



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIV - Nº 315

Bogotá, D. C., viernes 3 de junio de 2005

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariosenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
EN SENADO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
20 DE 2005 SENADO, 324 DE 2005 CAMARA**

*por el cual se modifica el artículo 176
de la Constitución Política.*

Doctor

MAURICIO PIMIENTO BARRERA

Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente

Honorable Senado de la República

La Ciudad.

Respetado señor Presidente:

Dando cumplimiento a la Ley 5ª de 1992, y por encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de esta Comisión, paso rendir ponencia para primer debate en Senado al Proyecto de Acto Legislativo 20 de 2005 Senado, 324 de 2005 Cámara, *por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política* en los siguientes términos:

• **Antecedentes**

El presente proyecto de ley fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los honorables Representantes a la Cámara *Gina Parody, Jesús Ignacio García, Germán Varón Cotrino, Dixon Tapasco, Nancy Patricia Gutiérrez, Roberto Camacho, Alonso Acosta Osio, Armando Benedetti, Adalberto Jaimes Ochoa, Oscar Arboleda, William Vélez, Joaquín Vives y Eduardo Enríquez Maya*, y los honorables Senadores *Ciro Ramírez, Claudia Blum, José Renán Trujillo* y otros.

Por tratarse de un acto legislativo, la presente iniciativa fue enviada a la Comisión Primera, en donde fueron designados ponentes los honorables Representantes *Jaime Alejandro Amín Hernández, Oscar Fernando Bravo, Adalberto Enrique Jaimes Ochoa y Luis Fernando Velasco Chávez*, este último como Ponente Coordinador.

Los ponentes rindieron informes de ponencia favorable para primer y segundo, sin modificaciones al articulado.

Surtido el respectivo trámite en la Cámara de Representantes, el proyecto fue enviado a la Presidencia del Senado de la República,

que a su vez lo remitió a la pertinente Comisión Primera, cuya mesa directiva designó al suscrito como ponente de este proyecto.

• **Consideraciones del ponente**

Contenido del proyecto¹

El Proyecto de Acto Legislativo 20 de 2005 Senado modifica el artículo 176 de la Constitución Política Nacional y pretende fijar un número determinado en la composición de la Cámara de Representantes. Actualmente, la composición de esta Corporación se da mediante la elección de “dos Representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil”. Con la redacción de la citada norma se entiende que la composición de la Cámara de Representantes puede variar según el número de personas que habitan en cada circunscripción territorial por lo tanto, dicha composición sería una variable que dependería siempre del Censo poblacional. Por lo anterior, el número de integrantes de este cuerpo legislativo podría llegar a ser de más de 220 integrantes, según los cálculos y proyecciones del DANE, si el Censo se realizara en el 2006.

El artículo 1º del Proyecto de Acto Legislativo 20 de 2005 Senado pretende fijar un número determinado para la Composición de la Cámara de Representantes. Logrando así, que dicha corporación tenga la misma característica del Senado de la República, es decir que el artículo 176 de la Constitución establecería el número exacto de curules en la Cámara, y especificaría el número exacto de representantes de cada uno de los departamentos del país, incluyendo a Bogotá, de la siguiente manera:

La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y especiales.

Para la elección de Representantes a la Cámara cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá, conformarán una circunscripción territorial.

¹ Tomado de los informes de ponencia para primer y segundo debate en la Cámara de Representantes.

La Cámara de Representantes estará integrada por 166 representantes. Los departamentos y el Distrito Capital de Bogotá elegirán 161 miembros de la siguiente manera:

Entidad territorial	Número de curules
Amazonas	2
Antioquia	17
Arauca	2
Atlántico	7
Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	2
Bogotá, D. C.	18
Bolívar	6
Boyacá	6
Caldas	5
Caquetá	2
Casanare	2
Cauca	4
Cesar	4
Córdoba	5
Cundinamarca	7
Chocó	2
Guainía	2
Guaviare	2
Huila	4
La Guajira	2
Magdalena	5
Meta	3
Nariño	5
Norte de Santander	5
Putumayo	2
Quindío	3
Risaralda	4
Santander	7
Sucre	3
Tolima	6
Valle del Cauca	13
Vaupés	2
Vichada	2

El artículo 2° del proyecto establece la vigencia del acto legislativo, consagrando que regirá a partir de las siguientes elecciones para el Congreso de la República.

Conveniencia del proyecto².

Expresan los autores de la iniciativa que en la Cámara de Representantes se prevé en los próximos años un significativo crecimiento en su integración cuando se apliquen las cifras reales de población que tiene el país, lo que conllevaría a consecuencias indeseables sobre la representatividad de los departamentos menos poblados, sobre el funcionamiento de la Corporación y sobre las finanzas nacionales.

Efectivamente, el tema del crecimiento de los miembros de la Cámara de Representantes cobra especial vigencia ante el anuncio del Gobierno de realizar en el presente año el Censo Nacional de Población; teniendo en cuenta que el Consejo Nacional de Política

Económica y Social, Conpes, abrió paso el 1° de marzo de 2004 a la realización del Censo Nacional de Población en el presente año.

Si se aprueba legalmente el Censo con la población real de Colombia correspondiente al año 2005, la población base para el cálculo de la integración de la Cámara se incrementará significativamente, elevando el número de Representantes a la Cámara, según la exposición de motivos, a 225 miembros.

Este crecimiento en el número de integrantes de la Cámara de Representantes significaría sin duda un aumento importante en el gasto del Congreso, lo que impactará las finanzas del Estado. El país vive un período de escasez fiscal, en el que se proyecta la necesidad de reducir el costo estructural de funcionamiento del Estado, a priorizar y focalizar mejor el gasto público, como una de las múltiples estrategias que permitan en el largo plazo garantizar la sostenibilidad de las finanzas sin sacrificar la inversión.

Acorde con esta filosofía, la iniciativa de reforma constitucional propone la congelación del número de miembros de la Cámara de Representantes.

Proposición

Por lo anterior, solicitamos a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate, en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 20 de 2005 Senado 324 de 2005 Cámara, *por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia*, al texto aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes.

Cordialmente,

De los señores Congresistas,

Rafael Pardo Rueda,
Senador de la República, Ponente.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 243 DE 2005
SENADO, 373 DE 2005 CAMARA**

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de Complementación Económica suscrito entre los Gobiernos de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, Estados Partes del Mercosur y los Gobiernos de la República de Colombia, de la República del Ecuador y de la República Bolivariana de Venezuela, países miembros de la Comunidad Andina” y el “Primer Protocolo Adicional-régimen de solución de Controversias”, suscritos en Montevideo, Uruguay, a los dieciocho (18) días del mes de octubre de dos mil cuatro (2004).

Consideraciones generales

Es claro para el grupo de ponentes que, tal y como insiste el Ejecutivo en el informe que acompaña el proyecto, corresponde al Congreso de la República, en ejercicio de su facultad constitucional de aprobar o improbar los tratados internacionales, determinar si el Acuerdo CAN-Mercosur responde efectivamente a las aspiraciones e intereses nacionales. Pese al poco tiempo que se dispuso para la discusión y elaboración de los análisis pertinentes, el decidido esfuerzo de los legisladores es prueba de su compromiso con la valoración responsable de esta iniciativa.

El apoyo amplio de los sectores productivos –expresado por los dirigentes gremiales tanto en los foros realizados por las Comisiones Segundas de la Cámara de Representantes y el Senado de la

² Ibidem.

República, así como en el seno de la Comisión Mixta de Comercio Exterior— ha permitido develar las oportunidades que ofrece para el país este acuerdo. Aun así, creemos importante insistir en la necesidad de buscar, para futuros acuerdos, que la participación en la discusión y el debate de este tipo de iniciativas se extienda a un conjunto más amplio y diverso de expresiones ciudadanas, tal y como lo establece el mandato consignado en el Plan Nacional de Desarrollo.

Estamos frente a un acuerdo de primera generación, con el que se pretende crear un área de libre comercio de bienes entre los socios, que se comprometen por lo tanto a eliminar determinadas tarifas y medidas fronterizas. Un acuerdo que no contempla el establecimiento de disciplinas en materias como los servicios, la propiedad intelectual, las inversiones, las compras del Estado, etc., que sí se encuentran comprendidas en tratados de segunda generación suscritos por Colombia, como aquel que da forma a la Comunidad Andina o al G-3. Ejemplos de estos tratados “de segunda generación”, muchísimo más ambiciosos, son también el TLC que Colombia negocia con Estados Unidos o el Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA.

Para algunos analistas, se trataría de un acuerdo en el que se materializan los objetivos del viejo regionalismo. Otros, sin embargo, estiman que la coyuntura en la que se producen las negociaciones y los **objetivos** estratégicos perseguidos por los negociadores nos permite reconocer en el acuerdo las aspiraciones inherentes al nuevo regionalismo, o regionalismo abierto, si atendemos a la definición de la CEPAL.

Un acuerdo como este será siempre una apuesta que ha de ser monitoreada en el futuro. Si bien fue el resultado de una “negociación proteccionista”, persigue objetivos de clara importancia para el país y profundiza, pese a centrarse en un universo limitado de bienes, la apertura de mercados en la que hemos avanzado de manera unilateral y en los escenarios de concertación multilateral. Es pues parte de un proceso de cambio de mayor envergadura.

Cabe recordar que el continente ha experimentado un proceso de apertura significativo desde hace dos décadas, que se aprecia claramente en la reducción de los aranceles promedio, que pasaron de más del 40% a mediados de los 80 a alrededor del 10% en el 2000, al mismo tiempo, los aranceles máximos cayeron de un promedio de más de 80% a 40% y se redujo significativamente la dispersión arancelaria. Este proceso de liberalización estimuló un crecimiento significativo del comercio subregional, así como del comercio extrarregional. Para América Latina, sin embargo, según el Banco Interamericano de Desarrollo, la apertura global de las economías representó un crecimiento sensiblemente mayor de las importaciones que de las exportaciones (12 y 9,7% respectivamente).

De hecho, en el marco de un proceso de liberalización de largo aliento, sorprende un poco descubrir la vehemencia con la que el ejecutivo insiste en que con este acuerdo se “cierra el ciclo de suscripción de acuerdos de libre comercio con las naciones suramericanas”. Y sorprende aún más cuando se constata el carácter conservador de la negociación y la naturaleza provisional de algunas de las áreas más sensibles del acuerdo, donde con seguridad habremos de profundizar en un futuro próximo.

La creación de esta área de libre comercio deberá ofrecer estabilidad y garantías para que las empresas colombianas desarrollen experiencia exportadora a mercados poco explorados, así como permitarnos diversificar y superar restricciones estructurales de nuestra oferta exportable. De hecho, se esperaría que un acuerdo como este nos permitiera potenciar el comercio de manufacturas de mayor valor agregado en tanto el mercado regional tiende a estar

más concentrado en este tipo de bienes que los mercados suprarregionales.

La experiencia sugiere interesantes oportunidades en el comercio intraindustrial, es decir, aquel de productos similares dentro del mismo sector. Este ha sido uno de los campos en el que con mayor claridad se ha evidenciado un impacto positivo de los procesos de integración en el continente, como bien lo revelan los datos disponibles para el caso de la Comunidad Andina, el Mercosur, Caricom y el Mercado Común Centroamericano.

El acuerdo también apuntaría a generar condiciones que permitan al país atraer los flujos de inversión que el sector productivo requiere. La finalización de las negociaciones del acuerdo bilateral con los Estados Unidos aparece en perspectiva como una oportunidad valiosa que podría estimular la llegada de IED de los países de mayor desarrollo relativo que hacen parte del Mercosur. Al respecto, además, la negociación con países industrializados suele verse como una herramienta que permite reducir la prima de riesgos y por esta vía alentar a los inversionistas extranjeros.

Si bien en cuanto a la existencia de una correlación positiva entre apertura comercial y la transformación significativa de los flujos de inversión existen, en la literatura especializada, conclusiones disímiles, es claro que esta es una de las apuestas que hace el acuerdo. Más allá de la revisión de casos exitosos circunscritos a condiciones irrepetibles o la por momentos sobrevalorada experiencia de la ola privatizadora de los noventa, cabe proceder con la cautela que aconsejan los organismos multilaterales. Recientemente, tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo han advertido sobre el riesgo de que la prosecución de este objetivo intensifique una competencia agresiva en materia de incentivos para la ubicación de IED que se traduzca en una distribución inequitativa de beneficios en favor de las firmas extranjeras.

Por otro lado, el aprovechamiento de las economías de escala, sumado a las posibilidades en materia de diversificación de la oferta exportable y atracción de inversión extranjera directa deberían redundar, con el paso del tiempo, en aumentos en la productividad y la competitividad de nuestros sectores exportadores. El riesgo que corremos, sin embargo, radica en la eventual generación de un comercio de bienes que solo sean competitivos en el mercado regional, debido a las preferencias, con lo que la ganancia en materia de competitividad sería muy pobre y el país se haría vulnerable a las crisis experimentadas por nuestros socios suramericanos.

Cabe anotar que con el acuerdo también se pretende dar forma a una herramienta geopolítica que fortalezca nuestra capacidad de negociación y estimule el desarrollo de estrategias de cooperación económica regional de mayor alcance. Si bien en este campo la experiencia previa de la Comunidad Andina y del Mercosur generan serias dudas sobre la eventual utilidad geopolítica del acuerdo —en virtud de la tendencia de sus miembros a actuar unilateralmente— es claro que es otra de las dimensiones a partir de las que evaluamos la utilidad de este instrumento.

Ahora bien, el acuerdo enfrenta **retos** importantes. Es lugar común en la literatura especializada el reconocer que la liberalización unilateral y la ronda Uruguay eliminaron la mayoría de las restricciones cuantitativas para el comercio entre los países latinoamericanos. Sin embargo, el comercio en la región sigue y seguirá enfrentando significativas barreras no arancelarias tales como normas técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias, procedimientos aduaneros demasiado dispendiosos o reglas de origen demasiado restrictivas. Y lamentablemente es allí donde se juegan hoy en día las oportunidades reales de acceso que tengan nuestros productos como resultado de este acuerdo.

La experiencia sugiere que el mantenimiento de cargas administrativas excesivas en las fronteras ha erosionado la credibilidad y los beneficios obtenidos en experiencias previas de negociación. En cuanto a las normas técnicas, el país deberá seguir atento a la implementación que hagan nuestros socios, especialmente en el campo farmacéutico, de aquellas normas contempladas en su legislación interna. Si bien el articulado nos permitiría protegernos de eventuales prácticas restrictivas, es claro que el acuerdo evita profundizar en el desarrollo de instrumentos de mayor alcance en esta materia. Se trata de un asunto de suma importancia, más aun cuando la experiencia del Mercosur ha dejado en claro que las normas técnicas constituyen serias barreras de acceso en el intercambio comercial de sus socios.

En materia de medidas sanitarias y fitosanitarias, sin embargo, apenas se establecen plazos para avanzar en el futuro, en eventuales procesos de armonización de las normas internas. Pareciera que uno de los grandes interrogantes que se ciernen sobre los procesos de integración en el continente tiene que ver con la posibilidad de dar forma a agencias supranacionales con los recursos y la capacidad para certificar normas técnicas. Sin duda, una cuestión muy distante de los interrogantes que motivan esta exposición.

La negociación de reglas de origen es sin duda uno de los aspectos más delicados de cualquier instrumento internacional contemporáneo. Como lo destacan distintos estudios, reglas restrictivas constituyen un verdadero “proteccionismo oculto”, pudiendo, además, promover asignaciones subóptimas de recursos al inducir el tránsito de insumos no regionales de menor valor a insumos regionales de alto costo como contraprestación por la posibilidad de disfrutar de condiciones preferenciales de acceso.

Vale la pena destacar también algunos **desarrollos normativos** que consideramos valiosos en el articulado del acuerdo. Es importante, en primer lugar, reconocer la importancia del marco ALADI para el reconocimiento de las asimetrías en el nivel de desarrollo de los países que lo suscriben. El establecimiento de plazos más largos y umbrales diferenciados para el cumplimiento de ciertas obligaciones, así como la posibilidad de derogaciones de tiempo limitado, ofrecen ciertas garantías que, aunadas al régimen de salvaguardias, facilitan el tránsito del proyecto.

Las restricciones fiscales y el talante conservador del acuerdo quizá justifiquen el tipo de disposiciones establecidas para el tratamiento de las asimetrías. De hecho, en el acuerdo se reconocen procedimientos similares a los que ya han sido utilizados en Mercosur. Aun así, vale la pena destacar la importancia que tendría el haber logrado consolidar mecanismos de asistencia técnica orientados a remover los obstáculos al cumplimiento o la profundización de las obligaciones o las ventajas de lo pactado.

Este mecanismo, poco utilizado en la integración regional, resulta importante para avanzar en el perfeccionamiento de esfuerzos de integración de más largo aliento con nuestros vecinos de mayor desarrollo y sin duda puede arrojar resultados prometedores en campos como los de transferencia tecnológica, la educación o el aprovechamiento de nuestra diversidad. Cuestión que cobra aún más importancia al constatar que negociamos con la primera potencia subregional.

El establecimiento de un innovador mecanismo de compensación comercial transitoria frente a eventuales reajustes en la tasa de cambio de nuestros socios –la salvaguardia cambiaria– resulta igualmente un logro notable del proceso de negociación. En igual sentido, cabe destacar el mantenimiento del Sistema Andino de Franjas de Precios, cuya existencia se ha visto amenazada por los

cuestionamientos que ha recibido en el marco de otros procesos de negociación.

Quisiéramos insistir en al menos tres **reflexiones** que nos parece importante resaltar:

En primer lugar, debemos hacer hincapié en la importancia que tiene el acompañar cualquier iniciativa similar con las cifras que den cuenta del cálculo actuarial de los costos fiscales que tendrá la eliminación de aranceles pactada en este acuerdo y aquellos que sean negociados en el futuro. Este es un insumo fundamental para la discusión informada de cualquier acuerdo de libre comercio, sin el cual resulta difícil hacerse una idea de sus alcances.

En segundo lugar, valdría la pena señalar, siguiendo la literatura existente, cómo la gran duda que enfrentan este tipo de acuerdos comerciales radica en su débil institucionalización. Una debilidad que nos hace vulnerables a acciones unilaterales y que podría multiplicar los costos de transacción asociados a la proliferación de acuerdos cuya institucionalización y eventual profundización enfrentan serios retos.

Al respecto, bien vale la pena anotar que algunos apartes del acuerdo, como los que tienen que ver con salvaguardias, normas técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias y, especialmente, normas de origen, consignan disposiciones que como se dijo atrás requerirán el reto de los países latinoamericanos para profundizar en un futuro. Este horizonte de sentido del acuerdo da una importancia manifiesta al papel que habrá de desempeñar la Comisión Administradora del acuerdo, por lo que su institucionalización resulta fundamental. La ponencia quiere llamar la atención de los legisladores sobre este punto.

En tercer lugar, parece claro que las oportunidades comerciales abiertas por el acuerdo ofrecen beneficios netos. Sin embargo, solo si estas oportunidades se acompañan de políticas de promoción y mecanismos compensatorios se puede evitar que la distribución desigual de dividendos y pérdidas profundice las dificultades económicas que enfrentan algunas regiones. Políticas que promuevan incrementos reales en la productividad, brinden alternativas en materia de cooperación para el mejoramiento de la competitividad o el descubrimiento de nuevas vocaciones exportadoras, que fortalezcan los mercados de crédito y permitan combatir restricciones en la oferta exportable que no pueden superarse simplemente con las oportunidades que surgen de las reducciones en los aranceles.

Si no acompañamos este y los demás acuerdos con este tipo de políticas internas, no podremos esperar que cumpla con lo que de él se espera: que sea un componente estructural en una estrategia de liberalización comercial de mediano y largo aliento; un paso previo que nos permita ganar en experiencia, diversificación, productividad y competitividad.

Antecedentes políticos y jurídicos del acuerdo

El 18 de febrero de 1960 se suscribió en Montevideo el tratado de creación de la ALALC, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, con el fin de promover la integración económica de los países latinoamericanos, a través de la ampliación del tamaño de sus mercados y la expansión de su comercio recíproco.

Los países Andinos, con objeto de alcanzar estos mismos fines, firmaron en 1969 el Acuerdo de Integración Subregional Andino en Cartagena de Indias, carta constitutiva de la hoy Comunidad Andina.

En 1980, mediante la suscripción del Tratado de Montevideo, se crea la ALADI, Asociación Latinoamericana de Integración, sustituyendo a la ALALC. Bajo este marco normativo se han desarrollado hasta ahora las relaciones entre los países miembros de la Comunidad Andina y el Mercosur.

El acuerdo que hoy está siendo puesto en consideración del honorable Congreso de la República propende al logro de los objetivos planteados desde 1960 y es un medio para propiciar el desarrollo de nuestros países, aumentar la complementariedad productiva, profundizar el intercambio comercial, impulsar con un enfoque territorial el desarrollo, promover los procesos sectoriales y la articulación de la infraestructura física regional (transporte, telecomunicaciones y energía), así como fortalecer el poder de negociación frente a terceros países y organizaciones internacionales.

Este acuerdo se constituye en la base de la integración suramericana, al fortalecer, profundizar y complementar los acuerdos bilaterales hasta este momento existentes.

De conformidad con los aspectos generales del Tratado de Montevideo, anteriormente reseñados, el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica entre la CAN y el Mercosur que se somete a la aprobación del Legislativo colombiano, no es más que la aplicación y desarrollo de uno de los mecanismos de integración previstos en el marco de dicho tratado.

Este acuerdo responde a la necesidad de ampliar los vínculos de integración en materias económicas y comerciales entre las naciones suramericanas que lo han suscrito, y constituye un eslabón más en la búsqueda del fortalecimiento de los lazos de amistad y solidaridad entre los participantes.

Bajo el Tratado de Montevideo 1980, que establece principios de pluralismo, convergencia, flexibilidad, tratamientos diferenciales y multiplicidad, se desarrolló este acuerdo y, por tanto, se puede afirmar que en él están contenidas las condiciones presentes en nuestra Constitución para impulsar un relacionamiento externo con las naciones del Mercosur, de manera acorde con las características de nuestro aparato productivo.

El Preámbulo de la Constitución Política indica que el pueblo colombiano, en ejercicio de su poder soberano, está *“comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana”*, y en su artículo 226 establece que el Estado *“promoverá la internacionalización de las relaciones (...) económicas (...) sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”*, y el artículo 227 que *“promoverá la integración económica (...) con las demás naciones y especialmente con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados (...) sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad (...)”*.

Siguiendo este mandato, el actual Plan Nacional de Desarrollo (Ley 812 de 2003), establece en los lineamientos generales, a los cuales debe sujetarse el Gobierno en el desarrollo de las relaciones exteriores y el comercio internacional, que deberá adelantarse una *“negociación para la conformación de una zona de libre comercio entre la Comunidad Andina y los países del Mercado Común del Sur, Mercosur, o una negociación con algunos países de estos dos bloques donde exista consenso”*.

Este mandato se honra con la suscripción del acuerdo que hoy se somete a consideración del honorable Congreso de la República.

Consideraciones sobre la aplicación provisional por el Gobierno

Con base en lo previsto en el artículo 224 de la Constitución Política, que autoriza la aplicación provisional de tratados de naturaleza económica y comercial, el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica número 59 entre la CAN y el Mercosur, fue puesto en aplicación provisional a partir del 1° de febrero de 2005, respecto de los países que lo aplicaran en la misma fecha, de acuerdo con lo establecido en el artículo 46 del tratado. Ello se implementó a través del Decreto 141 del 26 de enero de 2005, contra

el cual no se ha notificado la presentación o admisión de demanda legal alguna.

El artículo 224 de la Constitución Política dispone:

“Artículo 224. Los tratados, para su validez, deberán ser aprobados por el Congreso. Sin embargo, el Presidente de la República podrá dar aplicación provisional a los tratados de naturaleza económica y comercial acordados en el ámbito de organismos internacionales, que así lo dispongan. En este caso tan pronto como un tratado entre en vigor provisionalmente, deberá enviarse al Congreso para su aprobación. Si el Congreso no lo aprueba, se suspenderá la aplicación del tratado”.

De acuerdo con este texto, para que un tratado pueda ser aplicado provisionalmente, se deben cumplir las siguientes condiciones:

- Que el tratado sea de naturaleza económica y comercial.
- Que el tratado sea acordado en el ámbito de organismos internacionales.
- Que el tratado expresamente disponga la posibilidad de su aplicación provisional.

Adicionalmente, la Constitución manda que una vez entre en vigor provisionalmente, el tratado sea enviado al Congreso para su aprobación, y aclara que en caso de no ser aprobado por el Congreso, se suspenderá la aplicación del tratado.

En ejercicio de estas facultades constitucionales, el pasado 26 de enero el Gobierno Nacional expidió el Decreto 141 de 2005, mediante el cual dio aplicación provisional al *“Acuerdo de Complementación Económica suscrito entre los Gobiernos de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, Estados Partes del Mercosur y los Gobiernos de la República de Colombia, de la República del Ecuador y de la República Bolivariana de Venezuela, países miembros de la Comunidad Andina”*, suscrito en Montevideo, Uruguay, el 18 de octubre de 2004, identificado en la nomenclatura ALADI como ACE-59.

A continuación se presentan las razones por las cuales el Acuerdo Can-Mercosur cumple con las antedichas condiciones para ser aplicado provisionalmente.

1. Que el tratado sea de naturaleza económica y comercial

De acuerdo con el artículo 1° del ACE-59, los objetivos de este tratado son los siguientes:

“Artículo 1°. El presente acuerdo tiene los siguientes objetivos:

– Establecer el marco jurídico e institucional de cooperación e integración económica y física que contribuya a la creación de un espacio económico ampliado que tienda a facilitar la libre circulación de bienes y servicios y la plena utilización de los factores productivos, en condiciones de competencia entre las Partes Contratantes;

– Formar un área de libre comercio entre las Partes Contratantes mediante la expansión y diversificación del intercambio comercial y la eliminación de las restricciones arancelarias y de las no-arancelarias que afecten al comercio recíproco; (...).

En desarrollo de estos objetivos, el ACE-59 efectivamente conforma una Zona de Libre Comercio a través de un Programa de Liberación Comercial, que se aplica a los productos originarios y procedentes de los territorios de las Partes Signatarias, consistente en desgravaciones progresivas y automáticas, aplicables sobre los aranceles vigentes para la importación de terceros países en cada Parte Signataria.

El acuerdo reglamenta el comercio de bienes industriales y agrícolas, y como tal incluye programas de desgravación arancelaria y temas relacionados, como son: las normas de origen, normas

técnicas, sanitarias y fitosanitarias, salvaguardias y un mecanismo de solución de controversias vinculante desde la entrada en vigencia definitiva del acuerdo.

En consecuencia, es evidente que el ACE-59 es un tratado “*de naturaleza económica y comercial*”, como lo exige la Constitución.

2. Que el tratado sea acordado en el ámbito de organismos internacionales

De acuerdo con el preámbulo del ACE-59:

“Los Gobiernos... que suscriben el acuerdo,

CONSIDERANDO. Que es necesario fortalecer el proceso de integración de América Latina, a fin de alcanzar los objetivos previstos en el Tratado de Montevideo 1980, mediante la concertación de acuerdos abiertos a la participación de los demás países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, que permitan la conformación de un espacio económico ampliado (...).

CONVIENEN En celebrar el presente Acuerdo de Complementación Económica, al amparo del Tratado de Montevideo 1980 y de la Resolución 2 del Consejo de Ministros de la ALALC” (negrilla ajena al texto).

De su propio texto se desprende que el ACE-59 es un acuerdo celebrado “al amparo” de un organismo internacional, como lo es la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, creada mediante el Tratado de Montevideo de 1980.

De acuerdo con el Tratado de Montevideo 1980, aprobado por el Congreso de la República de Colombia mediante la Ley 45 de 1981:

- La ALADI goza de personalidad jurídica internacional, y por lo tanto es un “organismo internacional”¹

- El Tratado de Montevideo 1980 expresamente prevé la posibilidad de que sus Estados Miembros celebren acuerdos en el ámbito de la ALADI².

Finalmente, el Acuerdo CAN-Mercosur, adoptado en el marco de ALADI, se identifica internacionalmente como el ACE-59, es decir, el Acuerdo de Complementación Económica Número 59 de la ALADI (ver, www.aladi.org).

En consecuencia, es evidente que se cumple el segundo requisito constitucional para la aplicación provisional de tratados, como lo es el que sean celebrados en el ámbito de organismos internacionales.

3. Que el tratado expresamente disponga la posibilidad de su aplicación provisional

De acuerdo con el artículo 46 del ACE-59:

“VIGENCIA

Artículo 46. El presente acuerdo tendrá duración indefinida y entrará en vigor, bilateralmente entre las Partes Signatarias que hayan comunicado a la Secretaría General de la ALADI que lo incorporaron a su derecho interno, en los términos de sus respectivas legislaciones. La Secretaría General de la ALADI informará a las Partes Signatarias respectivas la fecha de la vigencia bilateral.

Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20, **las Partes Signatarias podrán aplicar este acuerdo de manera provisional en tanto se cumplan los trámites necesarios para la incorporación del acuerdo a su derecho interno. Las Partes Signatarias comunicarán a la Secretaría General de la ALADI la aplicación provisional del acuerdo**, la que a su vez informará a las Partes Signatarias la fecha de aplicación bilateral cuando corresponda” (negrilla ajena al texto).

En consecuencia, es evidente que el ACE-59 cumple con el tercer requisito constitucional para la aplicación provisional de tratados, como lo es el que el propio tratado disponga dicha posibilidad.

Es conveniente tener presente que, tal como lo reconoce el preámbulo del ACE-59:

CONSIDERANDO... **Que el 17 de diciembre de 1996 se suscribió el Acuerdo de Complementación Económica número 36, mediante el cual se establece una Zona de Libre Comercio entre la República de Bolivia y el Mercosur;**

Que el 25 de agosto de 2003 se suscribió el Acuerdo de Complementación Económica número 58, mediante el cual se establece una Zona de Libre Comercio entre la República del Perú y el Mercosur; (...).

Que el 16 de abril de 1998 se suscribió un Acuerdo Marco entre la Comunidad Andina y el Mercosur que dispone la negociación de una Zona de Libre Comercio entre las Partes;

Que el 6 de diciembre de 2002 se suscribió el Acuerdo de Complementación Económica número 56, entre la Comunidad Andina y el Mercosur que establece la conformación de un Área de Libre Comercio cuya negociación deberá estar concluida antes del 31 de diciembre de 2003; (...).

Que los Estados Partes del Mercosur, a través de la suscripción del Tratado de Asunción de 1991 y los países Andinos a través de la suscripción del Acuerdo de Cartagena de 1969, han dado un paso significativo hacia la consecución de los objetivos de integración latinoamericana;

Que el Acuerdo de Marrakech, por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, OMC, constituye el marco de derechos y obligaciones al que se ajustarán las políticas comerciales y los compromisos del presente acuerdo;

Tal como se desprende de los hechos arriba citados, la totalidad de los países miembros de la Comunidad Andina ha suscrito Acuerdos de Complementación Económica en el marco de ALADI con la totalidad de los países miembros del Mercosur.

PRINCIPIOS DEL ACUERDO

En relación con el principio de **Trato Nacional**, el artículo 13 del acuerdo prevé la aplicación de dicha garantía en los términos del artículo 46 del Tratado de Montevideo 1980 y el artículo III del GATT de 1994. Adicionalmente, el artículo 2° del mismo dispone que las normas contenidas en el Texto General, así como en sus anexos y protocolos adicionales o modificatorios son de aplicación en el territorio de las partes signatarias.

El acuerdo respeta el principio de “**asimetría**” previsto en ALADI, producto de las diferencias existentes en los niveles de desarrollo económico de los Países Miembros. Este principio se ve reflejado en las condiciones de acceso acordadas tanto en los programas de liberación como en las normas de origen y en la consideración de sensibilidades específicas de los productos del ámbito agrícola e industrial.

En materia de la aplicación del criterio de **Nación más favorecida**, el texto acordado dispone que la Parte que celebre un acuerdo con un país que no sea miembro de la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, debe informar a las otras Partes Signatarias y anunciar la disposición a negociar concesiones equivalentes a las otorgadas y recibidas de manera global.

En efecto, los países suscriptores del tratado CAN-Mercosur son también suscriptores de ALADI y en lugar de guardar silencio frente a un tema ya regulado en esa institución, decidieron regular entre ellos de manera diferente la extensión de beneficios como

1 Tratado de Montevideo 1980, artículos 52 a 54.

2 Tratado de Montevideo 1980, artículos 3° ordinal c), y 7 a 11.

consecuencia de la celebración de acuerdos con terceros países por parte de uno de los Miembros.

Por tanto, no existe la obligación de extender concesiones en productos específicos ni la de extender de manera automática ni unilateral concesiones otorgadas a otros socios comerciales no miembros de ALADI; toda extensión de concesiones adicionales por parte de Colombia a favor de Mercosur, o viceversa, con ocasión de la celebración de un acuerdo con terceros países, está sujeta a la disposición de realizar nuevas negociaciones tendientes a obtener nuevas concesiones por parte de los países de Mercosur a favor de Colombia, o viceversa.

Si en el futuro, Colombia considera conveniente profundizar aún más sus relaciones comerciales con Mercosur, la negociación correspondiente deberá abordarse de manera global y guiarse por los niveles de competitividad y sensibilidad de los aparatos productivos, y por la magnitud e importancia de las nuevas oportunidades comerciales que dichos países estén dispuestos a hacer a Colombia a cambio de nuevas concesiones de nuestra parte.

Importancia del Mercosur y perspectivas para Colombia

De acuerdo con los datos suministrados por el Ejecutivo, Mercosur ofrece a Colombia un mercado potencial de 216 millones de habitantes, con un Producto Interno Bruto cercano a los 569 mil millones de dólares, lo cual le permite una demanda por productos importados cercana a los US\$74.000 millones y unas exportaciones cercanas a los US\$100.000 millones durante los últimos años.

Brasil es el país más representativo del bloque (más del 75% del total del PIB subregional y cerca del 70% del total de comercio), tiene un PIB per cápita de US\$2.760, lo que implica una importante capacidad de consumo, si se tiene en cuenta que el PIB per cápita de Colombia es de US\$1.822.

No obstante, el Mercosur no ha sido destino importante para las exportaciones colombianas, debido a que existen restricciones estructurales en la oferta exportable de Colombia y porque esta se ha dirigido principalmente hacia los mercados de Estados Unidos y la Comunidad Andina.

Otro elemento que dificulta el crecimiento del comercio es el alto costo del transporte entre las ciudades de Colombia y las ciudades de Mercosur. Pero también porque los acuerdos de comercio que históricamente hemos tenido con esos países han sido temporales, lo que ha inhibido el desarrollo de los flujos de comercio. La estabilidad que otorga un programa de liberación como el contenido en este acuerdo tendrá un impacto positivo sobre las exportaciones y la inversión tanto nacional como extranjera, con efectos sobre la producción y el empleo.

Obtener acceso preferencial estable y oportuno al cuarto mercado del continente genera condiciones adecuadas para incentivar procesos de inversión con orientación exportadora, que en complemento con el acceso preferencial a otros mercados de importancia estratégica para el país permitirá, en el mediano plazo, el aprovechamiento ampliado de mayores economías de escala.

Colombia tiene ventajas competitivas sin explotar: las potencialidades del país en el mercado ampliado del Mercosur llegan a más del 75% de los productos actualmente exportados y a cerca del 30% de las importaciones del Bloque Regional (lo cual equivale al doble de las exportaciones promedio de Colombia al mundo).

Entre los productos con capacidad para penetrar el mercado de Argentina y Brasil se encuentran: Plásticos, productos farmacéuticos, filamentos sintéticos, caucho y sus manufacturas, lácteos, pieles y cueros, productos diversos de la industria química, productos químicos orgánicos, confecciones, textiles, papel y cartón.

El Acuerdo con Mercosur crea para Colombia oportunidades de exportación en sectores importantes de la economía y permite al país importar bienes de capital y materias primas e insumos a menores costos, generando incrementos de competitividad del aparato productivo nacional.

Por otro lado, el acuerdo no deja desprotegidos a los sectores sensibles. En efecto, el carácter esencialmente competitivo de las economías de los países del Mercosur frente a la colombiana, en una amplia gama de sectores tanto agrícolas como industriales, unido al muy superior tamaño de dichas economías, hizo necesario para Colombia plantear una negociación con enfoque proteccionista, lo cual se ve debidamente reflejado en el resultado final.

Sectores sensibles a la competencia de Mercosur como vehículos y autopartes, calzado, electrodomésticos, muebles de madera y, con excepción de trigo y cebada, todos los productos incluidos en el Sistema Andino de Franjas de Precios, fueron ubicados en la canasta de desgravación más lenta (15 años), la desgravación únicamente aplica sobre una parte del arancel y además, el acuerdo contempla mecanismos de defensa comercial que podrá aplicarse si el crecimiento de las importaciones causa o amenaza causar daño a una rama de la producción nacional.

El Acuerdo CAN-Mercosur

Los socios andinos

Aunque Bolivia es socio activo de la Comunidad Andina, su posición geográfica, cercanía física con los países de Mercosur y su estructura productiva, hicieron que desde inicios de la década de los años 90, buscaran acercamientos a los países del Cono Sur.

Estos acercamientos finalmente concluyeron en la celebración de un Acuerdo de Complementación Económica (ACE 36) vigente desde marzo de 1997. Los objetivos de este acuerdo contemplan la creación un área de libre comercio en un plazo máximo de 10 años y la utilización de la infraestructura física con especial énfasis en la progresiva liberación de las comunicaciones y del transporte fluvial y terrestre y en la facilitación de la navegación por la Hidrovía Paraná-Paraguay, Puerto Cáceres-Puerto Nueva Palmira.

Durante el proceso de negociación entre los demás Países Andinos y Mercosur, Bolivia siguió participando como observador y cuando lo consideró necesario hizo intervenciones que ayudaron a consolidar este proceso.

Para Perú la negociación con Mercosur es prioritaria tanto desde el punto de vista político como económico y a finales de 2002 no era claro que se pudiera alcanzar un acuerdo en el formato de 4+4. Atendiendo las preocupaciones de Perú en diciembre de ese año se cambia el formato de la negociación y Mercosur acepta negociar separadamente con Perú mientras Colombia, Ecuador y Venezuela prefieren mantener el formato 4+3.

En agosto de 2003, Perú y Mercosur cerraron la negociación de la parte normativa del Acuerdo de Complementación Económica número 58, pero aún hoy siguen haciendo ajustes a las listas de desgravación. El ACE 58 no ha entrado en vigor.

Para el resto de los países de la Comunidad Andina, el Acuerdo con Mercosur se centra en la liberación de los flujos comerciales de bienes, tanto agrícolas como industriales, y en el establecimiento de disciplinas tales como las salvaguardias, la regulación de barreras no arancelarias, el mecanismo de solución de controversias y la creación de las instituciones encargadas de administrar el acuerdo.

El programa de liberación

El acuerdo busca fomentar el intercambio de información comercial entre las partes, estimular las inversiones recíprocas, mejorar las condiciones de transporte de bienes y personas, promover

iniciativas y mecanismos de cooperación para desarrollar, ampliar y modernizar la infraestructura en diversos ámbitos, y apoyar y facilitar iniciativas conjuntas en materia de ciencia y tecnología, así como proyectos conjuntos de investigación.

Con este acuerdo se está conformando una Zona de Libre Comercio a través de un Programa de Liberación Comercial, que se aplica a los productos originarios y procedentes de los territorios de las Partes Signatarias (Colombia, Ecuador, Venezuela por la CAN y Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay por Mercosur).

Dicho programa consiste en desgravaciones progresivas y automáticas, aplicables sobre los aranceles vigentes para la importación de terceros países en cada Parte Signataria y preserva las preferencias arancelarias y otras condiciones de acceso establecidas en los Acuerdos Regionales de la Preferencia Arancelaria Regional, PAR, y la Nómina de Acceso a Mercados, NAM.

El acuerdo reglamenta el comercio de bienes industriales y agrícolas y, como tal, incluye programas de desgravación arancelaria y temas relacionados como son: normas de origen, normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias, salvaguardias y un mecanismo de solución de controversias vinculante desde la entrada en vigencia definitiva del acuerdo.

Como se mencionó anteriormente, el acuerdo respeta la “asimetría” prevista en ALADI, producto de las diferencias existentes en los niveles de desarrollo económico de los países miembros. Esta asimetría se hace efectiva en plazos de desgravación diferenciados, así como en las normas de origen acordadas.

En efecto, de acuerdo con los criterios definidos por el Gobierno, previa consulta con el sector privado y la Comisión Mixta de Comercio Exterior³, el grueso de la producción colombiana se desgravará en 12 años y los productos altamente sensibles quedarán en la canasta de 15 años. Por su parte, las materias primas, insumos y bienes de capital no producidos se ubicarán en la canasta inmediata o de seis años.

De esta forma, los plazos de desgravación de Colombia y de los países de Mercosur son los siguientes:

Colombia: Inmediata, 6 (intermedia), 12 (general) y 15 años (sensible).

Brasil: Inmediata, 4 (intermedia), 8 (general) y 15 años (sensible).

Argentina: Inmediata, 5 (intermedia), 10 (general) y 15 años (sensible).

Uruguay: Inmediata, 6 (intermedia), 12 (general) y 15 años (sensible).

Paraguay: Inmediata, 6 (intermedia), 12 (general) y 15 años (sensible) con 2 años de gracia.

Las preferencias negociadas con anterioridad (Patrimonio Histórico) que han regulado el comercio con estos países durante los últimos años, se preservan y profundizan en el acuerdo, de tal manera que este será el punto de partida para las desgravaciones de los productos beneficiados de este tratamiento.

Adicionalmente, el acuerdo preserva las preferencias arancelarias y otras condiciones de acceso establecidas en los Acuerdos Regionales de la Preferencia Arancelaria Regional, PAR, y la Nómina de Acceso a Mercados, NAM. Estos acuerdos se reflejan también en puntos iniciales de desgravación comprometidos por los países en el cronograma general: Mientras Argentina y Brasil otorgan a Colombia una preferencia inicial de 30%, Colombia otorga a estos dos países 15%; Uruguay y Colombia, por ser considerados países de similar nivel de desarrollo inician el programa de liberación con una

preferencia recíproca de 25%; y a Paraguay se otorga un 35% y se recibe de él 15%.

La desgravación arancelaria de la producción colombiana en los plazos y condiciones mencionados, permitirá un reacomodo paulatino de la actual estructura de producción a las nuevas condiciones de competencia, coadyuvado por la acelerada desgravación de las materias primas y de los bienes de capital no producidos. Entretanto, los productos de exportación tendrán acceso preferencial en plazos más cortos a los mercados más importantes del Mercosur, lo que permitirá aprovechar las nuevas oportunidades que brinda este acuerdo comercial.

Las normas de origen

En materia de normas de origen también se refleja la asimetría contemplada en ALADI: mientras las exportaciones de Colombia hacia Argentina o Brasil deben cumplir con un valor de contenido regional inicial del 50% que será del 55% al cabo del octavo año de vigencia del acuerdo, las exportaciones de Argentina o Brasil al mercado colombiano deben tener un valor de contenido regional del 60%.

La agricultura

En el ámbito agrícola el acuerdo responde adecuadamente al carácter esencialmente competitivo de las economías del Mercosur frente a la colombiana. Según evaluaciones hechas por el sector privado colombiano, nuestro aparato productivo no está en capacidad de competir en el corto plazo con los países del Mercosur en una amplia gama de sectores. Esto determinó una negociación de carácter fundamentalmente defensivo en materia agrícola.

Lo anterior se ve reflejado en el mantenimiento de instrumentos como el Mecanismo de Estabilización de Precios, la desgravación arancelaria a 15 años que se aplicará únicamente sobre una parte del arancel, permitiendo la vigencia y permanencia de dicho Mecanismo.

Adicionalmente, en el caso del azúcar, producto que sufre de altas distorsiones en el mercado internacional, se acordó un programa de liberación comercial bajo los mismos criterios establecidos para los demás productos incluidos en Mecanismo de Estabilización de Precios, pero este iniciará su aplicación cuando las Partes así lo acuerden. En otros productos altamente sensibles como carnes y lácteos, únicamente se otorgarán preferencias sobre cantidades limitadas y tipo de productos que no afectan la producción nacional de este tipo de bienes.

Medidas especiales para la agricultura

A las condiciones de protección mencionadas, debe sumarse que Brasil y Argentina aceptaron la existencia de una salvaguardia agrícola que podrá aplicarse en situaciones imprevistas para aquellos productos del ámbito agrícola más sensibles ante las distorsiones temporales en el comercio subregional.

Esta medida se aplica de manera automática por dos factores: por volumen cuando el crecimiento de las importaciones sea superior al 20%, y siempre que la participación de la parte exportadora sea superior al 20% del total de las importaciones; y por precios cuando la caída de los precios de importación sea mayor a 15%, a la entrada del acuerdo y a 20% después del quinto año.

En el caso de Colombia la medida cubre 30 subpartidas (cítricos, café, cacao, papa, harina de maíz, etc.) y podrán activarse por

³ En sesión del 25 de noviembre de 2003. La Comisión Mixta de Comercio Exterior es el máximo organismo de interlocución entre el Gobierno Nacional y el sector productivo, conformado por el Presidente de la República, los Ministros del área económica y gremios representativos del aparato productivo.

volumen para 57 subpartidas (carne de pollo, lácteos, arroz, maíz y aceites, etc.) pertenecientes al SAFF.

Medidas sanitarias y fitosanitarias

A través de este anexo las Partes se comprometen a que sus medidas sanitarias y fitosanitarias sólo se apliquen en cuanto sean necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales con base en principios científicos, de conformidad con lo establecido en la OMC. Asimismo, se establecen mecanismos y procedimientos con plazos debidamente acordados, a través de los cuales las partes adelantarán procesos de armonización y equivalencia de sus respectivas medidas, como instrumento de facilitación del comercio.

Cláusula de salvaguardia

El texto de salvaguardias establece la posibilidad de que las partes adopten medidas para controlar aumentos en las importaciones de productos provenientes de otra Parte que causen o amenacen causar daño a la producción nacional, durante todo el programa de liberación (15 años) y 4 años. El desmonte de este mecanismo dependerá de la evaluación que haga la Comisión Administradora al vencimiento de dicho plazo.

De otra parte, se incorporó al articulado la posibilidad de que, en el evento en que la Comisión Administradora del acuerdo determine la conveniencia de eliminar la salvaguardia general, esta sea sustituida previamente a su eliminación por una medida especial (salvaguardia cambiaria) para corregir desequilibrios derivados de devaluaciones masivas de la moneda de alguno de los socios.

Normas, reglamentos técnicos y evaluación de la conformidad

Lo establecido en este anexo tiene por objeto evitar que las normas y reglamentos técnicos de las partes se constituyan en obstáculos técnicos innecesarios al comercio recíproco, de conformidad con lo dispuesto sobre la materia en OMC y la ALADI. Adicionalmente, las partes acordaron celebrar, en la medida de sus posibilidades, acuerdos de reconocimiento entre sus respectivas autoridades a fin de determinar la equivalencia de sus normas y reglamentos.

Productos farmacéuticos

Se introdujo en el acuerdo una disposición mediante la cual las partes se obligan a reconocer a las empresas de sus socios comerciales condiciones de acceso idénticas a las otorgadas a sus nacionales en materia de importación y comercialización de productos farmacéuticos. Lo anterior en respuesta a la existencia de una ley vigente en Argentina, en virtud de la cual la industria colombiana no tiene la posibilidad de acceder al mercado argentino de estos productos.

Adicionalmente, y con objeto de garantizar el real, efectivo y recíproco acceso al mercado, se estableció en los cronogramas de desgravación el compromiso de la República Argentina para realizar visitas a las empresas colombianas interesadas en incursionar en ese mercado, con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos de normas de elaboración y control de calidad de productos farmacéuticos.

En caso de incumplir lo anteriormente señalado, Colombia podrá aplicar a las importaciones originarias de Argentina, condiciones recíprocas de acceso a las que Argentina aplique sobre las exportaciones de Colombia a ese mercado.

Solución de controversias

El acuerdo contempla como anexo un mecanismo transitorio de solución de controversias aplicable desde su entrada en vigencia y

un Protocolo Adicional que entrará en vigor una vez las partes cumplan con sus respectivos requisitos para incorporarlos a sus legislaciones nacionales.

El mecanismo transitorio contempla tres etapas en su procedimiento, la última de las cuales se surte ante un Grupo de Expertos cuyas decisiones son vinculantes en derecho internacional a menos que la Comisión Administradora del acuerdo decida por consenso no acatarlas.

El mecanismo definitivo es mucho más completo y detallado y también consta de tres etapas. Su diferencia con el provisorio radica en dos aspectos fundamentales:

1. La etapa de intervención de la Comisión Administradora es optativa, es decir, que la parte que solicitó el inicio del procedimiento puede saltarse esta etapa y pasar directamente a la constitución del Tribunal de Arbitramento.

2. El laudo del Tribunal es vinculante en derecho internacional para las partes y no requiere aprobación por parte de la Comisión Administradora.

Si la decisión de ese Grupo Arbitral no fuere cumplida por el país incurso en la violación, dentro del plazo que se le fije para el efecto, se adelantará un procedimiento tendiente al establecimiento de las medidas que puede aplicar la Parte afectada, de acuerdo con lo previsto en el artículo 31 del Primer Protocolo Adicional. Dichas medidas consisten en la suspensión temporal de concesiones u otras obligaciones equivalentes.

El mecanismo definitivo entrará en vigencia una vez lo aprueben los Congresos de los países, de conformidad con las legislaciones nacionales.

Acompañamiento del sector productivo

Por último, es importante resaltar que en las negociaciones adelantadas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se evidencia el mantenimiento de un estrecho contacto con los representantes del sector productivo y con las personas naturales o jurídicas que manifiestan tener interés en cada una de las negociaciones que se adelantan.

La negociación del ACE 59 no fue ajena a este esquema y, mediante un trabajo conjunto con el sector productivo durante cada una de las etapas de esa negociación, se diseñó una estrategia especial de negociación. Esta considera que la estructura del aparato productivo colombiano frente a la de los países de Mercosur, tiende a ser sustituta más que complementaria y por tanto se planteó una negociación que en términos generales puede calificarse como defensiva.

Por esa razón y porque las corrientes comerciales entre Colombia y los países de Mercosur no han sido lo suficientemente fuertes, no fue posible concluir esta negociación entre 1995-1998, tiempo en el cual se inició el proceso de acercamiento entre los países de la Comunidad Andina y el Mercosur. Esa primera etapa concluyó en la implementación de acuerdos de alcance parcial entre los países Andinos y Brasil y Argentina, otorgando preferencias fijas en algunas líneas arancelarias que no registran sensibilidad frente a la competencia externa.

Solamente en agosto de 2003 los países de Mercosur aceptaron incluir en los lineamientos de la negociación los intereses de los sectores productivos colombianos y esas condiciones fueron las que permitieron seguir en el proceso de negociación.

Estos lineamientos contemplaron el otorgamiento de preferencias por parte de los países Andinos, sólo sobre una parte del arancel para aquellos productos a los que se les aplica el Sistema de Estabilización de Precios, una salvaguardia especial agrícola aplicable a los

productos altamente sensibles a la competencia que provenga de los países de Mercosur y canastas de desgravación graduales que, además de tener en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo de los países que participan en esta negociación, contemplarán las sensibilidades de la producción andina frente a la capacidad competitiva de los países de Mercosur, especialmente frente a Brasil y Argentina.

En la Comisión Mixta de Comercio Exterior celebrada el 25 de noviembre de 2003, presidida por el señor Presidente de la República, con la asistencia de varios de los Ministros del Estado^{4/} y la participación de representantes del sector productivo^{5/} se discutió el estado de la negociación y se aceptó seguir en el proceso, instruyendo al equipo negociador para que en el acuerdo se incluyera una salvaguardia que pudiera ir más allá del período de transición o, en su defecto, una salvaguardia cambiaria; la negociación de normas de origen que mantuvieran la competitividad de las exportaciones colombianas; cuando correspondiera, la utilización de un arancel que compensara la tasa de protección efectiva negativa cuando se utilizan materias primas beneficiadas por el Sistema Andino de Franjas de Precios, SAFF; la inclusión del alcohol carburante en la lista de los bienes encapsulados de la cadena de azúcar y sus derivados y, la desgravación total de las franjas del trigo y la cebada siempre y cuando se logaran beneficios para otros sectores.

Los resultados de esta negociación muestran que se mantuvo una estrecha y permanente comunicación y coordinación con el sector productivo, hecho que se refleja en los cronogramas de desgravación acordados –que permiten el acomodo de la producción local a las nuevas condiciones de competencia que genera el ACE 59–, cuenta con mecanismos de defensa comercial –que podrán ser aplicados si el crecimiento de las importaciones originarias de los países de Mercosur causan o amenazan causar daños a una rama de la producción colombiana–, las normas de origen pactadas mantienen la competitividad de las exportaciones colombianas y en los casos necesarios de productos que son usuarios del SAFF, pero que no están incluidos en el mecanismo, las preferencias acordadas no llegan al 100%.

Texto del acuerdo

Con objeto de facilitar el entendimiento del convenio al resto de los legisladores, hacemos una brevísima descripción de cada uno de los anexos del convenio en estudio.

Anexo I

Referido al segundo párrafo del artículo 3º

El programa de liberación comercial del acuerdo se aplica de manera progresiva y automática, a partir de los aranceles vigentes para la importación de terceros países en cada Estado parte, a partir de la entrada en vigor del acuerdo. Sin embargo para los bienes consignados en este anexo, los cuales están sujetos en la actualidad a un Mecanismo de Estabilización de Precios (franja de precios) de la CAN, la desgravación se aplicará únicamente sobre los aranceles específicamente consignados, es decir sobre la parte fija del arancel.

Anexo II

Programa de Liberación Comercial

En este anexo se encuentran los detalles de la desgravación de la mayor parte de los bienes cobijados por el acuerdo teniendo en cuenta la sensibilidad de los mismos y la existencia de un patrimonio histórico (preferencias otorgadas en el pasado a través de otros tratados). Los programas de liberación comercial se encuentran clasificados en *cronograma general*, *cronograma para productos de patrimonio histórico*, *cronograma para productos sensibles* y *desgravación inmediata*.

Los apéndices 1 y 2 de este anexo se refieren a aquellos productos sujetos a los cronogramas ordinarios de desgravación arancelaria los cuales culminan en una liberalización total al cabo del período respectivo. Cada uno de estos apéndices se refiere a lo siguiente:

Apéndice 1 Preferencias otorgadas por los países Andinos a los países de Mercosur

Apéndice 2 Preferencias otorgadas por los países de Mercosur a los Países Andinos.

Los apéndices 3 y 4, relacionados a continuación, incluyen productos que además de la desgravación normal, están sujetos a otras condiciones especiales como por ejemplo: un cronograma adicional que establece períodos o ritmos diferentes de desgravación, un contingente y los respectivos aranceles intra o extra cuota, otorgamiento de preferencias fijas en determinados períodos de tiempo o a aquellos cuyo proceso de desgravación está sujeto a negociaciones posteriores en normas de origen.

Apéndice 3 Desgravación de los países Andinos a los países de Mercosur con dos o más cronogramas aplicables a cada ítem u otras condiciones de negociación.

Apéndice 4 Desgravación de los países de Mercosur a los países Andinos con dos o más cronogramas aplicables a cada ítem u otras condiciones de negociación

Anexo III

Gravámenes y cargas que afectan al comercio bilateral (artículo 5º)

El artículo 5º del ACE número 59, establece que los Estados parte no podrán adoptar gravámenes u otras cargas de efectos equivalentes distintos de los derechos aduaneros que afecten el comercio amparado por el acuerdo. Sin embargo, en el anexo tres se contemplan excepciones a esta norma que permiten mantener ciertos gravámenes que existen actualmente y que quedan taxativamente consagrados en el anexo en mención. Colombia no aplica en la actualidad ningún gravamen de este tipo.

Anexo IV

Régimen de origen

En este anexo se incluyen las normas que permiten verificar el origen de los bienes que se comercian en la zona de libre comercio que se crea con el acuerdo y que permiten definir en consecuencia si los beneficios del mismo, de acuerdo con la procedencia de los materiales con los que fueron elaborados o con los procesos de agregación de valor, se aplican o no a dichas mercancías. De igual manera se estipulan los procedimientos necesarios para certificar dicho origen.

4/ El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Jorge Humberto Botero; el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Carlos Gustavo Cano; el Ministro de Minas y Energía, Luis Ernesto Mejía Castro; el Ministro de la Protección y Seguridad Social, Diego Palacio Betancourt; el Director de Planeación Nacional, Santiago Montenegro Trujillo; el Viceministro de Relaciones Exteriores, Camilo Reyes, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Relaciones Exteriores; la Viceministra de Hacienda, María Inés Agudelo, y el Viceministro de Transporte, Juan Ricardo Noero.

5/ [El Presidente del Consejo Gremial, Luis Carlos Villegas; el Presidente de Analdex, Javier Díaz; el Presidente de la SAC, Rafael Mejía López; el Presidente de Fenalco, Guillermo Borrero Nieto; el Presidente de Asocolflores, Augusto Solano Mejía; el Presidente de Carbones de Colombia, Alberto Calderón Zuleta; el Presidente de las Industrias Alimenticias Noel S. A., Carlos Mario Giraldo; la Presidente de Andigraf, María Isabel Laserna; el Presidente de Hilacol S. A., Luis Fernando Beltrán; la Presidenta de Confecciones Colombia, María Luisa Mejía, y el Presidente Acerías de Colombia S. A., Ramiro Escobar.

Apéndice 1: Certificado de origen.

El apéndice 1 implementa un modelo del formato que los exportadores, importadores y las entidades certificadoras, emplearán para que se declare y certifique el origen de las mercancías que pretenden beneficiarse de las preferencias que otorga el acuerdo.

Apéndice 2: Requisitos específicos de origen para el sector automotor.

Para el sector automotor se negoció un régimen de origen plurilateral, caracterizado por incorporar la normativa andina para la calificación de origen del sector. Este régimen fija cotas crecientes de integración de partes y piezas de la subregión hasta el año 2011, a partir de este año la continuidad del programa de liberación comercial está condicionada a que las Partes definan el requisito de origen que regirá para los años posteriores. No obstante, a partir de 2012 se conservarán los niveles de preferencia y los requisitos de origen vigentes al 31 de diciembre de 2011.

Apéndice 3: Requisitos específicos de origen bilaterales.

La negociación de reglas de origen para la mayoría de los sectores productivos se dio de manera bilateral atendiendo a las realidades del comercio con cada parte. En algunos sectores tales como el agrícola, el de la química orgánica e inorgánica, el de los plaguicidas, las manufacturas plásticas, los textiles y confecciones, las bicicletas, motos, hierro, acero y sus manufacturas, bienes de informática y algunos bienes de capital se negociaron requisitos específicos de origen que presentan diversas variaciones algunas de ellas relacionadas con plazos para acordar nuevas normas sobre la materia.

Anexo V**Régimen de salvaguardias**

En este anexo se definen las condiciones y procedimientos para establecer medidas excepcionales de salvaguardia frente a las importaciones de los productos que se benefician del programa de liberación comercial del acuerdo. Igualmente se reglamenta el alcance y la duración que las medidas de este tipo deben tener así como el principio de transparencia al que deben sujetarse las salvaguardias.

Anexo VI**Régimen transitorio de solución de controversias**

Como su nombre lo indica en este anexo se establece el régimen de solución de controversias que aplica de manera provisional en el acuerdo, hasta que las partes no incorporen a sus legislaciones nacionales el Protocolo Adicional de Solución de Controversias el cual tendrá carácter permanente. El mecanismo transitorio, transitorio contempla tres etapas en su procedimiento, la última de las cuales se surte ante un Grupo de Expertos cuyas decisiones son vinculantes en derecho internacional a menos que la Comisión Administradora del acuerdo decida por consenso no acatarlas.

Anexo VII**Régimen de normas, reglamentos técnicos y evaluación de la conformidad**

Este anexo tiene por objeto evitar que se impongan barreras no arancelarias relacionadas con normas, reglamentos técnicos, evaluación de conformidad y metrología. Para tal fin se incorpora el principio de Trato Nacional y se hace una remisión al Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC.

Anexo VIII**Régimen de medidas sanitarias y fitosanitarias**

A través de este anexo los Estados se comprometen a que sus medidas sanitarias y fitosanitarias sólo se apliquen en cuanto sean

necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales con base en principios científicos, de conformidad con lo establecido en la OMC. Asimismo, se establecen mecanismos y procedimientos con plazos debidamente acordados, a través de los cuales las partes adelantarán procesos de armonización y equivalencia de sus respectivas medidas, como instrumento de facilitación del comercio.

Apéndice 1: Formato para la contranotificación de medidas sanitarias y fitosanitarias (artículo 26).

Los países están obligados a notificar la adopción de medidas sanitarias y fitosanitarias a las otras partes. En caso de que la parte notificada tenga comentarios o requiera información adicional sobre la medida, esta puede, mediante la utilización del formato consignado en este apéndice, contranotificar al país que adoptó la medida.

Anexo IX**Régimen de medidas especiales**

Las medidas especiales consagradas en este anexo, son salvaguardias excepcionales que se activan por disminuciones sustanciales de precio (definidas por el acuerdo) o por un aumento del volumen de las importaciones que amenacen la producción nacional. Estas medidas se aplican a los productos agropecuarios relacionados en los apéndices que se enumeran a continuación:

*Apéndice 1 Colombia**Apéndice 2 Colombia**Apéndice 1 Ecuador**Apéndice 2 Ecuador**Apéndice 1 Venezuela**Apéndice 2 Venezuela****Trámite de implementación del Acuerdo CAN-Mercosur en la legislación interna de cada país***

Ninguno de los Países Parte del Acuerdo CAN-Mercosur requiere aprobación del Congreso, ya que se considera lo negociado como emanado del Tratado de Montevideo 1980, a excepción de Brasil y Colombia. Para cada uno de los Países Parte fue incorporado a su legislación nacional mediante decreto presidencial, así:

Argentina: Nota EMSUR C.R. No. 5/05 de 13/01/05.

Brasil: Decreto número 5361 de 31/01/2005.

Ecuador: Decreto número 2675-A de 18/03/2005.

Paraguay: Decreto número 5130 de 19/04/2005.

Uruguay: Decreto 663/85 de 27/11/1985.

Venezuela: Decreto número 3.340 de 20/12/2004 y Decreto número 3.340 de 20/12/2004.

En el caso de Brasil, el protocolo adicional de solución de controversias requiere la aprobación de su Congreso.

Proposición

Dese primer debate al Proyecto de ley número 243 de 2005 Senado, 373 de 2005 Cámara, *por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de Complementación Económica suscrito entre los Gobiernos de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, Estados Partes del Mercosur y los Gobiernos de la República de Colombia, de la República del Ecuador y de la República Bolivariana de Venezuela, Países Miembros de la Comunidad Andina” y el “Primer Protocolo Adicional-Régimen de Solución de Controversias”*, suscritos en

Montevideo, Uruguay, a los dieciocho (18) días del mes de octubre de dos mil cuatro (2004).

De los honorables Congresistas,

Manuel Ramiro Velásquez Arroyave, Manuel Antonio Díaz Jimeno, Francisco Murgueitio Restrepo, Efrén Felix Tarapués Cuaical, Senadores; Carlos Julio González Villa, Guillermo Rivera Flórez, Efrén Hernández Díaz, Juan Hurtado Cano, Luis A. Monsalvo Gnecco, Carlos R. Chavarro Cuéllar, Hugo Ernesto Zárrate, Germán Velásquez Suárez, Representantes a la Cámara

* * *

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 226 DE 2005 SENADO**

por la cual se crea el Fondo para el Desarrollo de la Investigación, la Ciencia y la Tecnología de la Universidad de La Guajira.

Honorables Congresistas:

Me ha correspondido rendir ponencia para segundo debate sobre el Proyecto de ley número 226 de 2005 Senado, *por la cual se crea el Fondo para el Desarrollo de la Investigación, la Ciencia y la Tecnología de la Universidad de La Guajira*, por designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Sexta del honorable Senado de la República.

Consideraciones generales

El presente proyecto de ley es de iniciativa parlamentaria, presentado a consideración del Congreso de la República por el honorable Senador Angel Daza.

Busca el proyecto crear en la Universidad de La Guajira un fondo para el desarrollo de la investigación, la ciencia y la tecnología. Dicho fondo será una cuenta independiente del presupuesto universitario, administrado por las autoridades de este centro educativo y con la finalidad de viabilizar proyectos de investigación.

El fondo se financiará con el 2% de las regalías que percibe el departamento de La Guajira por concepto de gas.

Consideraciones constitucionales

Con respecto a la financiación del fondo que es el 2% de las regalías que percibe el departamento de La Guajira por concepto de gas, se podría pensar a simple vista que ese 2% constituye una renta de destinación específica, lo cual al tenor del artículo 359 de la Constitución Política está prohibido. No obstante ello, el mismo artículo constitucional en su numeral 2 hace unas excepciones a la prohibición de que existan rentas de destinación específica así: Las destinadas para inversión social, y qué más inversión social que invertir en ciencia y tecnología, buscando que los frutos de la riqueza mineral de este departamento se reinviertan con miras a lograr obtener el bien más transable y con mayor valor en el mundo actual: “El conocimiento”.

Todo ello se desarrollará a través de un esquema de investigación propio de la universidad que genere enlaces productivos con instituciones de educación superior nacionales e internacionales que se encuentren en situaciones más avanzadas que la universidad de La Guajira, logrando una verdadera transferencia tecnológica y de conocimiento, a través de la conformación de equipos mixtos que desarrollen su labor en el propio campus universitario, promoviendo la sucesiva incorporación de estudiantes, profesores y académicos guajiros en los procesos de creación de conocimiento. De esta manera se logrará generar un tejido académico y productivo capaz de impulsar un verdadero desarrollo para el departamento basado en la construcción de una sociedad integrada y con capacidad de autonomía para la generación de riqueza por la vía del saber.

Este proyecto de ley fue aprobado en primer debate en la sesión del día 25 de mayo de 2005 en la Comisión Sexta del honorable Senado de la República, por todos los Senadores presentes, sin generarse discusión ni modificación alguna al respecto.

Por todas las consideraciones acabadas de exponer, propongo:

Proposición

Dese segundo debate al Proyecto de ley número 226 de 2005 Senado, *por la cual se crea el Fondo para el Desarrollo de la Investigación, la Ciencia y la Tecnología de la Universidad de La Guajira*, junto con el texto propuesto, el cual me permito adjuntar.

Cordialmente,

Hernando Escobar Medina,
Senador Ponente.

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 226 DE 2005**

por la cual se crea el Fondo para el Desarrollo de la Investigación, la Ciencia y la Tecnología de la Universidad de La Guajira.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto y naturaleza.* El objeto de esta ley es la creación del “Fondo para el Desarrollo de la Investigación, la Ciencia y la Tecnología de la Universidad de La Guajira”, el mismo será una cuenta independiente del presupuesto universitario, con destinación específica, administrado por las autoridades de este centro educativo, con la finalidad de viabilizar proyectos de investigación específicos presentados por el cuerpo docente, estudiantil y académico en general, y aprobados sobre criterios de pertinencia y oportunidad, viabilidad, solución de problemas locales, regionales, desarrollo tecnológico, biotecnológico y aprovechamiento industrial de las fuentes energéticas y minerales.

Artículo 2°. *Procedimiento de financiación.* El Fondo para el Desarrollo de la Investigación, la Ciencia y la Tecnología de la Universidad de La Guajira, se financiará con el dos por ciento (2%) de las regalías que percibe el departamento de La Guajira por concepto de gas.

De estos recursos, el ochenta por ciento (80%) se destinará a financiar los proyectos de investigación, esto implica costos de procedimientos, equipos, auditoría y recursos humanos de la investigación. El restante 20% se destinará a mejorar planta física de investigación y desarrollo de la Universidad de La Guajira o equipamiento de la misma, de forma tal que se adapten las instalaciones con los recursos necesarios para que puedan desarrollarse en ellas los proyectos de investigación en curso y por realizarse.

Artículo 3°. *Procedimiento de presentación.* Dos veces al año en los meses de enero y julio, la Universidad de La Guajira abrirá por un término de tres meses, convocatorias públicas para la presentación de proyectos de investigación y desarrollo. Las convocatorias se publicarán en dos diarios nacionales y dos regionales de amplia circulación, así como en los instrumentos de difusión de la propia Universidad de La Guajira. Mediante estas convocatorias públicas se invitarán a académicos, investigadores, profesores y estudiantes de la Universidad de La Guajira, así como a entidades universitarias nacionales e internacionales, para que presenten proyectos de investigación, en equipos mixtos que involucren personal de la Universidad de La Guajira y de estos centros universitarios, para ser considerados como aspirantes a los recursos de fomento de la investigación.

Artículo 4°. *Requisitos.* Los proyectos de investigación deben contar con los siguientes requisitos:

1. Todos los proyectos de investigación presentados deben contener planteamientos dirigidos a lograr desarrollo social, académico, tecnológico, biotecnológico, y el aprovechamiento industrial limpio de las fuentes energéticas y minerales, específicamente del departamento de La Guajira.

2. Todos los proyectos de investigación deben cumplir con el modelo de presentación y el marco teórico diseñado por la Universidad de La Guajira, el cual será publicado anualmente en la página web de la universidad, conjuntamente con la convocatoria.

3. Todos los proyectos de investigación pueden ser presentados por grupos de investigadores, profesores, estudiantes de pregrado, de maestría y doctorado de la Universidad de La Guajira, no obstante lo anterior se pueden presentar grupos de investigadores de universidades nacionales e internacionales que incorporen por lo menos en un treinta por ciento (30%) personal académico de la Universidad de La Guajira. Esto debe anunciarse conjuntamente con la convocatoria.

4. Todos los proyectos de investigación deberán contener dentro de la propuesta un aporte económico ya sea en dinero, recursos físicos o humanos.

5. Todos los proyectos deben desarrollarse en las instalaciones de la Universidad de La Guajira o con seguimiento desde la misma. En todo caso se desarrollarán en el departamento de La Guajira.

6. Todos los proyectos deben tener una duración temporal específica y una división por fases, con una agenda de las actividades por etapa de la investigación, con su soporte en el presupuesto.

7. En los proyectos de universidades nacionales e internacionales, estos siempre deben contener una propuesta de transferencia tecnológica y de conocimiento a la universidad o al departamento de La Guajira.

8. Todos los programas de investigación deberán incluir un presupuesto detallado del proyecto, si es del caso dividido por fases, igualmente contará con estudio sobre factibilidad y viabilidad del proyecto realizado por técnicos independientes del grupo investigador.

9. Toda la propiedad industrial derivada de los proyectos de investigación desarrollados será propiedad en un 80% de la Universidad de La Guajira.

10. Todas las publicaciones realizadas, en el marco de los procesos de investigación, deberán ser en inglés y en español, buscando ser incluidas en revistas y publicaciones especializadas de amplia circulación internacional. En cualquier caso toda publicación deberá mencionar en los créditos de investigación a la Universidad de La Guajira.

Artículo 5°. *Evaluación de proyectos.* La Universidad de La Guajira definirá anualmente, a través del Consejo Superior de la Universidad, el monto de los recursos a asignar para investigación y desarrollo tecnológico. Este centro universitario conformará bianualmente un comité que se encargará de seleccionar y asignar los recursos, mediante una evaluación detallada de los proyectos presentados y una selección motivada de los mejores candidatos para su ejecución y financiación. Este comité deberá involucrar a dos profesores del más alto escalafón (titular con magister o doctorado) en la universidad, a un representante de Colciencias, a un representante de la Secretaría de Educación del Departamento, a un representante del Ministerio de Educación, y a un investigador o científico colombiano reconocido mundialmente por sus logros

científicos. Siempre la Universidad de La Guajira contratará un outsourcing técnico especializado encargado en proveer un informe que sirva para ilustrar a los miembros del comité sobre la viabilidad de los proyectos presentados, en materia administrativa y financiera. Una vez realizado el examen de los diversos proyectos se escogerán aquellos que serán objeto de financiación.

Artículo 6°. *Suscripción de contrato de financiación de investigación.* Una vez asignados los recursos de fomento de la investigación se suscribirán contratos de financiación de investigación, los cuales serán diseñados por el departamento jurídico de la Universidad de La Guajira, con las cláusulas penales correspondientes y el objeto puntual de la investigación contratada. Una vez perfeccionados los contratos mencionados se harán los desembolsos correspondientes.

Artículo 7°. *Ejecución del contrato de financiación de investigación.* La ejecución económica de los recursos siempre involucrará la contratación de un servicio de auditoría especializada y contable de reconocido prestigio a nivel nacional. De igual manera la Universidad de La Guajira definirá el sistema de pares académicos que evaluará las conclusiones de las investigaciones financiadas. La Universidad de La Guajira definirá las condiciones específicas dentro del contrato de asignación de recursos financieros con los beneficiados para sancionar el mal uso de los recursos encargados.

Artículo 8°. *Apropiación presupuestal.* La Secretaría de Hacienda del Departamento de La Guajira hará las apropiaciones presupuestales necesarias para cumplir con el objeto de la presente ley.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley entrará en vigencia el 1° de enero del año 2006. Las modificaciones presupuestales serán incluidas en la ley anual de presupuesto del año 2006.

Cordialmente,

Hernando Escobar Medina,

Senador Ponente.

* * *

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 165 DE 2003
CAMARA, 239 DE 2005 SENADO**

por la cual se vincula el núcleo familiar de las madres comunitarias al Sistema General Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 2 de junio de 2005

Honorable Senador

LUIS HUMBERTO GOMEZ GALLO

Presidente del honorable Senado de la República

Señor Presidente.

Honorables Senadores:

Me ha correspondido el honor de rendir ponencia para segundo debate ante la plenaria del honorable Senado del Proyecto de ley número 239 de 2005 Senado y 165 de 2003 Cámara, *por la cual se vincula el núcleo familiar de las madres comunitarias al Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones*, cuyo autor es el honorable Representante a la Cámara doctor *Buenaventura León León*.

1. Antecedentes

El presente proyecto de ley es de iniciativa congresual, presentado por el honorable Representante doctor *Buenaventura León León*, el cual fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 14 de noviembre de 2003.

Mediante comunicado de fecha 19 de noviembre de 2003, por instrucción de la Mesa Directiva fueron designados ponentes para primer debate del presente proyecto de ley, los honorables Representantes *Juan de Dios Alfonso García* y *Edgar Fandiño Cantillo*.

En sesión ordinaria del 28 de abril de 2004 se anunció el proyecto de ley, y en esa misma fecha radicaron ponencia para primer debate los honorables Representantes *Juan de Dios Alfonso García* y *Edgar Fandiño Cantillo*. En sesión del 11 de mayo de 2004, se puso a consideración para la votación y aprobación de la ponencia para primer debate con el texto propuesto del proyecto en mención. Pero por solicitud de los mismos ponentes a la Comisión, la discusión y votación del proyecto de ley fue aplazado por unanimidad, según consta en Actas números 5 y 7 de las sesiones de los días 11 y 25 de mayo de 2004. Posteriormente, en sesión del 1° de junio de 2004, fue aprobada la ponencia para primer debate con texto propuesto por su autor, según Acta número 11.

En fecha 2 de junio de 2004, fueron asignados ponentes para segundo debate los honorables Representantes *Juan de Dios Alfonso García*, *Carlos Ignacio Cuervo Valencia*, *Carlos Augusto Celis Gutiérrez*, *Pompilio Avendaño Lopera*, *Elías Raad Hernández*, *María Isabel Urrutia Ocoró*, *Miguel Angel Durán Gelvis*, *Venus Albeiro Silva Gómez*, *Germán Aguirre Muñoz* y *José Gonzalo Gutiérrez*. Los ponentes del proyecto de ley para segundo debate, radicaron ponencia y pliego de modificaciones ante el Presidente de la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes el 26 de octubre de 2004.

El 26 de octubre de 2004 los ponentes presentaron ante el Presidente de la Cámara de Representantes la ponencia con el pliego de modificaciones al texto propuesto por el autor del proyecto.

En sesión plenaria del día 13 de diciembre de 2004 fue considerada y aprobada en segundo debate la ponencia del Proyecto de ley número 163 de 2003 Cámara, con la proposición supresiva del artículo 3° presentada por el honorable Representante *Carlos Ignacio Cuervo*, como consta en Acta de Sesión Plenaria número 153.

En fecha 16 de diciembre de 2004 fue remitido a la Presidencia del Senado el Proyecto de ley número 165 de 2003 Cámara, *por la cual se vincula el núcleo familiar de las madres comunitarias al Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones*, con sus respectivas modificaciones.

El cinco (5) de abril de 2005 fui asignada ponente para primer debate en la Comisión Séptima del Senado de la República.

2. Constitucionalidad del proyecto

El presente proyecto de ley cumple con lo dispuesto en los artículos 154 y 158 de la Constitución Nacional en relación con la iniciativa legislativa y la unidad de materia de los proyectos de ley presentados por alguna de las Cámaras.

Asimismo, la Constitución Nacional en su artículo 48 afirma que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio y que esta se deberá prestar bajo la dirección, coordinación y control del Estado, basándose en los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. Se deduce de este artículo, que en el proyecto de ley que nos ocupa, le compete al Estado prestar la seguridad social a todos los colombianos, por cuanto la misma Carta Magna indica que este es de carácter obligatorio.

A su vez la Ley 100 de 1993, la cual fue creada con el fin de lograr la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica de los habitantes del territorio nacional, con el propósito de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad y, específicamente en el numeral

tres (3) del artículo 6° plantea, como uno de sus objetivos, “garantizar la ampliación de cobertura hasta lograr que toda la población acceda al sistema, mediante mecanismos que en desarrollo del principio constitucional de solidaridad, permitan que sectores sin la capacidad económica suficiente como campesinos, indígenas y trabajadores independientes, artistas, deportistas, madres comunitarias, accedan al sistema y al otorgamiento de las prestaciones en forma integral”.

Por lo tanto, la ley establece que le compete al Estado ampliar la cobertura en salud teniendo en cuenta las diversas características de la población. En este caso en particular, las madres comunitarias no cuentan con los recursos suficientes para cotizar al sistema y por lo tanto, no pueden recibir una atención integral en salud para su núcleo familiar, por lo tanto, se hace necesario dar cumplimiento con lo establecido en la ley.

Como complemento de lo anterior, la misma Ley 100 establece como uno de los fundamentos del servicio público, en su artículo 153, la equidad para proveer los servicios de salud de igual calidad a todos los habitantes en Colombia, independientemente de la capacidad de pago, y con el propósito de evitar la discriminación por capacidad de pago o riesgo, el sistema ofrecerá financiamiento especial para aquella población más pobre y vulnerable.

Por lo anteriormente expuesto, se colige que el marco constitucional y legal en materia de salud, le permiten a las madres comunitarias recibir del Estado la cobertura integral de los servicios de salud a su núcleo familiar teniendo en cuenta sus particulares características como población vulnerable.

3. Objetivo del proyecto

El proyecto plantea como objetivo, vincular el núcleo familiar de las madres comunitarias al Sistema General de Seguridad Social en Salud bajo el Régimen Contributivo, y así lograr mayores beneficios en materia de calidad en la prestación de los servicios de salud para el núcleo familiar de la madre comunitaria.

4. contenido del proyecto

Inicialmente el autor del proyecto presentó cuatro (4) artículos en su totalidad, los cuales buscan reformar los artículos 1°, 2° y 6° de la Ley 509 de 1999, los cuales hacen referencia a la vinculación de las madres comunitarias junto con su núcleo familiar al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se harán acreedoras a todas las prestaciones asistenciales y económicas del mismo.

El artículo 2°, hace relación al ingreso base de cotización, en el cual las madres comunitarias cotizarán para salud un valor equivalente al 8% de la suma que reciben por concepto de bonificación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. De igual manera, las madres comunitarias podrán pagar directamente el valor de los aportes a la entidad promotora de salud donde se encuentren afiliadas en las mismas fechas conforme las normas vigentes en materia de recaudo de aportes. Para ello, deberán anexar a la liquidación mensual una certificación expedida por la entidad contratante del respectivo hogar comunitario con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y en ella debe constar la prestación de los servicios a la comunidad durante el período al que corresponde la cotización. Se mantiene en el proyecto que será de exclusividad de las madres comunitarias el valor que ellas cobran a los padres usuarios.

El artículo 3°, modifica el artículo 6° de la Ley 509 de 1999, ya que plantea que el subsidio a la cotización para pensión será equivalente al total de la cotización para pensión y su duración se extenderá por el término en que la madre comunitaria ejerza la actividad. El 4°, y último artículo trata de la vigencia y derogatorias.

Hay que destacar que el artículo 3° del proyecto de ley fue eliminado en sesión plenaria del 13 de diciembre de 2004, según proposición supresiva del honorable Representante *Carlos Ignacio Cuervo*, la cual fue aprobada por unanimidad.

En sesión ordinaria de la Comisión Séptima del Senado del día primero (1°) de junio se debatió el proyecto de ley y se presentaron las siguientes modificaciones.

En el artículo 1° se incluyó la palabra “derivadas”, como una aclaración y complemento en la afiliación al Régimen Contributivo de las madres comunitarias y de su grupo familiar.

De igual manera en el párrafo 1°, del primer artículo, se modificó el texto: “Las prestaciones económicas a que se refiere el presente artículo, se liquidarán con base en”..., por el siguiente texto: “La base de cotización para la liquidación de aportes con destino a la seguridad social por parte de las madres comunitarias así como las prestaciones económicas, se hará teniendo en cuenta”.... Esta modificación se presentó con el propósito de aclarar que se hace referencia a la base de cotización, para su respectiva liquidación de los aportes a la seguridad social, así como también las prestaciones económicas deben realizarse teniendo en cuenta la base de cotización, de acuerdo con las sumas que efectivamente reciban las madres comunitarias por concepto de bonificación prevista por los reglamentos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

En relación con el artículo 2° se eliminó la frase: “ingreso base de” y se dejó solamente: “cotización”. El tercer inciso del párrafo, fue separado por técnica legislativa y se incluyó como un artículo nuevo. Quedando por lo tanto como artículo 3°. No hubo modificación en el texto.

Por consiguiente el artículo 3°, en relación con la vigencia y derogatorias, quedó como artículo 4°.

5. Análisis del proyecto

Teniendo en cuenta que la Constitución Política y la Ley 100 de 1993 garantizan la seguridad social por cuanto es un servicio público de carácter obligatorio y, en especial se tienen en cuenta los grupos sociales que son vulnerables por su situación económica, se hace necesario realizar una revisión a la situación de las madres comunitarias en Colombia, pues ellas prestan un servicio social a su comunidad y no logran recibir del Estado los beneficios integrales para la atención en salud de su grupo familiar.

De acuerdo con la Ley 509 de 1999, “por la cual se disponen unos beneficios en favor de las madres comunitarias en materia de seguridad social y se otorga un subsidio pensional”, se establece que las madres comunitarias son acreedoras a título personal de las mismas prestaciones asistenciales y económicas de que gozan los afiliados del Régimen Contributivo, y su grupo familiar adquiere el derecho a la prestación del servicio de salud, como afiliados prioritarios del régimen subsidiado.

De igual forma, las madres comunitarias cotizan mensualmente como aporte al Sistema de Seguridad Social en Salud un ocho por ciento (8%), sobre la suma que ellas reciben por concepto de bonificación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Si esa bonificación es inferior a la mitad de un salario mínimo legal mensual vigente, entonces se deberá liquidar ese aporte sobre el cincuenta por ciento (50%), del salario mínimo mensual vigente.

Sin embargo, en la práctica se observa que las madres comunitarias no logran reunir un salario mínimo legal mensual vigente, y sí deben, por lo tanto, cumplir con la obligación de cotizar para salud sobre esa base del cincuenta por ciento (50%). En materia laboral, el aporte a salud es del doce por ciento (12%), en donde el empleador aporta el ocho por ciento (8%) y el trabajador el cuatro por ciento (4%), sobre un salario mínimo mensual vigente.

Las madres comunitarias no cuentan con una figura que haga las veces de empleador, para que les aporte un ocho por ciento (8%) y por el trabajo social que ellas realizan, no les permite obtener el dinero suficiente para reunir un salario mínimo mensual vigente y así ser más equitativo el aporte a salud. Sumado a ello, las madres comunitarias no son trabajadores independientes, pues tienen una limitante y es que su labor es netamente social, y para ello están autorizadas por la ley y bajo la tutela del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, quien les entrega la bonificación mensual y les limita el número de niños posibles que cada una pueda recibir. De tal suerte que el ICBF no se constituye en un empleador, pero sí este ejerce una función de supervisión y ayuda, por cuanto las madres comunitarias reciben y atienden niños de las madres que deben trabajar y no cuentan tampoco con los recursos económicos suficientes para ingresarlos a jardines infantiles privados, los cuales sí tienen una relación comercial con los padres de familia y en consecuencia hay un fin lucrativo.

Siendo, por lo tanto, la labor de las madres comunitarias netamente social y sin ánimo de lucro como las empresas, es apenas entendible que el Estado les brinde la oportunidad de ingresar el grupo familiar al Régimen Contributivo, para obtener mejores beneficios en salud y por ende, como estas madres no cuentan con un empleador, se les debe considerar su situación y llevar a que el aporte se efectúe sobre el cuatro por ciento (4%), y no sobre el ocho, ya que sus ingresos son insuficientes.

Conclusión

En mérito a lo anteriormente expuesto, me permito presentar a la plenaria del Senado de la República, en sesión, la siguiente:

Proposición

Dese segundo debate al Proyecto de ley número 165 de 2003 Cámara y 239 de 2005 Senado, *por la cual se vincula el núcleo familiar de las madres comunitarias al Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones*, con el siguiente pliego de modificaciones.

De los honorables Senadores,

Flor M. Gnecco Arregocés,

Senadora de la República, Ponente.

SENADO DE LA REPUBLICA

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., a los dos (2) días del mes de junio del año dos mil cinco (2005). En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

La Presidenta,

Flor Modesta Gnecco Arregocés.

El Secretario,

Germán Arroyo Mora.

PLIEGO DE MODIFICACIONES TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 239 DE 2005 SENADO, 165 DE 2003 CAMARA

por la cual se vincula el núcleo familiar de las madres comunitarias al Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 1° de la Ley 509 de 1999 quedará así:

Artículo 1°. *Afiliación.* Las madres comunitarias del programa de Hogares Comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar

Familiar, se afiliarán con su grupo familiar al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se harán acreedoras de todas las prestaciones asistenciales y económicas derivadas del mismo.

Parágrafo 1°. La base de cotización para la liquidación de aportes con destino a la seguridad social por parte de las madres comunitarias así como las prestaciones económicas se hará teniendo en cuenta las sumas que efectivamente reciban las madres comunitarias por concepto de bonificación prevista por los reglamentos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Artículo 2°. El artículo 2° de la Ley 509 de 1999, quedará así:

Artículo 2°. *Cotización.* Las madres comunitarias cotizarán mensualmente como aporte al Sistema General de Seguridad Social en Salud un valor equivalente al cuatro por ciento (4%) de la suma que reciben por concepto de bonificación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Parágrafo. Las organizaciones administradoras del programa hogares de bienestar recaudarán las sumas citadas, mediante la retención y giro del porcentaje descrito, a la Entidad Promotora de Salud, EPS, escogida por la madre comunitaria, dentro de la oportunidad prevista por la ley para el pago de las cotizaciones.

Artículo 3°. Las tasas de compensación que las madres comunitarias cobran a los padres usuarios serán de su propiedad exclusiva.

Artículo 4°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Presentado por,

Flor M. Gnecco Arregocés,
Senadora Ponente.

SENADO DE LA REPUBLICA

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., a los dos (2) días del mes de junio del año dos mil cinco (2005). En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

La Presidenta,

Flor Modesta Gnecco Arregocés.

El Secretario,

Germán Arroyo Mora.

CONTENIDO

Gaceta número 315-Viernes 3 de junio de 2005

SENADO DE LA REPUBLICA

	Págs.
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 20 de 2005 Senado, 324 de 2005 Cámara, por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política.	1
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 243 de 2005 Senado, 373 de 2005 Cámara, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de Complementación Económica suscrito entre los Gobiernos de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, Estados Partes del Mercosur y los Gobiernos de la República de Colombia, de la República del Ecuador y de la República Bolivariana de Venezuela, países miembros de la Comunidad Andina” y el “Primer Protocolo Adicional-régimen de solución de Controversias”, suscritos en Montevideo, Uruguay, a los dieciocho (18) días del mes de octubre de dos mil cuatro (2004).	2
Ponencia para segundo debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 226 de 2005 Senado, por la cual se crea el Fondo para el Desarrollo de la Investigación, la Ciencia y la Tecnología de la Universidad de La Guajira.	12
Ponencia para segundo debate, Pliego de modificaciones y Texto definitivo al Proyecto de ley número 165 de 2003 Cámara, 239 de 2005 Senado, por la cual se vincula el núcleo familiar de las madres comunitarias al Sistema General Social en Salud y se dictan otras disposiciones.	13