humano nacional a aquellas personas oriundas de la entidad territorial productora y/o domiciliadas en el área de influencia del proyecto minero.

En el artículo 8° se determina la modificación del Inciso Primero del artículo 252 de la Ley 685 de 2001, dando prelación en la adquisición de bienes y servicios de la industria nacional a aquellas empresas con domicilio comercial en el lugar donde se lleva a cabo la exploración y/o explotación minera.

En el artículo 9° se plantea la modificación del inciso primero del artículo 253 de la Ley 685 de 2001, en el sentido de dar cumplimiento a unos porcentajes de contratación de mano de obra oriunda de la entidad territorial productora y/o domiciliada en el área de influencia del proyecto minero, y se suprime la remisión normativa a los artículos 74 y 75 del Código Sustantivo del Trabajo, toda vez que los mismos fueron derogados por el párrafo 3° del artículo 65 de la **Ley 1429 de 2010**, por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo.

El artículo 10 dispone una modificación del artículo 254 de la Ley 685 de 2001, estableciendo la obligación para los concesionarios de minas de contratar para el desarrollo de sus actividades como mínimo un setenta por ciento (70%) de mano de obra calificada y un cien por ciento (100%) de mano de obra no calificada, que sea oriunda de la entidad territorial productora y/o domiciliada en el área de influencia del proyecto minero, siempre que se ajuste a los perfiles requeridos, de igual manera se da la prelación en la contratación para el suministro de

bienes y servicios a aquellas empresas que tengan su domicilio comercial dicha entidad territorial.

El Capítulo IV denominado “**Disposiciones Especiales**”, está compuesto por cinco (5) artículos, incluida la vigencia.

En consideración a la política del Gobierno Nacional del Presidente Juan Manuel Santos sobre la erradicación del trabajo infantil, se plantea en el artículo 11 que el Ministerio de Trabajo establezca unas estrategias encaminadas a prevenir y erradicar esta problemática social.

Como quiera que la generación de empleo debe ser prioridad para las autoridades locales, en el artículo 12 se establece la obligación a los Gobernadores y Alcaldes de aquellos departamentos, distritos y municipios donde se desarrollen actividades relacionadas con la minería, de velar por el cumplimiento de las disposiciones normativas contenidas en este proyecto de ley.

Se propone en el artículo 13 una participación activa de las Juntas de Acción Comunal en el cumplimiento de los mandatos legales señalados en este Proyecto, a través de veedurías ciudadanas.

En el marco de la responsabilidad social y con la finalidad de lograr una mayor formación de los trabajadores y contratistas que sean oriundos de la respectiva región y/o domiciliados en el área de influencia de los proyectos petroleros y mineros, y en consecuencia cumplir con los perfiles requeridos de contratación, en el artículo 14 se dispone la participación de las empresas petroleras y mineras en la promoción de la formación y capacitación de la mano de obra calificada y no calificada.

En el artículo 15 se establece la vigencia de la ley.

### 3. SECTOR PETROLERO EN COLOMBIA

La actividad petrolera en Colombia inició en el año 1921 con la producción de La Cira Infantas (LCI), ya en 1951 fue creada la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol), quien emprendió actividades en la cadena del petróleo como una Empresa Industrial y Comercial del Estado, encargada de administrar el recurso hidrocarburífero de la Nación.

*“En 1983 Ecopetrol en asocio con asocio de Oxy, descubrió el yacimiento más importante de Colombia en el campo Caño Limón - Arauca con reservas estimadas de más de 1.000 millones de barriles. En la década de los noventa, Colombia prolongó su autosuficiencia petrolera con los descubrimientos de Cusiana y Cupiagua en el piedemonte llanero. En todo caso, el sector de hidrocarburos en Colombia ha crecido los últimos años de manera vertiginosa, especialmente en el presente siglo.*

*A partir del año 2003 Ecopetrol, empresa industrial y comercial de orden nacional, vinculada al Ministerio de Minas y Energía, fue reestructurada por el Gobierno Nacional produciéndose la escisión de la Empresa Colombiana de Petróleos y creándose Ecopetrol S.A., la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y la Sociedad Promotora de Energía de Colombia S.A.*

*Se asignaron funciones específicas para cada entidad: El Ministerio quedó encargado de esta-*

*blecer las políticas del sector; la Agencia Nacional de Hidrocarburos de la administración integral de las reservas de hidrocarburos de propiedad de la Nación y así dejar a Ecopetrol concentrarse en labores de exploración, explotación, refinación y comercialización de los recursos y, paralelamente, dándole el poder para explorar nuevas fuentes de energía alternativa.*

*En cuanto a la Sociedad Promotora de Energía de Colombia S.A., su objetivo principal es la participación e inversión en compañías cuyo objeto social se relacione con actividades del sector energético o con actividades similares, conexas o complementarias.*

*Al pasar la administración de los recursos fósiles a la Agencia Nacional de Hidrocarburos, las áreas para explorar en Colombia ya no fueron adjudicadas por Ecopetrol S.A., es decir, por la compañía que podía ser competencia directa del interesado en explorar. En cambio, aquella se convirtió en un socio estratégico más para efectos de desarrollar el negocio de hidrocarburos en Colombia y aumentó el interés de las compañías extranjeras para invertir en el país, gracias a las políticas integrales del Gobierno Nacional, y la gestión de la ANH en la promoción como país petrolero”.*<sup>1</sup>

En todo caso, a principios del presente siglo las expectativas de autosuficiencia petrolera eran pesimistas, tan así que se afirmó que las reservas petroleras llegarían hasta el año 2009, sin embargo, con el hallazgo de nuevos pozos productores como el de Magdalena Medio y en el piedemonte llanero, la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) ratificó que esta autosuficiencia estaba asegurada para los próximos diez años.

En la actual economía de Colombia, el petróleo tiene gran incidencia, bajo los siguientes aspectos: 1. Ingresos; 2. Impacto directo relacionados con la macroeconomía.

En cuanto al primero de ellos, la actividad petrolera genera unos ingresos al PIB, teniendo en cuenta el gran margen por concepto de impuestos que deja este sector en la economía, impuestos que son cancelados por las empresas que exploran y explotan el Petróleo y de otra parte tenemos las regalías que perciben las entidades territoriales (municipios, distritos y departamentos) por la exploración y explotación de este recurso natural no renovable.

Son las regalías una fuente importante de financiación para el desarrollo territorial que deben administrarse siguiendo los principios de transparencia, eficiencia, impacto, equidad y sostenibilidad.

El segundo se refiere a los impactos directos relacionados con la macroeconomía, es decir con las tasas de cambio y la inflación, esto se debe a que el petróleo y sus derivados son exportados y sus precios son fijados en dólares, y su incremento a nivel internacional tiene serias repercusiones en el mercado interno del país.

<sup>1</sup> Propuesta de Compensación Salarial para la Empresa Hidrocarburos Colombia S.A., perteneciente al Sector Petrolero, Op. Cit. Pág.: 16 y 17.

En todo caso, la volatilidad de los precios internacionales del petróleo hace que sea positivo o negativo para el sector, ya que a mayor precio las exportaciones resultan beneficiadas, porque con las mismas cantidades de barriles exportados se generan ingresos mayores y las regalías que reciben los Departamentos, Distritos y Municipios también aumentan.

Finalmente, unos altos precios del petróleo repercuten directamente no solo en los precios de sus productos derivados, como ocurre con la gasolina, sino que al incrementarse su costo genera un impacto muy negativo en los precios de los productos de la canasta familiar, elevando sustancialmente con ello, el costo de vida de los colombianos y por consiguiente la inflación se dispara tangencialmente.

#### 4. SECTOR MINERO EN COLOMBIA

Al expedirse la Ley 685 de 2001, el Estado Colombiano como propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables<sup>2</sup> determinó que el derecho a explorar y explotar recursos mineros de una determinada área se realizaría por empresarios privados mediante la figura jurídica del contrato de concesión, definiendo de esta manera la política del Estado frente a la minería.

El artículo 1° de la citada ley establece como “objetivos de interés público fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada; estimular estas actividades en orden a satisfacer los requerimientos de la demanda interna y externa de los mismos y a que su aprovechamiento se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país”.

Si tenemos en cuenta que los minerales son recursos naturales no renovables bien podría decirse que la minería no es una actividad sostenible. Sin embargo, esta actividad y sus productos constituyen la base sobre la cual se genera la infraestructura a partir de la cual puede desarrollarse una actividad económica sostenible. Bajo esta premisa el concepto de desarrollo sostenible en la minería implica la necesidad de que el sector minero y sus empresas consideren la necesaria integración de tres elementos básicos en sus estrategias dirigidas a generar negocios prósperos y rentables, estos son los aspectos: económicos, ambientales y sociales.<sup>3</sup>

Así, entendemos que el concepto integral de desarrollo sostenible está acompañado del fortalecimiento de la industria minera no sólo en el ámbito económico sino también en el social, siendo pues un elemento determinante el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Constitucionalmente en Colombia la industria minera es considerada como una actividad de utilidad pública e interés social en todas sus ramas y

fases<sup>4</sup>, siendo de gran importancia para el desarrollo económico en nuestro país, pues se aspira que la misma se consolide en el contexto nacional como un importante renglón de la economía.

La dinámica de crecimiento del sector minero, se encuentra ligada no sólo a las grandes inversiones para modernizar la infraestructura física de carreteras, puertos o líneas ferroviarias, sino también que la misma, como fuente de producción empresarial, sea un determinante de desarrollo regional al generar empleo para aquellas personas oriundas de las entidades territoriales productoras y/o domiciliadas en la zona de influencia de los proyectos de minería.

En el documento Colombia País Minero, Plan Nacional para el Desarrollo Minero Visión al año 2019, del Ministerio de Minas y Energía, se indica que<sup>5</sup>.

“La Ley Minera asigna al Estado la obligación de procurar que quienes operan el negocio minero lo hagan con criterios de desarrollo sostenible, de tal manera que generando riqueza para los empresarios mineros puedan contribuir también al bienestar de las comunidades involucradas y al progreso de la economía nacional”.

La responsabilidad de las empresas entonces va más allá del tema exclusivamente económico, pues su actividad extractiva afecta directa o indirectamente a las personas que se hallan en el área del proyecto minero, de tal manera que la minera como sector altamente productivo, debe enfocarse no sólo en la consecución de ganancias para el concesionario sino que además debe ser generador de beneficios económicos y sociales para la población a través de políticas que promuevan y fomenten la contratación de mano de obra calificada y no calificada propia de la entidad territorial productora, así como la contratación de bienes y servicios con empresas cuyo domicilio comercial se ubique en la zona del proyecto.

Las zonas del país con mayor concentración minera se encuentran categorizadas en veintiséis (26) Distritos Mineros<sup>6</sup>, en términos de reservas, producción y mercado destino, que comprenden ciento ochenta y ocho (188) municipios, cuyos habitantes se beneficiarían directamente con la obligatoriedad a los concesionarios de títulos mineros de contratar mano de obra oriunda de la zona del proyecto.

A continuación se presentan los Distritos Mineros de Colombia, acorde con la información de la Unidad de Planeación Minero Energética del Ministerio de Minas y Energía<sup>7</sup>:

<sup>4</sup> Artículo 13 Ley 685 de 2001, *por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones*.

<sup>5</sup> COLOMBIA PAÍS MINERO, plan nacional para el desarrollo minero, visión al año 2019. Ministerio de Minas y Energía, Unidad de Planeación Minero Energética. Año: 2006.

<sup>6</sup> Distritos Mineros: exportaciones e infraestructura de transporte. Ministerio de Minas y Energía. Unidad de Planeación Minero Energética. Año: 2005.

<sup>7</sup> Los artículos 74 y 75 del Código Sustantivo del Trabajo, fueron derogados por el parágrafo 3° del artículo 65 de la Ley 1429 de 2010, *por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo*.

<sup>2</sup> Artículo 332 Constitución Política de Colombia.

<sup>3</sup> Red Latinoamérica sobre Industrias Extractivas y Desarrollo Sostenible.

Distrito	Municipios	Departamentos	Productos Mineros
Barrancas	Barrancas, Maicao, Hato Nuevo y Albania.	La Guajira	Carbón
La Jagua	Becerril, El Paso, Codazzi, La Jagua y La Loma.	Cesar	Carbón
Sabana de Bogotá	Bogotá D.C., Bojacá, Chía, Gachancipá, Guasca, La Calera, Madrid, Mosquera, Nemocón, Sibate, Soacha, Sopó, Subachoque, Tabio, Tenjo y Tocancipá.	Cundinamarca	Materiales de construcción, arcilla, otros
Paz del Río	Belén, Corrales, Duitama, Firavitoba, Iza, Jericó, Monguí, Nobsa, Paipa, Paz de Río, Pesca, Santa Rosa de Viterbo, Socotá, Socha, Tasco, Tibasosa, Tópaga.	Boyacá	Caliza, carbón, mineral de hierro, roca fosfórica y otros
Luruaco	Arjona, Cartagena, Luruaco, Repelón, Puerto Colombia, Turbaná y Turbaco.	Atlántico y Bolívar	Caliza, materiales de construcción y otros
Ataco-Payandé	Ataco, Chaparral, Coello, Coyaima, El Carmen de Apicalá, Espinal, Flandes, Guamo, Ibagué, Melgar, Rovira, Saldaña, San Luis y Valle de San Juan.	Tolima	Caliza, materiales de construcción y otros
El Tambo-Dovio	Bolívar, Buenaventura, Buenos Aires, Buga, Bugalagrande, Caicedonia, Cali, Candelaria, El Dovio, El Tambo, Guacarí, Ginebra, Jamundí, Puerto Tejada, Sevilla, Suárez, Vijes y Yumbo.	Cauca y Valle del Cauca	Caliza, materiales de construcción, carbón, oro, plata, platino y otros
Zipaquirá	Cogua, Cucunubá, Guachetá, Lenguazaque, Samacá, Sutatausa, Tausa y Zipaquirá.	Cundinamarca	Carbón, arenas silíceas, sal terrestre y otros
Amagá-Medellín	Amagá, Angelópolis, Fredonia, Itagüí, Medellín, Bello, Copacabana, Girardota, Titiribí y Venecia.	Antioquia	Materiales de construcción, carbón, arcillas
El Zulia	Cúcuta, Chinácota, Chitagá, El Zulia, Los Patios, Pamplona, Salazar, San Cayetano, Sardinata, Tibú y Villa del Rosario.	Norte de Santander	Arcillas, caliza, carbón, roca fosfórica
Puerto Nare	Puerto Berrío, Puerto Triunfo, San Luis y Sonsón.	Antioquia	Caliza, arcilla ferruginosa
Oriente Antioqueño	Abejorral, La Unión, Carmen de Viboral, Rionegro	Antioquia	Materiales de construcción, caliza, caolín y arcillas
Montelíbano	Buenavista, La Apartada, Montelíbano, Planeta Rica, Pueblo Nuevo y Puerto Libertador.	Córdoba	Carbón, ferromanganeso, oro y plata
Los Santos	Curití, Los Santos, Villanueva y Zapatota	Santander	Santander
Nordeste Antioqueño	Amalfí, Anorí, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Nechí, Maceo, Remedios, San Roque, Segovia, Tarazá y Zaragoza.	Antioquia	Caliza, arcillas, oro
Frontino	Abriaquí, Anzá, Buritica, Dabeiba, El Carmen de Atrato, Frontino, Murindó, Mutatá y Urrao	Antioquia	Yeso, manganeso, concentrado de cobre, oro, plata y platino
Marmato	Marmato, Quinchía y Supía.	Caldas y Risaralda	Oro, plata
Santa Rosa	San Pablo, Santa Rosa del Sur y Simití.	Bolívar	Oro y plata
Istmina	Bagadó, Condoto, Istmina, Sipí y Tadó.	Chocó	Oro, plata y platino
Costa Pacífica Sur	Barbacoas, Guapi, López de Micay, Magüí, Santa Bárbara (Iscuandé) y Timbiquí.	Cauca y Nariño	Oro, plata y platino
San Martín de Loba	San Jacinto de Achí, San Martín de Loba, Barranco de Loba, Río Viejo, Montecristo, Morales, Pinillos y Tiquisio.	Bolívar	Oro y plata
La Llanada	Cumbitara, La Llanada, Los Andes, Mallama, Samaniego y Santacruz.	Nariño, Nariño	Oro y plata
Vetas	California, Vetas.	Santander	Oro y plata
Mercaderes	Almaguer, Balboa, Bolívar, Mercaderes y El Tambo.	Cauca y Nariño	Oro y plata
Muzo	Coper, Briceño, La Victoria, Maripí, Muzo, Otanche, Pauna, Quipama, San Pablo de Borbur, Yacopí.	Boyacá y Cundinamarca	Esmeraldas
Chivor	Chivor, Gachalá, Guateque, Somondoco, Ubalá	Boyacá y Cundinamarca	Esmeraldas

La normatividad que se somete a consideración del órgano legislativo en este Proyecto de Ley busca que la expansión minera venga de la mano con el desarrollo local y regional, procurando una prelación legal que brinde posibilidades reales de empleo, con las garantías laborales y contractuales correspondientes, para los habitantes de las zonas donde se desarrolla la actividad minera, quienes directa e indirectamente se ven afectados por las actividades de exploración y explotación.

### 5. RESPONSABILIDAD SOCIAL

Al principio el concepto de sostenibilidad empresarial se identificó con las cuestiones medioambientales. Una de las primeras referencias es el Informe Brundtland, de 1987, en el que la sostenibilidad se define como “la actitud que busca satisfacer las necesidades de la generación presente sin sacrificar la capacidad de futuras generaciones para satisfacer las suyas”. Con el paso del tiempo, a las cuestiones ecológicas se fueron añadiendo aspectos sociales o económicos. En los años noventa se acuñó el término “triple cuenta de resultados” para expresar que la

actividad de una empresa debía valorarse desde el punto de vista económico, social y medioambiental.<sup>8</sup>

De acuerdo con el Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa: “La Responsabilidad Social Corporativa (RSC) es la forma de conducir los negocios de las empresas que se caracteriza por tener en cuenta los impactos que todos los aspectos de sus actividades generan sobre sus clientes, empleados, accionistas, comunidades locales, medioambiente y sobre la sociedad en general. Ello implica el cumplimiento obligatorio de la legislación nacional e internacional en el ámbito social, laboral, medioambiental y de Derechos Humanos, así como cualquier otra acción voluntaria que la empresa quiera emprender para mejorar la calidad de vida de sus empleados, las comunidades en las que opera y de la sociedad en su conjunto.”<sup>9</sup>

La responsabilidad social de la empresa es entendida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como el conjunto de acciones que toman en consideración las empresas para que sus actividades

<sup>8</sup> Informe IESE Dossier Insight primer trimestre 2011 - número 8.

<sup>9</sup> <http://www.observatoriorsc.org>

tengan repercusiones positivas sobre la sociedad y que afirmen los principios y valores por los que se rigen, tanto en sus propios métodos y procesos internos como en su relación con los demás actores.<sup>10</sup>

Así, una empresa es socialmente responsable cuando en su accionar se tiene presente que sus decisiones y actividades tengan una repercusión positiva en la comunidad en cuanto a su desarrollo económico, ambiental y humano, siendo una de las herramientas de Responsabilidad Social la inversión de recursos para la promoción de la reducción de las desigualdades sociales y la construcción del bien común.

En el caso de aquellas empresas que desarrollan actividades de exploración y explotación petrolera y minera, la responsabilidad social no solo debe limitarse a la utilización de tecnologías más amigables y a no generar daños medio ambientales, sino que también debe implicar serias responsabilidades en el entorno social frente al mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades que rodean los proyectos, es decir que deben constituirse en actores activos en el desarrollo socioeconómico de la región.

## 6. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

El presente proyecto de ley encuentra sustento constitucional en el siguiente articulado:

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

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

*“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”.*

*“Artículo 332. El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”.*

## 7. ANTECEDENTES LEGALES

La normatividad minera en nuestro país, se ha regulado por las siguientes disposiciones:

**Ley 60 de 1967**, por la cual se dictan algunas disposiciones sobre transformación, adjudicación y contratación de minerales.

**Ley 20 de 1969**, por la cual se dictan algunas disposiciones sobre minas e hidrocarburos.

**Ley 61 de 1979**, por la cual se dictan normas sobre la industria del carbón y se establece un impuesto.

**Decreto-ley 2655 de 1988**, por la cual se expide el Código de Minas.

**Ley 141 de 1994**, por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.

**Ley 685 de 2001**, por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.

**Ley 756 de 2002**, por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones.

**Ley 1382 de 2010**, por la cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas. Ley declarada inexecutable mediante Sentencia de la Corte Constitucional C-366 del once (11) de mayo de dos mil once (2011), Magistrado Ponente: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

En el ámbito normativo, la exploración y explotación del petróleo se ha regulado por las siguientes disposiciones:

**Ley 165 de diciembre 27 de 1948**, autoriza al Gobierno para promover la organización de una Empresa Colombiana de Petróleos con participación de la Nación y del capital privado nacional y extranjero.

**Ley 10 de marzo 16 de 1961**, dicta disposiciones en el ramo de petróleos relacionadas con el área a contratar en concesión, máxima y mínima, los compromisos mínimos de perforación, los cánones superficarios, las regalías, etc.

**Ley 20 de diciembre 22 de 1969**, nacionaliza los recursos mineros sin perjuicio de los derechos adquiridos. No obstante establece la obligación de explotar los derechos que a la fecha estén constituidos o de lo contrario estos se extinguen a favor de la Nación. Autoriza al Gobierno Nacional para declarar como Reserva Nacional cualquier área petrolífera del país y aportaría a Ecopetrol para que la explore, explote y administre directamente o en asociación con el capital público, privado, nacional o extranjero.

**Ley 26 de febrero 9 de 1989**, por medio de la cual se adiciona la Ley 39 de 1987 y se dictan otras disposiciones sobre la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo.

**Ley 97 de diciembre 17 de 1993**, por la cual se interpreta con autoridad la Ley 20 de 1969 y se dictan otras disposiciones.

**Ley 209 de agosto 30 de 1995**, mediante la cual se crea y reglamenta el funcionamiento del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera. Conocido comúnmente como el FEP.

**Ley 1118 de 2006**, por la cual se modifica la naturaleza jurídica de Ecopetrol S. A. y se dictan otras disposiciones.

<sup>10</sup> Guía de recursos sobre responsabilidad social de la empresa (RSE). Organización Internacional del Trabajo (22-11-2007).

## 8. CUADRO COMPARATIVO DE LAS NORMAS CONTENIDAS EN LA LEY 10 DE 1961 PROPUESTAS PARA MODIFICACIÓN

Ley 10 de 1961 <i>por la cual se dictan disposiciones en el ramo de petróleos.</i>	Modificaciones propuestas en el presente proyecto de ley
<p>Artículo 18. Las personas naturales o jurídicas dedicadas en Colombia a la industria del petróleo, en cualquiera de sus ramas además de las obligaciones señaladas en los artículos 8° del Código de Petróleos, 74 y 75 del Código Sustantivo del Trabajo, deberán pagar al personal colombiano en conjunto no menos del setenta por ciento (70%) del valor total de la nómina del personal calificado o de especialistas o de dirección o confianza, y no menos del ochenta por ciento (80%) del valor de la nómina de trabajadores ordinarios.</p> <p>El Ministerio de Trabajo, oído el concepto del Ministerio de Minas y Petróleos, podrá autorizar, a solicitud de parte y por tiempo estrictamente indispensable para la preparación idónea del personal colombiano, que se sobrepasen por las empresas los límites máximos permitidos.</p> <p>Para el otorgamiento de esta autorización será indispensable que la empresa solicitante convenga con el Ministro en contribuir a la enseñanza especializada del personal colombiano.</p> <p>Las infracciones a lo dispuesto en este artículo serán sancionadas con multas hasta de un mil pesos (\$1.000.00) moneda corriente, en cada caso, de acuerdo con la gravedad de la infracción.</p>	<p><b>Artículo 6°.</b> Modifíquese el artículo 18 de la Ley 10 de 1961, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 6°.</b> Las personas naturales o jurídicas dedicadas en Colombia a la industria del petróleo, en cualquiera de sus ramas además de las obligaciones señaladas en los artículos 8° del Código de Petróleos, 74 y 75 del Código Sustantivo del Trabajo, deberán pagar al personal colombiano en conjunto no menos del setenta por ciento (70%) del valor total de la nómina del personal calificado o de especialistas o de dirección o confianza, y no menos del ochenta por ciento (80%) del valor de la nómina de trabajadores ordinarios:</p> <p><b><u>Las empresas del sector petrolero, para el desarrollo de sus actividades deberán contratar como mínimo un setenta por ciento (70%) de mano de obra calificada y un cien por ciento (100%) de mano de obra no calificada, que sea oriunda de la entidad territorial productora y/o domiciliada en el área de influencia del proyecto petrolero, siempre y cuando exista en el ente territorial productor la idoneidad y experiencia requerida para el empleo a contratar.</u></b></p> <p>El Ministerio de Trabajo, oído el concepto del Ministerio de Minas y Petróleos <b><u>Energía</u></b>, podrá autorizar <b><u>solo en la contratación de mano de obra calificada</u></b>, a solicitud de parte <b><u>del interesado</u></b> y por tiempo estrictamente indispensable para la preparación idónea del personal colombiano <b><u>oriundo de la entidad territorial productora y/o domiciliada en el área de influencia del proyecto petrolero, que se sobrepasen por las empresas los límites máximos permitidos: los mínimos exigidos.</u></b></p> <p>Para el otorgamiento de esta autorización será indispensable que la empresa solicitante <b><u>necesario que dicho interesado</u></b> convenga con el Ministro <b><u>Ministerio de Trabajo</u></b> en contribuir <b><u>o participar en</u></b> la enseñanza especializada del personal colombiano: <b><u>recurso humano de la región.</u></b></p> <p>Las infracciones a lo dispuesto en este artículo serán sancionadas con multas hasta de un mil pesos (\$1.000.00) moneda corriente, en cada caso, de acuerdo con la gravedad de la infracción:</p> <p><b><u>De otra parte, tendrán prelación en la contratación para el suministro de bienes, servicios y/o productos, las personas naturales y/o jurídicas que tengan su domicilio comercial, principal y/o sucursal, en la respectiva entidad territorial productora, siempre y cuando las mismas cumplan con los estándares necesarios para la adecuada prestación de los bienes, servicios y/o productos requeridos.</u></b></p>

## 9. CUADRO COMPARATIVO DE LAS NORMAS CONTENIDAS EN LA LEY 685 DE 2001 “CÓDIGO DE MINAS” PROPUESTAS PARA MODIFICACIÓN

Ley 685 de 2001 <i>por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.</i>	Modificaciones propuestas en el presente proyecto de ley
<p>Artículo 251. <i>Recurso Humano Nacional.</i> Los titulares de contratos de concesión, preferirán a personas naturales nacionales, en la ejecución de estudios, obras y trabajos mineros y ambientales siempre que dichas personas tengan la calificación laboral requerida. Esta obligación cobijará igualmente al personal vinculado por contratistas independientes. Las autoridades laborales así como los alcaldes deberán impedir el trabajo de menores de edad en los trabajos y obras de la minería, tal como lo prevén las disposiciones sobre la materia.</p>	<p><b>Artículo 7°.</b> <i>Recurso humano nacional.</i> Modifíquese el artículo 251 de la Ley 685 de 2001, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 251. <i>Recurso humano nacional.</i></b> Los titulares de contratos de concesión, preferirán a personas naturales nacionales, <b><u>dando prelación a aquellas personas oriundas de la entidad territorial productora y/o domiciliadas en el área de influencia del proyecto minero,</u></b> en la ejecución de estudios, obras y trabajos mineros y ambientales siempre que dichas personas tengan la calificación laboral requerida. Esta obligación cobijará igualmente al personal vinculado por contratistas independientes. Las autoridades laborales así como los alcaldes deberán impedir el trabajo de menores de edad en los trabajos y obras de la minería, tal como lo prevén las disposiciones sobre la materia.</p>

<p align="center"><b>Ley 685 de 2001</b> <i>por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.</i></p>	<p align="center"><b>Modificaciones propuestas en el presente proyecto de ley</b></p>
<p>Artículo 252. <i>Utilización de bienes nacionales.</i> En la ejecución de proyectos mineros, los concesionarios preferirán en sus adquisiciones de bienes y servicios a la industria nacional siempre que los mismos ofrezcan similares condiciones tanto en la calidad como en la oportunidad y seguridad de las entregas.</p> <p>Se estimará que hay igualdad de condiciones para la industria nacional en cuanto al precio, si el de los bienes de producción nacional no excede al de los de producción extranjera en un quince por ciento (15%).</p> <p>En las adquisiciones de que trata este artículo se procederá a efectuar la debida desagregación que facilite la concurrencia de la industria nacional.</p>	<p><b>Artículo 8°. <i>Utilización de bienes nacionales.</i></b> Modifíquese el Inciso Primero del artículo 252 de la Ley 685 de 2001, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 252. <i>Utilización de bienes nacionales.</i></b> En la ejecución de proyectos mineros, los concesionarios preferirán en sus adquisiciones de bienes y servicios a la industria nacional siempre que los mismos ofrezcan similares condiciones tanto en la calidad como en la oportunidad y seguridad de las entregas. <b><u>Los titulares de contratos de concesión minera darán prelación en la contratación en las entidades territoriales productoras a aquellas empresas cuyo domicilio comercial, principal y/o sucursal, sea el lugar donde se desarrollan actividades de exploración y/o explotación de recursos mineros, siempre y cuando las mismas cumplan con los estándares necesarios para la adecuada prestación de los bienes y servicios requeridos.</u></b></p> <p>Se estimará que hay igualdad de condiciones para la industria nacional en cuanto al precio, si el de los bienes de producción nacional no excede al de los de producción extranjera en un quince por ciento (15%).</p> <p>En las adquisiciones de que trata este artículo se procederá a efectuar la debida desagregación que facilite la concurrencia de la industria nacional.</p>
<p>Artículo 253. <i>Participación de trabajadores nacionales.</i> Sin perjuicio de las obligaciones señaladas en los artículos 74 y 75 del Código Sustantivo del Trabajo, los concesionarios de minas deberán pagar al personal colombiano en conjunto, no menos del setenta por ciento (70%) del valor total de la nómina del personal calificado o de especialistas, de dirección o confianza, y no menos del ochenta por ciento (80%) del valor de la nómina de trabajadores ordinarios.</p> <p>El Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, oído el concepto de la autoridad minera, podrá autorizar, a solicitud del interesado y por el tiempo estrictamente indispensable para la preparación idónea de personal colombiano, se sobrepasen los límites máximos permitidos.</p> <p>Para el otorgamiento de esta autorización será necesario que dicho interesado convenga con el Ministerio en contribuir o participar en la enseñanza especializada de personal colombiano.</p>	<p><b>Artículo 9°. <i>Participación de trabajadores nacionales.</i></b> Modifíquese el inciso primero del artículo 253 de la Ley 685 de 2001, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 253. <i>Participación de trabajadores nacionales.</i></b> Sin perjuicio de las obligaciones señaladas en los artículos 74 y 75 del Código Sustantivo del Trabajo,<sup>11</sup> Los concesionarios de minas deberán pagar al personal colombiano en conjunto, no menos del setenta por ciento (70%) del valor total de la nómina del personal calificado o de especialistas, de dirección o confianza, y no menos del ochenta por ciento (80%) <b><u> cien por ciento (100%)</u></b> del valor de la nómina de trabajadores ordinarios, <b><u>dando cumplimiento a los porcentajes de contratación de mano de obra oriunda de la entidad territorial productora y/o domiciliada en el área de influencia del proyecto minero, señalados en el artículo 10 de la presente Ley, que modifica el artículo 254 de la Ley 685 de 2001.</u></b></p> <p>El Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, oído el concepto de la autoridad minera, podrá autorizar <b><u>sólo en la contratación de mano de obra calificada,</u></b> a solicitud del interesado y por el tiempo estrictamente indispensable para la preparación idónea de personal colombiano, se sobrepasen los máximos permitidos <b><u>límites mínimos permitidos.</u></b></p> <p>Para el otorgamiento de esta autorización será necesario que dicho interesado convenga con el Ministerio en contribuir o participar en la enseñanza especializada de personal colombiano.</p>
<p>Artículo 254. <i>Mano de obra regional.</i> En los trabajos mineros y ambientales del concesionario de minas la autoridad minera, oídos los interesados, señalará los porcentajes mínimos de trabajadores oriundos de la respectiva región y domiciliados en el área de influencia de los proyectos que deberán ser contratados. Periódicamente estos porcentajes serán revisables.</p>	<p><b>Artículo 10. <i>Mano de obra oriunda de la entidad territorial productora.</i></b> Modifíquese el artículo 254 de la Ley 685 de 2001, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 254. <i>Mano de obra regional mano de obra oriunda de la entidad territorial productora.</i></b> En los trabajos mineros y ambientales del concesionario de minas la autoridad minera, oídos los interesados, señalará los porcentajes mínimos de trabajadores oriundos de la respectiva región y domiciliados en el área de influencia de los proyectos que deberán ser contratados. Periódicamente estos porcentajes serán revisables. <b><u>Las empresas titulares de contratos de concesión de minas, en los trabajos mineros y ambientales tienen la obligación de contratar para el desarrollo de sus actividades como mínimo un setenta por ciento (70%) de mano de obra calificada y un cien por ciento (100%) de mano de obra no calificada que sea oriunda de la entidad territorial productora y/o domiciliada en el área de influencia del proyecto minero, siempre que se ajuste a los perfiles requeridos.</u></b></p>

<sup>11</sup> Los artículos 74 y 75 del Código Sustantivo del Trabajo, fueron derogados por el párrafo 3° del artículo 65 de la Ley 1429 de 2010, por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo.

Ley 685 de 2001 <i>por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.</i>	Modificaciones propuestas en el presente proyecto de ley
	<b><u>De igual manera, tendrán prelación en la contratación para el suministro de bienes, servicios y/o productos, las personas naturales y/o jurídicas que tengan su domicilio comercial, principal y/o sucursal, en la respectiva entidad territorial productora, siempre y cuando las mismas cumplan con los estándares necesarios para la adecuada prestación de los bienes, servicios y/o productos requeridos</u></b> ".

Teniendo en cuenta los argumentos precedentes, pongo en consideración del honorable Congreso de la República este proyecto de ley a objeto que sea estudiado y se sirvan darle el trámite legislativo correspondiente.

De los honorables Congresistas,

Honorable Representante  
*Luis Fernando Ochoa Zuluaga,*  
Representante a la Cámara  
departamento del Putumayo.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Secretaría General

El día 18 de septiembre de 2013 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 099 con su correspondiente Exposición de Motivos, por el honorable Representante Luis Fernando Ochoa Zuluaga.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

## PONENCIAS

### **INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY 051 DE 2012 CÁMARA.**

*por medio de la cual se declara como patrimonio genético nacional las razas bovinas criollas y colombianas puras, se adiciona un párrafo a la Ley 89 de 1993 y se dictan otras disposiciones.*

#### **1. Sustanciación**

El Proyecto de ley número 051 de 2012 Cámara fue radicado en la Secretaría de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes el día 3 de agosto de 2012. El día 23 de agosto de 2012, la Mesa Directiva de esta Comisión designó como Ponente Coordinador para primer debate del proyecto de ley en mención al honorable Representante César Augusto Franco Arbeláez, el 7 de septiembre de 2012 se designó como Ponente a la honorable Representante Marcela Amaya García. El texto del proyecto de ley se encuentra publicado en la *Gaceta del Congreso* número 482 de 2012.

En la Sesión Ordinaria de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes de fecha, 10 de abril de 2013 fue anunciada la consideración discusión y votación de la ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 051 de 2012 Cámara, por medio de la cual se declara como patrimonio genético nacional las razas bovinas criollas y colombianas puras, se adiciona un párrafo a la Ley 89 de 1993 y se dictan otras disposiciones**, y se encuentra publicadas en la *Gaceta del Congreso* números 742 y 863 de 2012, según consta en el Acta número 015 de abril 10 de 2013.

En la Sesión Ordinaria de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del día 16 de abril de 2013, de conformidad con las prescripciones constitucionales y legales,

especialmente las contenidas en la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), se Consideró, Discutió y votó la Ponencia para Primer Debate al **Proyecto de ley número 051 de 2012 Cámara, por medio de la cual se declara como patrimonio genético nacional las razas bovinas criollas y colombianas puras, se adiciona un párrafo a la Ley 89 de 1993 y se dictan otras disposiciones.**

Se aprobó en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes el **Proyecto de ley número 051 de 2012**, con la eliminación del artículo 9º, el cual, pasa a consideración de la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes.

#### **2. Consideraciones de los ponentes**

Es loable la intención de declarar como patrimonio genético nacional las razas bovinas criollas y colombianas puras, tema neurálgico, no solo para la protección de la ganadería colombiana y su patrimonio genético, sino para todo el patrimonio biodiverso colombiano.

Las razas bovinas criollas y colombianas puras son parte del patrimonio genético nacional y se encuentran protegidas por el Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (CBD), ratificado por Colombia mediante la Ley 165 de 1994. Mediante la suscripción de esta normatividad internacional se pretende fomentar la conservación, el conocimiento y el uso sostenible de la biodiversidad.

Colombia se ha sumado a la estrategia de protección de la biodiversidad, incluyendo la protección de los animales domésticos de la Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO, a través del programa y sistema de información DAD-IS (The Domestic Animal Diversity Information System) el cual, es una comunicación global y el sistema de información y mecanismo

de facilitación para la conservación, uso sostenible y el desarrollo de los recursos zoogenéticos, que incluye los animales domésticos de cada país. Se han reportado en el DAD-IS siete (7) razas bovinas criollas y 2 razas bovinas colombianas entre otros animales domésticos reportados. Es de resaltar que con base en los parámetros de la FAO, todas las razas bovinas locales se encuentran en situación vulnerable.

Adicionalmente y como parte de las medidas de protección para las razas bovinas criollas y colombianas puras (entre otros animales) con que cuenta el Estado colombiano, está el banco de germoplasma *in vitro*, el cual, actualmente cuenta con un banco central y tres bancos satélites ubicados en los sitios donde se manejan los bancos de germoplasma *in situ*. El material almacenado cuenta con una completa descripción de calidad, así como de información genealógica y reproductiva de los bovinos donadores. En este sentido se han realizado procesos de evaluación productiva de las poblaciones que cuentan con banco de germoplasma *in vivo*. Esta es una herramienta para la conservación de las razas criollas colombianas que se encuentran en peligro de extinción, incluyendo la protección de especies como cerdos y ovejas.

Se debe hacer claridad que los bancos de germoplasma son *in vitro* semen y embriones en condiciones de ultracongelación y bancos de germoplasma *in vivo* animales vivos (núcleos de población) y se pueden conservar *in situ*, esto es, en su lugar geográfico de origen y *ex situ* en otros lugares geográficos.

Como parte del proceso de conservación de recursos genéticos de las razas bovinas criollas y colombianas puras *in situ*, Colombia ha integrado un sistema nacional de conservación de recursos genéticos en los Centros de Investigación de Corpoica, ubicados en Centro de Investigaciones de Turipana en Montería, departamento de Córdoba, donde estableció el banco de germoplasma de las razas bovinas criollas Romosinuano y Costeño con Cuernos; en el Centro de Investigaciones el NUS, el banco de germoplasma de la raza bovina Blanco Oreginegro; en el Centro de Investigaciones de Tibaitatá en Cundinamarca, el cual, actúa como banco de germoplasma central, se encuentran criopreservadas las razas BON, Casanareño, Costeño Con Cuernos, Chino Santandereano, Hartón del Valle, Romosinuano y Sanmartinero; y en el Centro de Investigaciones la Libertad La Raza Sanmartinero. También se cuenta con banco de germoplasma de embriones de bovinos vivos.

Las entidades encargadas de llevar los anteriores programas son la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, Corpoica, organismo de economía mixta, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), con recursos estatales.

La adopción de medidas para la protección, mejoramiento, promoción y desarrollo del patrimonio genético representado en las razas de ganado bovino criollo y puro en Colombia no es nue-

vo, es un Programa del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de entidades como el (ICA), Corpoica, el Banco Agrario, Finagro y el Fondo Nacional del Ganado (FNG), a través de Fedegán.

Con todos los esfuerzos que realiza el Gobierno Nacional a través de las diferentes entidades, se requiere mayor número de recursos técnicos, científicos y económicos, para la protección, mejoramiento, promoción y desarrollo del patrimonio genético de las razas de ganado bovino criollo y puro colombiano y a estos esfuerzos se requiere se sumen el sector privado, la academia y los gremios.

Como se reconoce en la exposición de motivos del proyecto de ley que nos ocupa, los orígenes de las razas criollas colombianas se remontan a ganados traídos por los españoles y que se establecieron en diferentes puntos de la geografía colombiana, donde por procesos de adaptación a las condiciones geográficas, ecológicas y a condiciones de selección natural, fueron diferenciándose de las demás razas bovinas hasta adoptar las características fenotípicas y genotípicas que las diferencian de las demás razas.

Es allí en cada una de estas regiones tropicales donde se originó cada raza y donde surgieron las características que las hacen diferentes de las demás razas, donde deben permanecer los núcleos de población de animales vivos o también llamados bancos genéticos de animales vivos, en condiciones de pureza *in situ*. Es así como para la mayoría de las razas criollas colombianas, los gobiernos departamentales a través de las Secretarías de Agricultura y sus entidades adscritas o vinculadas tienen núcleos de población de las razas originarias de la región, con programas de conservación y fomento. Es el caso de la Secretaría de Agricultura del Meta, banco genético de animales vivos de la raza Sanmartinero en la Granja Iracá, ubicada en el municipio de San Martín; las Granjas de Montería con Ganado Romosinuano; en Valledupar Ganado CCC y el Nus con Costeño con Cuernos CCC y BON; otras entidades como la Secretaría de Agricultura del Valle Programa de Conservación de Hartón y el Fondo Ganadero de Santander con Programas de Conservación de Chino Santandereano.

Según la FAO, para planificar una estrategia de conservación es necesario definir, registrar y evaluar los recursos genéticos que se hallen en peligro. Es esencial, por lo tanto, una descripción o caracterización completa de los mismos, proponiéndose a cuatro niveles de actuación:

1. Elaboración de un inventario nacional de los recursos genéticos animales.
2. Control del estado del conjunto de los recursos genéticos animales.
3. Mayor conocimiento genético y económico de las cualidades únicas de las razas con objeto de desarrollar estrategias que hagan un mejor uso de estas características a corto y largo plazo.

4. Descripción molecular comparativa mediante marcadores moleculares para establecer qué razas poseen una diversidad genética significativa para dirigir mejor las acciones de conservación.

En esta propuesta se parte de un censo de la población bovina de cada raza, aquí es importante señalar de manera clara, que debe ser realizado por un organismo especializado y evaluar, los factores fenotípicos, genotípicos, productivos y reproductivos que definen las características de pureza de cada raza bovina en su lugar de origen y se debe considerar como otro requisito, el poder disponer de un organismo de gestión reconocido que pueda certificar las pertenencias de un animal a la raza en cuestión (libro de registro, instituto técnico o asociación especializada). Este organismo de gestión debe pertenecer por principio de identidad cultural a las regiones de donde se originó cada raza bovina.

Es importante señalar que además de los recursos aportados por el Gobierno Nacional y los gobiernos departamentales y municipales y entidades oficiales de cualquier nivel, para el fomento, protección, conservación, investigación científica y difusión de las razas bovinas criollas y colombianas puras, debe el sector privado a través de entidades y asociaciones gremiales, y entidades de economía mixta, concurrir al financiamiento de los diferentes programas que se desprendan como resultado del presente proyecto de ley. Una fuente importante de recursos económicos para acompañar la política de protección del patrimonio genético de las razas bovinas criollas y puras colombianas es el Fondo Nacional del Ganado, creado con claros objetivos de fomento para el sector ganadero y lechero, mediante la Ley 89 de 1993. El FNG debe dar cumplimiento de sus objetivos de creación, desarrollando los numerales 4 y 5 del artículo 4° de la ley de creación de este fondo y con recursos de inversión de su presupuesto anual financiar las medidas para la protección, mejoramiento, promoción y desarrollo del patrimonio genético representado en las razas de ganado bovino criollo y puro en Colombia propuestas en el objeto del presente proyecto de ley; por ser el mismo sector ganadero productor de carne y leche quien será el primer beneficiado con los programas derivados de la implementación de la política propuesta.

### 3. Proposición

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a la plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al **Proyecto de ley número 051 de 2012 Cámara**, por medio de la cual se declara como patrimonio genético nacional las razas bovinas criollas y colombianas puras, se adiciona un párrafo a la Ley 89 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,

Ponentes

*Marcela Amaya García*, Representante a la Cámara departamento del Meta; *César Augusto Franco Arbeláez*, Representante a la Cámara departamento de Risaralda.

### TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN QUINTA PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 051 DE 2012 CÁMARA

*por medio de la cual se declara como patrimonio genético nacional las razas bovinas criollas y colombianas puras, se adiciona un párrafo a la Ley 89 de 1993 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es la declaratoria como Patrimonio Genético Nacional de las razas bovinas criollas y colombianas puras; por medio de esta declaratoria se busca la adopción de medidas para la protección, mejoramiento, promoción y desarrollo del patrimonio genético representado en las razas de ganado bovino criollo y puro en Colombia.

Artículo 2°. *Declaratoria.* Declárese como Patrimonio Genético Nacional las razas bovinas criollas y colombianas puras. Reconózcase la importancia de estas razas en la ganadería colombiana como parte integral del patrimonio genético y de la identidad cultural de la Nación en las regiones donde se lleva a cabo su crianza.

Artículo 3°. *Las razas.* Se reconocen como razas bovinas criollas y colombianas puras las siguientes:

Romosinuano  
Blanco Orejinegro  
Velásquez  
Criollo Caqueteño  
San Martinero  
Costeño con Cuernos  
Hartón del Valle  
Lucerna  
Chino Santandereano  
Criollo Casanare.

Artículo 4°. El Gobierno Nacional a través de los Ministerios de Cultura, Agricultura y Desarrollo Rural, Hacienda y demás entidades estatales adscritas y/o vinculadas destinarán recursos e implementarán programas de protección, promoción y desarrollo de estas razas bovinas criollas y colombianas puras.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural hará el reconocimiento de los organismos regionales competentes sin ánimo de lucro, llámense asociaciones u organizaciones de criadores de una o más de las razas descritas en el artículo 3° de la presente ley y hará el reconocimiento oficial para la gestión de libros genealógicos por parte de estas entidades. La expedición por parte de las asociaciones u organizaciones respectivas, del certificado correspondiente que acredite la condición de pureza debe fundarse en los parámetros que defina el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, partiendo de la composición genética, fenotípica y de productividad de cada raza en particular.

El certificado que acredita la condición de pureza de cada bovino debe estar soportado en los libros genealógicos y será condición indispensable para la destinación de los recursos incluidos en el presente artículo.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional dispondrá como incentivo el establecimiento de líneas de crédito blando a quienes se dediquen a la cría y desarrollo de estas razas.

Artículo 5°. En desarrollo del objeto de la presente ley, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Fondo Nacional del Ganado y demás entidades estatales adscritas y/o vinculadas, dispondrá de todo lo necesario para realizar un censo que permita determinar con certeza el hato de estas razas criollas y puras en el país.

Artículo 6°. En desarrollo del objeto de la presente ley, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Fondo Nacional del Ganado y demás entidades estatales adscritas y/o vinculadas, fortalecerán los bancos de germoplasma *in vivo* e *in vitro* de las razas enumeradas en el artículo 3° de la presente ley.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establecerá los controles y requisitos a que haya lugar y controlará las exportaciones de material genético de las razas criollas y colombianas puras.

Artículo 7°. Adiciónese un parágrafo al artículo 4° de la Ley 89 de 1993, el cual quedará de la siguiente forma:

Parágrafo 3°. La Junta Directiva del Fondo Nacional del Ganado determinará el monto de los recursos necesarios a destinar, para la implementación de programas y proyectos que permitan de manera eficaz la protección, multiplicación, mejoramiento genético, promoción, difusión, investigación científica y desarrollo de las razas bovinas criollas y colombianas puras *in situ*, priorizando las razas en peligro de extinción y en general para el cumplimiento integral de los objetivos de la presente ley, para lo cual exigirá el certificado de pureza.

Artículo 8°. Declárese el día 24 de septiembre de cada año, como el día de las razas bovinas criollas y colombianas puras; autorícese al Ministerio de Agricultura y al Fondo Nacional del Ganado a destinar recursos para la realización de actos y programas educativos, de promoción y divulgación de estas razas a nivel nacional e internacional en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

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

Cordialmente,

Ponentes,

*Marcela Amaya García*, Representante a la Cámara departamento del Meta; *César Augusto Franco Arbeláez*, Representante a la Cámara departamento de Risaralda.

El anterior texto corresponde al **Proyecto de ley número 051 de 2012 Cámara**, por medio de la cual se declara como patrimonio genético nacional las razas bovinas criollas y colombianas puras, se adiciona un parágrafo a la Ley 89 de 1993 y se dictan otras disposiciones; fue aprobado en sesión de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, realizada el día 16 de abril de 2013, la Secretaría deja constancia que este proyecto de ley fue votado por la mayoría que la Ley establece, según consta en el Acta número 016, Legislatura 2012-2013.

*Gustavo Amado López*,

Secretario Comisión Quinta  
Cámara de Representantes.

#### **4. PROPOSICIONES Y MODIFICACIONES AL TEXTO PROPUESTO EN EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 051 DE 2012 CÁMARA**

Los ponentes hemos considerado suficiente el texto del **Proyecto de ley número 051 de 2012 Cámara**, aprobado en sesión de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, realizada el día 16 de abril de 2013, por lo cual, no consideramos necesario incluir en el presente proyecto de ley modificaciones.

#### **5. TEXTO PROPUESTO A LA PLENARIA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 051 DE 2012 CÁMARA**

*por medio de la cual se declara como patrimonio genético nacional las razas bovinas criollas y colombianas puras, se adiciona un parágrafo a la Ley 89 de 1993 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. El objeto de la presente ley es la declaratoria como Patrimonio Genético Nacional de las razas bovinas criollas y colombianas puras; por medio de esta declaratoria se busca la adopción de medidas para la protección, mejoramiento, promoción y desarrollo del patrimonio genético representado en las razas de ganado bovino criollo y puro en Colombia.

Artículo 2°. *Declaratoria*. Declárese como Patrimonio Genético Nacional las razas bovinas criollas y colombianas puras. Reconózcase la importancia de estas razas en la ganadería colombiana como parte integral del patrimonio genético y de la identidad cultural de la Nación en las regiones donde se lleva a cabo su crianza.

Artículo 3°. *Las razas*. Se reconocen como razas bovinas criollas y colombianas puras las siguientes:

Romosinuano  
Blanco Orejinegro  
Criollo Caqueteño  
San Martinero  
Costeño con Cuernos  
Hartón del Valle

Chino Santandereano  
Criollo Casanare  
Lucerna  
Velásquez.

Artículo 4°. El Gobierno Nacional a través de los Ministerios de Cultura, Agricultura y Desarrollo Rural, Hacienda y demás entidades estatales adscritas y/o vinculadas destinarán recursos e implementarán programas de protección, promoción y desarrollo de estas razas bovinas criollas y colombianas puras.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural hará el reconocimiento de los organismos regionales competentes sin ánimo de lucro, llámense asociaciones u organizaciones de criadores de una o más de las razas descritas en el artículo 3° de la presente ley y hará el reconocimiento oficial para la gestión de libros genealógicos por parte de estas entidades. La expedición por parte de las asociaciones u organizaciones respectivas, del certificado correspondiente que acredite la condición de pureza debe fundarse en los parámetros que define el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, partiendo de la composición genética, fenotípica y de productividad de cada raza en particular.

El certificado que acredita la condición de pureza de cada bovino debe estar soportado en los libros genealógicos y será condición indispensable para la destinación de los recursos incluidos en el presente artículo.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional dispondrá como incentivo el establecimiento de líneas de crédito blando a quienes se dediquen a la cría y desarrollo de estas razas.

Artículo 5°. En desarrollo del objeto de la presente ley, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Fondo Nacional del Ganado y demás entidades estatales adscritas y/o vinculadas, dispondrá de todo lo necesario para realizar un censo que permita determinar con certeza el hato de estas razas criollas y puras en el país.

Artículo 6°. En desarrollo del objeto de la presente ley, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Fondo Nacional del Ganado y demás entidades estatales adscritas y/o vinculadas, fortalecerán los bancos de germoplasma *in vivo* e *in vitro* de las razas enumeradas en el artículo 3° de la presente ley.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establecerá los controles y requisitos a que haya lugar y controlará las exportaciones de material genético de las razas criollas y colombianas puras.

Artículo 7°. Adiciónese un parágrafo al artículo 4° de la Ley 89 de 1993, el cual quedará de la siguiente forma:

Parágrafo 3°. La Junta Directiva del Fondo Nacional del Ganado determinará el monto de los recursos necesarios a destinar, para la implementación de programas y proyectos que permitan de manera eficaz la protección, multiplicación, mejoramiento genético, promoción, difusión, investigación científica y desarrollo de las razas bovinas criollas

y colombianas puras *in situ*, priorizando las razas en peligro de extinción y en general para el cumplimiento integral de los objetivos de la presente ley, para lo cual exigirá el certificado de pureza.

Artículo 8°. Declárese el día 24 de septiembre de cada año, como el día de las razas bovinas criollas y colombianas puras; autorícese al Ministerio de Agricultura y al Fondo Nacional del Ganado a destinar recursos para la realización de actos y programas educativos, de promoción y divulgación de estas razas a nivel nacional e internacional en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

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

Cordialmente,

Ponentes

*Marcela Amaya García*, Representante a la Cámara departamento del Meta; *César Augusto Franco Arbeláez*, Representante a la Cámara departamento de Risaralda.

**TEXTO APROBADO EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, DEL DÍA 16 DE ABRIL DE 2013 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 051 DE 2012 CÁMARA**

*por medio de la cual se declara como patrimonio genético nacional las razas bovinas criollas y colombianas puras, se adiciona un parágrafo a la Ley 89 de 1993 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. El objeto de la presente ley es la declaratoria como Patrimonio Genético Nacional de las razas bovinas criollas y colombianas puras; por medio de esta declaratoria se busca la adopción de medidas para la protección, mejoramiento, promoción y desarrollo del patrimonio genético representado en las razas de ganado bovino criollo y puro en Colombia.

Artículo 2°. *Declaratoria*. Declárese como Patrimonio Genético Nacional las razas bovinas criollas y colombianas puras. Reconózcase la importancia de estas razas en la ganadería colombiana como parte integral del patrimonio genético y de la identidad cultural de la Nación en las regiones donde se lleva a cabo su crianza.

Artículo 3°. *Las razas*. Se reconocen como razas bovinas criollas y colombianas puras las siguientes:

Romosinuano  
Blanco Orejinegro  
Velásquez  
Criollo Caqueteño  
San Martinero  
Costeño con Cuernos  
Hartón del Valle  
Lucerna  
Chino Santandereano  
Criollo Casanare.

Artículo 4°. El Gobierno Nacional a través de los Ministerios de Cultura, Agricultura y Desarrollo Rural, Hacienda y demás entidades estatales adscritas y/o vinculadas destinarán recursos e implementarán programas de protección, promoción y desarrollo de estas razas bovinas criollas y colombianas puras.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural hará el reconocimiento de los organismos regionales competentes sin ánimo de lucro, llámense asociaciones u organizaciones de criadores de una o más de las razas descritas en el artículo 3° de la presente ley y hará el reconocimiento oficial para la gestión de libros genealógicos por parte de estas entidades. La expedición por parte de las asociaciones u organizaciones respectivas, del certificado correspondiente que acredite la condición de pureza debe fundarse en los parámetros que define el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, partiendo de la composición genética, fenotípica y de productividad de cada raza en particular.

El certificado que acredita la condición de pureza de cada bovino debe estar soportado en los libros genealógicos y será condición indispensable para la destinación de los recursos incluidos en el presente artículo.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional dispondrá como incentivo el establecimiento de líneas de crédito blando a quienes se dediquen a la cría y desarrollo de estas razas.

Artículo 5°. En desarrollo del objeto de la presente ley, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Fondo Nacional del Ganado y demás entidades estatales adscritas y/o vinculadas, dispondrá de todo lo necesario para realizar un censo que permita determinar con certeza el hato de estas razas criollas y puras en el país.

Artículo 6°. En desarrollo del objeto de la presente ley, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Fondo Nacional del Ganado y demás entidades estatales adscritas y/o vinculadas, fortalecerán los bancos de germoplasma *in vivo* e *in vitro* de las razas enumeradas en el artículo 3° de la presente ley.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establecerá los controles y requisitos a que haya lugar y controlará las exportaciones de material genético de las razas criollas y colombianas puras.

Artículo 7°. Adiciónese un parágrafo al artículo 4° de la Ley 89 de 1993, el cual quedará de la siguiente forma:

Parágrafo 3°. La Junta Directiva del Fondo Nacional del Ganado determinará el monto de los recursos necesarios a destinar, para la implementación de programas y proyectos que permitan de manera eficaz la protección, multiplicación, mejoramiento genético, promoción, difusión, investigación científica y desarrollo de las razas bovinas criollas y colombianas puras *in situ*, priorizando las razas en peligro de extinción y en general para el cumplimiento integral de los objetivos de la presente ley, para lo cual exigirá el certificado de pureza.

Artículo 8°. Declárese el día 24 de septiembre de cada año, como el día de las razas bovinas criollas y colombianas puras; autorícese al Ministerio de Agricultura y al Fondo Nacional del Ganado a destinar recursos para la realización de actos y programas educativos, de promoción y divulgación de estas razas a nivel nacional e internacional en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

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

Cordialmente,

Ponentes,

*Marcela Amaya García*, Representante a la Cámara departamento del Meta; *César Augusto Franco Arbeláez*, Representante a la Cámara departamento de Risaralda.

El anterior texto corresponde al **Proyecto de ley número 051 de 2012 Cámara**, por medio de la cual se declara como patrimonio genético nacional las razas bovinas criollas y colombianas puras, se adiciona un parágrafo a la Ley 89 de 1993 y se dictan otras disposiciones; fue aprobado en sesión de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, realizada el día 16 de abril de 2013, la Secretaría deja constancia que este proyecto de ley fue votado por la mayoría que la ley establece, según consta en el Acta número 016, Legislatura 2012-2013.

*Gustavo Amado López*,

Secretario Comisión Quinta Cámara de Representantes.

#### **SUSTANCIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 051 DE 2012 CÁMARA**

*por medio de la cual se declara como patrimonio genético nacional las razas bovinas criollas y colombianas puras, se adiciona un parágrafo a la Ley 89 de 1993 y se dictan otras disposiciones.*

El Proyecto de ley número 051 de 2012 Cámara, fue radicado en la Secretaría de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes el día 3 de agosto de 2012. El día 23 de agosto de 2012, la Mesa Directiva de esta Comisión designó como Ponente Coordinador para primer debate del Proyecto de Ley en mención al honorable Representante César Augusto Franco Arbeláez, el 7 de septiembre de 2012 se designó como Ponente a la honorable Representante Marcela Amaya García. El texto del proyecto de ley se encuentra publicado en la *Gaceta del Congreso* número 482 de 2012.

En la Sesión Ordinaria de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes de fecha, 10 de abril de 2013 fue anunciada la consideración discusión y votación de la ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 051 de 2012 Cámara**, por medio de la cual se declara como patrimonio genético nacional las razas bovinas criollas y colombianas puras, se adiciona un parágrafo a la Ley 89 de 1993 y se dictan otras disposiciones, y se encuentra publicada en las *Gacetas del Congreso* número 742 y 863 de 2012, según consta en la Acta número 015 de abril 10 de 2013.

En la Sesión Ordinaria de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del día 16 de abril de 2013, de conformidad con las prescripciones constitucionales y legales, especialmente las contenidas en la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), se Consideró, Discutió y Votó la Ponencia para Primer Debate al **Proyecto de ley número 051 de 2012 Cámara**, por medio de la cual se declara como patrimonio genético nacional las razas bovinas criollas y colombianas puras, se adiciona un párrafo a la Ley 89 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

En sesión del día 16 de abril de 2013 la Presidencia somete a votación en bloque los artículos 1º, 2º, 4º, 5º, 7º, 8º, y 10 que no tienen proposiciones radicadas, los cuales son aprobados por votación ordinaria.

Artículo 9º.

El honorable Representante, César Augusto Franco Arbeláez, presenta una proposición para eliminar este artículo, la presidencia somete a votación la proposición, la cual es aprobada por votación ordinaria.

El título propuesto en la Ponencia para Primer Debate y la pregunta de si la Comisión quiere que el proyecto de ley pase a la Plenaria para su Segundo Debate, son aprobados por votación ordinaria.

La Secretaría deja constancia que este proyecto de ley fue votado por la mayoría que la ley establece.

La relación completa de la aprobación en primer debate del proyecto de ley consta en la Acta número 016, correspondiente a la sesión realizada el día 16 de abril de 2013.

*Gustavo Amado López,*  
Secretario Comisión Quinta  
Cámara de Representantes.  
\* \* \*

#### **PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 264 DE 2013 CÁMARA, 138 DE 2012 SENADO**

*por la cual se garantiza a las personas ciegas y con baja visión, el acceso a la información, a las comunicaciones, al conocimiento y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones.*

Honorables Representantes:

Cumpliendo con el honroso encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 264 de 2013 Cámara, 138 de 2012 Senado**, por la cual se garantiza a las personas ciegas y con baja visión, el acceso a la información, a las comunicaciones, al conocimiento y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones, en los siguientes términos:

##### **1. Objeto y contenido del proyecto.**

La iniciativa sometida a estudio que cuenta con 14 artículos, de autoría del H. Senador Juan Ma-

nuel Galán, aprobada en segundo debate en la plenaria del Senado de la República el 19 de marzo de 2013, y en primer debate en Comisión Sexta de Cámara el 13 de agosto de los corrientes, tiene por objeto garantizar en todo el territorio colombiano el acceso autónomo e independiente de las personas ciegas y con baja visión a la información, a las comunicaciones, al conocimiento, y a las tecnologías de la información y las comunicaciones, para hacer efectiva su inclusión y plena participación en la sociedad.

##### **2. Marco Constitucional**

Estudiado el texto del proyecto de ley, podemos establecer que la iniciativa se encuentra dentro del marco de lo preceptuado por nuestra Carta política a través de los artículos 13 inciso 3, 54, 68 inciso 6, los cuales de manera clara y expresa disponen:

###### **Artículo 13. (...)**

*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 54.** *Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer información 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.*

###### **Artículo 68. (...)**

*La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado.*

En materia jurisprudencial la Corte Constitucional, al realizar el control de constitucionalidad a la Ley 1346 de 2009, a través de la cual se aprobó la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, manifestó que:

*Dada la naturaleza especial de las leyes aprobatorias de tratados públicos, el legislador no puede alterar el contenido de estos introduciendo nuevas cláusulas, ya que su función consiste en aprobar o improbar la totalidad del tratado, no pudiendo fraccionar dicha aceptación. Si, como ocurre en este caso, el tratado es multilateral, sería posible formular declaraciones interpretativas, y, a menos que estén expresamente prohibidas, también se pueden introducir reservas que no afecten el objeto y fin del tratado.*

##### **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRATADO INTERNACIONAL Y LEY APROBATORIA- Características**

*De conformidad con lo establecido en el artículo 241 numeral 10 de la Constitución Política, corresponde a la Corte el examen de constitucionalidad de los tratados internacionales y de las leyes aprobatorias de los mismos. Según la doctrina pacíficamente sostenida por esta Corte, dicho control se caracteriza por ser (i) previo al perfeccionamiento del tratado, pero posterior a la apro-*

bación del Congreso y a la sanción gubernamental; (ii) automático, pues la ley aprobatoria debe ser enviada directamente por el Presidente de la República a la Corte Constitucional dentro de los seis (6) días siguientes a la sanción gubernamental; (iii) integral, en la medida en que la Corte debe analizar tanto los aspectos formales como los materiales de la ley y del tratado, confrontándolos con todo el texto constitucional; (iv) tiene fuerza de cosa juzgada; (v) es una condición sine qua non para la ratificación del correspondiente acuerdo; y (vi) cumple una función preventiva, en cuanto tiene la finalidad de detectar previamente a la vigencia del tratado, los eventuales quebrantamientos a la preceptiva superior del Estado colombiano.

**ACCIONES AFIRMATIVAS**-Previstas en la Constitución de 1991

En Colombia, si bien existen normas anteriores a 1991 que podrían ser entendidas como acciones afirmativas, este concepto gana especial notoriedad sobre todo a partir de la entrada en vigencia de la nueva Constitución Política, cuyo artículo 13 resalta el deber del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas a favor de los grupos discriminados o marginados. El texto superior contiene además otras disposiciones que de manera específica plantean el mismo mandato frente a colectividades específicas, entre ellas los artículos 43 a favor de las mujeres, 47 a favor de las personas discapacitadas y 171 y 176 sobre circunscripciones especiales para determinados grupos étnicos para la elección del Senado y la Cámara de Representantes. A partir de estas pautas, la Corte Constitucional se ha ocupado con frecuencia del tema, tanto en decisiones de constitucionalidad sobre la exequibilidad de medidas legislativas de este tipo o su eventual omisión como en decisiones de tutela en las que se ordena adelantar acciones concretas o abstenerse de afectar de manera negativa a grupos o personas merecedoras de especial protección constitucional.<sup>1</sup>

### 3. Marco Legal

El proyecto de ley sometido a estudio se encuentra dentro del marco establecido tanto en la Constitución Política como en las demás normas que regulan la materia, caso concreto la Ley 1346 de 2009, por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, artículo 3°, establece:

**Artículo 3°. Principios generales.** Los principios de la presente Convención serán:

a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;

b) La no discriminación;

c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad;

d) El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humana;

e) La igualdad de oportunidades;

f) La accesibilidad;

g) La igualdad entre el hombre y la mujer;

h) El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad.

Principios que también se encuentran desarrollados en la Ley 361 de 1997, “Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones”.

Adicionalmente, el artículo 9° de la Convención desarrolla el concepto de la accesibilidad, tanto en su componente puramente físico y de movilidad, como en relación con otros factores como los avances tecnológicos, la información y las comunicaciones. Este artículo contiene varias disposiciones específicas relacionadas con distintos tipos de incapacidades, incluyendo la visual, la auditiva y las de locomoción, aplicables no sólo a las entidades del Estado sino también a las personas y organizaciones privadas. Además prevé la necesidad de que las personas que en razón de sus ocupaciones deban participar en la solución de los problemas de accesibilidad que experimentan las personas discapacitadas, reciban formación y capacitación adecuadas sobre el tema, y la obligación de los Estados partes para adoptar las medidas necesarias para implementar este Acuerdo.

#### **Artículo 9°. Accesibilidad.**

1. A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. Estas medidas, que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas, a:

a) Los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo;

b) Los servicios de información, comunicaciones y de otro tipo, incluidos los servicios electrónicos y de emergencia.

**2. Los Estados Partes también adoptarán las medidas pertinentes para:**

a) Desarrollar, promulgar y supervisar la aplicación de normas mínimas y directrices sobre la

<sup>1</sup> Sentencia C-293 de 2010 del 21 de abril de 2010. Magistrado Ponente Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

*accesibilidad de las instalaciones y los servicios abiertos al público o de uso público;*

*b) Asegurar que las entidades privadas que proporcionan instalaciones y servicios abiertos al público o de uso público tengan en cuenta todos los aspectos de su accesibilidad para las personas con discapacidad;*

*c) Ofrecer formación a todas las personas involucradas en los problemas de accesibilidad a que se enfrentan las personas con discapacidad;*

*d) Dotar a los edificios y otras instalaciones abiertas al público de señalización en Braille y en formatos de fácil lectura y comprensión;*

*e) Ofrecer formas de asistencia humana o animal e intermediarios, incluidos guías, lectores e intérpretes profesionales de la lengua de señas, para facilitar el acceso a edificios y otras instalaciones abiertas al público;*

*f) Promover otras formas adecuadas de asistencia y apoyo a las personas con discapacidad para asegurar su acceso a la información;*

*g) Promover el acceso de las personas con discapacidad a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, incluida Internet;*

*h) Promover el diseño, el desarrollo, la producción y la distribución de sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones accesibles en una etapa temprana, a fin de que estos sistemas y tecnologías sean accesibles al menor costo.*

(Negrillas fuera de texto).

Principios que también se encuentran desarrollados en la **Ley 361 de 1997**, por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones.

Razones por las cuales se hace necesario entrar a modificar el artículo 2° del proyecto de ley aprobado en el Senado de la República.

En este mismo orden de ideas, el 27 de febrero de 2013, el Presidente de la República sancionó la **Ley Estatutaria 1618 “Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”**, a través de la cual se garantiza y asegura el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables y eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad, en concordancia con la Ley 1346 de 2009, y a través de su artículo 16 estableció que:

**Artículo 16. Derecho a la información y comunicaciones.** *Las personas con discapacidad tienen derecho al ejercicio efectivo del derecho a la información y a acceder a las comunicaciones en igualdad de condiciones, en concordancia con la ley 1346 de 2009. Para garantizar el ejercicio total y efectivo del derecho a la información y comunicaciones, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y demás enti-*

*dades competentes tendrán en cuenta las siguientes medidas:*

**1. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones TIC, adelantará un proyecto que permita masificar la utilización de software libre de los programas para personas con discapacidad.**

**2. Dar estricto cumplimiento a las normas vigentes sobre accesibilidad y acceso a la información en los medios de comunicación debiendo cumplir con los plazos contemplados para efectuar las adecuaciones señaladas en ellas.**

**3. Propiciar espacios en los canales de televisión estatales, nacionales y regionales con programas que incluyan la interpretación en lenguaje de Señas Colombiana, y/o el closed caption, y/o con subtítulos.**

**4. Desarrollar programas que faciliten el acceso a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de las personas con discapacidad, especialmente en las instituciones educativas.**

**5. Promover estrategias de información, comunicación y educación permanentes, para incidir en el cambio de imaginarios sociales e individuales acerca de las potencialidades y capacidades de las personas con discapacidad.**

**6. Diseñar las estrategias de información y divulgación accesibles para personas con discapacidad, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) facilitarán los canales de divulgación mediante los medios de comunicación públicos y un llamado de responsabilidad social a los medios privados.**

**7. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, adelantará un programa de capacitación en tecnologías de la información y las comunicaciones para personas con discapacidad sensorial y con deficiencias específicas que alteren las competencias para comunicarse a través del lenguaje verbal.**

**8. Los tecnocentros deben ser accesibles para todas las personas con discapacidad y en particular contarán con software especializado que garantice el acceso a la información, a las comunicaciones y a las tecnologías de la información y las comunicaciones, de las personas con discapacidad sensorial.**

**9. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, adelantará un programa de capacitación en tecnologías de la información y las comunicaciones para personas con discapacidad sensorial.**

**10. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones TIC, y el programa Gobierno en Línea brindarán orientación para la accesibilidad a la información en la administración pública.**

**11. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, expedirá el decreto reglamentario para fijar los estándares de accesibilidad a todos los sitios web y a los medios y sistemas de infor-**

**mación de los órganos, organismos y entidades estatales de todo orden, para que se garantice efectivamente el pleno acceso de las personas con discapacidad sensorial a dichos sitios y sistemas y la información que ellos contienen.** (Negrillas fuera de texto).

El pasado martes 2 de julio de 2013, la página web de la Cancillería destacó una nota titulada: “**Colombia adhirió a histórico Tratado que facilitará el acceso a libros para personas con discapacidad visual de todo el mundo**”, pese a que para que entre a regir en nuestro país requiere de su ratificación por parte del Congreso, este es un avance que coadyuva con esta iniciativa.

*El pasado viernes 28 de junio, en el Palacio de Congresos de Marrakech (Marruecos), la delegación colombiana, liderada por el Embajador de Colombia, José Renato Salazar, firmó el Tratado para Facilitar el Acceso a las Obras Publicadas para las Personas Ciegas, con Discapacidad Visual o con otras Dificultades para Acceder al Texto Impreso.*

*El ingreso de Colombia a este Tratado se logró gracias al trabajo de armonización y coordinación con las entidades competentes y los sectores interesados de la Dirección Nacional de Derechos de Autor y la Dirección de Asuntos Económicos de la Cancillería.*

*La Conferencia Diplomática convocada por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) se inauguró el pasado 18 de junio, con más 600 negociadores procedentes de los 186 Estados miembros de la OMPI.*

*Después de más de 10 años de negociaciones, y tras un difícil comienzo en esta reunión, se alcanzó el éxito. Entre lágrimas de varios delegados y de los representantes de personas con discapacidad y la sociedad civil, celebraron este histórico acuerdo que favorecerá el acceso a los libros para los cientos de millones de personas en todo el mundo que son ciegas o tienen discapacidad visual, o dificultades para acceder al texto impreso.*

*Entre los temas que regula el tratado se destaca un mejor acceso transfronterizo a los libros. También se prevé una plataforma digital que proporcione libros en formatos especiales para hacer posible que todas las personas con dificultades puedan leer en el planeta. Adicionalmente, tendrán acceso a los libros que necesitan para la educación, el empleo y la inclusión social.*

*El denominado Tratado de Marrakech busca subsanar “la escasez de libros”, al exigir a las Partes Contratantes que adopten disposiciones en las respectivas legislaciones nacionales que permitan la reproducción, la distribución y la puesta a disposición del público de obras publicadas en formato accesible, contemplando con ese fin limitaciones y excepciones a los derechos de los titulares de obras protegidas por derecho de autor.*

*El tratado tiene también como finalidad aportar garantías a los autores y a los editores. En ese sentido, las obras publicadas no se verán expues-*

*tas a un uso indebido o a la distribución a personas distintas de los beneficiarios previstos.*

*De igual forma se reitera el requisito de que el intercambio transfronterizo de obras elaboradas gracias a las limitaciones y excepciones previstas se limite a determinados casos especiales que no atenten a la explotación normal de la obra ni causen un perjuicio injustificado a los intereses legítimos del titular de los derechos.*

*El tratado fue firmado por las delegaciones nacionales el pasado viernes 28 de junio, y entrará en vigor una vez haya sido ratificado por los 20 Estados miembros que estén de acuerdo en quedar vinculados por sus disposiciones.<sup>2</sup>*

Desde el punto de vista económico, la Ley 819 de 2003, en su artículo 7°, establece:

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

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

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.*

*Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

*En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.*

*Requisito que deben cumplir todos aquellos proyectos de ley que demandan inversión presupuestal, los cuales podemos aclarar a través del concepto emitido por el MinTic.*

*Y donde la Corte Constitucional ha manifestado que frente a este artículo:*

*Los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa*

<sup>2</sup> [www.cancilleria.gov.co](http://www.cancilleria.gov.co)

que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.<sup>3</sup>

#### 4. Concepto Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Por su parte el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, resalta el impacto fiscal que tendría esta iniciativa con su aprobación, en los siguientes términos:

(...)

Respecto a los principios expuestos en la iniciativa, vale la pena señalar que, salvo el principio de gratuidad, estos ya son contemplados en la normatividad actual, especialmente la **Ley 1346 de 2009**, por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, norma que rige para todas aquellas personas con discapacidad, estableciendo en su artículo 3° los principios definidos en la Convención.

(...)

Respecto del principio de gratuidad, es preciso recordar que según las cifras establecidas por el Censo del año 2005, aproximadamente el 2.73% de la población del país reportó tener problemas de visión a pesar de usar lentes o gafas, lo que significa que podrían existir aproximadamente un total de 1.286.406 personas ciegas o con baja visión actualmente. Por lo tanto, si se tiene en cuenta que en Colombia hay aproximadamente 10.390.207 viviendas, el citado principio podría generar que los servicios públicos asociados con las tecnologías y la información fueran gratuitos para un total de 283.652 hogares; lo cual, sólo para el caso de internet, podría alcanzar un costo de \$10.7 millones mensuales equivalentes a \$129.400 millones anuales, recursos que no se encuentran contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

(...)

Ahora bien, frente a los artículos 6° y 7° del proyecto, de acuerdo con la información establecida por el Registro de Localización de las personas con Discapacidad del Ministerio de Salud, en la actualidad existen contabilizadas un total de 879.764 personas con discapacidad en el país de las cuales 368.865 tienen algún tipo de alteración en sus ojos, donde 17.736 utilizan internet. Bajo el supuesto que se otorgue un software de lectura de pantalla a aquellas personas con discapacidad que utilizan internet y presentan alteración en sus ojos, se obtiene que este proyecto podría tener un costo total de \$32.173 millones. Se sugiere que en el proyecto de ley, se contemple nuevas fuentes de financiación que demande el desarrollo de software de lectura de pantalla, conforme lo dispone el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

El artículo 7° determina que se dispondrá de los mecanismos necesarios para la implementación del software de lector de pantalla en todos los establecimientos educativos, instituciones de educación superior, bibliotecas, centros de tecnología y demás entidades del ámbito nacional y territorial. En este sentido, si se tiene en cuenta que del total de 17.736 personas con algún tipo de alteración en sus ojos y usan internet, 3.470 asisten a algún tipo de institución educativa, y suponiendo que se instala un solo software y que todas las personas mencionadas asisten a instituciones distintas, la instalación propuesta podría tener un costo de \$6.294 millones, recursos que no se encuentran contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, ni el proyecto de ley prevé las fuentes de financiación. Por tanto es importante que se defina en el proyecto de ley el fundamento para la captación de nuevos recursos, de tal forma que este gasto cuente con fuente de financiación, conforme lo dispone el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

Dado lo anterior y considerando que, tal y como lo dispone el numeral 4 literal g) de la Ley 1346 de 2009, son obligaciones generales de los Estados “Emprender o promover la investigación y el desarrollo, y promover la disponibilidad y el uso de nuevas tecnologías, incluidas las tecno-

<sup>3</sup> Sentencia C 502 de 2007 de julio 4 de 2007, Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

logías de la información y las comunicaciones, ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo adecuadas para las personas con discapacidad, dando prioridad a las de precio asequible”, la obligación de otorgar aditamentos tecnológicos a las personas con discapacidad ya se encuentra contemplada en la legislación vigente; por lo que como lo establece el numeral citado, la disponibilidad del software de pantalla para personas con algún tipo de discapacidad visual se adquiriría si este es prioritario; adicionalmente, este tipo de tecnología debería ser adquirida de acuerdo a la disponibilidad presupuestal de la entidad encargada. Cabe señalar que, teniendo en cuenta el principio de especialización consagrado en el artículo 18 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, dicha adquisición debería ser realizada por aquella entidad que según su objeto y funciones, deba ejecutar los programas que pretende crear la norma sin que esta sea necesariamente el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

En resumen, las disposiciones contenidas en el presente proyecto de ley, generan erogaciones adicionales para la Nación por alrededor de los \$167.8 mil millones anuales y de \$1.6 billones en los próximos diez (10) años. Recursos que no se encuentran contemplados ni en el Marco de Gastos de Mediano Plazo ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

**En un segundo concepto emitido el pasado 16 de julio de los corrientes**, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público avala esta iniciativa en el entendido de que con fundamento en el oficio del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, suscrito por el Director de Apropiación de TC y el Subdirector de procesos de TC, W 1-, donde informa sobre la adquisición e implementación de la licencia país del software necesario para cumplir las disposiciones 6 y 7, tendría un valor promedio de \$5.300 millones. Dado que, como se menciona en la citada comunicación “todas la iniciativas que emprenda Min-Tic se encuentran contempladas y orientadas por el Plan Vive Digital y sus principios” y teniendo en cuenta que “para el 2013 el proyecto cuenta con un presupuesto de \$4.500 millones y para el 2014 con \$2.200 millones”, cualquier erogación adicional para la adquisición de la licencia país de software especializado que garantice el acceso a la información, deberá ser financiada con los recursos contemplados en el Marco de Gasto de Mediano Plazo 2013-2016.

Como la preocupación de toda iniciativa que demande inversión radica en aquellas que ordenan gasto, la jurisprudencia admite la posibilidad que a través de iniciativas de gasto público el Congreso pueda disponer la participación de la Nación en el desarrollo de funciones que son de exclusiva competencia de los entes territoriales cuando se presenta el supuesto de hecho regulado en el párrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, en

virtud del cual se pueden ordenar “apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales” y “partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales”.

Es por ello que en el entendido en que sean interpretadas como habilitaciones para que el ejecutivo lo incluya en el respectivo proyecto de ley de presupuesto, y no como órdenes impartidas por el Congreso para lograr su inclusión perentoria en el mismo, así: “La jurisprudencia constitucional ha rechazado por inconstitucionales las iniciativas provenientes del Congreso de la República que ordenan un gasto público, cuando quiera que el objetivo perseguido con la medida radica en imponerle al Gobierno la incorporación en el Presupuesto General de la Nación de partidas con destino a la financiación de proyectos y programas que son de competencia de los entes territoriales, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Distribución de Competencias. Esta doctrina constitucional ha sido decantada partiendo del análisis del principio de legalidad del gasto público que supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación, de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso en este sentido puede implicar una orden imperativa al Ejecutivo para que incluya determinado gasto en la ley anual de presupuesto, so pena de ser declarada inexecutable”.

Los congresistas tienen iniciativa para presentar proyectos de ley que decreten gasto público. Lo anterior no les permite modificar ni adicionar el presupuesto general de la nación, pues este tipo de leyes sirven de título para que luego, por iniciativa gubernamental, las partidas necesarias para atender estos gastos, sean incluidas en la ley anual de presupuesto, sin contrariar los principios de coordinación financiera y disciplina fiscal. Prima entonces el principio de libertad en la iniciativa legislativa del Congreso y por tanto, este puede dictar leyes que generen gasto público, siempre y cuando no ordenen apropiaciones presupuestales para arbitrar los recursos.<sup>4</sup>

En este orden de ideas, el citado proyecto de ley no conlleva a la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación, sino simplemente dota al Gobierno Nacional de una norma legal que servirá como parámetro para ser incluida en la Ley de Presupuesto Nacional al momento de atender estos gastos públicos, y adicionalmente cuenta con los avales tanto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

<sup>4</sup> Sentencia C-1339/01 - M.P. (E) Dr. RODRIGO UPRIMNY YEPES.

## 5. Concepto Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Se elevó consulta al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones el cual nos manifestó:

*“Este Ministerio considera que la iniciativa es de suma importancia, adicional a los aspectos contenidos en normas vigentes, por las siguientes razones:*

### **I. CONSIDERACIONES SOBRE LOS BENEFICIOS E IMPACTO DEL PROYECTO EN LA POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD VISUAL Y SU ACCESO A LAS TIC.**

**1. Dar cumplimiento a la normatividad nacional e internacional en materia de discapacidad para la población ciega y con baja visión.** Colombia es firmante de la Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad en donde los Estados partes se comprometen “a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad” a través de acciones afirmativas y efectivas en materia de investigación y desarrollo, tecnologías de la información y las comunicaciones adecuadas para personas con discapacidad, entre otros.

2. Realizar acciones afirmativas para que el Plan Vive Digital llegue a las personas con discapacidad. La licencia país permitirá que las principales iniciativas del Plan se adapten a las necesidades de esta población. En este orden de ideas, las escuelas públicas del país que tengan personas con discapacidad visual matriculadas y que hayan sido beneficiarias del Programa Computadores para educar, podrán ofrecer sus servicios a esta población. Las tecnologías de los Puntos Vive Digital del País contarán con un software que permitirá su acceso a la población ciega y con baja visión del país, dando cumplimiento a las disposiciones del artículo 16 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013. (...).

**3. Software lector de pantalla como única solución tecnológica para garantizar el acceso de la población con capacidad visual a las tecnologías de la información y las comunicaciones.** Frente a este punto el Ministerio precisa que la única solución que permite a una persona ciega o con baja visión acceder a un computador, a los principales programas y aplicaciones de trabajo (Office, Adobe, navegadores, etc.) y a los contenidos de internet, es un software lector de pantalla. (...).

**4. Las Tic como mecanismos efectivos de inclusión de la población con discapacidad visual.** El Ministerio de las Tic, adelantó un documento técnico, en el que se identifican acciones para la inclusión del enfoque diferencial en las iniciativas públicas enmarcadas por el Plan Vive Digital. Entre los resultados más relevantes se encuentra que si bien las ganancias económicas potenciales de la era digital son inmensas, existe el riesgo de que persista una “brecha digital” que excluya a esta población del acceso al conocimiento. Lo anterior se debe, principalmente, a barreras de entrada que impiden

una distribución equitativa de los beneficios de la era digital y del conocimiento es esta población. No obstante la problemática planteada, la población con discapacidad presenta algunos resultados sobresalientes en su capacidad de inclusión cuando las barreras se ven eliminadas a través de políticas públicas incluyentes. (...).

Sobre la viabilidad financiera y fiscal de la iniciativa y las “posibles erogaciones adicionales que esto generaría a la nación por valor de \$167.8 mil millones anuales y de \$1.6 billones en los próximos diez (10) años, recursos que no se encuentran contemplados ni el Marco de Gasto de Mediano Plazo ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo”. En este punto es importante mencionar que todas las iniciativas que emprenda MinTic se encuentran contempladas y orientadas por el Plan Vive Digital y sus principios; de tal forma que se propende por el logro de economías de escala que permitan masificar las Tic en la población colombiana. En este caso particular las personas con discapacidad visual como integrantes del componente de usuarios en el ecosistema digital. Con esto en mente, se iniciaron investigaciones para determinar la posibilidad de implementar estrategias que faciliten que poblaciones vulnerables y marginadas de la sociedad, tengan acceso a los beneficios de la era digital como factores que facilitan el logro de su autonomía sin comprometer las finanzas públicas del Ministerio y de la Nación.

Luego de varios ejercicios nacionales y locales con la población ciega y baja visión del país, se identificó que en el mercado existe la posibilidad de adquirir una licencia país de un software propietario lector de pantalla, que permitiría masificar estas tecnologías dentro de la población, logrando las economías de escala propuestas por el Plan Vive Digital. La adquisición de esta modalidad de licencia permitiría acceder a los beneficios de esta herramienta sin costo alguno, con las siguientes características:

- Descarga ilimitada durante 4 años del proyecto, sin costo adicional.
- Posibilidad de descarga en línea directamente por el usuario final.
- Registro y control de la descarga.
- Actualizaciones permanentes durante los 4 años del proyecto, sin costo adicional.
- Soporte permanente al usuario final durante los cuatro años del proyecto sin costo adicional.

### **II. CONSIDERACIONES PRESUPUESTALES Y SOBRE EL IMPACTO FISCAL DEL PROYECTO DE LEY**

Para ello, se realizaron estudios de mercadeo que arrojaron que en promedio el valor de este tipo de licencia es **\$5.300 millones**. Las economías de escala son evidentes de acuerdo con lo siguiente:

a) Para dar cumplimiento al numeral 8, del artículo 16 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013, esto es que los “tecnocentros” cuenten con software

especializado, se requerirían \$2.000 millones para los 800 Puntos Vive Digital, tomando un valor estimado por licencia de \$2.500.000 para un solo computador;

b) Para que el programa Computadores para Educar sea incluyente de acuerdo a la normatividad, debe instalarse al menos una licencia en las 30 mil escuelas públicas beneficiadas, y en las cerca de 13.000 bibliotecas públicas del país;

c) Según las cifras del DANE existen alrededor de 1.300.000 personas con algún tipo de discapacidad visual en Colombia, para quienes acceder a esta herramienta les implicaría adquirir una licencia unitaria por el valor descrito, lo que en términos nacionales implicaría una inversión que verdaderamente afectaría las finanzas públicas.

Ahora bien, tomando únicamente la cifra de beneficiarios que aporta el Ministerio de Hacienda en su concepto, esto es 17.736 personas con limitación visual que actualmente acceden a internet, cada licencia saldría a un valor de \$298 cifra muy inferior al valor que tiene una licencia individual de este software en el mercado. Por el contrario, en este ejercicio, el proyecto le estaría ahorrando al país aproximadamente \$39 mil millones, si se tiene en cuenta únicamente aquellas personas ciegas que tienen acceso a internet como beneficiarias directas e inmediatas del mismo.

Con base en lo anterior, la inversión pública en este caso garantiza un modelo eficiente de economía de escala, capaz de romper con las barreras económicas para el acceso a las TIC, a la Información y al conocimiento de las personas con discapacidad visual.

En este orden de ideas, el concepto emitido por el Ministerio de Hacienda al evaluar el impacto fiscal del proyecto de ley no contempló la solución descrita al igual que los cálculos realizados. Por el contrario, la iniciativa puede traducirse en una solución a favor de las finanzas públicas, toda vez que: i) permiten cumplir la normatividad con un menor costo; ii) tienen en cuenta políticas para prevenir un posible daño antijurídico como consecuencia de eventuales acciones judiciales para solicitar el cumplimiento de esta normatividad; iii) permite que otras iniciativas de MinTic y otras entidades se adapten a las necesidades de esta población, sin gastos elevados.

Con base en los argumentos expuestos el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en sus ejercicios de planeación presupuestal ya había tomado la decisión de hacer esta inversión, que se complementa de manera armónica y necesaria con otras obligaciones incluidas en el proyecto de ley, las cuales permiten garantizar y ampliar el impacto de la estrategia, principalmente las siguientes:

a) La obligación de que sea instalada en los cafés internet y en las aulas de tecnología de instituciones públicas y prestadoras de servicios;

b) El apoyo de los entes territoriales, responsables de las políticas regionales de inclusión, de distribuir y capacitar a la población beneficiaria en el uso de la herramienta. Es importante aclarar acá que la inclusión de estas personas tiene impacto en otros indicadores de políticas públicas frente a esta población, como escolarización, empleo, acceso a las herramientas de gobierno en línea y a las actividades de ciencia y tecnología, entre otros;

c) Por último, los \$5.300 millones que cuesta la adquisición de una licencia país de software propietario se encuentran en el marco de gasto de mediano plazo del Ministerio y se pretenden ejecutar en las vigencias 2013 y 2014 así:

Entidad	Tipo de recurso	2013	2014	Total
Alta Consejería Tic de Bogotá	Por definir	\$400	\$0	\$400
MinTic	Inversión	\$4.500	\$2.200	\$6.700
Total		\$4.900	\$2.200	\$7.100

La diferencia con el valor de la licencia país, esto es \$1.800 millones, se destinarán a capacitación de la población con discapacidad visual en la herramienta, cuyo precio por persona, para una formación de 30 horas, es de \$525.000 y a la evaluación de resultado del proyecto.

### Proposición

En virtud de lo anteriormente expuesto, solicitamos a la plenaria de la honorable Cámara de Representantes, aprobar en segundo debate el **Proyecto de ley número 264 de 2013 Cámara, 138 de 2012 Senado**, por la cual se garantiza a las personas ciegas y con baja visión, el acceso a la información, a las comunicaciones, al conocimiento y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones, y el texto propuesto para segundo debate el cual fue aprobado en primer debate en la sesión del día 13 de agosto de 2013 en la Comisión Sexta.

De los honorables Representantes,

John Jairo Roldán Avendaño, Coordinador Ponente; Didier Alberto Tavera Amado, Diego Alberto Naranjo Escobar, Ponentes.

### PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 264 DE 2013 CÁMARA, 138 DE 2012 SENADO

por la cual se garantiza a las personas ciegas y con baja visión, el acceso a la información, a las comunicaciones, al conocimiento y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Aiciónese un artículo nuevo, el cual será artículo 9° y quedará así:

**Artículo 9°. Accesibilidad y usabilidad.** Todas las páginas web de las entidades públicas o de los particulares que presten funciones públicas deberán cumplir con las normas técnicas y directrices de accesibilidad y usabilidad que dicte el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

El artículo 9° se renumera pasando a ser el artículo 10, quedando igual.

El artículo 10 se renumera pasando a ser el artículo 11, quedando igual.

El artículo 11 se renumera pasando a ser el artículo 12, quedando igual.

El artículo 12 se renumera pasando a ser el artículo 13, quedando igual.

El artículo 13 se renumera pasando a ser el artículo 14, quedando igual.

El artículo 14 se renumera pasando a ser el artículo 15, quedando igual.

*John Jairo Roldán Avendaño*, Coordinador Ponente; *Dídier Alberto Tavera Amado*, *Diego Alberto Naranjo Escobar*, Ponentes.

## **TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 264 DE 2013 CÁMARA, 138 DE 2012 SENADO**

*por la cual se garantiza a las personas ciegas y con baja visión, el acceso a la información, a las comunicaciones, al conocimiento y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

### **CAPÍTULO I**

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es garantizar el acceso autónomo e independiente de las personas ciegas y con baja visión, a la información, a las comunicaciones, al conocimiento, y a las tecnologías de la información y las comunicaciones, para hacer efectiva su inclusión y plena participación en la sociedad.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley se tienen las siguientes definiciones:

**Ceguera:** la ausencia de percepción de luz por ambos ojos.

**Baja visión.** La persona con una incapacidad de la función visual aún después de tratamiento y/o corrección refractiva común con agudeza visual en el mejor ojo, de 6/18 a percepción de luz (PL), o campo visual menor de 10° desde el punto de fijación, pero que use o sea potencialmente capaz de usar la visión para planificación y ejecución de tareas. Para considerar a una persona con baja visión se requiere que la alteración visual que presente sea bilateral e irreversible y que exista una visión residual que pueda ser cuantificada.

**Software lector de pantalla.** Tipo de software que captura la información de los sistemas operativos y de las aplicaciones, con el fin de brindar información que oriente de manera sonora o táctil a usuarios ciegos en el uso de las alternativas que proveen los computadores.

**Tiflotecnología:** Es el conjunto de teorías y de técnicas que permiten en el aprovechamiento práctico de los conocimientos tecnológicos aplicados a personas ciegas y con baja visión.

**Magnificadores de pantalla:** Programa para la accesibilidad que permiten ampliar los caracteres y configurar los colores dependiendo de la necesidad que posea el usuario.

Artículo 3°. *Principios.* Los principios que inspiran la presente ley, se fundamentan en los artículos 3° y 9° de la Ley 1346 de 2009 la cual adoptó la

Convención sobre Derechos de las personas con discapacidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.

Artículo 4°. *Concordancia normativa.* La presente ley se promulga en concordancia con los pactos, convenios y convenciones internacionales sobre derechos humanos relativos a las Personas con Discapacidad, aprobados y ratificados por Colombia.

En ningún caso, por implementación de esta norma, podrán restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos a las personas ciegas y con baja visión, en la legislación o en los pactos, convenios y convenciones internacionales ratificados.

### **CAPÍTULO II**

#### **Obligaciones del Estado**

Artículo 5°. El Gobierno Nacional establecerá las políticas que garanticen el acceso autónomo e independiente de las personas ciegas y con baja visión a la información, a las comunicaciones, al conocimiento, al trabajo, a la educación y a las tecnologías de la información y las comunicaciones, en concordancia con la Ley 1346 de 2009.

Artículo 6°. *Software lector de pantalla.* El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o quien haga sus veces, adquirirá la tiflotecnología necesaria, como un software lector de pantalla y magnificadores de pantalla para garantizar el acceso, uso y apropiación de las tecnologías de la información y las comunicaciones a las personas ciegas y con baja visión como mecanismo para contribuir en el logro de su autonomía e independencia.

Artículo 7°. *Implementación del software.* Las entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o quien haga sus veces, dispondrá los mecanismos necesarios para la instalación del software lector de pantalla y magnificadores de pantalla en sus dependencias, establecimientos educativos públicos, instituciones de educación superior pública, bibliotecas públicas, centros culturales, aeropuertos y terminales de transporte, establecimientos carcelarios, Empresas Sociales del Estado y las demás entidades públicas o privadas que presten servicios públicos o ejerzan función pública en su jurisdicción. Esta implementación se hará de manera progresiva y gradual según la disponibilidad presupuestal.

Parágrafo. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones deberá coordinar la implementación y puesta en marcha, la capacitación a la población y a los servidores públicos en el uso y manejo de la licencia del software lector de pantalla para su masificación con los entes territoriales y entidades públicas.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones apropiará los recursos técnicos y financieros para tal fin.

Artículo 8°. Una vez adquirida la licencia país por parte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para el software lector de pantalla y magnificadores de pantalla, todo establecimiento abierto al público que preste servicios de Internet o café Internet deberá instalarlo en al menos una terminal.

Artículo 9°. *Accesibilidad y usabilidad.* Todas las páginas web de las entidades públicas o de los particulares que presten funciones públicas deberán cumplir con las normas técnicas y directrices de accesibilidad y usabilidad que dicte el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Artículo 10. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones deberá incluir dentro de su presupuesto anual, un rubro presupuestal para garantizar los recursos para la capacitación en la instalación del software lector de pantalla.

Artículo 11. *Participación.* El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o quien haga sus veces, las entidades públicas y los entes territoriales promoverán la participación de las personas ciegas, con baja visión y sus organizaciones, en la formulación y seguimiento de las políticas públicas, planes de desarrollo, programas y proyectos del sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Artículo 12. *Limitaciones y excepciones a los Derechos de Autor.* Para garantizar la autonomía y la independencia de las personas ciegas y con baja visión en el ejercicio de sus derechos a la información, las comunicaciones y el conocimiento, las obras literarias, científicas, artísticas, audiovisuales, producidas en cualquier formato, medio o procedimiento, podrán ser reproducidas, distribuidas, comunicadas, traducidas, adaptadas, arregladas o transformadas en braille y en los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas ciegas y con baja visión, sin autorización de sus autores ni pago de los Derechos de Autor, siempre y cuando la reproducción, distribución, comunicación, traducción, adaptación, transformación o el arreglo, sean hechos sin fines de lucro y cumpliendo la obligación de mencionar el nombre del autor y el título de las obras así utilizadas.

No se aplicará la exención de pago de los Derechos de Autor, en la reproducción y distribución de obras que se hubieren editado originalmente en sistemas especiales para personas ciegas y con baja visión y que se hallen comercialmente disponibles.

Artículo 13. *Reglamentación.* Para la reglamentación de la presente ley el Gobierno Nacional promoverá la participación de las personas ciegas, con baja visión y sus organizaciones.

Artículo 14. *Operaciones Presupuestales.* El Gobierno Nacional realizará las operaciones presupuestales necesarias para el cabal cumplimiento y sostenimiento a largo plazo de lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 15. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación.

*John Jairo Roldán Avendaño*, Coordinador Ponente; *Dídier Alberto Tavera Amado*, *Diego Alberto Naranjo Escobar*, Ponentes.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

COMISIÓN SEXTA

CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE**

Bogotá, D. C., 18 de septiembre de 2013

Autorizo la publicación del presente informe de ponencia para segundo debate, el pliego de modificaciones, el texto que se propone para segundo debate y el texto aprobado en primer debate del **Proyecto de ley número 264 de 2013 Cámara, 138 de 2012 Senado**, por la cual se garantiza a las personas ciegas y con baja visión, el acceso a la información, a las comunicaciones, al conocimiento y a las tecnologías de la información y las comunicaciones.

La ponencia fue firmada por los honorables Representantes *John Jairo Roldán Avendaño*, (Coordinador Ponente); *Diego Alberto Naranjo Escobar* y *Dídier Alberto Tavera Amado*.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6-174 del 18 de septiembre de 2013, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

El Secretario General Comisión Sexta Constitucional Permanente,

*Fernel Enrique Díaz Quintero.*

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN SESION DEL DÍA 20 DE AGOSTO DE 2013 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 264 DE 2013 CÁMARA, 138 DE 2012 SENADO**

*por la cual se garantiza a las personas ciegas y con baja visión, el acceso a la información, a las comunicaciones, al conocimiento y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es garantizar el acceso autónomo e independiente de las personas ciegas y con baja visión, a la información, a las comunicaciones, al conocimiento, y a las tecnologías de la información y las comunicaciones, para hacer efectiva su inclusión y plena participación en la sociedad.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley se tienen las siguientes definiciones:

**Ceguera:** la ausencia de percepción de luz por ambos ojos.

**Baja visión:** La persona con una incapacidad de la función visual aún después de tratamiento y/o corrección refractiva común con agudeza vi-

sual en el mejor ojo, de 6/18 a percepción de luz (PL), o campo visual menor de 10° desde el punto de fijación, pero que use o sea potencialmente capaz de usar la visión para planificación y ejecución de tareas. Para considerar a una persona con baja visión se requiere que la alteración visual que presente sea bilateral e irreversible y que exista una visión residual que pueda ser cuantificada.

**Software lector de pantalla:** Tipo de software que captura la información de los sistemas operativos y de las aplicaciones, con el fin de brindar información que oriente de manera sonora o táctil a usuarios ciegos en el uso de las alternativas que proveen los computadores.

**Tiflotecnología:** Es el conjunto de teorías y de técnicas que permiten en el aprovechamiento práctico de los conocimientos tecnológicos aplicados a personas ciegas o con baja visión.

**Magnificadores de pantalla:** Programa para la accesibilidad que permiten ampliar los caracteres y configurar los colores dependiendo de la necesidad que posea el usuario.

Artículo 3°. *Principios.* Los principios que inspiran la presente ley, se fundamentan en los artículos 3° y 9° de la Ley 1346 de 2009 la cual adoptó la Convención sobre Derechos de las personas con discapacidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.

Artículo 4°. *Concordancia normativa.* La presente ley se promulga en concordancia con los pactos, convenios y convenciones internacionales sobre derechos humanos relativos a las Personas con Discapacidad, aprobados y ratificados por Colombia.

En ningún caso, por implementación de esta norma, podrán restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos a las personas ciegas y con baja visión, en la legislación o en los pactos, convenios y convenciones internacionales ratificados.

## CAPÍTULO II

### Obligaciones del Estado

Artículo 5°. El Gobierno Nacional establecerá las políticas que garanticen el acceso autónomo e independiente de las personas ciegas y con baja visión a la información, a las comunicaciones, al conocimiento, al trabajo, a la educación y a las tecnologías de la información y las comunicaciones, en concordancia con la Ley 1346 de 2009.

Artículo 6°. *Software lector de pantalla.* El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o quien haga sus veces, adquirirá la tiflotecnología necesaria, como un software lector de pantalla y magnificadores de pantalla para garantizar el acceso, uso y apropiación de las tecnologías de la información y las comunicaciones a las personas ciegas y con baja visión como mecanismo para contribuir en el logro de su autonomía e independencia.

Artículo 7°. *Implementación del software.* Las entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o quien haga sus veces, dispo-

drá los mecanismos necesarios para la instalación del software lector de pantalla y magnificadores de pantalla en sus dependencias, establecimientos educativos públicos, instituciones de educación superior pública, bibliotecas públicas, centros culturales, aeropuertos y terminales de transporte, establecimientos carcelarios, Empresas Sociales del Estado y las demás entidades públicas o privadas que presten servicios públicos o ejerzan función pública en su jurisdicción. Esta implementación se hará de manera progresiva y gradual según la disponibilidad presupuestal.

Parágrafo. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones deberá coordinar la implementación y puesta en marcha la capacitación a la población y a los servidores públicos en el uso y manejo de la licencia del software lector de pantalla para su masificación con los entes territoriales y entidades públicas.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones apropiará los recursos técnicos y financieros para tal fin.

Artículo 8°. Una vez adquirida la licencia país por parte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para el software lector de pantalla y magnificadores de pantalla, todo establecimiento abierto al público que preste servicios de Internet o café Internet deberá instalarlo en al menos una terminal.

Artículo 9°. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones deberá incluir dentro de su presupuesto anual, un rubro presupuestal para garantizar los recursos para la capacitación en la instalación del software lector de pantalla.

Artículo 10. *Participación.* El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o quien haga sus veces, las entidades públicas y los entes territoriales promoverán la participación de las personas ciegas, con baja visión y sus organizaciones, en la formulación y seguimiento de las políticas públicas, planes de desarrollo, programas y proyectos del sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Artículo 11. *Limitaciones y excepciones a los Derechos de Autor.* Para garantizar la autonomía y la independencia de las personas ciegas y con baja visión en el ejercicio de sus derechos a la información, las comunicaciones y el conocimiento, las obras literarias, científicas, artísticas, audiovisuales, producidas en cualquier formato, medio o procedimiento, podrán ser reproducidas, distribuidas, comunicadas, traducidas, adaptadas, arregladas o transformadas en braille y en los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas ciegas y con baja visión, sin autorización de sus autores ni pago de los Derechos de Autor, siempre y cuando la reproducción, distribución, comunicación, traducción, adaptación, transformación o el arreglo, sean hechos sin fines de lucro y cumpliendo la obligación de mencionar el nombre del autor y el título de las obras así utilizadas.

No se aplicará la exención de pago de los Derechos de Autor, en la reproducción y distribución

de obras que se hubieren editado originalmente en sistemas especiales para personas ciegas y con baja visión y que se hallen comercialmente disponibles.

Artículo 12. *Reglamentación.* Para la reglamentación de la presente ley el Gobierno Nacional promoverá la participación de las personas ciegas, con baja visión y sus organizaciones.

Artículo 13. *Operaciones Presupuestales.* El Gobierno Nacional realizará las operaciones presupuestales necesarias para el cabal cumplimiento y sostenimiento a largo plazo de lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 14. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación.

**En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de ley número 264 de 2013 Cámara, 138 de 2012 Senado, por la cual se garantiza a las personas ciegas y con baja visión, el acceso a la información, a las comunicaciones, al conocimiento y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones. La discusión y aprobación de este proyecto de ley consta en el Acta número 092 del veinte (20) de agosto de 2013.**

El Secretario General Comisión Sexta Constitucional Permanente,

*Fernel Enrique Díaz Quintero.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 750 - Viernes, 20 de septiembre de 2013

**CAMARA DE REPRESENTANTES**

**PROYECTO DE LEY**

**Págs.**

Proyecto de ley número 098 de 2013 Cámara, por medio de la cual se adiciona un artículo al Estatuto Tributario Nacional ..... 1

Proyecto de ley número 099 de 2013 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 10 de 1961, la Ley 685 de 2001 y se dictan otras disposiciones. .... 6

**PONENCIAS**

Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto a la plenaria, texto aprobado en la sesión de la Comisión Quinta al Proyecto de ley 051 de 2012 Cámara, por medio de la cual se declara como patrimonio genético nacional las razas bovinas criollas y colombianas puras, se adiciona un parágrafo a la Ley 89 de 1993 y se dictan otras disposiciones ..... 15

Ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta al Proyecto de ley número 264 de 2013 Cámara, 138 de 2012 Senado, por la cual se garantiza a las personas ciegas y con baja visión, el acceso a la información, a las comunicaciones, al conocimiento y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones ..... 21