



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - N° 547

Bogotá, D. C., viernes, 29 de julio de 2011

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
 www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 27 DE 2011 SENADO

por medio de la cual se establecen políticas para prevenir el consumo y dependencia de las bebidas alcohólicas por parte de los menores de edad y se previenen las consecuencias relacionadas con el consumo de alcohol por parte de la población en general en los menores de edad, se establecen normas sobre el expendio, suministro, consumo, publicidad y promoción de bebidas alcohólicas y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Objeto, destinatarios y definiciones

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer políticas públicas integrales para prevenir el consumo y dependencia de bebidas alcohólicas de la población en general y en especial de los menores de edad, promover un consumo responsable y establecer restricciones para prevenir la ocurrencia de riesgos asociados como consecuencia de la ingesta de alcohol.

Artículo 2°. *Destinatarios de la ley.* Son destinatarios de la presente ley toda la población que habite en el territorio Colombiano.

CAPÍTULO II

Disposiciones generales

Artículo 3°. *Sobre el expendio de bebidas alcohólicas a menores de edad.* Modifíquese el artículo 1° de la Ley 124 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 1°. Prohíbese el expendio de bebidas alcohólicas a menores de edad. Quien facilite el consumo o venda directa o indirectamente bebidas alcohólicas a menores de edad será sancionado de conformidad con lo establecido en la presente ley.

Parágrafo. En todo caso, si no es posible probar documentalmente la mayoría de edad, se presumirá siempre la minoría de edad, con las consecuencias legales descritas para el vendedor o expendedor.

Artículo 4°. *Sobre el trabajo de menores de edad en establecimientos donde se expenden bebidas alcohólicas.* Modifíquese el artículo 15 de la Ley 30 de 1986, el cual quedará así:

Artículo 15. En ningún caso podrán trabajar personas menores de dieciocho (18) años, en establecimientos donde expendan, suministren y consuman bebidas alcohólicas.

Artículo 5°. *Medida especial excepcional a cargo del ICBF.* En desarrollo de lo previsto en el numeral 3, artículo 20 de la Ley 1098 de 2006, establézcase la medida de protección especial, de carácter excepcional en cabeza del ICBF, que se aplicará a todo menor de edad que se encuentre consumiendo bebidas alcohólicas, sin perjuicio de la atención en salud de los menores.

Esta medida consiste en el traslado del menor de edad a una Unidad de Emergencia, en la que se pondrá bajo custodia del ICBF, hasta tanto se garantice que los padres de familia o las personas que ejercen la patria potestad del menor van a cumplir en lo sucesivo con las obligaciones que la ley impone en cuanto a la imposibilidad de consumo de licor por parte de menores de edad.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará los aspectos concernientes a la aplicación del presente artículo, durante el año siguiente a partir de la vigencia de la presente ley. A través de medidas que permitan la concientización de los menores y los padres o personas que ejerzan la patria potestad sobre su responsabilidad en el consumo de alcohol por parte de los menores.

Artículo 6°. *Desarrollo de la medida especial excepcional.* El menor de edad que se encuentre bajo la medida especial excepcional solo podrá retirarse con sus padres o con la persona que ejerce la patria potestad y una vez hayan sido sancionados con un acompañamiento educativo que los obligará a asistir junto con sus padres, a una capacitación sobre medidas de prevención, atención y dependencia de los efectos nocivos del consumo de alcohol en la convivencia ciudadana y la familia.

Parágrafo. El Ministerio de la Protección Social en coordinación con las entidades que hacen parte del Comité Intersectorial para el Control del Consumo Abusivo de Alcohol, en un término de un (1) año, reglamentará lo necesario para la aplicación del comparendo educativo a través de un programa de atención integral familiar a cargo del ICBF. Este comparendo se desarrollará considerando el principio de saber beber-saber vivir y la perspectiva de género.

CAPÍTULO III

Etiquetado

Artículo 7°. *Leyendas.* Todos los productos de bebidas alcohólicas comercializados en el país deberán expresar clara e inequívocamente las siguientes frases:

1. “El exceso de alcohol es perjudicial para la salud”.
2. “Prohíbese el expendio de bebidas embriagantes a menores de edad”.
3. “El alcohol es nocivo para la salud, la convivencia y la seguridad vial”.

Parágrafo. En los envases y etiquetas de las bebidas alcohólicas no podrán emplearse expresiones, leyendas o imágenes en idioma diferente al español que induzcan al engaño del público.

Parágrafo transitorio. Se concede un plazo de un año a partir de la vigencia de esta ley para aplicar el contenido de este artículo.

CAPÍTULO IV

Publicidad y promoción de bebidas alcohólicas

Artículo 8°. *Promoción de bebidas alcohólicas.* Prohíbese toda promoción, directa o indirecta, de bebidas alcohólicas y sus derivados.

Artículo 9°. *Prohibición de patrocinio.* Prohíbese el patrocinio de eventos deportivos y culturales por parte de las empresas productoras, importadoras o comercializadoras de productos de bebidas alcohólicas o sus derivados a nombre de sus corporaciones, fundaciones o cualquiera de sus marcas, cuando este patrocinio implique la promoción, directa o indirecta del consumo de productos de bebidas alcohólicas o sus derivados.

Artículo 10. *Prohibición de vallas y similares.* Se prohíbe a toda persona natural o jurídica la fijación de vallas, pancartas, murales, afiches, carteles o similares móviles o fijos relacionados con la promoción de bebidas alcohólicas o sus derivados.

CAPÍTULO V

Expendio, suministro y consumo

Artículo 11. Expendio, suministro y consumo de bebidas alcohólicas en lugares prohibidos. Se prohíbe el expendio, suministro o consumo de bebidas alcohólicas o sus derivados en los lugares señalados a continuación:

1. Centros e instituciones de educación formal y de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano.
2. Establecimientos de comercio abiertos al público o que siendo privados trasciendan a lo público, ubicados a menos de doscientos (200) metros de los centros educativos.
3. Recintos públicos y privados dedicados a actividades académicas y deportivas.
4. Entidades públicas o privadas del sector salud.
5. Guarderías, hogares comunitarios y otros establecimientos o instituciones destinadas a velar por la infancia y las mujeres en embarazo.

Artículo 12. *Obligaciones de los propietarios y responsables de los establecimientos o lugares donde se expenden y consumen bebidas alcohólicas.* Los propietarios o persona(s) responsables de los establecimientos en los cuales se consumen bebidas alcohólicas tendrán las siguientes obligaciones:

1. No vender bebidas alcohólicas a menores, y en todo caso, si no es posible probar documentalmente la mayoría de edad, se presumirá siempre la minoría de edad.
2. No exigir consumo mínimo de bebidas alcohólicas.
3. No permitir el ingreso de personas armadas.
4. No vender bebidas con contenido de alcohol a personas que se encuentran en evidente estado de embriaguez.
5. Fijar en un lugar visible al público un aviso que contenga los textos, “el alcohol es nocivo para la salud, la convivencia y la seguridad vial”, y se “prohíbe la venta de bebidas alcohólicas a menores de edad”.
6. No podrá contratar personas menores de dieciocho (18) años.

Parágrafo. Las entidades competentes diseñarán estrategias y planes de seguimiento, inspección, vigilancia y control de esta disposición.

Artículo 13. *Prohibición de comercialización y distribución de bebidas alcohólicas en pequeñas cantidades.* Con el objeto de salvaguardar la salud pública y evitar el acceso de menores de edad a las bebidas alcohólicas, prohíbese la comercialización o distribución de bebidas alcohólicas en presentaciones de menos de doscientos cincuenta (250) mililitros.

CAPÍTULO VI

Estrategias preventivas

Artículo 14. *Restricción de espacios y horarios.* Los distritos y municipios podrán señalar zonas y fijar horarios para el funcionamiento de establecimientos donde se expenden bebidas alcohólicas y sus derivados.

Artículo 15. *Programas educativos para evitar el consumo del alcohol y procurar el abandono del alcoholismo.* El Ministerio de la Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional, bajo principios constitucionales, orientarán a las Secretarías de Salud y Educación para que los establecimientos educativos implementen proyectos pedagógicos que desarrollen competencias en los menores de edad que les permita adoptar estilos de vida saludable, entre los que se incluya el consumo de alcohol.

Artículo 16. *Emisión de mensajes gratuitos de prevención del consumo de bebidas alcohólicas.* La Comisión Nacional de Televisión o quien haga sus veces destinará espacios en forma gratuita y rotatoria para las entidades públicas y Organizaciones No Gubernamentales, que elaborarán y emitirán mensajes de prevención, de consumo y de la dependencia de las bebidas alcohólicas, en los horarios de alta sintonía en televisión por los medios ordinarios y canales por suscripción. De igual manera, se deberá realizar la destinación de espacios que estén a cargo de la Nación a la difusión del mismo tipo de mensajes por emisoras radiales.

Artículo 17. *Obligaciones de las entidades territoriales.* Corresponde a los Gobernadores y Alcaldes y a las Secretarías Departamentales, Distritales y Municipales de Salud o quien haga sus veces el desarrollo de las siguientes actividades:

1. Difundir, en el ámbito de su jurisdicción, las medidas establecidas en la presente ley.

2. Desarrollar campañas de promoción para evitar el consumo abusivo de alcohol.

3. Desarrollar, dentro de la red de Instituciones Prestadoras de Salud, campañas de educación sobre los efectos nocivos del consumo abusivo del alcohol.

CAPÍTULO VII

Inspección, vigilancia y control

Artículo 18. *Competencia autoridades de policía.* Es deber de las autoridades de Policía en cada jurisdicción hacer el control, monitoreo y vigilancia periódica del cumplimiento de la restricción a que se refiere el artículo 3° de la presente ley.

Parágrafo. Las autoridades de policía deberán rendir un informe mensual a su autoridad superior, el cual deberá contener las actividades de inspección, vigilancia y control sobre el cumplimiento del contenido de la presente ley.

Artículo 19. *Protección de los entornos de las instituciones educativas.* Sin perjuicio de lo previsto en el literal c) del número 2, ordinal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994; los alcaldes de la totalidad de Distritos y Municipios de Colombia tendrán plazo perentorio de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para adelantar las actuaciones administrativas a que haya lugar, a objeto de garantizar que el área de protección de los entornos de las Instituciones Educativas se encuentre libre de riesgo de consumo de licor por presencia de establecimientos de comercio no permitidos.

Artículo 20. *Destrucción de bebidas alcohólicas y decomisadas o declaradas en situación de abandono.* Las bebidas alcohólicas y que sean objeto de decomiso o declaradas en situación de abandono por la autoridad competente serán reportadas y destruidas de acuerdo a las disposiciones legales y administrativas que regulan la materia.

CAPÍTULO VIII

Sanciones

Artículo 21. *Sanciones a establecimientos de comercio por venta de bebidas alcohólicas a menores de edad.* La persona natural o jurídica que infrinja lo dispuesto en el artículo 3° de la presente ley, pagará como sanción un (1) smlmv y hasta tres (3) smlmv en caso de reincidencia.

Artículo 22. *Incumplimiento de las advertencias sanitarias y regulación sobre la publicidad y promoción de bebidas alcohólicas.* Cualquier persona natural o jurídica que infrinja las disposiciones contempladas en la presente ley incurrirá en las siguientes sanciones.

1. En el caso de los comerciantes al detal y al por mayor, no menos de seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y no más de ocho (8) salarios mínimos legales mensuales vigentes cuando ocurra la primera infracción, y no menos de once (11) salarios mínimos legales mensuales vigentes y no más de veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes para la siguiente infracción.

2. En el caso de los fabricantes e importadores, no menos de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y no más de ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes para la primera infracción, y no menos de doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y no más de doscientos cincuenta (250) salarios mínimos legales mensuales vigentes para la siguiente infracción.

Parágrafo. En caso de reincidencia, por parte de los comerciantes, fabricantes o importadores, dará lugar a la cancelación definitiva de la licencia.

Artículo 23. *Sanciones por consumir bebidas alcohólicas en lugares prohibidos.* La infracción a lo dispuesto en el artículo 11 de la presente ley dará lugar a que se imponga un comparendo educativo que lo obligará a asistir a un día de capacitación sobre los efectos nocivos del alcohol. En caso de reincidencia, se impondrá una multa consistente en un (1) salario mínimo legal mensual vigente por la primera vez; y hasta tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes en caso de reincidencia, si esta se produce dentro de los tres (3) meses siguientes.

La Policía Nacional, junto con el Ministerio de la Protección Social, fijará los elementos y recursos necesarios para la aplicación de las sanciones establecidas en el presente artículo.

Artículo 24. Para efectos de aplicar las sanciones previstas en los artículos 21, 22 y 23 de la presente ley, se observará el procedimiento en lo pertinente del Título III del Código Nacional de Policía o las disposiciones que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

CAPÍTULO IX

Disposiciones finales

Artículo 25. *Destinación del recaudo por concepto de las sanciones estipuladas en esta ley.* La respectiva sanción será impuesta por la autoridad competente en la materia y su recaudo será entregado al Ministerio de la Protección Social, con destino a las medidas, campañas, estrategias y programas ordenados por la presente ley.

Artículo 26. *Participación de comunidades indígenas y afrocolombianas.* El Ministerio de la Protección Social promoverá la participación de las comunidades indígenas y afrocolombianas en la elaboración, implementación y evaluación de programas de prevención, control y dependencia del consumo de alcohol en la población en general, en especial de los menores de edad.

Artículo 27. *Responsabilidad de las Administradoras de Riesgos profesionales.* Corresponde a los Administradores de Riesgos Profesionales desarrollar estrategias para brindar, permanentemente, información y educación a sus afiliados para evitar el consumo de bebidas alcohólicas.

Artículo 28. *Líneas telefónicas de apoyo.* Las líneas telefónicas de información y atención de emergencias, dispuestas en los niveles Nacional, Departamental, Distrital y Municipios, atenderán las solicitudes relacionadas con la medida de protección especial excepcional contenida en la presente ley.

Parágrafo. Estas líneas coordinarán con la unidad de emergencia dispuesta por el ICBF con jurisdicción en el lugar más cercano de ocurrencia de la emergencia, los mecanismos que se dispondrán para la atención inmediata de los menores, y la aplicación de la medida de protección especial contenida en la presente ley.

Artículo 29. Modifíquese el artículo 16 de la Ley 30 de 1986, el cual quedará así:

Artículo 16. En todo recipiente de bebida alcohólica nacional o extranjera deberá imprimirse, en el extremo inferior de la etiqueta y ocupando al menos una décima parte de ella, la leyenda: "El exceso de alcohol es perjudicial para la salud, la convivencia ciudadana y la seguridad vial".

En la etiqueta deberá indicarse además, la gradación alcohólica de la bebida.

Artículo 30. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su promulgación y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial los artículos 2° y 4° de la Ley 124 de 1994.

Dilian Francisca Toro Torres,
Senadora de la República.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS OBJETO DEL PROYECTO

Establecer políticas públicas integrales para prevenir el consumo y dependencia de bebidas alcohólicas de la población en general y en especial de los menores de edad, promover un consumo responsable y establecer restricciones para prevenir la ocurrencia de riesgos asociados como consecuencia de la ingesta de alcohol.

Por lo anterior se regula el consumo, venta, publicidad y promoción de bebidas alcohólicas, se crean programas de salud y educación tendientes a contribuir a la disminución de su consumo, y se establecen las sanciones correspondientes a quienes contravengan las disposiciones de esta ley.

JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Se pretende proteger la vida, la salud y la integridad de los menores de edad frente al consumo de bebidas alcohólicas, por lo que establece lineamientos para prevenir su consumo y la ocurrencia de riesgos asociados como consecuencia de la ingesta de alcohol por parte de la población general.

CONSIDERACIONES ECONÓMICAS Y DE ORDEN MÉDICO

“El alcohol es el primer factor de riesgo en lo que respecta a enfermedad y muerte prematura, siendo más importante aún que otros factores como el tabaquismo, la hipercolesterolemia, el sobrepeso, la desnutrición y los problemas de saneamiento. Aparte de ser una droga que provoca dependencia y es el origen de más de 60 tipos de enfermedades y lesiones, el alcohol es responsable de causar serios problemas y daños sociales, mentales y emocionales, como criminalidad y violencia familiar, con elevados costos para la sociedad. El alcohol no solo perjudica al consumidor, sino también a quienes lo rodean, al feto en mujeres embarazadas, a niños y niñas, a otros miembros de la familia y a víctimas de delitos, violencia y accidentes por conducir en estado de ebriedad”¹.

De acuerdo con la Estrategia Mundial para reducir el uso nocivo de alcohol de la Organización Mundial de la Salud (OMS), se calcula que el uso nocivo del alcohol causa cada año 2,5 millones de muertes, y una proporción considerable de ellas corresponde a personas jóvenes. El consumo de bebidas alcohólicas ocupa el tercer lugar entre los principales factores de riesgo de mala salud en el mundo. Una gran variedad de problemas relacionados con el alcohol pueden tener repercusiones devastadoras en las personas y sus familias; además, pueden afectar gravemente a la vida comunitaria. El uso nocivo del alcohol es uno de los cuatro factores de riesgo de enfermedades no transmisibles importantes que son susceptibles de modificación y prevención. También están surgiendo indicios de que dicho uso contribuye a aumentar la carga de morbilidad relacionada con enfermedades transmisibles

como, por ejemplo, la tuberculosis y la infección por el VIH/sida; según el doctor Ala Alwan, Subdirector General de Enfermedades No Transmisibles y Salud Mental de la OMS.

Es también importante reflexionar sobre la concepción planteada por la OMS sobre el alcohol. Este organismo estipula que es una sustancia psicoactiva, tal y como lo define a continuación: **“Sustancia o droga psicoactiva que cuando se ingiere, afecta a los procesos mentales, por ejemplo, a la cognición o la afectividad. Este término y su equivalente, sustancia psicotrópica, son las expresiones más neutras y descriptivas para referirse a todo el grupo de sustancias, legales e ilegales, de interés para la política en materia de drogas. “Psicoactivo” no implica necesariamente que produzca dependencia sin embargo en el lenguaje corriente, esta característica está implícita, en las expresiones “consumo de drogas” o “abuso de sustancias”².**

De acuerdo con el estudio realizado por Maristela Monteiro sobre el Alcohol y Salud Pública en las Américas, se encontraron los siguientes resultados respecto al Panorama de los daños relacionados con el alcohol y las tendencias en la Región³: Se estima que en el año 2002, el alcohol causó la muerte de una persona cada dos minutos en la Región, se estima que un 5.4% de todas las muertes en las Américas en 2002 fueron atribuibles al alcohol, en comparación con la cifra mundial de 3.7%, es decir, 68% más que el promedio mundial. Respecto a la morbilidad, el consumo de alcohol está relacionado con más de 60 condiciones de salud (Rehm y Monteiro, 2005), que van desde las que son resultado de un consumo excesivo de alcohol durante el embarazo y que afecta al feto, a lesiones intencionales y no intencionales, cánceres, trastornos cardiovasculares, enfermedades hepáticas y condiciones neuropsiquiátricas, incluyendo la dependencia. El alcohol es una sustancia psicoactiva que afecta al cerebro y a la mayoría de los órganos del cuerpo. Su consumo afecta al consumidor mismo y a quienes lo rodean, por estar relacionado con violencia familiar, accidentes fatales de tránsito (tanto para pasajeros como peatones) y violencia interpersonal. El consumo perjudicial de alcohol está también relacionado con problemas sociales y económicos, con el individuo, con la familia y la comunidad.

También, el alcohol causó casi el 10.0% de todos los años de vida ajustados a la discapacidad (AVAD) perdidos en la Región en 2002, en comparación con la cifra global de 4.4% (Rehm et ál., 2006). En el año 2000, el análisis comparativo de la OMS de 26 factores de riesgo distintos y su impacto sobre la carga de morbilidad demostró que el alcohol era el principal factor de riesgo en la Región de las Américas (Rehm y Monteiro 2005), en tanto que a nivel mundial el alcohol ocupaba el cuarto lugar. Además, una reciente encuesta de salud mental mundial demostró que las Américas presentaban mayores incidencias de trastornos por el uso de alcohol que en el resto del mundo (World Mental Health Survey Consortium, 2004).

² Glosario de términos de alcohol y drogas. Organización Mundial de la Salud y Gobierno de España. http://www.who.int/substance_abuse/terminology/lexicon_alcohol_drugs_spanish.pdf

³ MONTEIRO, Maristela G. Organización Panamericana de la Salud. Alcohol y Salud Pública en las Américas. Un caso para la acción. Washington D.C. 2007 en: <http://www.paho.org/Spanish/DD/PUB/Alcohol&Politicas Publicas-Esp.pdf>

¹ Anderson P.; Gual A., Colon. http://www.who.int/substance_abuse/publications/alcohol_atencion_primaria.pdf. Washington, D.C.: OPS, © 2008.

Entre el 20 y 50% de las fatalidades por accidentes de tránsito en la Región estaban relacionadas con el alcohol (OMS 2004b). Respecto a las lesiones, el 50.5% de las muertes atribuibles al alcohol en las Américas en 2002 se debieron a lesiones (intencionales y no intencionales). Finalmente, el consumo de alcohol en las Américas es aproximadamente un 50% mayor que el promedio mundial. En 2002, el consumo de alcohol per cápita en las Américas fue de un promedio de 8.5 litros, comparado con la media global de 6.2 litros (Rehm et ál., 2006).

La OMS establece que los países miembros tienen la responsabilidad de desarrollar políticas de salud pública encaminadas a reducir el uso abusivo de esta substancia y determina las siguientes líneas o estrategias prioritarias de acción más específicas⁴:

- Regular la publicidad de las bebidas alcohólicas (especialmente en lo que respecta a la población más joven).
- Regular y restringir la accesibilidad y la disponibilidad de esta substancia.
- Desarrollar políticas efectivas para restringir el consumo de alcohol durante la conducción.
- Reducir la demanda de bebidas alcohólicas a través de medidas relacionadas con los impuestos y los precios de las mismas.
- Aumentar la conciencia y el apoyo para estas políticas.
- Facilitar el acceso a tratamientos eficaces para abandonar el consumo de alcohol.
- Implementar programas de detección precoz e intervenciones breves para reducir el consumo inadecuado de alcohol.

Este documento surgió a raíz de la Asamblea Mundial de la Salud, celebrada en el mes de mayo del pasado año 2010, en la cual se aprobó una resolución para incidir en una estrategia mundial para reducir el consumo inadecuado de alcohol y se recomendaba a los estados miembro que iniciaran políticas e intervenciones específicas para ello. La propia OMS determina que dicha resolución de esta organización se compromete a asesorar en diez áreas prioritarias: liderazgo, conciencia y compromiso, respuesta de los servicios de salud, acción comunitaria, políticas relacionadas con el consumo de alcohol y la conducción, disponibilidad de bebidas alcohólicas, publicidad de dicha substancia, políticas sobre los precios y los impuestos al alcohol, programas para reducir las consecuencias negativas de la intoxicación aguda por alcohol, programas para reducir el impacto negativo en la salud pública y estrategias de vigilancia.

Dentro de la estrategia, una de las esferas está dirigida a la formulación de políticas y medidas contra la conducción bajo los efectos de alcohol; “la conducción bajo los efectos del alcohol afecta gravemente a la capacidad de juicio, la coordinación y otras funciones motrices. La conducción de vehículos bajo los efectos del alcohol es un importante problema de salud pública que afecta al bebedor y, en muchos casos, a partes inocentes. Existen intervenciones respaldadas por datos muy sólidos que permiten reducir la conducción bajo la influencia del alcohol. Las estrategias de reducción de los daños asociados al alcohol al volante deben incluir medidas disuasorias destinadas a disminuir las probabilidades de que una persona conduzca

bajo los efectos del alcohol, así como medidas que creen un entorno de conducción más seguro gracias al cual serán menores la probabilidad y la gravedad de los daños por colisiones propiciadas por el alcohol”⁵.

4. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Consideraciones

4.1 CONSTITUCIONALES

La Constitución Política de 1991, en el capítulo segundo “De los Derechos Sociales, Económicos y Culturales” consagró en múltiples artículos los Derechos fundamentales de los niños.

“**Artículo 44.** Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”. (Negritas y subrayado fuera de texto).

“**Artículo 45.** *El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.* El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”.

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

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad”.

“**Artículo 67.** La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social: con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

⁴ Estrategia Mundial para reducir el uso nocivo del alcohol. Organización Mundial de la Salud.

⁵ Ibíd. Página 14.

La educación formará al colombiano en el respeto a los Derechos Humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley”. (Negritas y subrayado fuera de texto).

“**Artículo 70.** El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación”.

“**Artículo 333.** *La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común.* Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”.

“**Artículo 334.** *La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.*

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones”. (Negritas y subrayado fuera de texto).

“**Artículo 366.** *El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado.* Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable”. (Negritas y subrayado fuera de texto).

4.2 LEGALES

Luego de una extensa revisión del marco normativo colombiano respecto al particular se encontró que en algunos casos las leyes y decretos existentes perdieron vigencia y requieren de una apremiante actualización y en otros casos se encontró que ha sido imposible darle cumplimiento. Esta situación muestra la urgencia de este proyecto de Ley en virtud de la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, Quienes requieren de una medida efectiva que prevenga las consecuencias de un consumo de alcohol abusivo e indiscriminado.

Algunos ejemplos se enuncian a continuación:

• **Decreto 1355 de 1970.** “*Por el cual se dictan normas sobre policía*”.

Artículo 111. “Los reglamentos de policía local podrán señalar zonas y fijar horarios para el funcionamiento de establecimiento donde se expendan bebidas alcohólicas.

Artículo 113. “Por motivos de tranquilidad y salubridad pública, los reglamentos de policía podrán prescribir limitaciones a la venta de artículos, así como señalar zonas para los establecimientos fabriles y para el expendio de ciertos comestibles.

Los locales de la industria y el comercio y, los establecimientos para el servicio del público, deberán cumplir las condiciones de seguridad e higiene indicadas en los reglamentos de policía local”.

• **Ley 9ª de 1979.** *Por la cual se dictan Medidas Sanitarias.*

“**Artículo 598.** Toda persona debe velar por el mejoramiento, la conservación y la recuperación de su salud personal y la salud de los miembros de su hogar, evitando acciones y omisiones perjudiciales y cumpliendo las instrucciones técnicas y las normas obligatorias que dicten las autoridades competentes”.

• **Ley 124 de 1994** “*por la cual se prohíbe el expendio de bebidas embriagantes a menores de edad y se dictan otras disposiciones*”.

“**Artículo 1º.** *Prohíbese el expendio de bebidas embriagantes a menores de edad.* La persona mayor que facilite las bebidas embriagantes o su adquisición será sancionada de conformidad con las normas establecidas para los expendedores en los Códigos Nacional o Departamental de Policía”.

“**Artículo 2º.** El menor que sea hallado consumiendo bebidas embriagantes o en estado de beodez, deberá asistir con sus padres o acudientes a un curso sobre prevención del alcoholismo al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o a la entidad que haga sus veces”.

Artículo 3°. Toda publicidad, identificación o promoción sobre embriagantes debe hacer referencia expresa a la prohibición establecida en la presente ley.

Parágrafo. Los establecimientos que expendan bebidas embriagantes deberán colocar en sitio visible el texto de la presente ley.

Artículo 4°. Para la aplicación de la presente ley, en ningún caso el infractor será detenido sino citado mediante boleta para que durante las cuarenta y ocho (48) horas, siguientes, comparezca ante el defensor de Familia o quien haga sus veces, en compañía de sus padres o acudientes, y del Personero Municipal o su delegado.

• **Decreto 1108 de 1994** (Si bien el Código del Menor está derogado, su contenido se encuentra inmerso en el Código de Infancia y adolescencia, por lo que sigue siendo pertinente).

“Por el cual se sistematizan, coordinan y reglamentan algunas disposiciones en relación con el porte y consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas”.

CAPÍTULO II

En relación con el Código del Menor

Artículo 3°. Todo menor tiene derecho a la protección, al cuidado y a la asistencia necesaria para lograr un adecuado desarrollo físico, mental, moral y social. Estos derechos se extienden a quien está por nacer”.

Artículo 4°. En desarrollo del artículo 15 del Código del Menor, todo menor tiene derecho a ser protegido contra el uso de sustancias que producen dependencia. En consecuencia, ningún menor, mujer embarazada o en período de lactancia podrá portar o consumir estupefacientes o sustancias psicotrópicas.

Parágrafo. En virtud del artículo 13 de la Constitución Política, lo dispuesto en este artículo se aplicará igualmente a las personas incapaces de acuerdo con el Código Civil”.

Artículo 5°. El menor y la mujer embarazada o en período de lactancia que posea o consuma estupefacientes o sustancias psicotrópicas, se remitirá al defensor de familia competente, con el objeto de que determine la aplicación de las siguientes medidas de protección, según el caso:

A los menores:

1. La prevención o amonestación a los padres o a las personas de quienes dependa.

2. La atribución de su custodia o cuidado personal al pariente más cercano que se encuentre en condiciones de ejercerlos.

3. La colocación familiar.

4. La atención integral en un centro de protección especial.

5. La iniciación de los trámites de adopción del menor declarado en situación de abandono.

6. Cualesquiera otras cuya finalidad sea la de asegurar su cuidado personal, proveer la atención de sus necesidades básicas o poner fin a los peligros que amenacen su salud o su formación moral.

7. El Defensor de Familia podrá imponer al menor, con cualquiera de las medidas de protección, el cumplimiento de alguna de las reglas de conducta de que trata el artículo 206 del Código del Menor.

A los padres o personas a cuyo cuidado esté el menor, así como a las mujeres embarazadas o en período de lactancia:

1. Asistencia a un programa oficial o comunitario de orientación de tratamiento familiar.

2. Asistencia a un programa de asesoría, orientación o tratamiento a alcohólicos o adictos a sustancias que produzcan dependencia, cuando sea el caso.

3. Asistencia a un programa de tratamiento psicológico o psiquiátrico.

4. Cualquier otra actividad que contribuya a garantizar un ambiente adecuado para el desarrollo del menor”.

CAPÍTULO III

En relación con el Código Educativo

Artículo 9°. Para efectos de los fines educativos, se prohíbe en todos los establecimientos educativos del país, estatales y privados, el porte y consumo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas.

Será obligación de los directivos, docentes y administrativos de los establecimientos educativos que detecten casos de tenencia o consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, informar de ello a la autoridad del establecimiento educativo; tratándose de un menor deberá comunicarse tal situación a los padres y al defensor de familia, y se procederá al decomiso de tales productos.

Este Código fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-583/99. No obstante, la relevancia del tema es que la decisión no atañe al contenido, sino al procedimiento.

En consecuencia, sugiero incorporar un capítulo relacionado con la responsabilidad social de los establecimientos educativos en el tema de cero tolerancia”.

• **LEY 375 DE 1997** *“por la cual se crea la Ley de la Juventud y se dictan otras disposiciones”.*

CAPÍTULO II

De los derechos y los deberes de la juventud

Artículo 9°. Tiempo libre. El Estado garantiza el ejercicio del derecho de los jóvenes a la recreación, práctica de deporte y aprovechamiento creativo del tiempo libre. Para esto dispondrá de los recursos físicos, económicos y humanos necesarios (...)

d) Impulsar programas de reeducación y resocialización para jóvenes involucrados en fenómenos de drogas, alcoholismo, prostitución, delincuencia, conflicto armado e indigencia;

e) Ampliar el acceso de los jóvenes a bienes y servicios.

• **Ley 769 de 2002.** *“Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”.*

Artículo 1°. “...Los principios rectores de este código son: seguridad de los usuarios, calidad, oportunidad, cubrimiento, libertad de acceso, plena identificación, libre circulación, educación y descentralización”.

• **LEY 745 DE 2002** *“por la cual se tipifica como contravención el consumo y porte de dosis personal de estupefacientes o sustancias que produzcan dependencia, con peligro para los menores de edad y la familia”.*

Artículo 1°. “El que en presencia de menores de edad consuma estupefacientes o sustancias que pro-

duzcan dependencia, incurrirá en las siguientes sanciones:

1. Multa entre dos (2) y cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales cuando incurra en la conducta por primera vez.

2. Multa entre cuatro (4) y seis (6) salarios mínimos legales mensuales en caso de reincidencia.

Parágrafo. En igual sanción incurrirá el que en su domicilio y con riesgo grave para la unidad y el sosiego de la familia, consume estupefacientes o sustancias que produzcan dependencia.

El alcohol es una sustancia que potencialmente tiene la virtud de producir dependencia, en cuyo caso sería aplicable esta norma a quienes consumen licor en presencia de menores.

No existe claridad en este punto, en la medida que la concepción de la norma se encuentra amparada por la despenalización de la dosis personal.

• **Ley 1122 de 2007** “por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”.

Artículo 33. “Plan Nacional de Salud Pública. El Gobierno Nacional definirá el Plan Nacional de Salud Pública para cada cuatrienio, el cual quedará expresado en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo. Su objetivo será la atención y prevención de los principales factores de riesgo para la salud y la promoción de condiciones y estilos de vida saludables, fortaleciendo la capacidad de la comunidad y la de los diferentes niveles territoriales para actuar. Este plan debe incluir:

a) El perfil epidemiológico, identificación de los factores protectores de riesgo y determinantes, la incidencia y prevalencia de las principales enfermedades que definen las prioridades en salud pública. Para el efecto se tendrán en cuenta las investigaciones adelantadas por el Ministerio de la Protección Social y cualquier entidad pública o privada. En materia de vacunación, salud sexual y reproductiva, salud mental con énfasis en violencia intrafamiliar, drogadicción y suicidio...”

• **Ley 1098 de 2006** “por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”.

“Artículo 20. Derechos de protección. Los niños, las niñas y los adolescentes serán protegidos contra:...

3. El consumo de tabaco, sustancias psicoactivas, estupefacientes o alcohólicas y la utilización, el reclutamiento o la oferta de menores en actividades de promoción, producción, recolección, tráfico, distribución y comercialización”.

“Artículo 39. Obligaciones de la familia. La familia tendrá la obligación de promover la igualdad de derechos, el afecto, la solidaridad y el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad y debe ser sancionada. Son obligaciones de la familia para garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes:

3. Formarles, orientarles y estimularles en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y en el desarrollo de su autonomía. (...)

5. Proporcionarles las condiciones necesarias para que alcancen una nutrición y una salud adecuadas, que les permita un óptimo desarrollo físico, psicomotor, mental, intelectual, emocional y afectivo y educarles en la salud preventiva y en la higiene. (...)

14. Prevenirles y mantenerles informados sobre los efectos nocivos del uso y el consumo de sustancias psicoactivas legales e ilegales”.

“Artículo 41. Obligaciones del Estado. El Estado es el contexto institucional en el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes. En cumplimiento de sus funciones en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal deberá:(...)

37. Promover el cumplimiento de las responsabilidades asignadas en el presente Código a los medios de comunicación”.

“Artículo 44. Obligaciones complementarias de las instituciones educativas. Los directivos y docentes de los establecimientos académicos y la comunidad educativa en general pondrán en marcha mecanismos para: (...)

7. Prevenir el tráfico y consumo de todo tipo de sustancias psicoactivas que producen dependencia dentro de las instalaciones educativas y solicitar a las autoridades competentes acciones efectivas contra el tráfico, venta y consumo alrededor de las instalaciones educativas”.

“Artículo 47. Responsabilidades especiales de los medios de comunicación. Los medios de comunicación, en el ejercicio de su autonomía y demás derechos, deberán: (...)

7. Abstenerse de transmitir por televisión publicidad de cigarrillos y alcohol en horarios catalogados como franja infantil por el organismo competente.

Parágrafo. Los medios de comunicación serán responsables por la violación de las disposiciones previstas en este artículo. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar podrá hacerse parte en los procesos que por tales violaciones se adelanten contra los medios”.

• **Decreto 120 de 2010** “por el cual se adoptan medidas en relación con el consumo de alcohol”.

El presente decreto tiene como objeto proteger al menor de edad y a la comunidad en general de los efectos nocivos del consumo de bebidas alcohólicas y establecer medidas tendientes a la reducción del daño y la minimización del riesgo de accidentalidad, violencia cotidiana y criminalidad asociada al consumo inmoderado de alcohol”.

Este último decreto expedido en el 2010 implementa algunas medidas que se consideran de gran importancia por lo que se adoptan en esta ley para darle mayor estatus jurídico.

4.3 JURISPRUDENCIALES

En reiteradas ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el efecto nocivo del consumo de alcohol y las acciones violentas asociadas en menores de edad.

Entre muchas otras decisiones se encuentra la Sentencia T-715 de 1999 de la Corte Constitucional, que plantea:

(...) “es una obligación del Estado proteger al niño. No puede haber una simple graduación en la protección, sino que debe ser una protección real, de carácter vinculante absoluto. Luego los programas de protección que el propio Estado ha señalado son de ineludible cumplimiento, es más, son finalidad del Estado por mandato del artículo 2° de la Constitución que establece:

“Los fines esenciales del Estado: garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consa-

grados en la Constitución. (...) “el Estado debe en todo caso, acudir en protección de los menores cuantas veces sea necesario, empleando óptimamente todos los mecanismos, medios y programas que la ley señale”.

De igual forma, en la Sentencia T-1325-01, se plantea que el alcoholismo, desde el punto de vista jurídico, presenta varias características relevantes y concurrentes:

“i) Se trata de una afección que es el resultado del deseo repetido de quien consume alcohol, es decir, el alcoholismo no surge instantáneamente sino que su desarrollo supone una conducta continuada en el tiempo;

ii) El consumo de alcohol puede generar cambios profundos en el comportamiento de la persona a diferencia de otras adicciones como el tabaco que pueden afectar las relaciones interpersonales del alcohólico y amenazar derechos de terceras personas;

iii) Superar el alcoholismo requiere del concurso decidido y constante de la voluntad de la persona que consume alcohol aunque dicha voluntad podría ser insuficiente”.

Por las razones expuestas consideramos necesario y pertinente adelantar el trámite legislativo de esta iniciativa.

Dilian Francisca Toro Torres,
Senadora de la República.

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General
(Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 26 del mes de julio del año 2011 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 27 de 2011 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora *Dilian Francisca Toro T.*

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2011
Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 27 de 2011 Senado, por medio de la cual se establecen políticas para prevenir el consumo y dependencia de las bebidas alcohólicas por parte de los menores de edad y se previenen las consecuencias relacionadas con el consumo de alcohol por parte de la población en general en los menores de edad, se establecen normas sobre el expendio, suministro, consumo, publicidad y promoción de bebidas alcohólicas y se dictan otras disposiciones**, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2011

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la refe-

rencia a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Juan Manuel Corzo Román.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO LEY NÚMERO 30 DE 2011 SENADO

por la cual se establece el régimen de pensión de vejez por alto riesgo para los controladores de tránsito aéreo de la Aeronáutica Civil.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Los servidores públicos que desempeñan funciones de controladores de tránsito aéreo de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil de Colombia o en la entidad que la remplace, en cargos con funciones equivalentes, que conforme a estudios y criterios técnicos, desarrollan actividades de alto riesgo que les generan disminución de expectativa de vida saludable por la labor que realizan, y que se les haya efectuado o se les llegare a efectuar la cotización especial señalada en el artículo 12 del Decreto 1835 de 1994 y la que se define en la presente ley, durante por lo menos 750 semanas, sean estas continuas o discontinuas, tendrán derecho a la pensión de vejez, siempre y cuando reúnan los siguientes requisitos:

1. Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad.
2. Haber cotizado el número mínimo de semanas establecido para el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones al que se refiere el artículo 33 de la Ley 100 de 1993.

La edad para el reconocimiento de la pensión especial de vejez se disminuirá un (1) año por cada sesenta (60) semanas de cotización especial, adicionales a las mínimas requeridas en el Sistema General de Pensiones, sin que dicha edad pueda ser inferior a cincuenta (50) años.

Parágrafo. Quienes a la fecha de vigencia de esta ley se encuentren afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, deberán trasladarse al Régimen de Prima Media con Prestación Definida en un plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la fecha de su publicación, para que les sea aplicado este régimen. En ese caso no será necesario que hubieren cumplido el término de permanencia de que trata el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

La persona que ejerza la opción, puede aportar voluntariamente los recursos adicionales necesarios en el evento de que el ahorro en el régimen de ahorro individual con solidaridad sea inferior al monto del aporte legal correspondiente.

Quienes decidan permanecer en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad se les aplicará en la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003.

Artículo 2°. El monto de la cotización especial será el previsto en la Ley 100 de 1993, modificado por la Ley 797 de 2003, más doce (12) puntos adicionales a cargo del empleador.

Artículo 3°. Se tendrá sin solución de continuidad para todos los efectos de la presente ley el lapso transcurrido entre el 31 de julio de 2010 y la fecha de su vigencia.

Artículo 4°. En lo no previsto en la pensión de vejez establecida en el presente artículo, se aplican las normas generales contenidas en la Ley 100 de 1993 y la Ley 797 de 2003 y sus decretos reglamentarios.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Juan Carlos Vélez Uribe,
Senador de la República.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La iniciativa que presento en esta oportunidad, quiere hacer justa aplicación del precepto constitucional del derecho a la igualdad en donde a iguales actividades se aplican iguales derechos, teniendo en cuenta que conforme a estudios y criterios técnicos y jurídicos se ha establecido que quienes desempeñan funciones de controladores de tránsito aéreo, desarrollan una actividad de alto riesgo que les generan disminución de expectativa de vida saludable, por tanto deben de igual manera gozar de un trato especial frente a la generalidad de las funciones desempeñadas por el resto de funcionarios del Estado, como hasta ahora y razonablemente se le ha reconocido a algunos funcionarios del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía en la Ley 1223 de 2008 por solo citar un ejemplo.

1. Condiciones de riesgo para los controladores de tráfico aéreo

Los controladores de tráfico aéreo presentan unas condiciones laborales particulares en comparación con la mayoría de los trabajadores del sector aéreo, como consecuencia de las funciones propias de su cargo, toda vez que estos tienen la responsabilidad de materializar estrictas medidas de seguridad en el tráfico aéreo, lo cual requiere un esfuerzo suplementario tanto físico como psicológico que en muchas ocasiones desborda los límites normales de cualquier profesión.

Un primer aspecto a tener en cuenta es la rigidez que comporta la labor de controlador. Se trata de velar por el tráfico aéreo evitando con ello que más de una aeronave ocupe el mismo espacio aéreo de manera simultánea. Este trabajo se puede hacer en el aeródromo en el cual el manejo visual de la pista y el espacio aéreo, se debe complementar con la atención a los sistemas informáticos y de comunicaciones que contribuyen a evitar accidentes usualmente fatales en términos de pérdida de vidas humanas y costosísimos bienes materiales. Como se puede concluir los sentidos auditivo y visual requieren de alerta máxima y sobresaturación de información. El otro lugar en el cual se realiza la actividad es en el centro de control, tarea igualmente absorbente.

Según datos de la Aeronáutica Civil se puede colegir que sólo durante el mes de enero del presente año se registraron sólo de nivel internacional en los aeropuertos colombianos un estimado de 8.723 salidas de aeronaves con pasajeros y del mismo nivel 8.006 llegadas. El dato variaría significativamente si se incorporaran las llegadas y salidas de aviones de carga y se incrementaría aún más si se agregara el volumen de nivel nacional. Este es en términos numéricos, parte del trabajo de los controladores aéreos colombianos que no superan un grupo de 520 personas.

Si se atiende a la información producida por la aeronáutica civil colombiana se puede estimar que sólo

en el mes de enero estuvo bajo la responsabilidad de los controladores un promedio aproximado 34.166 vidas humanas; sobre la conciencia de un controlador pesa la latente responsabilidad de preservar vidas y costosos bienes. En casos especiales también habrá que tener en cuenta la responsabilidad que implica para los controladores el deber de denunciar cuando se detecten aeronaves no identificadas que posiblemente realicen actividades ilícitas. En este último evento el concepto de seguridad se amplía, pues el controlador de uno u otro modo se transforma en agente de seguridad del Estado.

Habría que agregar a esto la planeación de turnos que pueden implicar periodos de seis horas de trabajo seguidos, de seis horas de descanso y las siguientes seis horas de retorno a la actividad; esto sucede con frecuencia dada la escasez de personal calificado para el correcto desempeño de la actividad.

Entre las afecciones a la salud más frecuentes a las que se ven expuestos los profesionales objeto de interés en este documento y en razón de las circunstancias expuestas se tienen por un lado el estrés y por otro los problemas de sueño.

1.1 Estrés y sueño: efectos en el desempeño de los controladores de tráfico aéreo.

Siendo referente principal para el desarrollo de este apartado la investigación realizada por el Profesor Giovanni Costa: "*Stress Ocupacional y Prevención del Stress en el control del tráfico aéreo*" en: Condiciones de trabajo y bienestar. Papeles de trabajo. OIT, 1995.

Siguiendo los estudios llevados a cabo por la Federal Aviation Administration (FAA), el Profesor Costa hace mención de seis actividades principales: seguimiento de situaciones, resolución de conflictos de aeronaves, manejo de secuencias de tráfico, asignación de rutas o planificación de vuelos, evaluación del impacto climático y manejo de recursos de sector/posición; de estas se desprenden muchas más subrutinas que exigen del controlador aéreo el máximo de sus capacidades, de acuerdo a la cantidad de aeronaves que tenga a su cargo, así como de las tareas específicas que tenga que resolver.

La carga de responsabilidad que de dichas tareas se desprende, así como la responsabilidad que en términos de protección de vidas humanas y reducción de costos económicos someten a los Controladores a niveles de presión que pueden desembarcar en niveles de estrés inmanejables. De ahí que el profesor Costa establezca 6 factores generadores de estrés, todos ellos vinculados a condiciones de tipo estructural y organizacional propias del control de tráfico aéreo, los cuales se desarrollarán en la presente tabla:

Tabla 1

Principales fuentes del estrés para los CTA

Exigencias

Número de aeronaves bajo control

Tráfico en horas pico

Tráfico extraño

Acontecimientos imprevistos

Procedimientos de operación

Presión del tiempo

Tener que forzar las reglas

Sensación de pérdida de control

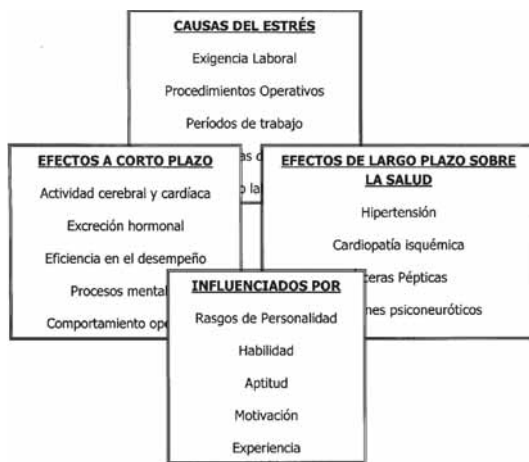
Temor a las consecuencias de los errores

- Tiempos de trabajo**
- Períodos de actividad ininterrumpida
- Trabajo por turnos y trabajo nocturno
- Herramientas de trabajo**
- Limitaciones y fiabilidad del equipo
- Video Terminales (VDT), Radio Terminales R/T y teléfonos de calidad
- Disposición de los equipos
- Ambiente laboral**
- Iluminación, reflexiones ópticas
- Ruidos/distractores
- Microclima
- Mala postura
- Instalaciones de descanso y comedores
- Organización laboral**
- Ambigüedad de roles
- Relaciones con los supervisores y colegas
- Pérdida de control sobre procesos laborales
- Salarios
- Opinión pública

No obstante, para el Profesor Costa la repercusión de estos factores en el desempeño de los Controladores aéreos se manifiesta de diversas maneras, que sumadas a las propias condiciones en que se realiza el trabajo, el estilo de vida de los controladores, situaciones de vida, experiencia laboral, rasgos de personalidad, sus comportamientos, el apoyo social, su relaciones familiares, etc., hacen de la medición de los efectos del estrés una empresa difícil. Por ello, de manera genérica, se han establecido algunas consecuencias del estrés en los controladores aéreos, de acuerdo a sus efectos de corto y largo plazo:

Figura 1

Principales consecuencias del estrés para los controladores del tráfico aéreo



Al analizar las alteraciones del sueño en individuos que trabajan por turnos (modalidad dentro de la cual se puede ubicar a los Controladores de Tráfico Aéreo), el factor común implica una necesaria reducción de las horas de sueño, así como la modificación de los tiempos de sueño altera los ritmos circadianos, ya que el trabajador debe estar en alerta en períodos contra-

rios al ciclo normal de sueño-vigilia, y el ajuste de este ciclo a las nuevas circunstancias tiene lugar de manera lenta (llevándose a cabo en aproximadamente una semana –un día por cada hora de diferencia entre turnos–).

Por otra parte, la incidencia de la ausencia de sueño como factor de producción de fatiga crónica deja como una de sus consecuencias extremas –en palabras de Cardinali– la denominada “parálisis nocturna”, que consiste en períodos de duración de 1 a 2 minutos en donde el individuo que la padece ante una situación de riesgo es consciente de lo que sucede a su alrededor, pero no es capaz de actuar. Esta última circunstancia puede ser fatal para quien tiene la obligación de adoptar decisiones en intervalos de tiempo muy cortos y cuya tardanza puede significar la diferencia entre la vida y la muerte de no pocos seres humanos.

2. Antecedentes jurídicos del proyecto

2.1 Antecedentes constitucionales

La Constitución Política de Colombia de 1991 en el artículo 24 consagra la libertad de circulación de todos los colombianos en el territorio nacional, limitado este derecho a lo determinado por la ley. En este orden de ideas, el trabajo constante de los controladores aéreos conlleva a la materialización de esta libertad constitucional, al permitir el tránsito de aeronaves bajo estrictos criterios de seguridad aérea.

Sumado a este hecho, el transporte aéreo es considerado un servicio público esencial, según lo consagrado en el artículo 365 de la Constitución Política. Por lo anterior, la función diaria de los controladores aéreos permite la prestación eficiente y segura de este servicio, en pro de los intereses generales de la comunidad.

Por otra parte, en cuanto a las calidades profesionales y personales del personal de controladores de tráfico aéreo, estos se encuentran sometidos al cumplimiento de una serie de requisitos técnicos, determinados por la Organización Internacional de Aviación Civil (OACI), el Manual de Reglamentos de Aeronáuticos Colombianos y los manuales de funciones y requisitos adoptados por la Aeronáutica Civil, los cuales serán desarrollados en el transcurso de este trabajo. En este orden de ideas, existe una materialización del derecho constitucional de libertad de profesión según lo establecido en el artículo 26 de la Constitución Política de 1991.

2.2 Antecedentes legislativos

Dentro de los primeros criterios legales es de señalar que la Ley 4ª de 1992 estableció los criterios generales sobre el régimen laboral y salarial de los empleados de la Rama Ejecutiva. Así, esta regulación legislativa es un precedente del sistema de remuneración, clasificación y nomenclatura de los empleados de la Unidad Especial de Aeronáutica Civil –entre los que se encuentran los controladores de tráfico aéreo–, siendo este punto desarrollado en el transcurso de este trabajo.

El Decreto 136 de 1994 reguló lo correspondiente a la asignación básica de los empleos del sector técnico aeronáutico de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC). En este orden de ideas, el señalado Decreto reguló exclusivamente las condiciones laborales de los empleos de carácter permanente y de tiempo completo.

En lo que corresponde a las condiciones laborales de los controladores de tráfico aéreo, el Decreto 136 de 1994 estableció:

El reconocimiento de una contraprestación mensual denominada sobresueldo tanto para los controladores de tránsito aéreo como para los supervisores de tránsito aéreo que pertenezcan al área de control de Tránsito Aéreo. Tal contraprestación está determinada por dos factores: i) un porcentaje de la asignación básica, y ii) la categoría del aeropuerto en donde los controladores aéreos se presten sus servicios.

El Gobierno Nacional a través del Decreto 248 de 1994 reglamentó el artículo 53 de la Ley 105 de 1993, con el fin de establecer un sistema de nomenclatura, clasificación y remuneración de los empleados de la Unidad Especial de Aeronáutica Civil, de donde se tiene que los controladores de tráfico aéreo forman parte del cuerpo aeronáutico. En cuanto a su clasificación, estos hacen parte del nivel técnico según lo establecido por el artículo 4°.

No obstante, tal clasificación fue modificada tanto por el Decreto 1023 de 1997 como por el Decreto 1767 de 1997, los cuales serán analizados a continuación.

El Gobierno Nacional con fundamento en la Ley 4ª de 1992 reguló a través del **Decreto 1023 de 1997**, la nomenclatura y clasificación de los empleados de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC) y derogó varias disposiciones normativas del Decreto 248 de 1994.

Por otra parte, el Decreto 1767 de 1997 conservó la misma regulación del Decreto 1023 de 1997 en lo correspondiente a los requisitos exigidos a los controladores de tránsito aéreo, es decir, lo dispuesto por la Organización Internacional de Aviación Civil (OACI), el Manual de Reglamentos de Aeronáuticos Colombianos y los manuales de funciones y requisitos adoptados por la Aeronáutica Civil.

2.3 Antecedentes de derecho comparado

La regulación especial de la profesión de controlador del tráfico aéreo no es una preocupación reciente y mucho menos exclusiva del colectivo colombiano. Un manejo del tema se advierte en diversos ordenamientos y como muestra de ello se presentan a continuación los resultados de un rastreo de la legislación existente en México, Argentina, Chile, Estados Unidos, Unión Europea y España en lo relacionado con el régimen pensional de los controladores del tráfico aéreo.

2.3.1 Unión Europea

Dentro del proceso de integración de la Unión Europea, existe una política comunitaria en lo referente a la materialización de un cielo único europeo. En el marco de esta política, la Comisión de la Unión Europea presentó un proyecto de política de transporte aéreo de la Unión Europea ante el Consejo y el Parlamento Europeo. Ante tal iniciativa de la Unión Europea se establecieron los siguientes criterios normativos rectores:

4.1.1 Reglamento (CE) 549/2004 de marzo 10 de 2004, cuyos criterios generales son: optimizar la utilización del espacio aéreo, establecer una gestión comunitaria del tráfico aéreo, crear bloques de espacio aéreo mayores y más eficaces, y aumentar la flexibilidad en la utilización del espacio aéreo con fines civiles y militares.

4.1.2 Reglamento (CE) 550/2004 de marzo de 2004, cuya finalidad es establecer una aplicación uniforme de las normas comunitarias a los servicios aéreos y determinar un sistema de certificación para los prestadores de esta clase de servicios.

4.1.3 Reglamento (CE) 551/2004 de marzo 10 de 2004, cuyo objeto es determinar criterios comunes en la planificación, gestión y concepción del tráfico aéreo. Por otra parte, el citado reglamento determinó criterios técnicos con el fin de crear un espacio aéreo que fuese independiente de las fronteras de los Estados miembros de la Unión Europea.

4.1.4 Reglamento (CE) 552/2004 de marzo de 2004, el cual regula la interoperabilidad de los diferentes sistemas de la red europea de gestión del tráfico aéreo.

Ahora bien, dentro de esta política comunitaria de cielo único europeo se estableció la Directiva 2006/23/CE de Abril 5 de 2006, la cual determina criterios generales la concesión de licencias comunitarias a controladores de tráfico aéreo.

Dentro de estos criterios generales, la citada Directiva en el artículo 1° establece que la licencia comunitaria de controladores aéreos “[...] tiene como objetivo aumentar la seguridad del sistema comunitario de control del tránsito aéreo y mejorar sus operaciones [...]”. De igual manera, su campo de aplicación se limita tanto a los alumnos de controladores de tránsito aéreo como a los controladores de tránsito aéreo.

Por otra parte, con el fin de materializar el principio de libertad de circulación de personas y trabajadores dentro de la Unión Europea, todos los controladores que sean titulares de la correspondiente licencia comunitaria podrán prestar sus servicios profesionales ante todos los Estados Miembros de la Unión. No obstante, el artículo 4.2 de la Directiva es enfático en establecer que “*el solicitante de una licencia demostrará su aptitud para ejercer las funciones de controlador de tránsito aéreo o de alumno controlador de tránsito aéreo. Las pruebas de su aptitud tendrán relación con sus conocimientos, experiencia, habilidades y competencia lingüística*”.

Finalmente, la Directiva en el artículo 15 establece una obligación a todos los Estados Miembros de la Unión Europea de reconocer las licencias y habilitaciones que hubiesen sido expedidas por la autoridad nacional de supervisión. Con fundamento en lo anterior, el controlador aéreo titular de la licencia tiene la posibilidad de ejercer sus funciones dentro del Estado que le concedió la licencia comunitaria o en un tercer Estado. En este último caso, este podrá desempeñar sus funciones con la licencia otorgada por su Estado o solicitar al tercer Estado que le conceda una licencia.

Dentro de este criterio marco de la Unión Europea, a continuación se analizará la situación jurídica de los controladores aéreos en uno de sus Estados Miembros:

España

Debe tenerse en cuenta el I Convenio Profesional Colectivo de 1999, subrogado parcialmente por el Real Decreto-Ley 1 de 2010 (derogado por la Ley 9ª de 2010), dictado con ocasión del paro en el Aeropuerto de Barajas. Así mismo, en lo pertinente, el Estatuto de los Trabajadores (Real Decreto 1 de 1995), así como el Estatuto Básico del Empleado Público, en lo pertinente. Finalmente, la Ley 9ª de 2010.

En España, los controladores de Tráfico Aéreo ostentan la condición de “*empleados públicos*” que prestan un “*servicio público esencial*”. Hasta la entrada en vigencia de la Ley 9ª, su régimen laboral se encontraba integralmente regulado en el I Convenio Profesional Colectivo de 1999, suscrito entre AENA (Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea) y la

USCA (Unión Sindical de Controladores de Tráfico Aéreo).

Establecido lo anterior, se tiene que en España estas personas tenían un régimen de pensión especial, regulado en los artículos 175 y 176 del Convenio. De esta suerte, existía la forma ordinaria de acceder a la pensión para la cual se exigía una edad de 65 años de edad. Empero, se manejaba la figura de la Licencia Especial Retribuida (LER) en virtud de la cual la persona puede sustraerse del servicio a los 52 o 55 años (bajo ciertas condiciones), percibiendo como remuneración 170.000 euros anuales, conservando de todas maneras la calidad de servidor "activo". A pesar de ser una cantidad considerable de dinero, lo que se percibe cuando se está haciendo uso de la LER es muy inferior a lo que se percibe con la pensión máxima, la cual puede acceder a más de 300.000 euros anuales. Mientras la persona esté haciendo uso de la LER, que por naturaleza es transitoria, los aportes para pensión los realiza la AENA. Una vez la persona cumpla los 65 años accede a la pensión máxima y deja de estar en servicio activo.

Con la nueva regulación que representa la Ley 9ª de 2010, el acceso a la LER queda suspendido durante tres (3) años, advirtiéndose que las nuevas condiciones para obtenerla serán más exigentes. La disposición adicional cuarta de la misma Ley 9ª contiene las nuevas directrices que se deben observar para que el controlador aéreo acceda a la pensión. La misma expresa: "[...] 2. **Los controladores de tránsito aéreo que alcancen los 57 años de edad dejarán de desempeñar funciones operativas de control de tránsito aéreo, debiendo el proveedor de servicios ofertarle otro puesto de trabajo que no conlleve el ejercicio de esas funciones. Este nuevo puesto de trabajo será retribuido de acuerdo con las funciones que efectivamente realice el controlador. Cuando el proveedor de servicios no pudiera ofertar un puesto que no conlleve funciones operativas de control de tránsito aéreo conforme a lo previsto en el párrafo anterior, el controlador pasará a una situación de reserva activa hasta que alcance la edad de jubilación forzosa. La retribución correspondiente a la situación de reserva activa se acordará mediante negociación colectiva con los representantes de los trabajadores. La percepción de esta retribución es incompatible con cualquier otro trabajo por cuenta propia o ajena, excepto la realización de labores de formación aeronáutica o labores de inspección aeronáutica en el ámbito de la Unión Europea. La realización de otro trabajo por cuenta propia o ajena supondrá la rescisión de la relación contractual con el proveedor de servicios de tránsito aéreo por renuncia del trabajador. El controlador que se encuentre en situación de reserva activa continuará dado de alta en la seguridad social, contribuyéndose de la misma manera que antes de entrar en esta situación.**

3. Los controladores civiles de tránsito aéreo dejarán jubilarse de manera forzosa a los 65 años de edad. (Resaltado propio)

2.3.2 México

En México existe una ley general de seguridad social para los trabajadores y empleados del Estado. La ISSSTE (LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, artículos 84 y ss.) contiene las disposiciones aplicables al global de los servidores públicos, incluidos entre ellos los controladores de tráfico aéreo, quienes son funcionarios públicos por

expresa disposición del numeral 1, artículo 1º de la referida ley.

En septiembre de 2009 se presentó en la Plenaria de Senado de aquel país una propuesta de modificación de esta situación en favor especialmente de los controladores de tráfico aéreo, en el sentido de garantizar un acceso al 100% de la pensión, de manera anticipada, sin cumplir los 25 años de servicio, sin importar la edad del trabajador, habida cuenta de las especiales condiciones que representa el desempeño de la función de controlador aéreo. La propuesta indicaba: "***Los trabajadores al servicio del Estado que tienen una actividad que sea peligrosa, insalubre, de seguridad nacional, que tenga altos índices de enfermedad o que requiera una capacidad física y mental completa y diferente para ejercerla, tienen derecho a solicitar su pensión con anticipación a la edad establecida en este artículo.***"

No obstante, lo concreto es que el régimen pensional aplicable es el general. Así, según el artículo 2º de la mencionada ley, la pensión es uno de los "seguros obligatorios" y puede ser de tres clases: "retiro, cesantía en edad avanzada y vejez". El Régimen General de Pensión de Vejez para los servidores públicos de este país, que incluye el cumplimiento simultáneo del requisito de edad y tiempo mínimo de cotización, se encuentra regulado en el artículo 89 de la misma ley, en donde se puede leer lo siguiente: "***Artículo 89. Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el Trabajador o Pensionado por riesgos del trabajo o invalidez haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidos por el Instituto un mínimo de veinticinco años de cotización.***"

Existe además el "PENSIONISSSTE", el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado, órgano desconcentrado del Instituto creado en los términos de la misma ley. El monto mínimo que se recibe por pensión en México por parte de un trabajador, según el artículo 92, es de "tres mil treinta y cuatro pesos con veinte centavos, moneda nacional, misma que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al cambio anualizado del Índice Nacional de Precios al Consumidor". Ahora bien, dicho monto es apenas un mínimo que garantiza el Estado mexicano, sin perjuicio que el mismo se aumente conforme a los aportes del cotizante, los cuales son significativos en el caso de los controladores, quienes devengan una remuneración alta.

2.3.3 Argentina

No existe régimen pensional diferenciado o especial para los controladores de tránsito aéreo en la República Argentina. Estas personas ostentan la posición jurídica de empleados del Estado. En 2009 se sostuvieron negociaciones entre los representantes de la Asociación de Controladores Aéreos de Argentina y la Administración Nacional de Aviación Civil para efectos de buscar un régimen de jubilación especial, sin que se lograran resultados positivos. Por lo tanto, estas personas están cobijadas por el artículo segundo de la Ley 24.241 (modificada por la Ley 26425 o Sistema Integrado Provisional Argentino - SIPA), mediante la cual se instituyó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en 1993.

Así, se constata que para acceder a la pensión, el controlador aéreo como cualquier otro cotizante amparado por el régimen general, deberá acreditar una edad de 65 años (60 en las mujeres) y un tiempo mínimo de servicio de 30 años. El monto mínimo que

se recibe por pensión es de 326 pesos argentinos, actualizados con base en la metodología que fija la Ley 26425. Se aclara, igualmente, que dicho monto es apenas un mínimo, que aumenta de acuerdo a los aportes que históricamente haya realizado el trabajador.

2.3.4 Chile

En Chile, las actividades pesadas, en virtud de la Ley 19404, son todas aquellas labores que *“aceleran el desgaste físico, intelectual o síquico en la mayoría de quienes los realizan provocando un envejecimiento precoz, aun cuando ellos no generen una enfermedad laboral”*. Por gestión directa del Colegio de Controladores Aéreos, en la República de Chile se considera a la actividad como pesada, en concordancia con lo establecido en la Ley 19404.

Teniendo entonces el calificativo de trabajo pesado, en Chile un controlador de tránsito aéreo tiene algunas prerrogativas en lo que de acceder a jubilación se trata. Así, uno de los beneficios más significativos que reporta haber obtenido esta calificación es que estas personas pueden acceder a la denominada pensión anticipada por vejez. La regla general es que la persona cumple el requisito de edad con 65 años y la mujer con 60. No obstante, los controladores aéreos, por ser esta una actividad especial (labor pesada), pueden jubilarse hasta con cinco (5) años de anticipación, debiendo aportar mensualmente un 1% adicional a su cuota ordinaria. Por otra parte, en virtud del artículo segundo de la ley 19404, deberán tener por lo menos 23 años de servicio.

2.3.5 Estados Unidos

En primera medida, es importante señalar en este punto que la Federal Aviation Administration (FAA) –Administración de Aviación Federal– es una Agencia del Gobierno Federal de los Estados Unidos, la cual tiene como principal función de *“is responsible for managing the national airspace system and ensuring the safe and efficient movement of air traffic”*.

Partiendo de este presupuesto, es del caso determinar que la mayoría de los controladores de tráfico aéreo “air traffic controllers” son empleados de la Federal Aviation Administration, es decir, tienen la calidad de empleados federales.

Sin embargo, un número considerable de controladores de tráfico aéreo en los Estados Unidos trabajan tanto para U. S. Department of Defense como para empresas privadas de control de tráfico aéreo.

Por otra parte, dentro de la política pública de regulación de aeronaves y cielos seguros de los Estados Unidos, existe un sistema denominado “The National Airspace System” cuya principal competencia es establecer una red tanto de profesionales como de tecnología con el fin de materializar operaciones seguras, tanto en los vuelos comerciales como privados. Dentro de este sistema, los controladores aéreos tienen un papel trascendental, toda vez que tienen la función de coordinar el movimiento del tráfico aéreo en lo referente a la distancia segura entre los vuelos.

En tercera medida, en relación con la jornada laboral de los air traffic controller, estos trabajan 40 horas a la semana, para un total de 160 horas al mes. No obstante, y siguiendo de cerca el informe de U. S. Bureau of Labor Statistics: *“they may work additional hours, for which they receive overtime, or premium pay, or equal time off Because most control towers and centers operate 24 hours a day, 7 days a week, controllers rotate night and weekend shifts. Contract towers and*

flight service station working conditions may vary somewhat from the FAA”.

Ahora bien, siguiendo de cerca el informe de U. S. Bureau of Labor Statistics en lo referente al monto total anual del pago de prestaciones laborales de los controladores aéreos, el promedio anual para el año 2008 fue de \$111.870 dólares y para marzo de 2009 a la suma de \$109.218 dólares, lo cual equivale en pesos colombianos a la suma de \$201.366.000 y \$196.592.400, respectivamente, teniendo como referente la tasa de cambio del dólar a la fecha.

En cuanto a las demás prestaciones laborales es de señalar que

1. Los controladores aéreos son beneficiarios de un periodo de 13 a 26 días de vacaciones al año.

2. Los controladores aéreos son beneficiarios de un periodo de 13 días al año por concepto de permiso por enfermedad.

3. Los controladores aéreos son beneficiarios de un seguro de vida y de todas las garantías del Sistema de Seguridad Social de Salud de los Estados Unidos.

4. La mayoría de los controladores de tráfico aéreo de los Estados Unidos forman parte de “The National Air Traffic Controllers Association”, en orden a garantizar su derecho de asociación sindical.

5. En lo referente a la edad de retiro de los controladores aéreos, estos tiene un régimen especial en comparación con los otros empleados federales. En este sentido, existen los siguientes criterios:

5.1 La edad de retiro forzoso es de 56 años para el personal que maneja el tráfico aéreo. Sin embargo, de manera excepcional los controladores aéreos tienen la posibilidad de retirarse a los 61 años, siempre y cuando estos tengan una habilidad excepcional, experiencia y una excelente trayectoria profesional, la cual será determinada por la FAA.

5.2 Los controladores aéreos pueden elegir dos posibilidades de retiro:

a) A los 50 años de edad con 20 años de servicio activo en la calidad de controladores aéreos, o

b) Con 25 años de servicio activo en la calidad de controladores aéreos y a cualquier edad, teniendo como referente la edad de retiro forzoso determinada en el numeral 4.1.

6. En cuanto al régimen pensional, los controladores aéreos de los Estados Unidos son beneficiarios de dos sistemas, los cuales están supeditados a la fecha en la cual estos tuvieron la calidad de empleados federales de la FAA:

The Civil Service Retirement System (CSRS)

En términos generales, the Civil Service Retirement System Act estableció un sistema pensional para los empleados federales, el cual empezó a tener efectos jurídicos a partir de agosto 1° de 1920. Es de señalar que este sistema pensional fue reemplazado por “The Federal Employee Retirement System (FERS)”, el cual empezó a regular el sistema pensional de los empleados federales que se vincularan después del 1° de enero de 1987.

Dentro de las características del sistema, se puede determinar en primera medida que este es contributivo y con beneficios definidos. En este sentido, los empleados federales contribuyen dentro de un rango de 7, 7 1/2 u 8% de su salario mensual, con el fin de realizar su correspondiente aporte al sistema.

Por otra parte, es de señalar que “the civil service retirement system” presenta un sistema pensional específico para los controladores del tráfico aéreo, el cual está determinado por los siguientes criterios:

Edad	Años de servicio
50	20
Cualquier edad	25

The Federal Employee Retirement System (FERS)

Como se había señalado, the Federal Employee Retirement System entró en vigencia a partir del año de 1987, partiendo del presupuesto según el cual sus efectos jurídicos se extenderían a los empleados federales que se vincularan después del 1° de enero de 1987.

Por otra parte, es importante determinar que el FERS es un sistema pensional que establece beneficios desde tres diferentes fuentes: a Basic Benefit Plan, Social Security, and the Thrift Savings Plan (TSP). Cada plan tienen un sistema de contribución y liquidación de la pensión establecidos bajo los criterios de the Federal Employee Retirement System.

Es de señalar que dentro del “Federal Employee Retirement System (FERS)” no existe un sistema pensional especial para los controladores de tráfico aéreo, motivo por el cual a estos le son aplicables el Régimen General del Sistema.

En primera medida, los empleados oficiales que sean parte de este sistema deben cumplir con los requisitos de elegibilidad, la cual está supeditada a la edad y al número de años de servicio. De igual manera se debe tener como referente para el requisito de elegibilidad la de edad de jubilación mínima “Minimum Retirement Age” MRA. La presente tabla determina los criterios para establecer la edad de jubilación mínima:

Fecha de nacimiento	MRA
Antes de 1948	55 años
En 1948	55 años y 2 meses
En 1949	55 años y 4 meses
En 1950	55 años y 6 meses
En 1951	55 años y 8 meses
En 1952	55 años y 10 meses
En 1953-1964	56 años
En 1956	56 años y 2 meses
En 1966	56 años y 4 meses
En 1967	56 años y 6 meses
En 1968	56 años y 8 meses
En 1969	56 años y 10 meses
1970 y siguientes	57 años

En este sentido y en términos muy generales, se puede determinar que existen cuatro categorías de beneficios:

Jubilación inmediata

Esta categoría opera cuando el empleado cesa su actividad laboral por un término de 30 días. Dentro de los requisitos para acceder a este tipo de jubilación se debe tener presente:

Edad	Años de servicio
62	5
60	20
MRA	30
MRA	10

Jubilación anticipada

Este tipo de jubilación es procedente en los casos de separación involuntaria del trabajador o cuando existe una separación voluntaria por causa de una reorganización institucional o pérdida de la fuerza laboral.

Edad	Años de servicio
50	20
Cualquier edad	25

Jubilación diferida

Este tipo de jubilación es procedente cuando existe un retraso en el pago de la prestación mensual. En términos generales, debe existir una desvinculación del empleado federal antes de cumplir con los requisitos para ser acreedor a la jubilación. En este sentido, para que el empleado sea acreedor a este tipo de jubilación, se requiere que este hubiese cumplido por lo menos con 5 años de servicio civil.

Edad	Años de servicio
62	5
MRA	30
MRA	10

Jubilación por incapacidad

Como característica básica de este sistema de jubilación, el empleado debe tener una incapacidad de mínimo un año por causa de una enfermedad o lesión, lo cual le imposibilite continuar con su normal desempeño.

Edad	Años de servicio
Cualquier edad	18 meses

3. Conveniencia y necesidad del proyecto

La actividad de los controladores aéreos es de alto riesgo, tal como lo ordena la normatividad vigente en el Decreto número 2090 de 2003 artículo 2° numeral 5, que señala como actividad de alto riesgo para la salud del trabajador en la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces, la actividad de los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo, con licencia expedida o reconocida por la Oficina de Registro de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, de conformidad con las normas vigentes.

A su vez, es importante destacar que esta norma fue declarada exequible por la Honorable Corte Constitucional en **Sentencia C-1125 de 2004** al definirla como aquella en la cual la labor desempeñada implique la disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo. Esta actividad de alto riesgo también ha sido clasificada por la Organización Internacional del Trabajo, así:

“Los controladores de tráfico aéreo dirigen el movimiento de las aeronaves en el espacio aéreo y en los aeropuertos utilizando radio, radar y señalizaciones luminosas, y proporcionan informaciones pertinentes a los pilotos.

“Sus tareas incluyen las siguientes:

- Dirigir y controlar las aeronaves al aproximarse, aterrizar o despegar de los aeropuertos o maniobras en tierra;
- Dirigir y controlar los aviones que se encuentran en espacios aéreos bajo su vigilancia;
- Examinar y aprobar planes de vuelo;

d) Informar a la tripulación y al personal de operaciones en tierra sobre condiciones atmosféricas, servicios disponibles, planes de vuelo y tráfico aéreo;

e) Aplicar los conocimientos técnicos de los principios y prácticas de control del tráfico aéreo para identificar y resolver los problemas que surjan en el curso de su trabajo;

f) Iniciar y organizar servicios y procedimientos de urgencia, búsqueda y salvamento;

g) Desempeñar tareas afines;

h) Supervisar a otros trabajadores”.

Tal como se expresa en la normatividad el beneficio conferido a los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo consiste en una prestación definida para acceder al beneficio pensional a edades inferiores a las establecidas para la generalidad de los trabajadores, en atención a la reducción de vida saludable a la que se ven expuestos y a la mayor cotización pagada por los empleadores.

De conformidad con las normas vigentes, quienes acceden a la pensión especial de vejez, cotizando por lo menos 700 semanas, siempre que hayan cumplido 55 años de edad, tener cotizado el número mínimo de semanas establecido para el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, al que se refiere el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9° de la Ley 797 de 2003 y aclarando que la edad para el reconocimiento especial de vejez se disminuirá en un (1) año por cada (60) semanas de cotización especial, adicionales a las mínimas requeridas en el Sistema General de Pensiones, sin que dicha edad pueda ser inferior a cincuenta (50) años.

El estudio sobre las actividades de alto riesgo de los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, el Ministerio de la Protección Social, por intermedio de la Dirección de Riesgos Profesionales, como base para la expedición del Decreto 2090 de 2003, tal como consta en la Sentencia C-1125 de 2004 y que plenamente sirve de sustento de la necesidad de la ley propuesta.

“3.3 En el estudio técnico que sirvió de base para dictar el Decreto 2090 de 2003, se analizaron cuáles oficios u ocupaciones impactan la expectativa de vida saludable del trabajador y que por ello deben considerarse de alto riesgo. Allí se reparó que el fundamento de la pensión ‘es proteger al trabajador al disminuir el tiempo de exposición a condiciones adversas de trabajo lesivas para su salud, mediante su retiro anticipado, toda vez que estas disminuyen su expectativa y calidad de vida, lo cual hace que tenga una menor capacidad de trabajo, situación que no se presenta en aquellas personas que desempeñan otras profesiones u oficios que también son de alto riesgo pero no están expuestas a esas condiciones’ (Sentencia C-1125 de 2004).

[...]

“Conforme al Manual de Funciones de la Aeronáutica Civil, la descripción de las funciones de los controladores de tránsito aéreo, aunque con algunas variaciones dependiendo del cargo y de las funciones específicas de cada uno son, entre otras, las de recibir y tramitar los planes de vuelo de las aeronaves, prestar servicios de ATS, registrar datos relacionados con el progreso de vuelo de las aeronaves, reportar y solicitar asistencia técnica cuando se presenten fallas en los equipos de la estación, control de tránsito aéreo en aeropuerto, prestar servicios de información de vuelo, comunicaciones aeronáuticas, notificar sobre aerona-

ves que necesiten ayuda de búsqueda o información o naves extraviadas, asistir a las aeronaves en caso de emergencia o peligro y registrar datos de progreso de vuelo de las aeronaves.

“4.5.[...]

“Para poder resolver lo anterior la Corte acudirá al estudio que remitiera el Ministerio de la Protección Social dentro del expediente de constitucionalidad D-5180 y que, como prueba trasladada, se incorporó al que es objeto de análisis.

“En dicho documento, al analizarse la actividad de los controladores de tránsito aéreo, se precisó que ellos “están sometidos a condiciones de trabajo que producen fatiga mental y física, debido a que deben mantener altos niveles de atención y concentración, aunado a la conciencia de una muy alta responsabilidad por la labor desarrollada”. Más adelante, al tratar el tema de la fatiga se consideró:

“[La fatiga muscular] es un fenómeno doloroso agudo localizado en los músculos; la fatiga general, en cambio, se caracteriza por una disminución del deseo de trabajar. La fatiga general, también conocida como ‘fatiga psíquica’ o ‘fatiga nerviosa’, puede deberse a diferentes causas; el efecto es como si a lo largo del día todas las tensiones experimentadas se acumularan en el organismo, produciendo gradualmente una sensación de fatiga que va en aumento.

“Esta sensación, en una situación normal, hace que el individuo deje de trabajar y funciona como un prelude fisiológico del sueño, en la cual la respuesta natural es el descanso; sin embargo, si el individuo decide no hacer caso de esta sensación y se fuerza a seguir trabajando, la sensación de fatiga aumentará hasta niveles intolerables, que implican la pérdida de concentración y de la respuesta correcta ante situaciones de alarma. [...] Si la estimulación se prolonga durante cierto tiempo, se produce una relajación general seguida por un adormecimiento y, finalmente, el individuo se duerme.

“La Carga Mental de Trabajo (CMT) se considera, en términos de las exigencias de la tarea, como una variable independiente externa a la que los trabajadores tienen que enfrentarse de manera más o menos eficaz, o en términos de interacción entre las exigencias de la tarea y las capacidades o recursos de la persona [...].

“Ambos enfoques son necesarios y ayudan a entender distintos problemas de forma bien fundamentada. El enfoque de la interacción exigencias-recursos se desarrolló dentro del contexto de las teorías de adaptación o no adaptación entre personalidad y entorno, que tratan de explicar las reacciones que distinguen a unos individuos de otros ante condiciones y exigencias idénticas en el plano físico y psicosocial. Así, este enfoque puede explicar las diferencias individuales en los patrones de reacciones subjetivas ante determinadas exigencias y condiciones de carga, por ejemplo, en términos de fatiga, monotonía, aversión afectiva, agotamiento o enfermedad.

[...]

La OIT Ginebra, mayo de 1979, en REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE PROBLEMAS RELATIVOS A LOS CONTROLADORES DE TRÁNSITO AÉREO, produjo un documento con 52 recomendaciones, de las cuales los numerales 29 y 30 están relacionados con la edad de jubilación y pensiones de los controladores aéreos.

“En el estudio se puede apreciar que el criterio tenido en cuenta para determinar si una actividad es considerada de alto riesgo no solo fue la ocupación

misma, sino el tiempo de exposición a los efectos nocivos que ella puede generar, es decir, la frecuencia con que la persona desempeña la actividad y la fatiga a que se ve enfrentada, cuestiones que perjudican o desmejoran su expectativa de vida.

“En el caso de quienes ejercen labores de controladores aéreos es claro que el tránsito aéreo es permanente y que en esa medida es una labor que requiere una dedicación y un nivel de atención constante” (Sentencia C-1125 de 2004).

[...]

“Las condiciones adversas a las que se ven enfrentados unos y otros servidores son distintas, no solo en razón de las funciones, que son disímiles, sino por la tensión permanente a la que se ven expuestos. Justamente cuando se pretendió regular de manera concreta las actividades que generan alto riesgo en la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil se tuvo en cuenta la que generaba mayor fatiga mental y por contera disminuía la expectativa y calidad de vida, disminución que por lo menos en lo atinente a ese factor no se encuentra latente en la actividad de los bomberos aeronáuticos” (Sentencia C-1125 de 2004).

4. Acto Legislativo número 001 de 2005

Al determinar el constituyente en el Acto Legislativo 001 de 2005 la improcedencia o prolongación de las pensiones especiales a partir del 31 de julio de 2010, no estuvo en sus propósitos negar la posibilidad de que los sectores expuestos a altos riesgos no fueran tratados con pensiones especiales, pues es la misma vida y son los mismos factores de labor los que continúan y nos indican la importancia de la actividad, el agotamiento físico y síquico a tiempos de servicios y edades inferiores a la tomada como normal para efectos pensionales.

Una muestra de que el Constituyente de 2005 no quiso prohibir la especial protección pensional especial a estos servidores es la expedición de la Ley 1223 de 2008, que reguló el régimen de pensión de vejez por exposición a alto riesgo para algunos servidores públicos del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación.

Además, con posterioridad a la expedición del Acto Legislativo número 1 de 2005, el Ministro de la Protección Social dirigió el 3 de noviembre de 2009, concepto jurídico al Secretario de la Comisión Séptima Senado de la República, donde reitera la naturaleza de alto de riesgo de la actividad de los controladores aéreos por el criterio técnico de disminución de la expectativa de vida y por comparación con los bomberos, la viabilidad de la pensión especial:

“Los criterios para determinar si una actividad debía ser considerada de alto riesgo y por lo tanto susceptible de pensión especial, fueron la ocupación en sí misma y el tiempo de exposición a los efectos nocivos que la actividad genera, esto es, la frecuencia con que la persona desempeña la actividad y la fatiga a que se ve enfrentada, lo cual perjudica o desmejora su expectativa de vida. En otras palabras, las actividades de alto riesgo para el Sistema General de Pensiones son aquellas que por su propia naturaleza generan una disminución en la expectativa de vida saludable del trabajador, independientemente de las condiciones en las cuales se efectúe el trabajo”.

Al hacer el Ministro la comparación frente a los bomberos con la de los controladores aéreos, reitera la fundamentación de este proyecto de ley.

“Es por ello que el trato diferencial que la normatividad les da a los trabajadores del cuerpo de bom-

beros frente a los de la Aeronáutica Civil se justifica, pues el criterio técnico –disminución de la expectativa de vida– no se presenta para quienes en esta entidad se ocupan de la extinción de incendios”.

Al existir, hoy, julio de 2010, la misma razón y virarse la misma situación de 2003, cuando se expidió el Decreto 2090, se impone la misma conclusión, es decir la consagración de una pensión especial para los controladores de tráfico aéreo.

Simplemente para resaltar que una de las causas de la disminución de la expectativa de vida es la latente responsabilidad del controlador de preservar vidas y costosos bienes, en cada instante, en cada momento de labor. Ni en situaciones de guerra es tan extrema esta responsabilidad y si nosotros viajamos seguros constantemente por vía aérea en las condiciones de nuestro país es porque los controladores se están exigiendo al máximo para llegar seguros al aeropuerto de destino, lo que les disminuye la expectativa de vida.

No se puede escapar el deber que cumplen **permanentemente** los controladores de tráfico aéreo de denunciar las aeronaves que detecten, no identificadas, que posiblemente realicen actividades ilícitas y es cuando el concepto de seguridad se amplía, pues de uno u otro modo se transforman en agentes de seguridad del Estado, poniendo en peligro ya no la disminución de su expectativa de vida, sino su vida misma y de sus familias, con la gran diferencia de que estos no cuentan con especiales medidas de seguridad personal que sí pueden tener los servidores públicos del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, a quienes ya el país les reconoce su pensión especial mediante la Ley 1223 de 2008.

Es pertinente que el Congreso de la República acate la Sentencia de Constitucionalidad proferida por nuestra Honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-1125 de 2004, donde la Corte llama la atención sobre las omisiones legislativas relativas, cuando el Congreso no ha cumplido con el deber de regular integralmente una determinada materia, pero esta ha sido incompleta de forma tal que se han incluido algunas situaciones pero se han dejado por fuera otras con supuestos o características similares y con clara violación del derecho a la igualdad, como es el caso de quienes estando calificados como prestadores de servicios de altos riesgos en la Ley 1223 de 2008 le hemos consagrado un régimen pensional especial y a los controladores de tráfico aéreo no.

Con este proyecto que ponemos a consideración del Congreso, acatamos el derecho a la igualdad y damos satisfacción a quienes se desvelan y sacrifican su vida por nuestro bienestar y en especial por nuestra libertad de movimiento y de gestión de los asuntos sociales y políticos de este país.

5. Sostenibilidad financiera del proyecto

Esta iniciativa en ningún momento desconoce lo dispuesto en el Acto Legislativo número 1 de 2005, que adicionó el artículo 48 de la Constitución Política, el cual informa que *“Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas”*, por cuanto continúan las mismas condiciones, exigencias y la misma operancia tenidas en cuenta para ubicar en el Decreto 2090 de 2003 la actividad de los controladores aéreos como de alto riesgo generadora de la pensión especial, que lleva como consecuencia una mayor cotización por parte del empleador que crea el

necesario riesgo y que ya se ha demostrado como suficiente para mantener el punto de equilibrio financiero exigido por el Constituyente del 2005.

6. Recomendaciones de la OACI

La Organización de Aviación Civil Internacional, OACI (o ICAO, por sus siglas en inglés *International Civil Aviation Organization*) en su Documento 9859, Manual de Instrucción sobre Factores Humanos, en su numeral 5.5.31 sobre las condiciones de los controladores, señala que existe la necesidad de examinar periódicamente y hacer recomendaciones respecto al total de horas de trabajo, el diseño del espacio del trabajo no debe dar lugar a ningún peligro para la salud y que **“debe existir siempre una disposición para la jubilación anticipada de los controladores por razones médicas”**.

7. Conclusión

En virtud de lo expuesto, en concordancia con los conceptos jurídicos de conveniencia expresados por el Gobierno Nacional, la clasificación y regulación especial para los controladores del tráfico aéreo por los países y organismos internacionales, los estudios técnicos, con el pleno respaldo de las sentencias de exequibidad de la Corte Constitucional, y la normatividad vigente, espero contar con el respaldo del Congreso para la presente iniciativa en consideración a la necesidad y viabilidad de la misma.

De los señores congresistas,

Juan Carlos Vélez Uribe,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General
(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 26 del mes de julio del año 2011 se radicó en la Plenaria del Senado el Proyecto de ley número 30, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por el honorable Senador *Juan Carlos Vélez Uribe*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL
Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2011

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 30 de 2011 Senado, *por la cual se establece el régimen de pensión de vejez por el alto riesgo para los controladores de tránsito aéreo de la Aeronáutica Civil*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2011

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional y envíese

copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,
Juan Manuel Corzo Román.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 37 DE 2011 SENADO

por medio de la cual se crea y organiza la Autoridad Portuaria y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Naturaleza Jurídica

Artículo 1°. Créase y organícese en el país la figura jurídica de la Autoridad Portuaria para que opere en forma descentralizada en cada uno de los sitios que se indican más adelante en el capítulo correspondiente a jurisdicción. Esta figura funcionará como un ente corporativo especial, con autonomía administrativa, presupuestal y financiera, dotado de personería jurídica propia, la cual funcionará como una Empresa Industrial y Comercial del Estado, sometida a las normas de las sociedades anónimas y a la vigilancia y control de la Superintendencia de Puertos y Transporte.

La Autoridad Portuaria creada por la presente ley, podrá constituir sociedades de economía mixta para vincular el capital privado al cumplimiento de actividades económicamente rentables, cuando ellas no impliquen el ejercicio de funciones propias de la Autoridad Administrativa.

CAPÍTULO II

Objeto Social

Artículo 2°. La Autoridad Portuaria tendrá como objeto la administración y operación de manera descentralizada, autónoma, integral y sistémica, de cada uno de los puertos marítimos que actualmente existen en el país y los que se constituyan hacia el futuro en el territorio nacional, de acuerdo con las funciones, atribuciones y competencias establecidas en la presente ley.

Así mismo, podrá dedicarse a la explotación de otros negocios relacionados con su actividad, siempre y cuando ellos coadyuven al desarrollo de su misión y al cumplimiento de sus objetivos.

Parágrafo. Se entiende por “Puerto Marítimo” aquellos espacios en los que operan un grupo de terminales, especializadas o multipropósito, dotados de infraestructura, instalaciones, equipos y facilidades que permitan maniobrar, atracar, cargar y descargar –en forma segura– “embarcaciones marítimas”, independientemente de su ubicación en mares, ríos, lagos, ciénagas, o cualquier otro cuerpo de agua suficientemente adecuado para tal propósito.

CAPÍTULO III

Domicilio Legal y Sedes

Artículo 3°. La sede principal y domicilio legal de las autoridades portuarias correspondientes a las zonas portuarias actualmente existentes en el país y las que hacia el futuro se constituyan en el territorio nacional, será designada autónomamente por cada una de ellas a medida que se vayan implementando.

Para fines de mercadeo, promoción y gestión, la Autoridad Portuaria podrá establecer oficinas comerciales en otros sitios estratégicos del país.

CAPÍTULO IV

Jurisdicción

Artículo 4°. Para efectos de planificación y operación de cada una de las autoridades portuarias, correspondientes a las zonas portuarias ya existentes en el país, se establece como área de jurisdicción las siguientes:

Zona Portuaria de La Guajira: Área correspondiente a la Bahía de Portete y al municipio de Uribia, departamento de La Guajira

Zona Portuaria de Santa Marta-Ciénaga: Área comprendida entre el Distrito de Santa Marta y el municipio de Ciénaga, ambos del departamento del Magdalena.

Zona Portuaria de Bocas de Ceniza-Sitio Nuevo: Área comprendida entre el cañón submarino de Bocas de Ceniza y el "kilómetro 50" del río Magdalena, a todo lo largo de su cauce, incluyendo el Área Metropolitana de Barranquilla (Atlántico) y el municipio de Sitio Nuevo (Magdalena).

Zona Portuaria de Cartagena: Área correspondiente al Distrito de Cartagena, departamento de Bolívar.

Zona Portuaria de Morrosquillo: Área correspondiente al Golfo de Morrosquillo y al municipio de Coveñas, departamento de Sucre.

Zona Portuaria de Urabá: Área correspondiente al Golfo de Urabá y al municipio de Turbo, departamento de Antioquia.

Zona Portuaria del Pacífico Medio: Área correspondiente al municipio de Buenaventura, departamento de Valle del Cauca.

Zona Portuaria del Pacífico Sur: Área correspondiente al municipio de Tumaco, departamento de Nariño.

Zona Portuaria de San Andrés Islas: Área correspondiente al Archipiélago de San Andrés y Providencia.

CAPÍTULO V

Funciones y atribuciones

Artículo 5°. *Funciones básicas.* A la Autoridad Portuaria corresponde ejercer funciones de Dirección, Planeación, Gestión, Ejecución, Seguimiento, Evaluación, Retroalimentación y Prospección de la actividad portuaria en su área de jurisdicción. Para ello, básicamente les compete:

1. La regulación de los servicios portuarios que presten las sociedades portuarias bajo su jurisdicción y la autorización y control de los servicios portuarios básicos, para lograr que se desarrollen en condiciones óptimas de eficacia, economía, productividad y seguridad, sin perjuicio de las competencias de otras autoridades.

2. El ordenamiento del área pública bajo su de jurisdicción, incluyendo los usos y servicios portuarios, en coordinación con las administraciones competentes en materia ambiental, de ordenación del territorio y urbanismo.

3. La planificación, proyección, construcción, conservación y explotación de las obras de uso público y de los servicios básicos del puerto.

4. La administración de la zona de uso público portuario y el manejo de la señalización marítima del puerto.

5. La optimización de la gestión económica y la rentabilización del patrimonio y de los recursos que tengan asignados.

6. El fomento de las actividades industriales y comerciales relacionadas con el tráfico marítimo o portuario.

7. La coordinación de las operaciones de los distintos modos de transporte.

Artículo 6°. *Concesiones portuarias.* Transfírase a las autoridades portuarias que se crean mediante la presente ley, la competencia para tramitar y otorgar, dentro de su área de jurisdicción, las concesiones portuarias a que se refiere el artículo 2° del Decreto 4735 de 2009.

Artículo 7°. *Régimen tarifario.* Facúltese a las autoridades portuarias, que se constituyan mediante la presente ley, para que de conformidad con lo establecido en el en el capítulo tercero de la Ley 1ª de 1991, establezcan las políticas y delineamientos generales, así como los parámetros y límites que deben observar en su régimen tarifario, las sociedades portuarias de servicio público que operan en su jurisdicción.

CAPÍTULO VI

Rentas y Patrimonio

Artículo 8°. *Contraprestaciones portuarias.* Las contraprestaciones por la utilización y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público como riberas, playas y terrenos de baja mar, las recibirá en su totalidad la Autoridad Portuaria que otorgó la respectiva concesión, o la que tenga jurisdicción sobre la respectiva zona portuaria, para su posterior distribución así:

a) Un ochenta por ciento (80%) para la Autoridad Portuaria respectiva, incorporándose a los ingresos propios de dicha entidad; y

b) Un veinte por ciento (20%) para los municipios o distritos donde opere el Puerto. A cada ente territorial corresponderá un valor proporcional al número de habitantes según el último censo; recursos que se deberán destinar exclusivamente a la inversión social.

Parágrafo 1°. Para el caso de la Autoridad Portuaria con jurisdicción en la zona portuaria Bocas de Ceniza-Sitio Nuevo, la distribución porcentual indicada en el artículo anterior, reemplaza a la descrita en el parágrafo 3° del artículo 64 de la Ley 1242 de 2008.

Parágrafo 2°. Las contraprestaciones por el uso de muelles, patios, bodegas, instalaciones, edificios, oficinas e infraestructura en general, las recibirá en su totalidad la correspondiente Autoridad Portuaria, incorporándose también a los ingresos propios de esta entidad.

Parágrafo 3°. Debido a que la sedimentación que se acumula en el canal de acceso a la zona portuaria Bocas de Ceniza-Sitio Nuevo, incluido su sector marítimo, proviene del interior del país, las estructuras hidráulicas, la señalización marítima y los dragados de mantenimiento que se requieran para garantizar el tránsito seguro de las embarcaciones, seguirán siendo construidas, conservadas y ejecutadas, según sea el caso, con recursos del Gobierno Nacional.

Artículo 9°. *Regalías.* El 30% de las regalías que se produzcan por el manejo y exportación del carbón a través de los puertos marítimos colombianos, las recibirá el Fondo Interportuario de Compensación que se crea mediante la presente ley, incorporándose a los ingresos propios del mencionado fondo.

Artículo 10. *Instalaciones de las sociedades portuarias regionales.* Transfírase a las autoridades portuarias que se crean mediante la presente ley, a título gratuito, el derecho de dominio y la posesión real, material y pacífica que ejerce el Gobierno Nacional, sobre los bienes inmuebles en los que actualmente operan las Sociedades Portuarias Regionales de Santa Marta, Barranquilla, Cartagena, Buenaventura y Tumaco, los cuales fueron propiedad de la extinta Empresa Puertos de Colombia - Colpuertos.

Parágrafo. Para el caso de la Autoridad Portuaria con jurisdicción en la zona portuaria Bocas de Ceniza-Sitio Nuevo, se transfiere adicionalmente el derecho de dominio y la posesión real, material y pacífica, del denominado Campamento de Las Flores, situado en Barranquilla, en la desembocadura del río Magdalena, sobre su ribera occidental; incluidas las instalaciones y los equipos que se requieren para la conservación y mantenimiento de la señalización del canal de acceso al puerto.

CAPÍTULO VII

Fondo Interportuario de Compensación

Artículo 11. De conformidad con el principio de solidaridad entre las autoridades portuarias del país, se crea el Fondo Interportuario de Compensación como instrumento de redistribución de recursos del sistema portuario colombiano, el cual será administrado por el Invías de conformidad con los acuerdos adoptados por el Comité de Distribución del Fondo, y se dotará anualmente en el presupuesto de dicho instituto público.

Las autoridades portuarias del país realizarán aportes al Fondo conforme a los criterios y límites establecidos en esta ley. Dichos aportes serán considerados como gasto no reintegrable.

El sistema de aportes y su distribución, estará dirigido a propiciar la autosostenibilidad portuaria y a potenciar la leal competencia entre los puertos, favoreciendo a:

1. La corrección de los desajustes presupuestales que puedan ocurrir en una Autoridad Portuaria individualmente considerada. Desviaciones que pueden ocurrir por las diferentes condiciones, características y limitaciones de su entorno y área de operación e influencia; o ser causadas por las necesidades de construcción de grandes obras y la eventual ejecución extraordinaria de actividades de conservación y mantenimiento. Todo lo anterior sin perjuicio de los principios de autonomía y libre competencia.
2. El desarrollo sostenible de la actividad portuaria en el conjunto de los puertos de interés general.
3. La mejora de la accesibilidad vial a los puertos de interés general.
4. El desarrollo tecnológico del sector portuario en general.

Artículo 12. La distribución de los recursos del Fondo Interportuario de Compensación entre las autoridades portuarias existentes, la aprobará el Comité de Distribución del Fondo que estará integrado así:

- a) El Presidente que será el Director General del Invías;
- b) Los Vocales que serán los Directores Ejecutivos de cada una de las autoridades portuarias o la persona en quien deleguen;
- c) Un Secretario que será el Secretario General Técnico del Invías.

Los acuerdos del Comité, sobre las bases de las propuestas presentadas por el Invías, serán adoptados

por mayoría simple de los asistentes, correspondiendo al Presidente el voto de calidad en caso de empate.

Artículo 13. De conformidad con lo establecido anteriormente en el artículo 8° de la presente ley, el Fondo Interportuario de Compensación, recibirá el 30% de las regalías que se generen por el manejo y exportación del carbón, a través de los puertos marítimos colombianos, incorporándose a los ingresos propios del mencionado fondo.

Además, el Fondo se podrá nutrir de otros aportes del Gobierno Nacional y de contribuciones y donaciones del sector privado.

CAPÍTULO VIII

Dirección y Administración

Artículo 14. La dirección y administración de la Autoridad Portuaria, estarán a cargo de una Asamblea Corporativa, una Junta Directiva y un Director Ejecutivo, quien será su Representante Legal. Su composición y funciones serán:

Artículo 15. *Composición de la Asamblea Corporativa.* La Asamblea Corporativa estará integrada por:

- Un delegado del Presidente de la República, quien la presidirá.
- Un delegado del Ministro de Transporte.
- Un delegado del Ministro de Minas y Energía.
- Un delegado del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Un delegado del Ministro de Comercio, Industria y Turismo.
- Un delegado del Director del Departamento Nacional de Planeación.
- Los gobernadores o sus delegados, de los departamentos cuya comprensión territorial coincida parcial o totalmente con la jurisdicción de la respectiva Autoridad Portuaria.
- Los alcaldes o sus delegados, de los municipios o distritos comprendidos dentro de la jurisdicción de la respectiva Autoridad Portuaria, o sus delegados.
- El Director General del Invías o su delegado.
- El Director General Marítimo o su delegado.
- Los directores o sus delegados, de las corporaciones autónomas regionales, cuya comprensión territorial coincida parcial o totalmente con la jurisdicción de la respectiva Autoridad Portuaria.
- El Director Ejecutivo de la respectiva Asociación Portuaria, o su delegado.

Artículo 16. *Funciones de la Asamblea Corporativa.* La Asamblea Corporativa ejercerá las siguientes funciones:

1. Adoptar los estatutos de la entidad, sus reglamentos de funcionamiento y sus reformas, para someterlos a la aprobación de la Superintendencia de Puertos y Transporte.
2. Conocer el informe de gestión y el balance anual de la entidad y sus anexos, efectuar la evaluación de la gestión de la entidad y formular las recomendaciones y correctivos que sean necesarios.
3. Trazar y adoptar las políticas y directrices generales que orientarán la acción de la Autoridad Portuaria.
4. Aprobar los estados financieros.

Parágrafo 1°. La Asamblea Corporativa se reunirá ordinariamente por lo menos una vez al año en el mes de marzo, para lo cual será citada por el Director Ejecutivo. Extraordinariamente podrá ser convocada por la Junta Directiva en cualquier tiempo. Para que la Asam-

blea Corporativa sesione válidamente se requiere la acreditación de la mayoría absoluta de sus integrantes.

Parágrafo 2°. La Superintendencia de Puertos y Transporte vigilará la celebración y el cumplimiento de las decisiones de la Asamblea Corporativa.

Artículo 17. *Composición de la Junta Directiva.* La Junta Directiva estará integrada por:

- Los gobernadores o sus delegados, de los departamentos cuya comprensión territorial coincida parcial o totalmente con la jurisdicción de la respectiva Autoridad Portuaria.
- Los alcaldes o sus delegados, de los municipios o distritos comprendidos dentro de la jurisdicción de la respectiva Autoridad Portuaria.
- El Director General del Invías o su delegado.
- El Director General Marítimo o su delegado.
- El Director Ejecutivo de la respectiva Asociación Portuaria o su delegado.

Los acuerdos de la Junta serán adoptados por mayoría simple de los asistentes, correspondiendo a su Presidente el voto de calidad en caso de empate.

Parágrafo 1°. Para el caso de la Autoridad Portuaria de Bocas de Ceniza-Sitio Nuevo, el Alcalde del Distrito de Barranquilla o su delegado, adicionalmente representará a los demás alcaldes de los municipios de su Área Metropolitana.

Parágrafo 2°. Cuando en el área de jurisdicción de una Autoridad Portuaria solo opere una Sociedad Portuaria, su Representante Legal o el delegado de este, formará parte de la Junta Directiva debido a que, por sustracción de materia, no es procedente la existencia de una Asociación Portuaria.

Artículo 18. *Funciones de la Junta Directiva.* Son funciones de la Junta Directiva de la Autoridad Portuaria, las siguientes:

1. Elegir a su presidente de acuerdo con lo establecido en los estatutos de la entidad.
2. Desarrollar y aplicar las políticas y directrices generales, determinadas por la Asamblea Corporativa, para la gestión de la entidad.
3. Dictar el reglamento interno y el manual de funciones.
4. Definir la política administrativa de la entidad y aprobar los planes, programas y proyectos de la misma.
5. Fijar las tasas o tarifas de los servicios que preste la entidad, así como las contribuciones por valorización, etc., que establezca con base en sus funciones.
6. Autorizar la participación de la entidad en las sociedades y asociaciones que se creen y organicen, para el desarrollo de su misión y el cumplimiento de sus objetivos.
7. Adoptar el presupuesto anual de ingresos, gastos e inversiones, que incluirá las asignaciones correspondientes a la planta de personal adoptada.
8. Aprobar la adquisición o disposiciones de los bienes inmuebles de la Autoridad Portuaria.
9. Delegar alguna o algunas de las funciones de la entidad en otras entidades públicas y celebrar contratos de concesión o administración delegada con otras personas jurídicas, públicas o privadas.
10. Establecer la cuantía a partir de la cual, los contratos o convenios que celebre el Director Ejecutivo, requieren aprobación previa de la Junta.
11. Autorizar al Director Ejecutivo para delegar sus funciones en otros funcionarios de la entidad.

12. Autorizar al Director Ejecutivo para transigir, someter a arbitramento o para suscribir compromisos, en relación con las controversias o litigios en que la entidad sea parte.

13. Utilizar las asesorías y servicios apropiados y necesarios para elaborar la normatividad que deberá aplicarse para el ejercicio de las facultades legales especiales, que en la presente ley se le otorgan a la entidad. Igualmente para elaborar, adoptar, actualizar, poner en práctica y supervisar un Plan Maestro Integral, así como los planes de expansión portuaria que se requieran, dentro del área de su jurisdicción.

14. Ejercer todas las funciones y expedir todos los actos que sean indispensables para el cumplimiento de las funciones y facultades de la Autoridad Portuaria y las demás que le asignen los estatutos.

Artículo 19. *Director Ejecutivo.* El Director Ejecutivo de la Autoridad Portuaria será el representante legal de la misma y ejercerá las funciones que le asignen los estatutos y las especiales que le delegue la Junta Directiva de conformidad con esta ley. Será elegido por la Junta Directiva mediante concurso que se realizará a través de empresas cazatalentos contratadas para tal propósito.

CAPÍTULO IX

Régimen de Transición

Artículo 20. El Gobierno Nacional, los departamentos, los distritos especiales, los municipios y las Empresas Industriales y Comerciales del Estado relacionadas con la actividad portuaria, tendrán un término de seis meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, para lo siguiente:

1. Creación de las autoridades portuarias. El Ministerio de Transporte deberá coordinar la elaboración de los Estatutos de la Autoridad Portuaria correspondiente a cada una de las zonas portuarias a que refiere el artículo 4° de la presente ley.

Para ello, deberá convocar de inmediato, a los gobernadores de los respectivos departamentos para que se hagan cargo de la elaboración de los Estatutos que les corresponda, así como su debida tramitación dentro del término de seis meses señalado anteriormente.

2. Constitución del Fondo Interportuario de Compensación. El Instituto Nacional de Vías -Invías, quedará encargado de la elaboración de los Estatutos del Fondo Interportuario de Compensación a que refiere el Capítulo VII de la presente ley, así como su debida tramitación dentro del término de seis meses indicado anteriormente.

3. Transferencia de las instalaciones de las sociedades portuarias regionales y otros bienes muebles e inmuebles. El Ministerio de Transporte, el Invías, la Dimar y Cormagdalena, deberán ejecutar las transferencias indicadas en el artículo 10 y el parágrafo del mismo artículo, dentro del término de seis meses indicado anteriormente.

Artículo 21. *Creación de las asociaciones portuarias.* Las sociedades portuarias que operan actualmente en las zonas portuarias a que se refiere el artículo 4° de la presente ley, deberán asociarse en la forma como lo indica el artículo 4° de la Ley 1ª de 1991, con el propósito de formar parte de la Junta Directiva de la correspondiente Autoridad Portuaria.

Para ello, en el término de cuatro meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, deberán hacerse cargo de la elaboración de los respectivos Estatutos y su debida tramitación.

Parágrafo. Cuando en el área sólo opere una Sociedad Portuaria, no se creará la Asociación Portuaria

debido a que, por sustracción de materia, no es procedente su existencia.

En tal caso y para efectos de representación en la Junta Directiva de la correspondiente Autoridad Portuaria, se procederá como se indica anteriormente en el párrafo 2º, del artículo 17 de la presente ley.

Artículo 22. Inscripción ante la Superintendencia de Puertos y Transporte (Supertransporte). El Gobierno Nacional, por conducto de la Supertransporte, procederá a definir de inmediato, los términos en los cuales deberán inscribirse las autoridades portuarias que se crean mediante la presente ley.

Cumplida la inscripción por parte de cada Autoridad Portuaria, la Supertransporte expedirá, sin más trámites, la resolución en la que conste tal hecho.

Artículo 23. Tramitación de las concesiones portuarias. Una vez la Supertransporte haya emitido y formalizado la respectiva resolución, las nuevas autoridades portuarias que se constituyan mediante la presente ley, asumirán el estudio y tramitación de las concesiones portuarias, de acuerdo con lo establecido en las normas legales vigentes en el país.

Para ello, las nuevas autoridades portuarias, constituidas mediante la presente ley, procederán a coordinar, tanto con el Invías como con Cormagdalena, según corresponda, la entrega de las que se encuentren en proceso con el objeto de continuar con su estudio y tramitación.

Artículo 24. Recaudo de las contraprestaciones portuarias. A partir de la fecha de la resolución de inscripción que emita la Supertransporte, las nuevas autoridades portuarias que se constituyan conforme a la presente ley, podrán ejercer el recaudo de las contraprestaciones que se generen en su jurisdicción, por la utilización y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público como riberas, playas y terrenos de bajamar.

Artículo 25. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Presentado por el honorable Senador,

Roberto Gerlén Echeverría,
c.c. N.º. 17013868.

ANEXO

(Este anexo sólo es un referente. No formará parte de la Ley)

CONTRAPRESTACIONES Y REGALÍAS

ZONA PORTUARIA	REGALÍAS POR CARBÓN	
	CONTRAPRESTACIONES Millones dólares/año (1)	Millones dólares/año (Millones pesos/año) (2)
Guajira (Uribia)	1.31	13.46 (24.241.01)
Santa Marta – Criénaga	3.03	30.51 (54.918.95)
Bocas de Ceniza - Sitio Nuevo	2.50	0.04 (76.51)
Cartagena	3.40	0.12 (210.35)
Morrosquillo (Coveñas)	0.34	---
Urabá (Turbo)	0.24	---
Pacífico Medio (Buenaventura)	5.01	0.21 (386.06)
Pacífico Sur (Tumaco)	0.20	---
San Andrés	---	---
Total	16.03	44.34 (79.832.90)

(1) Fuente: DNP - Documento Conpes 3342, marzo 14 de 2005
(2) Fuente: INGEDMINAS - Informe Detallado a Dic. 31 de 2010

Nota: Dólar a Col\$ 1800

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Es unánimemente reconocido por la comunidad portuaria nacional, incluso por la internacional, que la Ley 1ª de 1991 o “Estatuto de Puertos Marítimos”, trajo muchos beneficios al comercio exterior colombiano. Algunos piensan que la sola liquidación de la

estatal Colpuertos, justificó la emisión de esta ley; ya que con ello se facilitó el logro de significativos avances en la eficiencia operacional y en el mejoramiento de las instalaciones portuarias.

Sin embargo, en el aspecto administrativo el asunto no fue así. En efecto, es muy poco lo que la Ley 1ª de 1991, en su Capítulo Quinto, le dedica a la figura jurídica de la Autoridad Portuaria (“Port Authority” como se le conoce en el ámbito internacional). Allí, prácticamente, el legislador se limitó a mencionar quiénes son en Colombia, Autoridad Portuaria. Y la mayor parte de dicho Capítulo, se ocupa en describir las funciones de lo que fue la Superintendencia General de Puertos, hoy transformada en Superintendencia de Puertos y Transporte. Entidad esta que básicamente tiene funciones de vigilancia y control; mientras que la Autoridad Portuaria está concebida para ejercer funciones de dirección, planeación, gestión, ejecución, seguimiento, evaluación, retroalimentación y prospección.

Esta falencia administrativa se debe principalmente a que no existe claridad sobre lo que es un “Puerto”. Es así como algunos confunden un “Terminal Portuario” con un “Puerto” (o “Zona Portuaria”). Hacer esta distinción, es absolutamente necesario a fin de contar con elementos de juicio que conduzcan a estructurar la organización apropiada para el manejo institucional de un puerto.

Un “Terminal Portuario” es un recinto limitado, dotado de instalaciones y facilidades que tienen el propósito de recibir embarcaciones y de cargar o descargar mercancías, así como embarcar y desembarcar pasajeros, etc. Mientras que un “Puerto” es un espacio más amplio donde operan los diferentes *terminales portuarios* que existen en el lugar, que posee infraestructuras de uso común, como es el caso del Canal Público de acceso a la zona portuaria, el cual es diferente a los canales privados que existen en las áreas de aproximación y maniobra de cada “Terminal Portuario” y que, por lo tanto, son de su uso exclusivo.

Como es obvio, debe predominar el concepto de “Puerto” y, por lo tanto, la administración y el manejo que se le dé al complejo portuario, debe ser consecuente con tal enfoque, pero respetando la autonomía propia de cada “Terminal Portuario” en particular.

De otra parte, es bien sabido que un puerto, por su naturaleza, es un sitio cuyo manejo es muy complejo debido a que en él se realizan todo tipo de actividades y, además, porque allí concurren personas con intereses muy diversos y de diferentes nacionalidades, culturas y costumbres.

En nuestro país tal manejo está muy disperso y las diferentes entidades que deben hacer presencia en los puertos colombianos, actúan sin coordinación alguna. Esto ha dado lugar a que con frecuencia ocurran conflictos de competencias entre ellas porque no existe un manejo integral del puerto; lo cual hace, entonces, ineficiente e ineficaz la operación portuaria.

Además, la notoria falta de unidad de criterios para identificar la clase de obras portuarias que se necesitan, en algunos casos ha repercutido negativamente en la navegabilidad de los canales de acceso y, en otros, ha propiciado un injustificado retraso en el mejoramiento o la ampliación de estas infraestructuras portuarias.

La situación descrita, por supuesto, deteriora la imagen internacional de nuestros puertos, incrementa sus costos operacionales, hace menos atractiva la in-

versión extranjera y afecta negativamente la competitividad internacional de nuestros productos.

A fin de solucionar los problemas mencionados y, al mismo tiempo, optimizar el funcionamiento de la actividad portuaria, se hace necesario racionalizar y modernizar el manejo de los puertos colombianos, para lo cual los expertos en estas materias han recomendado la implementación en el país de la exitosa figura jurídica de la Autoridad Portuaria, pero tal como es entendida internacionalmente.

En efecto, esta modalidad de manejo es la que se utiliza en los grandes puertos de Europa y Estados Unidos, como por ejemplo Rotterdam, Hamburgo y New York-New Jersey (NY-NJ). Guardadas las proporciones, el caso de la Autoridad Portuaria de NY-NJ (dos estados diferentes), es un buen referente para Barranquilla, ya que esta entidad tiene jurisdicción sobre las dos riberas del Río Hudson y en nuestro caso el Río Magdalena separa dos departamentos también diferentes (Atlántico y Magdalena).

La Autoridad Portuaria de NY-NJ fue establecida el 30 de abril de 1921 durante la llamada Época Progresista, la cual buscaba minimizar la corrupción política y optimizar la eficiencia gubernamental. Posteriormente la Autoridad Portuaria, distanciada de presiones políticas, fue capaz de desarrollar de manera ágil y eficiente, proyectos de infraestructura de largo plazo, sin importar los ciclos electorales.

Es pertinente mencionar que la Autoridad Portuaria de NY-NJ fue la constructora de las destruidas torres gemelas del World Trade Center y que actualmente opera, dentro del Distrito Portuario Biestatal, la mayoría de la infraestructura regional de transporte incluyendo el Metro, puentes, túneles y aeropuertos.

Para Colombia estamos proponiendo la implementación de esta figura jurídica, ajustada a nuestras necesidades, con el alcance y contenido que se explican a continuación:

Naturaleza Jurídica. Se ha establecido que la Autoridad Portuaria sea un ente corporativo especial, con autonomía administrativa, presupuestal y financiera, dotado de personería jurídica propia, la cual funcionará como una Empresa Industrial y Comercial del Estado, sometida a las normas de las Sociedades Anónimas y a la vigilancia y control de la Superintendencia de Puertos y Transporte.

Además, se le ha facultado para constituir sociedades de economía mixta para vincular el capital privado al cumplimiento de actividades económicamente rentables, cuando ellas no impliquen el ejercicio de funciones propias de la autoridad administrativa.

Objeto Social. Tendrá como objeto la administración y operación de manera descentralizada, autónoma, integral y sistémica, de cada uno de los puertos marítimos que actualmente existen en el país y los que se constituyan hacia el futuro en el territorio nacional.

Por lo tanto, tendrá a su cargo el manejo integral del puerto bajo su jurisdicción, el cual quedará en cabeza de una sola organización sometida, como es obvio, a la institucionalidad establecida en la Constitución y en las leyes, a fin de asegurar una administración coherente y ordenada.

Así mismo, podrá dedicarse a la explotación de otros negocios relacionados con su actividad, siempre y cuando ellos coadyuven al desarrollo de su misión y al cumplimiento de sus objetivos.

Funciones Básicas. Se ha previsto que corresponde a las autoridades portuarias el ejercicio de las funciones de dirección, planeación, gestión, ejecución, seguimiento, evaluación, retroalimentación y proyección de la actividad portuaria en su área de jurisdicción.

Adicionalmente se le transfieren la competencia para tramitar y otorgar, dentro de su área de jurisdicción, las concesiones para la utilización y ocupación en forma temporal y exclusiva de las riberas y playas, los terrenos de bajamar y las zonas accesorias a aquellas o estos, para la construcción y operación de un puerto.

Rentas. Se ha establecido que las contraprestaciones por la utilización y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público como riberas, playas y terrenos de baja mar, las recibirá en su totalidad la Autoridad Portuaria que otorgó la respectiva concesión, o la que tenga jurisdicción sobre la respectiva zona portuaria, para su posterior distribución así:

a) Un ochenta por ciento (80%) para la Autoridad Portuaria respectiva, incorporándose a los ingresos propios de dicha entidad; y

b) Un veinte por ciento (20%) para los municipios o distritos donde opere el Puerto. A cada ente territorial corresponderá un valor proporcional al número de habitantes según el último censo; recursos que se deberán destinar exclusivamente a la inversión social.

Fondo Interportuario de Compensación. Tal como ocurre en España, se constituye este instrumento de redistribución de recursos del sistema portuario colombiano, el cual será administrado por el Invías y se nutrirá con el 30% de las regalías provenientes del manejo del carbón a través de los puertos colombianos.

El sistema de aportes y su distribución, está dirigido a propiciar la autosostenibilidad portuaria y a potenciar la leal competencia entre los puertos, favoreciendo a:

1. La corrección de los desajustes presupuestales que puedan ocurrir en una Autoridad Portuaria individualmente considerada. Desviaciones que pueden darse por las diferentes condiciones, características y limitaciones de su entorno y área de operación e influencia; o ser causadas por las necesidades de construcción de grandes obras y la eventual ejecución extraordinaria de actividades de conservación y mantenimiento. Todo lo anterior sin perjuicio de los principios de autonomía y libre competencia.

2. El desarrollo sostenible de la actividad portuaria en el conjunto de los puertos de interés general.

3. La mejora de la accesibilidad vial a los puertos de interés general.

4. El desarrollo tecnológico del sector portuario en general.

Patrimonio. Para que forme parte de los activos de cada Autoridad Portuaria, se establece la transferencia a título gratuito, del derecho de dominio y la posesión real, material y pacífica que ejerce el Gobierno Nacional, sobre los bienes inmuebles en los que actualmente operan las Sociedades Portuarias Regionales de Santa Marta, Barranquilla, Cartagena, Buenaventura y Tumaco, los cuales fueron propiedad de la extinta Empresa Puertos de Colombia - Colpuertos.

Dirección y Administración. La dirección y administración de la Autoridad Portuaria, estarán a cargo de una Asamblea Corporativa, una Junta Directiva y un Director Ejecutivo, quien será su Representante Legal.

La Asamblea Corporativa estará encargada de trazar y adoptar las políticas y directrices generales que orientarán la acción de la Autoridad Portuaria. Allí tienen representación todos los estamentos del Gobierno Nacional a través de los Ministros, las corporaciones autónomas regionales y demás entidades que en una u otra forma tienen que ver con la actividad portuaria.

La Junta Directiva está compuesta por un número mínimo de personas para garantizar que su funcionamiento sea ágil y dinámico. Allí estarán representantes de los Gobernadores y Alcaldes donde están ubicados los puertos, representantes de las instituciones que tienen que ver directamente con la actividad portuaria como son el Invías y la Dimar y, además, un representante del sector privado.

El Director Ejecutivo será elegido por la Junta Directiva mediante concurso que se realizará a través de empresas cazatalentos contratadas para tal propósito.

Régimen de Transición. Se establece un cronograma para que en seis meses entre a funcionar esta nueva modalidad de manejo de los puertos colombianos.

En resumen, se puede afirmar que con esta propuesta:

- a) Se logra una administración racional y moderna de la actividad portuaria del país, concordante con lo que se acostumbra internacionalmente en este sector;
- b) Se implementa un sistema cuyo funcionamiento es coherente con la institucionalidad establecida en la Constitución y las leyes;
- c) Se asegura que la infraestructura portuaria del país continúe siendo un bien propiedad del Estado con un manejo que estará permanente vigilado por el Gobierno Nacional;
- d) Se le dota a los puertos colombianos de mecanismos que le garantizarán su estabilidad económica;
- e) Al mismo tiempo se prevé para aquellos puertos que siendo especialmente estratégicos para el comercio exterior colombiano, pero cuyo entorno natural le sea adverso, cuenten con herramientas y procedimientos que neutralicen o, al menos, mitiguen tal condición desfavorable;
- f) Se pone en práctica la descentralización administrativa consagrada en el artículo 306 de la Constitución, el cual establece que: *“Dos o más departamentos podrán constituirse en Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio”.*

En efecto, el caso de la Autoridad Portuaria Bocas de Ceniza-Sitio Nuevo (departamentos de Atlántico y Magdalena), interpreta adecuadamente la intención del constituyente y es una aplicación del espíritu constitucional contenido en ese artículo.

Por las razones anteriormente expuestas, se solicita constituir en ley de la República la presente propuesta.

Senadores,

Roberto Gerlén Echeverría.

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General
(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 28 del mes de julio del año 2011 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 37, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por el honorable Senador *Roberto Gerlén*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL
Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 28 de julio de 2011

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 37 de 2011 Senado, *por medio de la cual se crea y organiza la autoridad portuaria y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión **Segunda** Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 28 de julio de 2011

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Segunda Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Juan Manuel Corzo Román.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

CONTENIDO

Gaceta número 547 - Viernes, 29 de julio de 2011
SENADO DE LA REPÚBLICA

	Págs.
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 27 de 2011 Senado, por medio de la cual se establecen políticas para prevenir el consumo y dependencia de las bebidas alcohólicas por parte de los menores de edad y se previenen las consecuencias relacionadas con el consumo de alcohol por parte de la población en general en los menores de edad, se establecen normas sobre el expendio, suministro, consumo, publicidad y promoción de bebidas alcohólicas y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto ley número 30 de 2011 Senado, por la cual se establece el régimen de pensión de vejez por alto riesgo para los controladores de tránsito aéreo de la Aeronáutica Civil	9
Proyecto de ley número 37 de 2011 Senado, por medio de la cual se crea y organiza la Autoridad Portuaria y se dictan otras disposiciones.....	18