



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIII - Nº 204

Bogotá, D. C., martes 18 de mayo de 2004

EDICION DE 28 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 264 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual se modifica el numeral 2º del artículo 1º de la Ley 51 de 1983.

El Congreso de Colombia

DECRETA

Artículo 1º. Modifíquese el numeral 2º del artículo 1º de la Ley 51 de 1983. El inciso quedará así:

“2º. Pero el descanso remunerado del seis de enero, diecinueve de marzo, Ascensión del Señor y Sagrado Corazón de Jesús se trasladarán a la semana en que se celebra el Jueves y Viernes Santo iniciando el lunes anterior a estos días, incluyendo el sábado siguiente al Viernes Santo. Así mismo, el descanso remunerado de Corpus Cristi, 29 de junio, 15 de agosto, 12 de octubre, 1º de noviembre, 11 de noviembre, pasarán a la primera semana del mes de enero, iniciando el 2 de enero”.

Artículo 2º. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Jaime Amín Hernández,

Representante a la Cámara por el departamento del Atlántico.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Consideraciones en torno al proyecto

El presente proyecto de ley pretende regular de una manera efectiva los días de descanso remunerado o días feriados a lo largo del año, con el fin de incentivar la productividad y el turismo en el territorio nacional. La propuesta normativa busca proteger a dos sectores que son pilares fundamentales en la economía del país. Por un lado el sector industrial, que durante los últimos 20 años ha enfrentado problemas por la interrupción de las jornadas laborales o el alto costo que implica el pago de horas extras a sus trabajadores. Por el otro lado, el sector turístico y hotelero que ha defendido con vehemencia la existencia de los días feriados debido a la posibilidad del incremento de su actividad y la posibilidad de generar trabajo.

Es por ello que la propuesta legislativa al reunir en dos semanas al año los días festivos en torno a él, busca que los esfuerzos por crear una verdadera industria turística a nivel nacional sean una realidad.

Concentrar en dos semanas al año, como las anotadas en el articulado, torna más organizado el sector formal de la economía puesto que, en términos de productividad comercial y competitividad laboral, se logran

dos objetivos básicos: formalizar como festivos días que por costumbre son tomados como tal y reorganizar en esos días aquellos festivos que implican modificación del calendario ordinario.

Según se verá más adelante en los cuadros proveídos por el Ministerio de Desarrollo, será necesario concluir que la iniciativa fortalecerá los aspectos que pretende el proyecto en cita.

Aspectos constitucionales

La Corte Constitucional ya se pronunció respecto de la Ley Emiliani declarando la constitucionalidad de sus normas e incluso haciendo énfasis en la independencia del Legislador para establecer el calendario laboral y el de días de descanso. En tal sentido se cita:

Sentencia C-568 de 1993

En esta oportunidad el Magistrado ponente, doctor Fabio Morón Díaz afirmó que:

(...) “Al haber desaparecido el preámbulo de la Carta que fuera aprobado en 1957, se consolida la igualdad de religiones, cultos e iglesias de manera plena. Como contrapartida, se estableció un Laicismo de Estado, que otorga a este una función arbitral de las referencias religiosas, de plena independencia, frente a todos los credos. En especial, la autonomía estatal para expedir las regulaciones laborales de los días festivos, eliminando la posibilidad de que la Iglesia, como antaño, pudiese intervenir en dicho proceso”.

(...) “Las circunstancias de que las normas acusadas obliguen al descanso en días que tienen el carácter de religiosos para la religión Católica, obedece pues a una larga tradición cultural, que tiene a esa religión como la mayoritaria del país. Y no resulta contrario a la libertad religiosa y de cultos, el que el legislador al diseñar el calendario laboral y los días de descanso, haya escogido para ello, días de guardar para ese culto religioso. Ya que ese señalamiento se encuentra dentro de la órbita de las competencias del legislador, y no significa la obligación para ningún colombiano de practicar esas profesiones de la fe, o, de no practicarlas, y en su lugar otras, que incluso pudiesen resultar contrarias, a juicio de sus fieles”. (...) Subrayas fuera del texto.

Como conclusión de este punto se resalta que se ha dejado clara la competencia del Congreso de la República para modificar el calendario laboral de los colombianos, asunto por el cual, y debido a las consideraciones plasmadas en el primer acápite de esta exposición de motivos, se hace más que necesaria la reforma planteada.

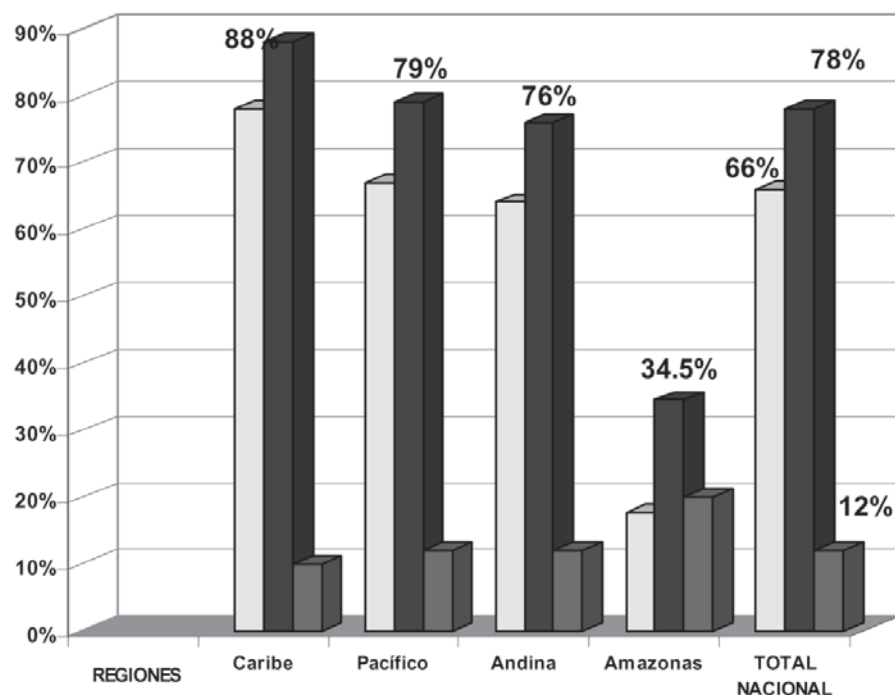
Es de igual importancia mencionar que ante la existencia de sentencia de exequibilidad constitucional respecto de la materia y teniendo en cuenta que el proyecto aquí presentado cambia la ley únicamente en la ubicación de los días festivos, la propuesta es conforme a derecho y no está viciada de inconstitucionalidad, aspecto que le da vía libre para su discusión en el seno del cuerpo legislativo colombiano.

Estadísticas

Es un hecho notorio que durante los últimos dos años se ha incrementado el transporte de pasajeros a diversas locaciones turísticas de nuestro país debido al mejoramiento del orden público. Es por ello, y debido a la importancia para este proyecto, que se resaltarán las estadísticas que provee el Ministerio de Desarrollo.

Regiones	Porcentaje de ocupación promedio año 2002%	Porcentaje de ocupación temporada diciembre 2003-enero 2004%	Tasa crecimiento ocupación %
Caribe	78	88	10
Pacífico	67	79	12
Andina	64	76	12
Amazonas	17.7	34.5	19.9
Total nacional	66	78	12

PORCENTAJE OCUPACION TEMPORADA DICIEMBRE 2002 - ENERO 2004



PORCENTAJE DE OCUPACIÓN PROMEDIO AÑO 2002
 PORCENTAJE DE OCUPACIÓN TEMPORADA DICIEMBRE 2003 - ENERO 2004
 TASA CRECIMIENTO OCUPACIÓN

Estadísticas Ocupación por región a enero de 2004

Caribe

Destino turístico	Depto.	% de ocupación hotelera	Fecha	% de ocupación hotelera 2002	Variación porcentual ocupación
Cartagena	Bolívar	98	15-Jan-04	87.6	10.4
Capurganá	Chocó	65	15-Jan-04	60	5
Coveñas	Sucre	100	12-Jan-04	100	0
Riohacha	Guajira	85.1	8-Jan-04	80	5.1
San Andrés	San Andrés	80	15-Jan-04	64.3	15.7
Santa Marta	Magdalena	100	15-Jan-04	74.2	25.8
Porcentaje promedio de la temporada		88		78	10

Andina

Destino turístico	Depto.	% de ocupación hotelera	Fecha	% de ocupación hotelera 2002	Variación porcentual ocupación
Armenia	Quindío	90	12-Jan-04	89	1.0
Bogotá	Cundinamarca	50.8	15-Jan-04	45	5.8
Bucaramanga	Santander	70	15-Jan-04	60	10
Cali	Valle del Cauca	78	12-Jan-04	67.5	10.5
Manizales	Caldas	99	12-Jan-04	95	4
Medellín	Antioquia	58	12-Jan-04	52.5	5.5
Paipa	Boyacá	80	7-Jan-04	66	14
Pasto	Nariño	55	15-Jan-04	50	5
Pereira	Risaralda	100	12-Jan-04	100	0
Popayán	Cauca	45	10-Jan-04	14	31
Quimbaya	Quindío	90	20-Jan-04	90	0
San Agustín	Huila	98	15-Jan-04	40	58
Porcentaje promedio de la temporada		76		64	12

**Ocupación hotelera en la temporada de Semana Santa 2004
Región Caribe**

Destino	Ocupación%
Cartagena	81
Capurganá	95
Coveñas	100
Riohacha	61.5
Cabo de La Vela	92
San Andrés	85
Santa Marta	86
Porcentaje prom.	85.7

**Ocupación hotelera en la temporada de Semana Santa
Región Amazónica**

Destino	Ocupación%
Leticia	75
Porcentaje promedio	75

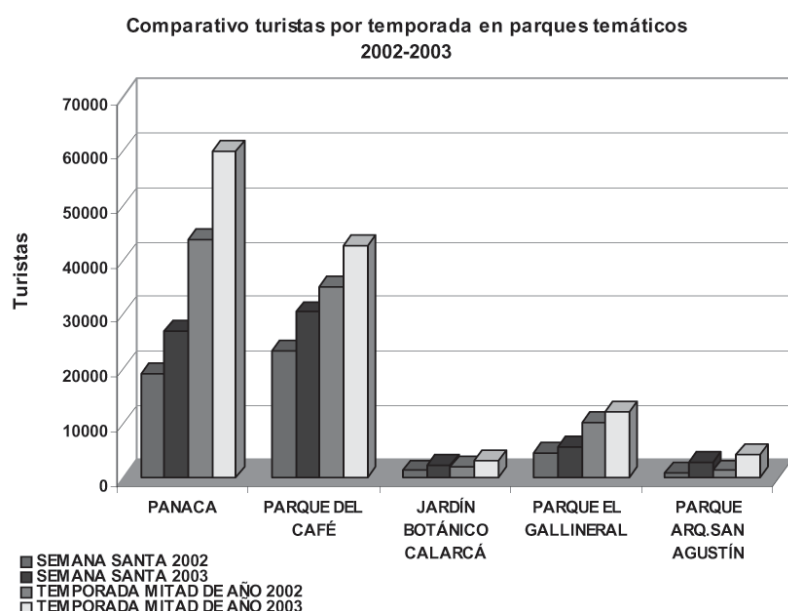
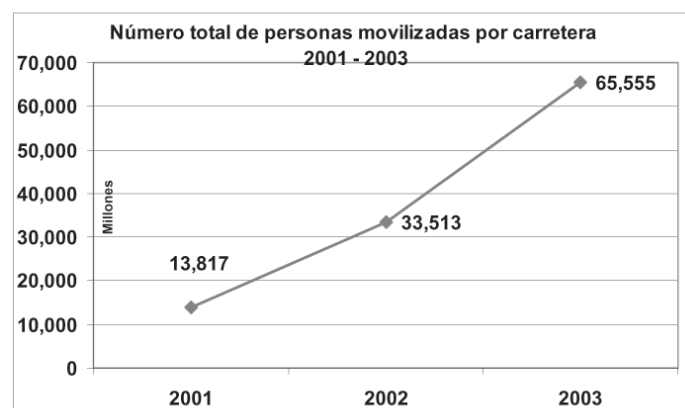
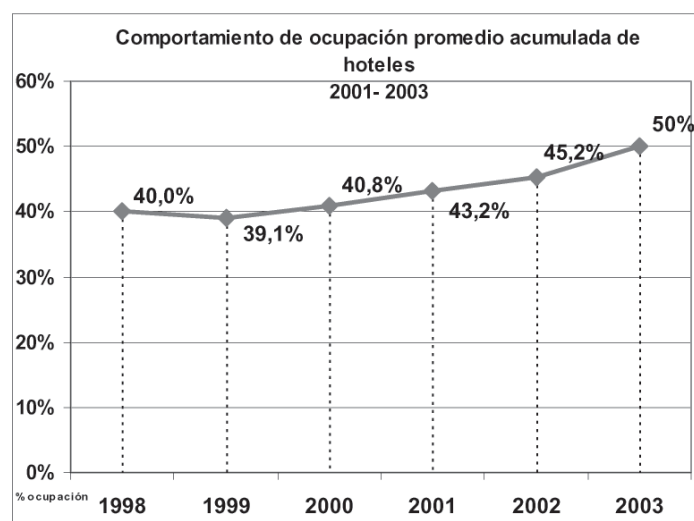
**Ocupación hotelera en la temporada de Semana Santa
Región Pacífica**

Destino	Ocupación%
Acandí	96
Nuquí	95
Quibdó	60
Porcentaje promedio	83.6

**Ocupación hotelera en la temporada de Semana Santa
Región Andina**

Destino	Ocupación%
Armenia	90
Bogotá	80
Bucaramanga	75
Cali	36
Manizales	81
Medellín	35
Neiva	50
Paipa	82
Villa de Leyva	100
Pasto	31
Pereira	100
Popayán	95
Quimbaya	90
San Agustín	100
Porcentaje Promedio	74.6

El promedio de ocupación hotelera a nivel nacional fue del 79.7%



Proposición

Con base en los anteriores argumentos pongo a consideración de los honorables miembros del Congreso de la República el presente proyecto, aspiro a que su discusión conlleve un amplio foro democrático para enriquecer esta iniciativa, tanto en las Comisiones de Senado y Cámara y demás centros de debate, para así garantizar la aprobación de un instrumento idóneo para modernizar el Estado colombiano.

De los honorables Congressistas,

Jaime Amín Hernández,

Representante a la Cámara por el departamento del Atlántico.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 12 de mayo del año 2004, ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 264 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Jaime Amín Hernández.*

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

PROYECTO DE LEY NUMERO 265 DE 2004 CAMARA

por la cual se autoriza al Gobierno Nacional para asignar en el presupuesto de la Superintendencia de Industria y Comercio la partida correspondiente para pagar las cuotas de afiliación a organismos internacionales relacionados con metrología, certificación y acreditación y, establece el método para que esa Superintendencia fije contribuciones por determinados servicios.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Cuotas de afiliación.* Autorízase al Gobierno Nacional para apropiar anualmente una partida en el presupuesto que se asigne a la Superintendencia de Industria y Comercio con el fin de que la Nación pueda pagar las cuotas de afiliación y participación de esa Superintendencia en el Foro Internacional de Acreditación, IAF; la Cooperación Interamericana de Acreditación, IAAC; el sistema de cooperación internacional entre organismos de acreditación de laboratorios de ensayo y calibración, ILAC.; la Organización Internacional de Metrología Legal, OIML; y la Organización Internacional de Pesas y Medidas, BIPM.

Una vez apropiada la partida antes indicada, el Gobierno Nacional podrá celebrar de inmediato los actos necesarios para la afiliación a IAF; IAAC e ILAC. La representación del país ante estas organizaciones, la ejercerá la Superintendencia de Industria y Comercio.

La afiliación a OIML y BIPM requerirá aprobación previa del Congreso de la República para la adhesión de la Nación a los respectivos tratados internacionales.

Artículo 2°. *Recuperación de costos y forma de reparto.* Con el fin de recuperar los costos que implica la prestación de servicios de calibración de instrumentos de medición y pasantías que se preste a la industria; la aprobación de prototipos de instrumentos de medición; así como el servicio de acreditación, inspección, control y vigilancia de las entidades que más adelante se indican, los beneficiarios de estos servicios estarán obligados a pagar una contribución a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio. Esta se determinará conforme a las siguientes reglas:

1°. Para definir los costos, se tendrán en cuenta todos los gastos de funcionamiento de la Superintendencia así como la amortización, depreciación u obsolescencia de su infraestructura metrológica y demás activos.

2°. Al fijar la contribución por los servicios que preste a cada usuario de los servicios de acreditación, aprobación de prototipo de instrumentos de medición, calibración de instrumentos y pasantías, la Superintendencia tomará en cuenta la naturaleza de los diferentes componentes de costos. Por consiguiente:

a) Aquellos componentes de costo cuyo nivel dependa de las condiciones prevalecientes en el mercado en la época en que se preste el servicio, tales como transporte de equipo, transporte y alojamiento de personal, se determinará según el precio que la Superintendencia deba pagar por esos componentes cuando preste el servicio;

b) Respecto de los componentes de costos asociados con garantizar la disponibilidad permanente de esos servicios para todo usuario, independientemente de su nivel de uso, la Superintendencia mediante acto de carácter general, podrá establecer un cobro fijo que refleje ese componente de costos. Para la determinación del nivel de este cobro, tomará en cuenta la recuperación de esos costos que obtenga mediante la contribución que establezca en desarrollo del numeral 3° de este artículo.

En todo caso, el monto de la contribución a que se refiere este numeral, reflejará todos los costos a que se refiere el numeral 1° de este artículo. La contribución será exigible al usuario del servicio respectivo cada vez que este lo use.

3°. El monto de la contribución anual por concepto del servicio de inspección, control y vigilancia que estará obligado a pagar cada uno de los organismos de certificación, organismos de inspección, laboratorios de pruebas y laboratorios de calibración acreditados por la Superintendencia de Industria y Comercio, se calculará de acuerdo con el siguiente método:

a) El total de gastos a que se refiere el numeral 1° de este artículo, ejecutado por la Superintendencia de Industria y Comercio en el año

inmediatamente anterior, se multiplicará por el factor que resulte de la relación entre el total de gastos de personal del área de la Superintendencia que desarrolla la actividad de vigilancia, dividido entre el total de gastos de personal de la Superintendencia. Uno y otro elemento de tal relación se tomará de la ejecución presupuestal del año inmediatamente anterior;

b) El valor obtenido según el literal a), se dividirá por la sumatoria de los ingresos operacionales obtenidos por el conjunto de entidades vigiladas antes mencionadas, en el año inmediatamente anterior, que provengan de la actividad sujeta a vigilancia;

c) El resultado que se obtenga, según el literal b), se multiplicará por el valor total de los ingresos operacionales que haya obtenido cada una de esas entidades sujetas a inspección, provenientes de la actividad vigilada.

4°. Para efectos de calcular la contribución a que se refiere el numeral anterior, las entidades vigiladas deberán enviar cada año a la Superintendencia los estados financieros una vez aprobados por lo órganos sociales correspondientes, debidamente certificados.

En el evento en que una entidad sujeta a vigilancia no haya obtenido ingresos operacionales en el año inmediatamente anterior, su contribución será igual al 0.5% del capital pagado vinculado a la actividad objeto de vigilancia.

5°. La liquidación y recaudo de la contribución a que se refiere este artículo se hará directamente por la Superintendencia. Tratándose de la contribución a que se refiere el numeral 2° de este artículo, la Superintendencia la recaudará mediante la facturación al usuario del respectivo servicio.

La contribución a que se refiere el numeral 3° de este artículo deberá pagarse dentro del mes siguiente a la fecha en que quede en firme la liquidación del valor de la contribución.

6°. El no pago oportuno de la contribución a que se refiere este artículo dará lugar a aplicar el régimen por mora previsto por la ley para el impuesto sobre la renta y complementarios.

Parágrafo. Las contribuciones a que se refiere este artículo comenzarán a cobrarse a partir del año siguiente al de la entrada en vigencia de la presente ley.

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

Presentada por:

Edgar Eulises Torres Murillo,
Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

El proyecto que tenemos el agrado de someter a su consideración tiene dos objetivos centrales. En primer lugar, obtener los recursos para que la Nación, a través de la Superintendencia de Industria y Comercio, pueda vincularse como miembro de algunas organizaciones internacionales. En segundo lugar, autorizar a la Superintendencia para que pueda fijar contribuciones que reflejen todos los costos en que incurre al prestar servicios de metrología, acreditación y vigilancia de las entidades que integran el sistema de metrología y certificación del país.

En seguida se sustentan las razones que muestran las ventajas y beneficios que se derivan de lograr esos dos objetivos centrales.

Afiliación a organizaciones internacionales

La vinculación a las organizaciones internacionales a que se refiere el artículo 1° del presente proyecto, haría posible el reconocimiento internacional de la capacidad de evaluación de calidad en el país, así como de la capacidad de acreditación de las entidades que desarrollan esa actividad. En efecto, esas organizaciones promueven, de una parte, el intercambio de información técnica y capacitación con el fin de que los procedimientos de control de calidad se realicen en forma equivalente. De otra, estimulan la mejora e innovación mediante la evaluación continua de la idoneidad para adelantar esos procedimientos.

Por esas razones, afiliarse a esas organizaciones facilitaría el reconocimiento internacional de la capacidad técnica efectiva, disponible en el país, tanto en evaluación de calidad como en acreditación. Ese reconocimiento facilitaría aún más, como se requiere, el comercio de bienes y servicios idóneos y confiables para los consumidores.

Por lo tanto, la vinculación a esas organizaciones permitiría, en primer lugar, reforzar la capacidad actual para proteger tanto a los consumidores como a la producción nacional contra la competencia desleal de productos que no se ajustan a los requerimientos de calidad e idoneidad. En segundo lugar, reforzaría la competitividad de las exportaciones Colombianas.

El logro de esos fines contribuiría a la realización de varios mandatos constitucionales. En primer lugar, contribuiría a hacer efectivo el control de calidad y a verificar la veracidad de la información dada a los consumidores, como lo quiere el artículo 78 de la Constitución, para mejorar la calidad de vida de los habitantes y un ambiente sano, según lo ordena el artículo 334 de la Constitución. En segundo lugar, contribuiría a proteger el derecho a la libre competencia, derecho que supone responsabilidades tanto frente a consumidores como a competidores, como lo establece el artículo 333 de la Constitución. En tercer lugar, haría posible la competitividad como también lo manda el artículo 334 de la Constitución.

En seguida se explica más detalladamente de qué manera la afiliación a las citadas organizaciones permitiría alcanzar efectivamente esos fines; los procedimientos de afiliación a esas organizaciones; los medios específicos que ofrece la vinculación a cada una, así como los costos que implica.

1°. La confiabilidad de la capacidad nacional de evaluación de calidad y acreditación depende de su adecuación a niveles internacionales

La vinculación internacional a que se refiere el artículo 1° de este proyecto de ley permitiría que el país se beneficie de los avances en dos campos. El primero, la capacidad de evaluación y certificación de las condiciones de calidad e idoneidad de productos; de sistemas de gestión de calidad; de manejo ambiental y otros procesos. A todos ellos se hace referencia en este proyecto bajo el común denominador de evaluación de calidad. El segundo, la capacidad para verificar la idoneidad e infraestructura de las entidades acreditadas para desarrollar esas actividades.

Cabe destacar que los avances que se logran en esas dos capacidades se obtienen mediante cooperación internacional en investigación y desarrollo. Por consiguiente, participar en las organizaciones que aglutinan a las entidades que lideran esas actividades, en los países de mayor desarrollo, permite actualizar esas capacidades.

Esas capacidades son necesarias para la ejecución de los programas de control de calidad que ordena el artículo 3° de la Ley 155 de 1959. Estos, a su vez, se ejecutan a través del sistema de normalización, certificación y metrología del país, organizado por el Decreto 2269 de 1993. Por lo tanto, participar en los avances internacionales en esas capacidades, es de provecho para el país.

Como se sabe, el sistema de normalización, certificación y metrología tiene una base internacional. En efecto, las condiciones requeridas por reglamentos técnicos, respecto de los productos comercializados en el país, así como los métodos de producción empleados para fabricarlos, buscan asegurar que tales productos puedan ser utilizados para los usos que los demandan los consumidores pero en condiciones de seguridad para su vida y salud así como para el medio ambiente.

Esas condiciones de calidad se evalúan mediante procedimientos acordados por la comunidad internacional. Estos procedimientos, que incluyen inspección, prueba y ensayo así como certificación, requieren el respaldo de la exactitud en mediciones. Estas, a su turno, descansan en la conformidad entre los instrumentos de medición y los patrones internacionales que sirven de base al sistema de unidades de medición. Como se sabe, el sistema de unidades reconocido en el país, primero mediante la ley 33 de 1905 y más tarde por mandato de los Decretos 1731 de 1967 y 3464 de 1980, es el sistema internacional de unidades. Este se apoya en unidades patrón convenidas internacionalmente.

Por consiguiente, la confiabilidad del sistema de metrología, evaluación y certificación de calidad e idoneidad que se usa en el país (el cual está integrado por laboratorios de prueba, ensayo y calibración así como por organismos de inspección y certificación), depende en última instancia de que esté debidamente respaldado sobre una base internacionalmente aceptada. Así lo reconocen los artículos 17 y 27 del Decreto 2269 de 1993. Por esa razón, es necesario asegurar que la

capacidad de evaluar calidad e idoneidad sean reconocidas internacionalmente.

Sin embargo, las bases que dan confiabilidad a la capacidad de evaluar calidad e idoneidad son dinámicas. En efecto, la continua innovación tecnológica en métodos de producción, productos, materiales y sistemas de gestión utilizados, hace que los procedimientos de evaluación de calidad también estén sujetos a innovación. Ello impone que los organismos nacionales, que directamente ejercen esas actividades, se mantengan actualizados.

Mantener actualizada esa capacidad es necesario pero no basta. Se requiere también avalar internacionalmente la capacidad de acreditación. Puesto que corresponde a la Superintendencia de Industria y Comercio, por mandato del Decreto 2153 de 1992, acreditar y vigilar a los organismos que integran ese sistema, es necesario que la propia Superintendencia también esté actualizada. Ello es necesario para mantener la confiabilidad internacional en el sistema de evaluación de calidad industrial en el país. Al estar actualizada puede cumplir más eficazmente las funciones atribuidas por los Decretos 2153 de 1992 y 2269 de 1993 en esas materias.

En vista del nexo existente entre esas dos capacidades y su respaldo en una adecuada capacidad de medición, su reconocimiento internacional contribuirá a dar confiabilidad a los resultados de todas las entidades que integran el sistema de certificación y acreditación. Es evidente que si los organismos, a los cuales se vincularía el país, reconocen la competencia e idoneidad del sistema de control industrial de calidad que se usa en el país, la comunidad internacional, en general, adquirirá un nivel de confiabilidad razonable sobre su competencia y, por ende, sobre los resultados de las entidades que lo integran. Tal confiabilidad respaldará su aceptación internacional.

Es esa aceptación, precisamente, la base sobre la cual descansan los acuerdos internacionales de reconocimiento mutuo. Dado que las organizaciones internacionales citadas promueven tales acuerdos, si la Nación, a través de la Superintendencia, se vincula a aquellas, se contará con el aval internacional que hace posible ese reconocimiento mutuo tanto en acreditación como de los resultados en evaluación y certificación de calidad.

Esas razones nos permiten recomendar al Congreso de la República autorizar el gasto que implica la vinculación del país a las organizaciones internacionales a que se refiere el artículo 1º del presente proyecto de ley.

2º. Mantener actualizada la capacidad de evaluación de calidad es un medio para proteger a los consumidores y a la producción nacional

Asegurar que la capacidad de evaluación de calidad esté actualizada significa dar certeza a los consumidores acerca del volumen, peso, medida, componentes y demás propiedades que definen la calidad de los productos. Reforzar esa capacidad implica, entonces, estar en mejores condiciones de verificar tanto la seguridad del uso de esos productos como la veracidad de la información que productores y comercializadores suministran a los consumidores, con el fin de evitar que los induzcan a error.

Pero la actualización en esa capacidad también es esencial para los procesos industriales en la etapa de investigación científica y tecnológica. Solo así es posible comprobar los efectos de las nuevas técnicas de producción o productos, antes de ser colocados en el mercado, sobre la vida y salud de las personas, animales, alimentos y los efectos contaminantes del medio ambiente, en general. Por consiguiente, actualizar esa capacidad contribuye a que el sistema metrológico del país, que la Superintendencia administra, sirva realmente de base para cumplir las funciones que los Decretos 3466 de 1982 y 2269 de 1993 le asignan en materia de protección al consumidor.

Además de los beneficios que la vinculación a las citadas organizaciones internacionales implica para los consumidores, ella también representa beneficios para los productores nacionales. En efecto, reforzar esa capacidad también contribuye a contar con mejores elementos de juicio para evitar que se comercialicen en el país bienes importados que no se adecuan a los niveles de calidad exigidos en el país. Por consiguiente, contribuirá a la protección de la industria nacional contra cierta competencia extranjera desleal de productos importados que intente operar al margen de los niveles de calidad e idoneidad que la producción nacional sí cumple.

Los anteriores beneficios que pueden resultar de la vinculación a las organizaciones internacionales citadas son, entonces, significativos. Sin embargo, no son los únicos.

3º. El reconocimiento internacional de la capacidad de evaluación de calidad y acreditación constituye un respaldo a las exportaciones

Es un propósito aceptado internacionalmente que la calidad de todo producto o servicio comercializable en mercados de exportación, debe verificarse una sola vez y aceptarse en todas partes. El logro de ese fin implica, de hecho, evitar la duplicación de los costos asociados con esa evaluación tanto en el país de origen como en el país de destino de los productos o servicios. Evitar ese doble costo es, precisamente, eliminar lo que se conoce como barreras técnicas al comercio.

Por lo tanto, contar con capacidad de evaluación de calidad, respaldada por medición confiable internacionalmente, haría posible que el sistema de acreditación y metrología apoye a las empresas exportadoras mediante la certificación de conformidad de calidad. Esa evaluación reforzaría la confianza de los consumidores de otros países en nuestros productos en la medida en que confirma que su calidad se ha verificado con base en procedimientos aceptados internacionalmente. Por consiguiente, la aceptación de los resultados de ese sistema implica aceptación de los productos colombianos en los mercados internacionales.

4º. Alcance del presente proyecto y procedimiento de afiliación

Cabe señalar que la vinculación internacional antes mencionada en algunos casos consiste en formar parte de organizaciones de cooperación internacional. En otros, implica la adhesión del país a un tratado internacional. En los dos casos, el presente proyecto de ley busca asegurar, por ahora, la financiación de los costos que demanda esa vinculación. Ello obedece a la solicitud del Ministerio de Relaciones Exteriores en el sentido de que es preciso asegurar, en primer lugar, la financiación de cualquier nueva vinculación a organismos internacionales, antes de contar con su apoyo para dar trámite al proyecto de fondo, aprobatorio de cualquier Tratado. Esa sugerencia es razonable para asegurar que los derechos y obligaciones internacionales que adquiere el país pueden ejercerse sin riesgo de ser suspendido por falta de pago.

Por esa razón, de contar con el respaldo del Congreso al presente proyecto de ley, se sometería posteriormente a su consideración la aprobación de la adhesión del país a los Tratados Internacionales en el caso de BIPM y OIML.

Respecto de IAAC, ILAC e IAF, una vez aprobada, mediante la presente ley, la asignación de recursos requeridos para la vinculación a estos organismos y sistemas de cooperación, el Gobierno Nacional procedería a gestionar directamente la afiliación con cargo a esos recursos. Para la vinculación a estos tres organismos, basta la suscripción de un acuerdo por medio del cual se aceptan los objetivos que enseguida se puntualizan, así como el pago de la afiliación.

5. Costos y medios que brinda cada organización para alcanzar los objetivos

Enseguida se puntualizan los principales mecanismos que la afiliación del país a cada una de las organizaciones a que se refiere el artículo 1º del presente proyecto brinda para lograr los objetivos señalados; así como los costos que involucra.

a) Oficina Internacional de Pesas y Medidas, BIPM

Para facilitar el intercambio de productos en los diferentes mercados, es necesario que todos los países hablen el mismo idioma en relación con las magnitudes. Por esas razón desde 1875 se celebró en París, la Convención del Metro, como un tratado internacional, del cual hacen parte actualmente 51 países, entre los que se encuentran los más desarrollados.

La Convención busca hacer aplicable, entre los países firmantes, el Sistema Internacional de Unidades y estableció una estructura de organización permanente, entre la que se incluye la BIPM. Esta busca que los gobiernos miembros actúen de común acuerdo en las materias relacionadas con esas unidades de medida. Para ello definió y mantiene los patrones internacionales de medición, que sirven en la actualidad de base de la exactitud de las mediciones a nivel internacional. De hecho, cada país al calibrar sus patrones nacionales contra los patrones internacionales, que conserva esa organización, asegura confiabilidad y distribuye uniformidad de mediciones a la industria. Precisamente por

ello este último efecto depende del reconocimiento internacional tanto de la Superintendencia como Instituto Nacional de Metrología, así como de los laboratorios de prueba y calibración.

La Oficina Internacional de Pesas y Medidas, BIPM, es, precisamente, la que asegura a nivel mundial la uniformidad de las mediciones y su trazabilidad al Sistema Internacional de Unidades. Vincularse a ésta implica, entonces, tener acceso a los resultados de la investigación en ese campo. Significa también participar en las comparaciones internacionales de los patrones nacionales de medida. De hecho, estas pruebas permiten establecer el grado de equivalencia entre patrones nacionales de medida. Esas pruebas sirven, pues, de evidencia de la capacidad de medición del país. Están, entonces, en la base que hace posible el reconocimiento internacional de la capacidad de medición del país.

Son varias las consecuencias negativas inmediatas de no vincularse a BIPM. En primer lugar, implica aislarse de los adelantos en las investigaciones relacionadas con las mediciones¹. En segundo lugar, no poder acceder a intercomparaciones. Todo ello implicaría una consecuencia negativa de fondo. Esto es, impediría a la Superintendencia de Industria y Comercio participar en acuerdos de reconocimiento mutuo de la capacidad de medición del país.

Acceder a los servicios de la Oficina Internacional de Pesas y Medidas como miembro, implica pagar una cuota anual de membresía. Para el presente año es del orden de 46.000 Euros. Esa vinculación debe cumplirse a través de la adhesión al Tratado internacional conocido como la Convención del Metro;

b) Organización Internacional de Metrología Legal, OIML

Un aspecto fundamental en el campo de la metrología, es la denominada metrología legal. Como antes se indicó, esta busca procurar confiabilidad en las mediciones en el comercio.

La OIML, establecida mediante un Tratado Internacional en 1955, es precisamente el organismo internacional intergubernamental que lidera el tema de la metrología legal; promueve la armonización global de los instrumentos y procedimientos en el campo de metrología legal y ofrece a sus miembros directrices que sirven de base para reglamentar la fabricación y utilización de los instrumentos de medida aplicables en este campo.

En razón de los progresos que se obtienen con la puesta en marcha, a nivel nacional, de las directrices de la OIML, cada vez con mayor frecuencia los fabricantes aplican tales recomendaciones para asegurar la conformidad de sus instrumentos de medición.

Al estar vinculada a la organización, Colombia, como Estado miembro, a través de la Superintendencia, tendría la posibilidad de expedir los denominados “certificados OIML” a los fabricantes que los soliciten. Este sistema contribuye a simplificar los procedimientos de aprobación de modelo para los fabricantes y las autoridades metrológicas. Por lo tanto, evita la repetición costosa de los procedimientos de ensayo.

No participar en la OIML implica para el país falta de respaldo tanto para la negociación de certificaciones como de acuerdos multilaterales de reconocimiento mutuo en medición, certificación y, en últimas, en acreditación. Implica, entonces, quedar rezagado frente al proceso mundial de armonización en reglamentación metrológica y con una capacidad técnica limitada en esta materia.

Aunque los países pueden participar como miembros activos en los trabajos técnicos de la organización o como simples observadores, consideramos más conveniente para el país vincularse bajo la primera de esas condiciones. Ese tipo de vinculación implica un costo anual mínimo de 12.000 Euros y máximo de ocho veces ese monto, según la evaluación que esa organización realice sobre la situación económica del país. La vinculación del país a la OIML requiere la ratificación del Tratado Internacional que estableció esa organización;

c) Foro Internacional de Acreditación, IAF

Esta organización, creada en 1992, agrupa a nivel mundial organismos que cumplen funciones de acreditación, como la Superintendencia de Industria y Comercio. Por medio de intercambio de información así

como el establecimiento de guías y capacitación para los organismos de acreditación, promueve la armonización de la aplicación consistente de las actividades de evaluación de la conformidad entre sus miembros. De esa manera, busca asegurar que estos acrediten únicamente empresas con idoneidad para realizar actividades de evaluación de calidad. Por lo tanto, la vinculación de la Superintendencia a IAF avalaría la celebración de acuerdos multilaterales de reconocimiento de los certificados de evaluación de la conformidad de calidad emitidos por esas empresas.

Las desventajas de estar al margen de esta organización son, en síntesis, no contar con reconocimiento internacional de la capacidad de acreditación. Esto implicaría exponer a las empresas colombianas al doble costo de evaluar calidad industrial en Colombia y en el país de origen.

Adquirir la condición de miembro, como organismo de acreditación, implica un costo anual. Este depende del nivel económico del país y del número de organismos de certificación e inspección acreditados. En principio, el costo anual por pertenecer a esta organización es del orden de US\$2,000;

d) Cooperación Interamericana de Acreditación, IAAC

Esta asociación promueve en el continente americano la cooperación y reconocimiento internacional de organismos de acreditación como la Superintendencia de Industria y Comercio. Sobre esa base, facilita el comercio al promover la aceptación internacional de la capacidad de las acreditaciones. Específicamente evalúa y reconoce la competencia técnica de los organismos de acreditación. Como se sabe, estos son, a su vez, los que evalúan y reconocen la capacidad de los organismos de certificación e inspección, así como de laboratorios de prueba y calibración. Por consiguiente, al evaluar y reconocer los sistemas de operación de organismos como la Superintendencia, hace posible la aceptación de los resultados de las entidades que esta acredita.

La vinculación a esta organización representaría además una oportunidad de capacitación técnica y de participación en las intercomparaciones que realiza esa organización. Por lo tanto, facilitaría a la Superintendencia de Industria y Comercio celebrar en nuestro continente acuerdos mutuos de reconocimiento en evaluación de calidad.

El costo de la participación en el IAAC, como miembro pleno, es del orden de US\$1,000 anuales;

e) Cooperación Internacional de Laboratorios de Acreditación, ILAC

El objetivo de esta organización, creada en 1978, es desarrollar una red mundial de organismos de prueba y calibración, acreditados y reconocidos como organismos competentes por parte de entidades que cumplen funciones similares a las de la Superintendencia de Industria y Comercio en otros países. El fin último de la organización es incrementar la aceptación y, por lo tanto, el reconocimiento mutuo, por parte de la industria y de los gobiernos, de los resultados de laboratorios acreditados en otros países. De esa manera hace posible alcanzar el propósito de que los productos sean probados una sola vez y aceptados en todas partes.

Para lograr ese propósito, ILAC capacita y divulga programas confiables de acreditación reconocidos internacionalmente. La aceptación de estos programas para evaluar la competencia de los organismos de evaluación de calidad, es el medio para crear la confianza entre los organismos de acreditación de otros países. Esa confianza, a su vez, promueve el reconocimiento de la equivalencia de los procedimientos de estos últimos y, por consiguiente, de los resultados de los entes acreditados.

El costo de afiliación a esta organización como miembro asociado inicialmente, y luego como miembro pleno, finalmente dependerá de la evaluación del nivel económico del país y de la infraestructura de evaluación de calidad y certificación disponible. Esa evaluación se realiza una vez se solicita la vinculación. En todo caso, de acuerdo con

¹ El trabajo científico de la Oficina Internacional de Pesas y Medida se centra en siete áreas principales: longitud de onda de láser y los patrones de frecuencia, masa, tiempo, electricidad, radio-metría y fotometría.

los elementos de juicio disponibles, el costo de la afiliación es del orden de US\$3,000 anuales.

AUTORIZACION PARA FIJAR CONTRIBUCIONES.

1º. La ley puede facultar a la Superintendencia para fijar contribuciones

De acuerdo con lo establecido por el segundo inciso del artículo 338 de la Constitución Política, la ley puede facultar a las autoridades para fijar la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen. No obstante, tal delegación está sujeta a límites. En particular, el método para definir tales costos y beneficios, así como la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley.

En tal sentido, la Corte Constitucional, al referirse a ese método, ha sostenido que *“(...) Si la propia Constitución no definió ‘el sistema y el método’, es claro que tales expresiones deben entenderse en un sentido general y amplio, y que su contenido y su alcance deben examinarse en cada caso concreto, como lo reconoció expresamente la Corte en la sentencia C-144 de 1993, (...).*

“La ley, en síntesis, no tiene por qué contener una descripción detallada de los elementos y procedimientos que deben tener en cuenta para establecer los costos y definir las tarifas. Tal exigencia haría inútil la delegación prevista en el artículo 338 y crearía un marco rígido dentro del cual no podrían obrar las autoridades competentes”.

“Autoridades que, por lo demás, están obligadas a ejercer sus atribuciones con sujeción a los principios de equidad, suficiencia y progresividad consagrados expresamente por el artículo 363 de la Constitución. Y cuya buena fe se presumen, según el principio general del derecho, mientras no se demuestre lo contrario”. (...).

“A todo lo anterior, puede agregarse que no es necesario que las leyes previstas en el inciso segundo del artículo 338, usen las palabras ‘sistema’ y ‘método’, como si se tratara de fórmulas sacramentales. Basta que de su contenido se deduzcan el uno y el otro, es decir, los principios que deben respetar las autoridades y las reglas generales a que están sujetas, al definir los costos recuperables y las tarifas correspondientes”².

Esas bases constitucionales permiten, pues, autorizar a la Superintendencia, conforme al artículo 2º del presente proyecto, para fijar las contribuciones que deben pagar usuarios de sus servicios que aún no están obligadas a pagar o no lo suficiente para cubrir todos los costos en que incurre aquella al prestarlos.

2º. Contar con unas contribuciones que reflejen costos es una necesidad sentida

En la actualidad, las tarifas que la Superintendencia de Industria y Comercio cobra por concepto de los servicios de acreditación, calibración de instrumentos y pasantías en sus laboratorios, se encuentran autorizadas por el decreto 234 de 1983, expedido por el Presidente de la República con base en las facultades previstas en el artículo 122 de la Constitución Política anterior.

Sin embargo, tales tarifas no corresponden al valor de todos los costos en los que incurre la Superintendencia para prestar los servicios a los que legalmente se encuentra obligada. Es decir, las tarifas establecidas actualmente no permiten a la Nación recuperar *“los costos de los servicios o la participación en los beneficios que proporciona”*, como lo ordena el artículo 338 de la Constitución. Algunos de los servicios que presta esta Superintendencia, entonces, implican operar a pérdida. Puesto que el presupuesto de la Superintendencia forma parte del presupuesto general de la Nación, tarifas como las actuales abren una puerta para que el presupuesto de la Nación sufra un desmedro.

Cobrar una contribución a las entidades vigiladas no es excepcional. De hecho, las cámaras de comercio deben contribuir anualmente a la Superintendencia con el 1% de su presupuesto. Más aún, el criterio que el propio legislador aplica en relación con las entidades de supervisión y control es que, en lo posible, sean autosostenibles. Con ese criterio, Superintendencias como la Bancaria, de Sociedades y de Valores cobran una contribución a sus vigilados. Cobrar, entonces, a las entidades que integran el sistema nacional de certificación y metrología, es hacer

posible recuperar los costos de los beneficiarios de la capacidad de medición y acreditación que ha establecido la Superintendencia.

No obstante, los beneficiarios de esas capacidades incluyen otros usuarios. Así, los usuarios industriales de los servicios de calibración y pasantías y los fabricantes e importadores de prototipos de instrumentos de medición también pueden usar los servicios de la Superintendencia. Ellos no se encuentran sujetos a la inspección permanente de la Superintendencia. No obstante, parece equitativo que también contribuyan a la recuperación de los costos, como lo establece el artículo 363 de la Constitución. A pesar de que no acudan permanentemente a esos servicios, en su caso los costos involucran no únicamente los directos que imponen esos servicios sino también los costos que implica tener una infraestructura metrológica y los demás activos conexos de la Superintendencia disponibles en forma permanente. Deben, por lo tanto, contribuir a su recuperación.

Pero el artículo 2º del presente proyecto de ley no busca simplemente crear un alivio mínimo a los problemas fiscales por la vía de recuperar los costos de los servicios que presta. Su finalidad es más amplia.

En efecto, en la práctica la Superintendencia debe cubrir los costos de los servicios que presta con base en el presupuesto que anualmente le asigna la Nación. A su vez, la demanda por servicios, especialmente de calibración, es creciente. Como es evidente, entre mayor el número de entidades que se acrediten dentro del sistema de metrología y certificación, mayor es el esfuerzo de vigilancia. Por consiguiente, la Superintendencia está expuesta a la imposibilidad de prestar servicios creciente, con recursos limitados de antemano. Igualmente estaría imposibilitada para prestar directamente a la industria el servicio de calibración de sus instrumentos de medición. No parece lógico, entonces, que el cumplimiento de esas tareas no puede estar sujeto al riesgo de agotar el rubro respectivo de su presupuesto, antes de que termine la vigencia anual correspondiente.

Por consiguiente, el artículo 2º del proyecto, al hacer plenamente costeable el sistema de medición, lograría varias finalidades. En primer lugar, en lo inmediato permitiría obtener recursos adicionales para financiar, por ejemplo, el pago de la afiliación a las organizaciones internacionales a que se refiere el artículo 1º del presente proyecto. Pero, como se indicó, esa afiliación demanda un costo reducido. La finalidad última, entonces, de poder fijar contribuciones que reflejen costos aún de mayor relieve. Esa finalidad consiste en que los consumidores y la industria puedan recibir los beneficios que proporciona invertir en la renovación y mantener un sistema de medición fortalecido y disponible permanentemente. Este reforzaría la capacidad de acreditación y vigilancia de las entidades que hacen viable el control de calidad industrial en el país. También incrementaría el apoyo que se presta directamente a la industria por la vía de calibrar sus instrumentos de medición.

Por lo tanto, son esas estas finalidades de fondo las que permiten recomendar ante el Congreso de la República la aprobación del artículo 2º del presente proyecto de ley.

Conclusión

Los beneficios que resultan de la afiliación a las organizaciones citadas, comparados con costos modestos como los indicados muestran la conveniencia para el país de tomar las ventajas que ofrece esa afiliación. Esos múltiples beneficios son, en últimas, de orden constitucional. En primer lugar, reforzaría la capacidad de protección de derechos fundamentales como la vida y la salud y de derechos colectivos como el medio ambiente, la calidad de los bienes y servicios y la veracidad de la información que se suministra a los consumidores. En segundo lugar, contribuiría a proteger la producción nacional contra la competencia desleal. En tercer lugar, fortalecería la competitividad y, por ende, la capacidad exportadora del país. En últimas, fortalecería la capacidad de generar riqueza, empleo y bienestar.

A su vez, los beneficios de autorizar a la Superintendencia de Industria y Comercio para cobrar contribuciones que reflejen costos, complementan los fines que pueden lograrse mediante la afiliación a las entidades y organizaciones internacionales. Esos fines complementarios

² Corte Constitucional, sentencia C-482 de 1996.

consisten en disponer de un sistema de medición robusto que respalde la capacidad de acreditación, de control metrológico y de calibración industrial. Ello representaría un beneficio directo para la protección de la industria nacional y los consumidores.

Son todas estas razones las que nos permiten recomendar ante el Congreso de la República aprobar el presente proyecto de ley.

Presentado por:

Edgar Eulises Torres Murillo,
Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 14 de mayo del año 2004, ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 265, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Edgar Eulises Torres*.

El Secretario General (E),

Jesús Alfonso Rodríguez.

P O N E N C I A S

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 187 DE 2004 CAMARA

*por medio de la cual se modifican los artículos 170 y 173
de la Ley 136 de 1994.*

Honorable Representante

TONY JOZAME AMAR

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Señor Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo realizado por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, rendimos en calidad de ponentes, informe al Proyecto de ley número 187, *por medio de la cual se modifican los artículos 170 y 173 de la Ley 136 de 1994.*

Presentando a la Comisión los motivos por los cuales, debe ser aprobado en los siguientes términos:

Consideraciones

Con respecto al artículo 170 de la Ley 136 de 1994, existen varias consideraciones para exponer.

El proyecto plantea al inicio de este artículo lo siguiente: “*En aquellos municipios donde exista personería...*”. En Colombia, en todos los municipios existe personería. El fallido referendo, contenía una pregunta al pueblo sobre su aprobación para eliminar las personerías de algunos municipios, pero esta fue declarada inexecutable por el control previo que realiza la Corte Constitucional, de tal manera que no hubo tal formulación al pueblo, y no hubo ningún cierre de esta institución en ningún municipio de nuestro país.

Con respecto a la igualdad de los períodos de los personeros al de los mandatarios locales, consideramos que es la evolución legal del Acto legislativo 02 de 2002, tal como está expuesto en la exposición de motivos del proyecto.

El proyecto plantea un nuevo procedimiento la postulación, selección y para la posterior elección de los personeros.

Postulación por parte de los partidos y/o movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al gobierno respectivo y que hayan participado con candidato a la alcaldía y/o listas al concejo en las respectivas elecciones, ante los Tribunales.

Selección por parte de los tribunales, quienes mediante concurso de méritos realizados por las universidades con facultad de derecho, conformarán las ternas.

Elección por parte de los concejos municipales o distritales de la terna compuesta.

El proyecto no dice nada con respecto a las *alianzas programáticas* entre partidos, las cuales como hoy, pueden postular candidatos a los organismos de control, válidamente. Estas alianzas son una realidad en nuestra democracia.

En relación con el sistema de selección mediante mérito realizado por las universidades con facultades de derecho, debemos tener en

cuenta que esto sólo será posible en ciudades capitales con presencia de universidades y se estaría dejando de lado los municipios restantes que no cuentan con dicho elemento. Para estos últimos, sería engorroso remitir hasta la facultad de derecho de la universidad de la respectiva jurisdicción la documentación de los aspirantes, que posteriormente debe ser presentada ante los tribunales para ser sometidos al proceso de selección.

El procedimiento propuesto es complicado. Además de lo anterior, hay que tener en cuenta que todos los municipios tienen personería, lo que haría de este, un trámite que congestionaría aún más los tribunales, pero aparte de la carga laboral con la que ya cuentan estos operadores judiciales debemos considerar que la función primigenia de la rama judicial es la de administrar justicia y, que aunque está previsto en nuestro ordenamiento jurídico la colaboración armónica entre las ramas del poder, somos del criterio que entre menos politizada se encuentre la justicia, esta será más eficaz. Además les atribuye una función que es de control político a los alcaldes.

Otro factor a considerar en el sistema de selección propuesto y del cual discrepamos del autor, es que al quitarle la facultad que tienen los miembros de los concejos municipales de postular los candidatos al cargo de personero municipal y concederla “*a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al gobierno respectivo*” es que hasta la fecha no ha sido reglamentado el mecanismo de la oposición, lo que implicaría que aprobar una iniciativa en tal sentido, no es cosa diferente a la de legislar bajo unos supuestos de hecho inexistentes.

Lo anterior constituye en nuestro criterio justificación suficiente para proponer que se mantenga el actual sistema de elección, en donde el Concejo, por ser el órgano municipal de representación política de la mayoría y las minorías, debe continuar con la facultad de sus miembros de postular libremente candidatos y las plenarias decidir, mediante voto cuál será el personero para el período respectivo. No podemos olvidar que nuestra legislación electoral ya viene aplicando el Acto legislativo 01 de julio 3 de 2003 en lo referente a las listas únicas de partidos y el umbral y cifra repartidora, garantizando la participación de las minorías.

Reelección de los personeros

En la última parte del artículo 170 de la ley precitada, se estipula: “*...En ningún caso habrá lugar a la reelección*”.

En cuanto al tema de la reelección, el autor está desconociendo un importante fallo de la Corte Constitucional en el que se declaró la inexecutable de la última parte del artículo 172 de la Ley 136 de 1994. Mediante la Sentencia C-267 de 1995 (22 de junio), M. P. doctor Eduardo Cifuentes Muñoz, se señalan aspectos de suma relevancia que a continuación se exponen:

1. Doctrina del buen servicio

“*La experiencia acumulada debería contar como factor positivo*”.

Si el personero lleva a cabo su control administrativo en el correspondiente municipio, vigilando las labores de quienes desempeñan función pública, promocionando y salvaguardando los derechos

humanos, y protegiendo la prevalencia del interés público sobre el particular; y si todas estas tareas las desempeña con rectitud y responsabilidad, satisfaciendo unos parámetros de resultados, sería conveniente y justa la posibilidad para el funcionario, de ocupar en el futuro ese mismo cargo. Es una manera no sólo de reconocer la calidad en el desempeño como funcionario público sino también de ofrecer a los ciudadanos la seguridad de contar con un individuo idóneo, que logre garantizar un óptimo control sobre funcionarios integrantes de las instituciones del municipio.

2. La reelección: Prohibición excepcional-no extensiva

El Constituyente de 1991 consideró ciertos cargos como no susceptibles de reelección. Es así como en el artículo 197 de la Carta se prohíbe la reelección del Presidente de la República y del Vicepresidente, en el artículo 233 la de Magistrados de la Altas Cortes, en el artículo 264 la de los miembros del Consejo Nacional Electoral, en el artículo 249-2 la del Fiscal General de la Nación y por último, en el artículo 266 la del Registrador Nacional del Estado Civil.

La Constitución Política de 1991 ha previsto la no reelección como un mecanismo para controlar el poder a ciertos cargos públicos de algunos órganos y corporaciones que gozan de una importancia jurídica propia de sus funciones.

Pero esa no reelección tiene un carácter excepcional y no puede hacerse aplicable a todos los servidores públicos.

Hay otros servidores públicos que por mandato constitucional si pueden ser reelegidos.

En la Constitución Política no se contempla el tema de la no reelección de los personeros.

Tres son los artículos de la Carta que mencionan el tema de los personeros, los artículos 118, 291 y 313, y en ninguno de ellos se prohíbe la posibilidad de ser reelegidos.

El legislador tiene en sus manos la facultad de regular, mediante normas complementarias a la Constitución, lo establecido en ella.

Es de esta manera que se desarrolló el tema de los personeros en la Ley 136 de 1994, en su Capítulo XI y se prohibió la reelección de los mismos en el artículo 172. Sin embargo, esas facultades legislativas deben considerarse como la posibilidad de analizar las funciones, la naturaleza jurídica de la figura, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, sistema de elección, perfil para aspirar al cargo, entre otros.

Pero es peligroso e inconveniente hacer una aplicación extensiva de una prohibición constitucional propia de algunos cargos que así lo requieren a otros cargos para los cuales no es necesario ni razonable.

A contrario sensu, la regla general señalada en el artículo 40 de la Carta, consiste en que todos los ciudadanos podemos elegir y ser elegidos, permitiendo con ello la posibilidad de estar al frente del control político.

3. Derecho a la igualdad artículo 13 Constitución Política

La sentencia que ha venido sirviendo de sustento a esta interpretación de la modificación que pretende hacerse del artículo 170 de la Ley 136 de 1994, es bastante reiterativa en lo que tiene que ver con el derecho fundamental a la igualdad. Algunos de los más importantes planteamientos se transcriben a continuación:

“Los derechos de participación políticamente configurados por la Carta, excepcionalmente pueden ser limitados y, a su turno, las restricciones válidamente introducidas por el legislador, esto es, teniendo competencia para el efecto, debería interpretarse de manera que, en lo posible, se privilegie su ejercicio”.

A renglón seguido dice:

“La tarea legislativa de fijación de inhabilidades, cuando la constitución la autoriza, no puede violar los derechos de igualdad y de participación política y, por ende, pierde todo asidero si se traduce en preceptos excesivos, innecesarios e irrazonables”.

“Excluirlos de la elección, se traduce en una diferencia de trato que por carácter de justificación razonable y suficiente, como se ha visto,

constituye una clara discriminación que viola el artículo 13 de la Constitución Política”. (Negrita fuera de texto).

Por lo anteriormente expuesto, la modificación del artículo 170 de la Ley 136 de 1994 debe considerar la posibilidad de reelegir a los personeros para periodos diferentes al inmediatamente posterior al que se termina.

Es una cuestión de igualdad, y de reconocimiento y continuidad en la calidad e idoneidad de la función desempeñada.

Además es un ejercicio de reconocimiento de una indebida aplicación de criterios constitucionales por parte del legislador, al hacer extensible teorías creadas por el constituyente de 1991 para la Carta.

Sobre el artículo 173, también existen consideraciones que a continuación expondremos.

Artículo 173. *“No podrá ser elegido quien en el año anterior a la elección haya sido candidato en las elecciones que se hubieren realizado en el respectivo municipio o distrito”.*

Nuevamente se está atentando contra el derecho constitucional a la igualdad, pues se está dando un trato diferente a personas que cumplen con un mismo perfil para desempeñarse como personeros municipales o distritales.

Cualquier ciudadano debe gozar de las mismas oportunidades para participar activamente de sus derechos políticos, en este caso, del derecho a ser elegido.

El criterio adoptado en este no tiene un fundamento lo suficientemente sólido que permita limitar los derechos de participación política y si está dejando en evidencia una situación de desigualdad, dando a unos la posibilidad de acceder al cargo público de personero y a otros no.

Elección de sucesores o prórroga del período de los actuales personeros

Reconocemos en el autor que al proponer el artículo tercero, como un artículo transitorio, esta siendo previsorio frente a la situación que tendrá lugar, cuando en el interregno del último día del período de los actuales personeros municipales y las elecciones de los que tendrán períodos institucionales igual al de los alcaldes, los concejos se verían abocados a suplir dicha falta absoluta.

Ante este problema jurídico que se vislumbra, la iniciativa propone que los concejos elijan a “los sucesores”, lo cual presupone que serían personas diferentes a los actuales personeros, alternativa que consideramos excluyente, máxime si reconsideramos lo expuesto por la honorable Corte Constitucional con relación a la reelección de los mencionados funcionarios, pero no obstante pensar en una alternativa diferente, como la prórroga del período de los actuales, constituye una usurpación de funciones constitucionales de los concejos municipales y distritales, como es elegir el personero para el período que le fije la ley.

Por lo anterior, y en procura de una propuesta legislativa respetuosa de los principios constitucionales, recurrimos a la misma Ley 136 de 1994, que en su artículo 172 para la ocurrencia de faltas absolutas, como es el caso que ahora nos ocupa, consagró que el concejo “*procederá en forma inmediata, a realizar una nueva elección para el período restante*”, lo cual prima facie nos indica que en principio no se necesitaría de un artículo transitorio, toda vez que la solución jurídica ya fue prevista por el legislador del año 1994.

Sin embargo, y con el objeto de que la ley sea lo más clara posible, proponemos un párrafo transitorio, que de manera armónica con el artículo 172 de la ley que se pretende reformar, reconozca en los concejos la facultad constitucional que les asiste de elegir al personero en caso de falta absoluta, como será la que se presentará cuando la presente iniciativa se convierta en ley de la República, pero despejando de entrada que es posible que sean reelegidos los personeros que ocupen

¹ Antes de las consideraciones pertinentes al tema sub examine, se hace necesario recordar que por medio del Acto legislativo 01 de 2003, expedido con posterioridad a la sentencia referida, fueron modificados entre otros los artículos 264 y 266 de la carta política, permitiéndose la reelección por una sola vez de los Magistrados del Consejo Nacional Electoral y del Fiscal General de la Nación.

dichos cargos antes de la entrada en vigencia del período institucional igual al de los alcaldes.

Por esta razón estamos solicitando en el pliego de modificaciones que se niegue el artículo presentado en el proyecto original.

Modificaciones propuestas:

Artículo 1°. El artículo 170 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 170. Elección. A partir de 2007, los personeros serán elegidos por los concejos municipales o distritales, en los primeros diez (10) días del mes de enero del año respectivo, para un período institucional de cuatro años, igual al de los alcaldes, que iniciará en enero de 2008.

Se suprime el inciso segundo.

Artículo 2°. Artículo 173 de la Ley 136 de 1994. Calidades. Se elimina el texto del proyecto, quedando vigente el actual artículo 173 de la Ley 136 de 1994.

Artículo 3. artículo transitorio. Se sugiere la previsión de un régimen transitorio, pero no como un artículo autónomo, sino como un párrafo transitorio que hará parte del artículo 1°.

Parágrafo transitorio. Los personeros municipales o distritales elegidos antes de la promulgación de la presente ley, terminarán sus períodos el último día de febrero del año 2007, sin perjuicio de que puedan ser reelegidos por el Concejo Municipal o Distrital por el término que faltare para la elección que deberá realizarse los primeros diez días del mes de enero del año 2008, para períodos institucionales igual al de los alcaldes.

Artículo 4°. *Vigencia.* Igual al texto del proyecto.

Proposición

Por lo anteriormente expuesto presentamos ponencia para que se dé primer debate al pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 187, *por medio de la cual se modifican los artículos 170 y 173 de la Ley 136 de 1994.*

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Artículo 1°. El artículo 170 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 170. *Elección.* A partir de 2007, los personeros serán elegidos por los concejos municipales o distritales, en los primeros diez (10) días del mes de enero del año respectivo, para un período institucional de cuatro años, igual al de los alcaldes, que iniciará en enero de 2008.

Parágrafo transitorio. Los personeros municipales o distritales elegidos antes de la promulgación de la presente ley, terminarán sus períodos el último día de febrero del año 2007, sin perjuicio de que puedan ser reelegidos por el concejo municipal o distrital por el término que faltare para la elección que deberá realizarse los primeros diez días del mes de enero del año 2008, para períodos institucionales igual al de los alcaldes.

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

Rosmary Martínez Rosales, Lorenzo Almendra, Teodolindo Avendaño Castellanos, Ponentes.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 204 DE 2004 CAMARA

*por la cual se crea la Comisión Nacional
para la Transparencia Electoral.*

Bogotá, D. C., 13 de mayo de 2004

Honorable Representante

TONY JOZAME AMAR

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Ref.: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 204 de 2004 Cámara, por la cual se crea la Comisión Nacional para la Transparencia Electoral.

Honorables Representantes de la Comisión Primera Constitucional:

En atención a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera, nos permitimos rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 204 de 2004 Cámara, *por la cual se crea la Comisión para la Transparencia Electoral.*

1. Contenido del proyecto

El proyecto en mención pretende crear una comisión con representación de todos los partidos que hayan obtenido curul en el Congreso, encargada de *“todo lo inherente al control técnico y político de los procesos electorales, en especial, los referentes a los sistemas informativos que se utilizarán para la selección de los jurados de votación, las comisiones escrutadoras y el escrutinio”*.

La iniciativa consta de ocho artículos, que se pueden resumir de la siguiente manera:

El artículo 1° propone la creación de la Comisión Nacional para la Transparencia Electoral, con dependencia directa del Gobierno Nacional.

En los artículos 2° y 7°, se establece la integración de la Comisión por un representante de cada partido con asiento en el Congreso, presidida por los tres representantes de los partidos que ocuparon el segundo, tercer cuarto lugar en votación en la última elección. Además hacen parte el Ministro del Interior y la Justicia, el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República.

En el artículo 3° se encarga a la Comisión de la tarea de ejercer todo lo inherente al control técnico y político de los procesos electorales, especialmente lo que se refiere a los sistemas informativos utilizados para la selección de jurados de votación. Las comisiones escrutadoras y los escrutinios.

Los artículos 4° y 5° establecen que la Comisión dictaminará con carácter previo y obligatorio en los procesos de selección para la contratación del sistema informativo a utilizar en el escrutinio electoral y, una vez seleccionado y contratado, se constituye en depositaria del sistema original que se adopte.

El artículo 6° dispone que los recursos físicos y humanos que necesite la Comisión para su normal funcionamiento los debe proveer la Organización Nacional Electoral.

El artículo 8° delega al Gobierno Nacional la reglamentación del funcionamiento y alcance de la Comisión, en un término no mayor de sesenta días a partir de la promulgación de la ley.

2. Observaciones al proyecto

Teniendo en cuenta que el proyecto en comento entraría a regular temas que tienen que ver con el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ponentes solicitamos a estos organismos concepto sobre el contenido del mismo, así como al Ministerio del Interior. El pasado 23 de abril recibimos oficio de la señora Registradora, doctora Almabeatriz Rengifo, y también del Presidente del Consejo Nacional Electoral, doctor Luis Eduardo Botero Hernández. En dichos oficios estas dos entidades manifiestan que la creación de la Comisión para la Transparencia electoral no es conveniente pues además de entrar en contradicción con la Constitución Política al atribuir a dicha Comisión funciones establecidas por la carta a la Registraduría y al Consejo Nacional Electoral, entra a poner en manos del Gobierno Nacional y de los partidos con representación en la misma, el manejo de los sistemas informativos para la selección de jurados, comisiones escrutadoras y el escrutinio (artículo 3° del proyecto). Expresan además que de ser aprobado el proyecto, este corre el riesgo de ser declarado inexecutable por la Corte Constitucional pues además de los problemas mencionados, la iniciativa para este proyecto debe ser de origen gubernamental, como explicaremos más adelante los ponentes. Finalmente manifiestan que se atentaría contra la autonomía que debe tener la organización electoral al dar al Gobierno Nacional el control previo de toda elección nacional y el control técnico y político de los procesos electorales.

El Ministerio del Interior y la Justicia, en concepto de la Dirección de Ordenamiento Jurídico, recomienda también archivar el proyecto por considerar que adolece de tres inconvenientes de orden constitucional y legal a saber:

En primer lugar, “*el proyecto de ley que se estudia es de iniciativa parlamentaria. En consecuencia, sobre el mismo pesa, desde su origen, un vicio de inconstitucionalidad que no es susceptible de saneamiento*”. En segundo lugar, “*al pretender ser tramitado mediante el procedimiento establecido para una ley ordinaria, contraviene el mandato contenido en el artículo 152 de la Carta Política*”, que establece que lo relativo a las funciones electorales debe ser regulado por medio de leyes estatutarias. Si el proyecto se tramitase como ley estatutaria de todas formas no alcanzaría a surtir su trámite constitucional y legal, dado que la presente legislatura finaliza el próximo 20 de junio de 2004.

En tercer lugar, el proyecto no cumple con el requisito establecido por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, que se cita a continuación:

“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el marco fiscal de mediano plazo.

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

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

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

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

(Subrayas fuera del texto)

3. Consideraciones sobre la estructura del Estado colombiano

Para efectos de estudiar este proyecto, cabe recordar que nuestra Constitución Política estableció que además de las tres ramas del poder público y los órganos que las conforman, existen otros órganos, autónomos e independientes, con funciones separadas pero que colaboran armónicamente para la realización de sus fines (artículo 113 de la Constitución).

En los artículos 114, 115, 116, 117, 118 y 119 de la Constitución se desarrollan las funciones y propiedades de cada una de las ramas y los demás órganos autónomos. Así, el artículo 114 expresa que le corresponde al Congreso reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. Establece también la forma en que está integrada la Rama Legislativa.

El artículo 115 se ocupa del Presidente de la República, los ministros del despacho, directores de departamentos administrativos, las gobernaciones y las alcaldías, los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado, como integrantes de la Rama Ejecutiva.

El artículo 116 se refiere a la integración y administración de justicia, por parte de la Rama Judicial.

El artículo 117 especifica cuáles son los Organos de Control.

Los artículos 118 y 119 se refieren al ejercicio del ministerio público y a la gestión fiscal.

Sobre el tema de la Organización Electoral, el artículo 120 se ocupa de establecer que la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral tienen a su cargo la organización, dirección y vigilancia de las elecciones:

“Artículo 120. *La Organización electoral estará conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la ley. Tiene a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas*”. (Mayúsculas fuera de texto).

En este orden de ideas se deduce que, además de las tres ramas del poder público (Legislativa, Ejecutiva y Judicial), nuestra constitución contempló tres órganos autónomos e independientes que son el Ministerio Público, la Contraloría General de la República y la Organización Electoral.

Revisando el artículo 120 citado, podría pensarse que esta última disposición constitucional, resaltada en mayúsculas, autorizaría la creación de la “Comisión Nacional para la Transparencia Electoral” que propone este proyecto de ley a consideración de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. Sin embargo, hay que tener en cuenta también el artículo 121 de la Constitución, con el que se completa el Capítulo I-De la Estructura del Estado, del Título V- De la Organización del Estado, y que expresa lo siguiente:

“Artículo 121. *Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.*

Ahora bien, los artículos 265 y 266 de nuestra carta política, establecen las atribuciones del Consejo Nacional Electoral y de la Registraduría:

“Artículo 265. El Consejo Nacional Electoral tendrá, de conformidad con la ley, las siguientes atribuciones especiales:

1. Ejercer la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral.
2. Elegir y remover al Registrador Nacional del Estado Civil.
3. Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes.
4. Servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto.
5. Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.
6. Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley.
7. Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.
8. Reconocer la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos.
9. Reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado.
10. Colaborar para la realización de consultas internas de los partidos y movimientos para la escogencia de sus candidatos.
11. Darse su propio reglamento.
12. Las demás que le confiera la ley.

Artículo 266. El Registrador Nacional del Estado Civil será escogido por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según la ley. Su período será de cuatro (4) años, deberá reunir las mismas calidades que exige la Constitución Política para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no haber ejercido funciones en cargos directivos en partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente anterior a su elección.

Podrá ser reelegido por una sola vez y ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de

celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella disponga.

La Registraduría Nacional estará conformada por servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa especial a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos y que preverá el retiro flexible de conformidad con las necesidades del servicio. En todo caso, los cargos de responsabilidad administrativa o electoral serán de libre remoción, de conformidad con la ley.

Parágrafo transitorio. El período de los actuales miembros del Consejo Nacional Electoral y Registrador Nacional del Estado Civil irá hasta el año 2006. La siguiente elección de unos y otros se hará de conformidad con lo dispuesto en el presente acto legislativo”.

Como puede verse, las funciones del órgano electoral u organización electoral, como también se denomina, fueron fijadas claramente en los artículos 265 y 266 de la misma Constitución Política, lo que indica que mediante ley no es posible modificar funciones previamente establecidas en la Carta, como pretende el proyecto que estudiamos al asignarle a la “Comisión Nacional para la Transparencia Electoral” unas funciones que evidentemente son del resorte del Consejo Nacional Electoral (ejercer la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral) o de la Registraduría Nacional del Estado Civil (dirección y organización de las elecciones).

De otro lado, dentro de las funciones del Presidente de la República, jefe del gobierno, establecidas en el artículo 189, no se encuentran las de desarrollar “funciones específicas de control con carácter previo a toda Elección Nacional”, y por lo tanto tampoco es dable, mediante ley, agregar o modificar normas de competencia, de carácter constitucional, por las mismas razones especificadas en el mismo artículo 121.

4. La creación de una Comisión Nacional para la Transparencia Electoral debe hacerse a través de ley estatutaria con control previo constitucional.

Al establecer el proyecto que la Comisión dependerá del Gobierno Nacional (artículo 1º), vulnera la autonomía otorgada por la Constitución Política a la Organización Electoral para cumplir funciones electorales.

Por tratarse de temas electorales, este proyecto debe tramitarse con los mismos requisitos exigidos para las leyes que tratan estos temas (leyes estatutarias), de acuerdo con lo establecido en el artículo 152, literal c de la Constitución Política, y requiere, por lo tanto, la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto, como lo manda el inciso segundo del artículo 153. Vale la pena, por lo tanto, conocer qué ha dicho el órgano límite de control constitucional en relación con el tema de la autonomía que la Constitución Política le otorga a determinados organismos, dentro de los cuales se encuentra la Organización Electoral. En Sentencia C-775 de julio 25 de 2001, con ponencia del magistrado Alvaro Tafur Galvis, dijo la Corte Constitucional:

“Así mismo la Corte ha destacado que la autonomía que la Constitución Política otorga a determinados organismos significa, básicamente:

- i) No pertenencia a alguna de las ramas del poder;**
- ii) Posibilidad de actuación por fuera de las ramas del poder y por ende actuación funcionalmente independiente de ellas;**
- iii) Titularidad de una potestad de formación para la ordenación de su propio funcionamiento y el cumplimiento de la misión constitucional encomendada.**

De otra parte, la autonomía constitucionalmente reconocida, se predica frente a los demás órganos del Estado y particularmente frente a los órganos integrados en las ramas del poder público. En consecuencia la autonomía constitucionalmente otorgada marca un límite a la acción de los órganos de las ramas del poder sobre los órganos definidos como autónomos.

Si bien los denominados ‘órganos autónomos e independientes’ son órganos del Estado, según ha expresado esta Corte, la acción del

legislador y la de los órganos que forman parte de la rama ejecutiva se halla limitada por el núcleo esencial de autonomía que resulta definido por los mandatos mediante los cuales la Constitución, de manera explícita y en cada caso, define el ámbito de autonomía. Al respecto la Corte ha acuñado como enunciado de principio el siguiente: A mayor regulación constitucional menor será el ámbito de la regulación legal, y viceversa. Pero en todo caso, es preceptivo el respeto al núcleo esencial de autonomía que en cada supuesto aparecerá definido en función del cumplimiento de las misiones específicas encomendadas al órgano autónomo”.

En la Sentencia C-401 de 2001¹ expresa la Corte Constitucional:

“(…). Esta Corporación ya ha precisado la finalidad de la ley estatutaria en la materia que ocupa a la Corte y el contenido de la misma y particularmente lo relativo a que debe entenderse por ‘funciones electorales’ que han de ser reguladas por ley estatutaria.

En efecto la Sentencia C-145 de 1994 puso de presente:

“La concreción de la noción de funciones electorales establecidas por el artículo 152 implica tener en cuenta que estas desbordan el campo del desarrollo del derecho al voto y a la participación ciudadana consagrados por la Constitución (C.P. artículos 40 y 258).

Es obvio que estas funciones electorales tienen lazos muy estrechos con los mecanismos y derechos de participación, así como con el régimen de los partidos y movimientos políticos y el estatuto de la oposición, materias todas ellas que son también objeto de reserva de ley estatutaria por la Constitución. Pero lo que es importante señalar es que el contenido de las funciones electorales no se disuelve en las temáticas anteriormente señaladas sino que tiene una sustancia propia.

Al ejercer los derechos fundamentales a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (C.P. artículos 40 y 258); los ciudadanos desarrollan la función electoral por medio de la cual las sociedades democráticas se autoorganizan y se autogobiernan, ya que mediante los procedimientos electorales los ciudadanos conforman y controlan los órganos representativos así como toman de manera directa determinadas decisiones por medio de referéndums, consultas y otros mecanismos de democracia participativa. Las funciones electorales son entonces la expresión orgánica del principio democrático. En efecto, la democracia, desde el punto de vista formal, puede ser definida como un gobierno en el cual los destinatarios de las normas son los mismos que las producen, pues las decisiones colectivas son tomadas por los propios miembros de la comunidad. Esto diferencia el principio democrático de autoorganización de la sociedad –en el cual el orden es construido a partir de la voluntad de los gobernados– del principio autocrático –en el cual son los propios gobernantes quienes determinan el orden social–. Y esa autoorganización de la sociedad se efectúa en lo esencial por medio de los procedimientos electorales.

Las funciones electorales articulan así al pueblo –como fuente soberana de todo poder– con las instituciones que de él emanan. Por ello –como lo destaca Paolo Biscaretti– estas funciones electorales son públicas –ya que por medio de ellas se constituyen los órganos del Estado– pero no estatales, ya que los ciudadanos las efectúan con fundamento en derechos propios y no en nombre del propio Estado. De admitirse el carácter puramente estatal de la función electoral, los ciudadanos se convertirían en agentes pasivos del poder estatal y no en fuente soberana del mismo, tesis incompatible con el principio de soberanía popular consagrado en la Constitución (CP artículo 3º). El pueblo dejaría de ser la fuente de poder para transformarse en un órgano del Estado.

Como vemos, los derechos de participación permiten a los ciudadanos que conforman el cuerpo electoral, por medio de determinados mecanismos e instituciones de participación ciudadana, ejercer la función electoral, gracias a la cual la sociedad democrática se autogobierna. Pero no por ello las funciones electorales se reducen a los mecanismos y derechos de participación ciudadana, por lo cual es

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-401 de 2001. M. P. Alvaro Tafur Galvis.

necesario no confundir esos diversos fenómenos jurídico-constitucionales”.

A partir de esas consideraciones la jurisprudencia de la Corte ha señalado la necesidad de una interpretación extensiva de la reserva de la ley estatutaria en materia de funciones electorales, marcando una orientación contraria a la observada respecto de las leyes estatutarias de los derechos fundamentales (los derechos de participación estrictamente considerados), y postulando que en ese caso la regulación de la ley estatutaria debe ser mucho más exhaustiva, según las razones que se destacan en la sentencia en cita:

“De un lado, porque es la propia Constitución la que ordena regular las funciones electorales mediante ley estatutaria y no solamente los aspectos esenciales de las mismas.

De otro lado, porque – como se ha señalado anteriormente en esta sentencia – una definición restrictiva de la noción de funciones electorales haría perder su especificidad normativa al mandato constitucional del artículo 152 literal c), ya que las funciones electorales se disolverían en los mecanismos y derechos de participación.

En tercer término, porque no se puede aducir que una reglamentación exhaustiva de las funciones electorales vacía al Legislador ordinario de su competencia – como sí sucede en el caso de los derechos fundamentales – puesto que las funciones electorales son un campo jurídico delimitado”.

Más adelante en la misma providencia, reitera la Corte:

“En la Sentencia C-484/96², la Corte consideró necesario complementar lo expuesto por ella en la Sentencia C-145/94, y precisó que “todas las normas que se ocupen de la reglamentación de los órganos de administración electoral y de los procesos electorales mismos han de ser materia de leyes estatutarias. A este principio escaparían únicamente aquellos aspectos que fueran absolutamente accesorios e instrumentales. De esta forma, se logra un mayor grado de estabilidad de las leyes electorales, con lo cual se le brinda a los distintos grupos políticos en disputa mayor certeza acerca de las normas que rigen su competencia por el poder y se garantiza a los grupos de oposición que esas reglas no podrán ser variadas fácilmente por las mayorías establecidas”. (Subrayas fuera de texto)”³.

De este modo, el proyecto de ley objeto a estudio, debe tener el carácter de estatutario y, por lo tanto, debe ser aprobado con la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y efectuarse en una sola legislatura (artículo 153 de la Constitución Política, artículo 117 de la Ley 5ª de 1992). Si se surtiera su trámite cumpliendo con esto, de todas formas no alcanzaría a completarse dada la cercanía del final de la presente legislatura.

5. La creación de la Comisión Nacional para la Transparencia Electoral solo puede ser de iniciativa gubernamental

El proyecto en comento propone la creación de una “Comisión Nacional para la Transparencia Electoral con dependencia directa del Gobierno Nacional” que requiere de “un lugar físico, equipamiento y recurso humano indispensable para la realización de sus funciones” (artículo 1º) y que además “podrá requerir personal altamente calificado en el área de informática, a efecto de verificar los mecanismos de seguridad del sistema seleccionado” (artículo 6º del proyecto). De ser aprobado, se trataría de un nuevo órgano de la Administración Nacional.

Si se armonizan los artículos 150, numeral 7 y 154, inciso segundo, de la Constitución Política, que se transcriben a continuación, **se puede apreciar que la determinación de la estructura de la administración nacional es competencia del legislador, pero la atribución de presentar los respectivos proyectos de ley (iniciativa) corresponde sólo al Gobierno Nacional:**

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

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones

autónomas regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta”.

“Artículo 154....

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por INICIATIVA DEL GOBIERNO las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del **artículo 150**; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decretan exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”. (Mayúsculas, negritas y subrayado fuera de texto).

Al respecto, la Ley 5ª de 1992 dispone en concordancia con la normativa constitucional con respecto a la iniciativa legislativa:

“Artículo 142. **Iniciativa privativa del Gobierno.** Solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias.

(...).

2. Estructura de la Administración Nacional.

3. Creación, supresión o fusión de Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos públicos y otras entidades de orden nacional (...).”

Vistos los anteriores análisis de orden constitucional, **no cabe la menor duda que el Proyecto de ley 204 de 2004 Cámara, que pretende crear la mencionada “Comisión Nacional para la transparencia electoral” con dependencia directa del gobierno nacional, adolece, desde su origen, de un vicio de constitucionalidad que no es susceptible de saneamiento, por lo que, de ser aprobada, corre el alto riesgo de ser declarada inexecutable por la Corte Constitucional**, no solo por los argumentos expuestos en cuanto a la delimitación de competencias constitucionales fijadas para el Organismo Electoral y por el origen del proyecto que debe ser gubernamental, sino por el pensamiento de la alta Corporación en lo relativo a la autonomía de dicha Organización.

6. Cumplimiento del requisito establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003

La Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, fue expedida de conformidad con el artículo 151 constitucional, que consagra: “El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ella se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y apropiaciones”.

El alcance de esta ley, por su carácter de orgánica, implica que tiene una categoría de superioridad en relación con las demás leyes, por esta razón, es necesario que estas últimas cumplan los requisitos establecidos en las leyes orgánicas para evitar vicios de constitucionalidad. Como señalamos al principio de esta ponencia, el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 establece la obligación de realizar un análisis del impacto fiscal de cualquier proyecto de ley que ordene gasto y además exige que sea compatible con el marco fiscal de mediano plazo.

Tal como lo señaló el Ministerio del Interior y de Justicia, en las observaciones que allegó a los ponentes, este proyecto no cuenta con ningún análisis de su impacto fiscal en la exposición de motivos, y mucho menos algún visto bueno del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, lo que añade otro vicio de constitucionalidad al proyecto que estudiamos.

7. Consideraciones sobre la conveniencia del proyecto

Es un hecho notorio que se encuentra en trámite en el Senado de la República el **Proyecto de Acto legislativo número 12 de 2004, por el**

² M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-401 de 2001. M. P. Alvaro Tafur Galvis.

cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones, que pretende introducir en la Constitución la posibilidad de reelección presidencial inmediata o en otras palabras la de reelegir al actual Presidente.

No se ve lógico, ni transparente, frente al país ni a la Comunidad Internacional, que paralelamente se tramite un proyecto de ley estatutaria que le asigna al mismo Gobierno que se pretende reelegir, la función específica de control previo de toda elección nacional (artículo 1º) y el control técnico y político de los procesos electorales (artículo 3º), en especial lo referente a los sistemas informativos que se utilizarán para la selección de jurados, las comisiones escrutadoras y el escrutinio.

Quiere decir lo anterior que la “transparencia” electoral que se pretende, no puede ponerse en manos precisamente de uno de los candidatos presidenciales. Exactamente el único que existe hasta el momento y, desde luego, el más poderoso, pues ostenta la calidad de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa del país, como reza el artículo 189 de la Carta.

8. Proposición

Por todos los aspectos de inconstitucionalidad y por la total inconveniencia, falta de coherencia y por no constituir una verdadera respuesta acertada para prevenir la corrupción en los procesos electorales, solicitamos a los honorables Representantes miembros de la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes, archivar el Proyecto de ley número 204 de 2004, por la cual se crea la Comisión Nacional para la Transparencia Electoral.

Del señor Presidente,

Carlos Arturo Piedrahíta C., Representante a la Cámara Coordinador de Ponentes; *Rosmery Martínez R.*, *Milton Arlex Rodríguez S.*, Representantes a la Cámara.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 209 DE 2004 CAMARA

“por la cual se establecen las zonas neutrales autosostenibles para la población desplazada y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República”.

Bogotá, 12 de Mayo de 2004

Doctor

TONY JOZAME AMAR

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Referencia: Proyecto de ley número 209 de 2004 Cámara. Ponencia para primer debate

Señor Presidente

Señores Representantes de la Comisión Primera

En los siguientes términos nos permitimos rendir informe de ponencia sobre el Proyecto de ley número 209 de 2004 Cámara.

1. Origen y contenido del proyecto

La iniciativa en estudio fue presentada por el Representante Omar Flórez Vélez. El contenido de sus propuestas puede sintetizarse así:

a) Crear la figura jurídica de las “zonas neutrales autosostenibles” como centros de recepción de la población desplazada por la violencia y que tiene intención de retorno;

b) Tales zonas tienen como propósito crear condiciones de sostenibilidad para la población desplazada; es decir, servir como centros provisionales para dotar de alojamiento, educación, capacitación, salubridad, higiene, seguridad y alimento producido dentro de dichas zonas a las personas que en ellas se ubiquen;

c) Autoriza al Gobierno Nacional iniciar un plan de designación y reconocimiento de tales zonas, con el concurso de un “Estado neutral” o un “organismo humanitario” o del “Comité Internacional de la Cruz

Roja Internacional”. Estos agentes internacionales neutrales tendrían la misión de entablar un “diálogo directo” con los actores armados del conflicto a fin de informales sobre dichas zonas y señalarles el carácter neutral de las mismas;

d) Propone que el Gobierno Nacional solicite a la ONU “avalarse” tales zonas como áreas protegidas por el Derecho Internacional Humanitario, para que este organismo asuma la “vigilancia especial” y garantice la seguridad de las mismas, a fin de evitar la injerencia de los actores del conflicto en ellas;

e) Como requisito para hacer parte de las referidas zonas, las personas desplazadas por la violencia deberán manifestar su voluntad de reubicación ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las Personerías Municipales;

f) En las zonas neutrales funcionarán las “Asociaciones de Trabajo”, cuyos socios, personas desplazadas que allí se ubiquen, aportan su trabajo y habilidades en el desarrollo de actividades económicas productivas (agrícolas, pecuarias, de construcción, etc.), a fin de lograr la autosostenibilidad de tales zonas;

g) En las zonas neutrales queda prohibido comercializar los productos de las Asociaciones de Trabajo que en ellas funcionen, labor esta que queda en manos del personal gubernamental y únicamente como intercambio para la diversificación de la “dieta de los asociados”;

h) Las Asociaciones de Trabajo de las zonas neutrales tendrán una estructura orgánica interna que fija el proyecto, el cual reglamenta también el funcionamiento interno de dichas organizaciones;

i) El proyecto añade como nueva causal de cesación de la condición de desplazado el logro de la consolidación y la estabilización socioeconómica de la persona en la zona neutral que habita, luego de lo cual esta tendrá derecho a un conjunto de ayudas por parte de agencias estatales (créditos del IFI, capacitación del SENA y de las Umata);

j) Los programas de apoyo estatal a la población desplazada que se reubique en las zonas neutrales autosostenibles se financiarán con recursos del Fondo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada, creado por el artículo 22 de la Ley 387 de 1997. Además, el Gobierno propiciará en los empresarios particulares una actitud favorable a ocupar la mano de obra de dichas zonas;

k) Finalmente, el proyecto propone otorgar facultades extraordinarias al Gobierno para que en el plazo de seis meses desarrolle estas medidas y se apropien las partidas presupuestales necesarias al efecto.

2. El desplazamiento forzado y su tratamiento legal y jurisprudencial

El fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia es una de las heridas más dolorosas que el conflicto armado ha dejado en la sociedad colombiana, fenómeno creciente que se ha desbordado desde el año 1995. Según documento de la Conferencia Episcopal Colombiana sobre “Derechos humanos y desplazamiento interno en Colombia”¹ (1985 a 1994), se concluyó:

“Según los resultados de las encuestas, en Colombia existen entre 544.801 y 627.720 personas desplazadas por razones violentas en los últimos diez años. El número promedio de desplazados es de 586.261 personas que integran 108.301 hogares.”

Para el año 2000, Según el Boletín número 28 de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Codhes, publicado en febrero de 2000, en los últimos quince años cerca de 1.900.000 colombianos habían sido desplazados por el conflicto armado². Según dicho estudio en el año 2000 existían en el país aproximadamente 1.843.000 personas desplazadas, lo que significa que “el 5% de la población colombiana o uno de cada 20 colombianos ha vivido la

¹ Documento citado por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-1550 de 2000 y que fue publicado en la Revista Javeriana número 612, Tomo 124, de marzo de 1995.

² El estudio de Codhes, compilados en el libro “Un país que huye. Desplazamiento y violencia en una nación fragmentada”, editado en 1999, por Ácodhes y Unicef, es citado por la Corte Constitucional en la citada Sentencia.

dramática situación de desplazamiento por violencia en Colombia”. Aunque no hay estadísticas totalmente confiables, hoy se estima que la población desarraigada por la violencia puede aproximarse a los dos millones y medio.

¿Cuál es la conformación demográfica de los desplazados? ¿En qué condiciones viven?

Según el citado documento de la Conferencia Episcopal Colombiana, el 41.8% de las personas desplazadas eran hombres, mientras que el 58.2% mujeres. También se precisa en dicho estudio que el 75.4% de las jefaturas de familia estaba en cabeza de hombres y que el 24.6% era ejercida por mujeres. Así mismo, se señalaba que el 59.4 de las personas desarraigadas por causa de la violencia eran menores de 19 años.

Las investigaciones sociales revelan que los campesinos constituyen el sector más afectado por el fenómeno del desplazamiento en el país. La Corte Constitucional, citando los estudios más serios sobre el tema, resume en los siguientes términos las condiciones oprobiosas en que viven los desarraigados de Colombia:

“...el 40.7% de las personas desarraigadas por la violencia eran asalariados o pequeños y medianos propietarios, todos vinculados a la producción agropecuaria. Los jefes de familia mostraban un alto grado de analfabetismo real y funcional, puesto que un 16.05% no tenía ningún nivel de instrucción, mientras que el 60.26% apenas había cursado la primaria o algunos grados de ella.

“El 10.7% de las personas desplazadas se había reubicado en zonas rurales, mientras que el 78% lo había hecho en los cascos urbanos, donde el jefe de familia pasó a desempeñarse como vendedor ambulante o pequeño comerciante (22.5%), obrero (12.9%), en oficios varios (11.3%), en labores relacionadas con el campo (10.7%), etc. El reporte anota que un 11% se encontraba desempleado.

“Las encuestas realizadas daban como resultado que solo el 22.1% de las personas desplazadas contaban con atención en el campo de la salud, hecho que, a juicio de los investigadores, resultaba especialmente grave, dados los altos porcentajes de mujeres, niños y ancianos dentro de esta población y las necesidades de atención psicológica que ella presenta, como consecuencia de los traumas generados por la violencia.

“En igual sentido, el informe señala cómo el 52.4% de la población desplazada habitaba en inquilinatos y tugurios ubicados en zonas urbanas marginales, alojamientos que, además de obligarlos al hacinamiento, no guardaban relación alguna con sus anteriores lugares de vivienda. Ello, por cuanto el 69.3% de la población desplazada vivía anteriormente en casa propia, una situación a la que solamente podía acceder ahora el 28% de ella.

“Finalmente, en relación con la atención recibida, el informe señala que de las encuestas realizadas se infería que la mayoría de las personas desplazadas por la violencia manifestaba que no había recibido ninguna ayuda dentro del proceso de migración. Así, el 83% expresó que no la había recibido antes del desplazamiento, el 61% tampoco la obtuvo durante el mismo y el 58% tampoco la recibió después del desplazamiento. Igualmente, la gran mayoría de los encuestados que obtuvo alguna cooperación informó que ella provino de las ONG y de la Iglesia.”³

Del desplazamiento forzado en Colombia se ha dicho que constituye una situación generalizada de violación de los derechos humanos y de la dignidad humana. También ha dicho la jurisprudencia constitucional que tal fenómeno comporta en sí mismo una grave situación de perturbación del orden público social y económico.

Ante tan grave fenómeno el Estado colombiano ha respondido con una amplia y profusa normatividad legal y administrativa. Así, desde 1994 la Ley 160 sobre reforma agraria dispuso la posibilidad de adjudicación de predios rústicos a los desplazados bajo la forma de créditos a largo plazo, instrumento este totalmente inadecuado para tratar un fenómeno que no es homologable a los fines redistribuidores de la reforma agraria. Fue en 1997 cuando se expidió la Ley 387 de ese año, que contiene un estatuto omnicompreensivo para el tratamiento integral del problema social del desplazamiento forzado y se instituyó un Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

Los principios rectores de dicha Ley (artículo 2°), establecen que los desplazados tienen, entre otros, los derechos a no ser discriminados por la condición social de tales y al “regreso a su lugar de origen”. Los objetivos del Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia son: “La reincorporación a la sociedad civil” mediante procesos de “retorno voluntario y reasentamiento” (artículo 4°). Como categorías para abordar el fenómeno la Ley 387 maneja dos conceptos socio-jurídicos clave: Las “zonas expulsoras” y las “zonas receptoras” de desplazados. Dicha Ley ordena al Gobierno diseñar planes integrales de atención a la población desplazada y crea comités nacionales, departamentales y locales encargados de desarrollarlos y ejecutarlos.

Entre el conjunto amplio de medidas y soluciones que dicho estatuto señala cabe resaltar las de fomentar “formas propias de autosubsistencia”, como adicionales a las netamente asistenciales que la misma norma ordena de manera imperativa y urgente. Con todo, el artículo 10 de esta ley introduce una importante prevención en cuanto a las medidas que permitan la reincorporación de los desplazados a la vida social, laboral y cultural: Deben adoptarse “evitando procesos de segregación o estigmatización social”. Es decir, las medidas deben tener siempre presente el horizonte del “retorno voluntario... a su lugar de origen o su reubicación en nuevos lugares de asentamiento”, como solución definitiva al desarraigo.

Además de la amplia gama de medidas de protección social que la Ley 387 prevé (atención en alimentación, salud, vivienda, educación, protección a la mujer cabeza de familia, protección a comunidades negras e indígenas, etc.), dicho estatuto establece acciones de “consolidación y estabilización socioeconómica” para “generar condiciones de sostenibilidad económico-social para la población desplazada”. Al efecto, contempla la puesta en marcha de programas gubernamentales de “proyectos productivos”, reforma agraria, microempresas, capacitación y organización social y planes de empleo (artículo 17), para lo cual compromete a instituciones tales como el Incora, el Fondo Agropecuario de Garantías, al IFI, a Propyme y Finurbano en la concesión de líneas de crédito a los desplazados y sus organizaciones (artículo 19). Mención especial merece la posibilidad de otorgar provisional o definitivamente a grupos de población desplazada aquellos bienes inmuebles cuyo dominio se extingue por virtud de la Ley 333 de 1997 (artículo 32 de la Ley 387).

En esta misma dirección la Ley 820 de 2003 sobre arrendamientos prevé el otorgamiento de subsidios de alquiler de vivienda de manera preferencial a los desplazados por parte de los municipios.

En desarrollo de la Ley 387 el Gobierno Nacional ha dictado numerosos decretos, entre los cuales se destacan: Decreto 2957 y 290 de 1999 sobre inscripción en registro civil de nacimiento de la población desplazada; Decreto 173 de 1998 que adopta el plan nacional para la atención de los desplazados; Decreto 182 de 1998 sobre adjudicación de tierras cuyo dominio se extingue; Decreto 933 de 2003 sobre subsidios de vivienda; Decreto 590 de 2000 sobre acceso a crédito de Fomipyme; Acuerdo 13 de 2001 del Inurbe sobre subsidios de vivienda a desplazados por la violencia; Directiva Presidencial número 6 de 2001 y Resolución número 113 de 1998 de la Defensoría del Pueblo, estas últimas para el cumplimiento de la normatividad general.

La eficacia de toda esta abundante normatividad destinada a aliviar el drama de los dos millones y medio de desplazados ha sido muy relativa, sobre todo por la escasez de recursos, el volumen de las demandas sociales que el desplazamiento genera y la falta de administración. Ante ello, la Corte Constitucional ha cumplido un papel destacado en el amparo de la dignidad y los derechos fundamentales de los desplazados. Mediante repetidas sentencias de tutela ha ordenado al Gobierno Nacional y otras autoridades (verbigracia la Defensoría del Pueblo), desarrollar programas de atención urgente a ciertos grupos de la población desplazada. En otras sentencias las órdenes de tutela van más allá de situaciones específicas y ampara a todos los desplazados en general mediante órdenes perentorias de protección social. Cabe destacar,

³ Corte Constitucional, Sentencia SU-1550 de 2000.

entre otras, las sentencias SU-1550 de 2000, T-327 de 2001, T-098 de 2002, T-268 de 2003 y T-721 de 2003.

Como muestra, en la Sentencia SU-1550 se ordenó al Ejecutivo:

“Por lo tanto, es imperioso que el Presidente de la República desarrolle, lo más pronto posible y durante un lapso determinado, las actividades que sean necesarias para determinar, según los recursos y posibilidades existentes, los derechos de las personas desplazadas por la violencia y las obligaciones y responsabilidades de las distintas entidades públicas para con ellas. Para ello, el Presidente cuenta, entre otros instrumentos de actuación, con la potestad reglamentaria de las leyes y la facultad de dictar las directrices y órdenes que considere necesarias. Igualmente, en aras de lograr el cumplimiento del precepto constitucional que prescribe que la función administrativa debe desarrollarse con eficacia, economía y celeridad (C.P., art. 209), el Presidente habrá de establecer la fórmula administrativa que permita atender con prontitud las necesidades urgentes de las personas desplazadas y superar la situación de descoordinación que se presenta en la atención a este sector de la población nacional, de manera tal que se evite el despilfarro de los escasos recursos que posee el país y se favorezca un trabajo mancomunado entre la acción oficial y las labores desarrolladas por las agencias internacionales y las ONG nacionales e internacionales.

“Dado que, como se ha visto, el sistema nacional de atención a las personas desplazadas por la violencia aún no se encuentra articulado como debería estarlo –de allí que en esta sentencia se disponga que el Presidente de la República debe hacer uso de sus atribuciones para determinar las responsabilidades de cada entidad en esta materia, y que, asimismo, debe establecer la fórmula administrativa que evite la descoordinación del sistema– se dispondrá que el propio Presidente de la República proceda a garantizar, en este caso, el derecho de albergue de las familias en cuyo nombre se instauró la acción de tutela. Para ello se determinará que el Presidente debe iniciar, dentro de los 3 meses siguientes a la notificación de esta sentencia, las gestiones tendientes a garantizarles a las personas antes citadas el derecho al albergue y los que surgen de los demás programas asistenciales referidos a la población desplazada. Las mencionadas gestiones deben haber culminado antes de haber transcurrido 6 meses luego de la notificación de esta providencia.”

Y en la Sentencia T-268 de 2003 la Corte dispuso:

“**A.** *Ordenar* a la Red de Solidaridad Social que proceda a la inclusión en el Registro Unico de Población Desplazada, si es que aún no lo ha hecho, a las sesenta y cinco familias desplazadas de la Comuna 13 de Medellín, que fueron censadas por la Defensoría del Pueblo y que aparecen mencionadas en el texto del presente fallo.

B. *Ordenar* a la Red de Solidaridad Social que, directamente y con la colaboración que solicite a las autoridades, preste protección a dichos desplazados en cuanto a su integridad personal y colaboración respecto al retorno a sus hogares de origen, si así lo solicitaren aquellos.

C. *Ordenar* a la Red de Solidaridad Social que solicite la colaboración del Director Nacional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para la realización de los programas que a este Instituto le corresponden, respecto a los niños que en su condición de desplazados han quedado incluidos dentro de la solicitud de tutela presentada por la Defensora del Pueblo, Regional Antioquia y que dio origen al presente fallo. Estos programas, entre otros, son los siguientes: Hogares de bienestar, jardines comunitarios, programa FAMI, intervención nutricional materno-infantil, mejoramiento y apoyo nutricional para menores de siete años, distribución de sales orales a población infantil, distribución de bono alimentario para niños en edad preescolar, programa de comedores escolares, creación y asistencia de clubes juveniles.

D. *Ordenar* a la Red de Solidaridad Social que preste a las mujeres cabeza de familia que integran el grupo de desplazadas a cuyo nombre la Defensora del Pueblo, Regional Antioquia, instauró la tutela, las atenciones que se han relacionado en la parte motiva del presente fallo.

E. *Ordenar* a la Red de Solidaridad Social que tramite en la entidad que corresponda, de manera preferencial y rápida, la solicitud de

subsidio familiar de vivienda para los desplazados reseñados en la tutela que motiva el presente fallo y que no hayan retornado a su hogar de origen.

F. *Ordenar* a la Red de Solidaridad Social que directamente y con la colaboración que solicite a la Secretaría de Educación de Medellín busque los cupos para los niños desplazados a cuyo nombre instauró la tutela la Defensora del Pueblo, Regional Antioquia, a fin de que esos niños inmediatamente ingresen a la educación preescolar, de primaria y de secundaria hasta el grado 9º y los 15 años de edad, sin que para los menores haya costo alguno en cuanto a matrícula y mensualidad; teniendo en cuenta, además, lo expresado en la parte motiva del presente fallo.

G. *Ordenar* a la Red de Solidaridad Social que inicie las diligencias pertinentes para ubicar a los desplazados que figuran en la presente tutela, en el régimen del Sisbén.

H. *Ordenar* a la Red de Solidaridad Social que en colaboración con el SENA, se incluya en los programas de capacitación a los desplazados a cuyo nombre la Defensora del Pueblo, Regional Antioquia, instauró la tutela, teniendo en cuenta especialmente lo indicado en la parte motiva respecto de las mujeres cabeza de familia.

“**Tercero.** *Prevenir* a las entidades integrantes del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada para que en el futuro no se repitan situaciones como las que han dado motivo a esta tutela.”

Como puede observarse en el anterior recuento jurídico, la normatividad en esta materia es amplia y completa. Igualmente, la jurisprudencia es altamente acuciosa y garantista. Si de instrumentos jurídicos para hacer frente al drama humano de los desplazados se trata, ellos no faltan, más bien abundan y con una extraordinaria diversidad de posibilidades. Podría entonces concluirse este apartado de nuestro informe con una frase extraída de la Sentencia T-268 de 2003:

“**En conclusión**, existen instrumentos jurídicos protectores, la función de las autoridades es hacerlos efectivos.”

3. Análisis del proyecto

El Proyecto en estudio sugiere crear un instrumento jurídico adicional a los existentes. ¿Será necesaria otra herramienta normativa adicional, que torne aún más complejo y dispendioso el repertorio legal, reglamentario y jurisprudencial con que cuenta el Estado colombiano para enfrentar el fenómeno terrible del desplazamiento forzado? Basta repasar el variado instrumental de medidas, planes, programas, acciones y estrategias socioeconómicas que tiene hoy el Gobierno a la mano a efectos de solucionar la situación de desarraigo, para convencernos de que otra norma más al respecto es redundante y superflua por innecesaria.

Si se observa cuidadosamente, la sugerencia de crear áreas en las que la población desplazada desarrolle proyectos de autosostenimiento económico cuenta hoy con dispositivos legales y reglamentarios para ponerla en ejecución. Nada nuevo añade la iniciativa para lograr el propósito loable de dignificar a los desarraigados mediante su inserción en actividades y proyectos productivos de tipo asociativo. Todo ello ya está previsto y autorizado en la Ley 387 de 1997 y demás normas que la desarrollan o complementan.

Lo novedoso del proyecto reside en la propuesta de concentrar a grupos de desplazados en zonas o áreas territorialmente delimitadas y marcadas con ese distintivo, a manera de territorios con estatus de neutralidad para efectos de protección internacional contra los actores armados. Sin embargo, tal propuesta acusa graves inconvenientes:

a) Crear zonas provisionales de concentración de desplazados se desvía del propósito fundamental trazado en la Ley 387 de 1997, según la cual todas las medidas gubernamentales en esta materia deben encaminarse a asegurar el retorno al lugar de origen o el reasentamiento definitivo de las familias desplazadas en sitios donde queden insertadas en la población civil. Es decir, las zonas neutrales que se proponen ahora no apuntan a una normalización de la vida de los desplazados sino a perpetuar su condición precaria y atípica;

b) Las zonas neutrales sugeridas crean guetos o concentraciones diferenciadas y segregadas del resto de la población, lo cual no solo va contra el objetivo valioso de reincorporación de los desplazados a la sociedad civil –previsto en la Ley 387– sino que coloca a estos en situación de autoexclusión, los convierte en blanco de ataque por los actores armados irregulares. No consideramos conveniente establecer asentamientos urbanos o rurales cuya población ostente el distintivo social del desplazado, pues ello iría contra el sabio objetivo trazado en el art. 10, numeral 5, de la Ley 387: que “la reincorporación a la vida social, laboral y cultural se realice evitando procesos de segregación o estigmatización social”. No es deseable poner a esta población vulnerable bajo el dedo que los señale como “el barrio de los desplazados”, la “vereda de los desplazados”;

c) Si consideramos que los flujos de emigración originada por la violencia provienen de ciertas zonas azotadas unas veces por la guerrilla y otras por autodefensas ilegales bajo la acusación de complicidad con “el enemigo”, no resulta aconsejable asentar a tales grupos homogéneos en zonas claramente identificadas, ya que ello aumenta el riesgo de ser nuevamente atacados por sus victimarios del lugar de origen;

d) La propuesta de introducir el concepto de zonas neutrales como una categoría intermedia entre las “zonas de expulsión” y “zonas de recepción” contempladas en la Ley 387, rompe la lógica de una sana política en la materia. La zona neutral autosostenible crea una situación intermedia y artificial que no resuelve el problema de fondo sino que lo difiere en el tiempo y que, dada la dinámica de las circunstancias de anormalidad en Colombia, tenderá a volverse permanente, lo cual agrava el problema. Lo correcto es garantizar el efectivo derecho al retorno y excepcionalmente el reasentamiento territorial en lugares distintos pero bajo expectativas de normalización;

e) Estimular la figura de campos de refugiados repele el horizonte de normalización que busca la política de seguridad democrática que el Gobierno del Presidente Uribe ha venido ensayando con fortuna. No debe estimularse la formación de albergues temporales de desplazados, debe apuntarse hacia soluciones de fondo;

f) Las lúcidas ideas de “neutralidad activa”, “comunidades neutrales” o “comunidades de paz” que se ensayaron en nuestro país durante los años 1996 y 1997, fracasaron por la actitud de los actores armados ilegales que nunca asimilaban las nociones civilizadoras de “población civil”, “población protegida”, etc., del Derecho Internacional Humanitario. Ningún respeto mereció a guerrilleros y paramilitares la declaratoria de neutralidad de las poblaciones indígenas en aquellos años.⁴

La humanitaria acción del Comité de la Cruz Roja y otros organismos no gubernamentales (por ejemplo, la Iglesia Católica), es imprescindible para aliviar situaciones de tensión en las que los actores armados ilegales mantienen sitiados a grupos campesinos o urbanos (caso del Corregimiento Aquitania en el Oriente antioqueño). Sin embargo, tal ayuda humanitaria no puede ser elevada a la condición de instrumento jurídico básico y permanente para vigilar zonas de asentamiento de desplazados. Para ello se requiere una institución internacional dotada de poder coercitivo y ético disuasorio, tal como sucede con las Fuerzas de Paz de la ONU. Pero esta posibilidad, que no debe desecharse, debe quedar reservada a la órbita de acción del Presidente de la República, no es tema de ley.

En general, el proyecto en examen no solo no mejora sustancialmente el estado del derecho positivo en materia de desplazados, sino que introduce elementos contrarios y sin ninguna congruencia con el sistema ideado por la Ley 387.

4. Observaciones del gobierno

En escrito elaborado por la Oficina Jurídica de la Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República, con fecha de 16 de abril de 2004, el Ejecutivo hace las siguientes observaciones al Proyecto en estudio:

a) No es jurídicamente viable vincular y ordenar mediante ley al Comité de la Cruz Roja Internacional y a la ONU a tareas relacionadas con el reconocimiento y el aval de zonas neutrales;

b) El Proyecto confunde el procedimiento de registro de la población desplazada, establecido en el artículo 23 de la Ley 387 de 1997, con la manifestación que se propone hacer ante el Ministerio Público para acceder a las sugeridas zonas neutrales autosostenibles. La labor del Ministerio Público no es la de llevar dicho registro.

c) En cuanto a la causal de cesación de la condición de desplazado por el ingreso a una zona neutral, no es lógico reiterar la ayuda de capacitación que la Ley 387 estableció para los desplazados. Amén de que el IFI ya fue liquidado por determinación gubernamental;

d) Carece de sentido proponer –como lo hace el Proyecto– la financiación de los programas de estabilización socioeconómica de los desplazados con cargo al Fondo Nacional de Atención Integral a Población Desplazada, toda vez que dicha cuenta “no tiene fondos”, lo cual lo tornaría “inoperante”.

5. La seguridad democrática como solución de fondo

Como parte de su política de seguridad democrática el actual gobierno está empeñado en asegurar a los desplazados una solución de fondo: proteger a la población civil de nuevas presiones de los actores armados y asegurar a los desplazados el retorno a sus lugares de origen. A tales objetivos se han volcado los mejores esfuerzos militares, policivos y asistenciales.

Al respecto, según el reciente informe de la Red de Solidaridad Social (abril 7 de 2004), un total de 11.588 familias desplazadas han retornado a sus hogares durante lo corrido de la administración del presidente Álvaro Uribe Vélez, gracias a las estrategias de desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto y de promoción y protección de los derechos humanos por parte de la Red de Solidaridad Social (RSS), enmarcadas en la política de Seguridad Democrática. Según el Informe de Gestión (agosto de 2002 a abril de 2004), 10.229 de esas familias regresaron a su tierra en retornos masivos y 1.359 de manera individual. Durante el segundo semestre de 2002 se produjo el retorno de 3.563 hogares y en 2003 un total de 7.700. Y en lo corrido de 2004, 325 familias han regresado a sus respectivas tierras.

Según el Informe de la Red de Solidaridad Social, tres programas que dicha agencia ejecuta en el oriente antioqueño han permitido la reincorporación de 2.287 personas desplazadas a redes económicas y sociales. Con el “Mejoramiento Integral de la Industria Panelera”, se benefician 945 personas en 14 municipios; con el programa “Coser”, se brinda apoyo a 342 desarraigados y con “Sembrando Futuro”, que genera empleo mediante sistemas de reforestación productiva, se benefician 1.000 personas.

Tales ejecutorias demuestran que en este campo de la cotidiana tragedia de la guerra, lo que se requiere no son nuevas leyes y figuras normativas sino decisiones políticas y administrativas firmes y eficaces. Normas tenemos y muchas en este campo. Necesitamos darles aplicación.

6. Conclusión

Por las anteriores razones, concluimos este estudio de ponencia con la siguiente proposición a la honorable Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes:

No dar primer debate al Proyecto de ley número 209 de 2004 Cámara, “por la cual se establecen las zonas neutrales autosostenibles para la población desplazada y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República”, en consecuencia proceder a su archivo.

Del señor Presidente y los honorables Representantes, con todo respeto y consideración.

William Vélez Mesa, Sandra Ceballos Arévalo, Myriam Alicia Paredes Aguirre, Representantes.

Bogotá, D. C., mayo 12 de 2004

⁴ La concepción de neutralidad fue recogida en el libro *Neutralidad y Vida*, compilación de varios ensayos sobre el tema, publicado por la Consejería Indígena de Antioquia y la Alcaldía de Mutatá, 1997.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 062 DE 2002 SENADO,
227 DE 2003 CAMARA**

por medio de la cual se modifica la Ley 534 del 11 de noviembre de 1999.

Doctor

LUIS ENRIQUE DUSSAN LOPEZ

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes.

Señor Presidente y demás miembros de la Comisión:

En cumplimiento con la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de esta comisión, nos permitimos rendir Ponencia para Primer Debate del Proyecto de ley número 062 de 2002 Senado, 227 de 2003 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 534 del 11 de noviembre de 1999.*

Antecedentes

El proyecto de ley materia del presente, fue presentado a consideración del honorable Senado de la República por el Senador Alvaro Araújo Castro, el 27 de agosto de 2002, sometido a reparto por la Secretaría General de esa corporación el 28 de agosto de 2002, remitiéndolo a la comisión Quinta para su respectivo estudio; en septiembre 5 del mismo año la mesa directiva de la Comisión, designa como Ponentes a los honorables Senadores Julio Alberto Manzur Abdala y Miguel Alfonso de la Espriella, quienes rindieron ponencia para primero y segundo debates dentro de los términos legales. Enviado a la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes el día 28 de abril de 2003, y remitido a la Comisión Quinta de esa Corporación el día 13 de mayo del mismo año.

Objeto del proyecto

El honorable Senador Alvaro Araújo Castro, presentó el proyecto de ley, buscando modificar la Ley 534 de 1999 por la cual se creó el Fondo de Fomento para el Desarrollo del Subsector Tabacalero y se dictan otras disposiciones.

El proyecto propone la eliminación del sector exportador como sujeto de Cuota de Fomento para la modernización y diversificación del subsector tabacalero, con el propósito de mejorar las condiciones del sector, haciendo el producto más competitivo en los mercados internacionales.

Propone además la reducción de los fines de la cuota a las áreas estrictamente relacionadas con el incremento de la productividad y de la comercialización; así como también disminuir el porcentaje de la contraprestación de la administración de la cuota de un 12% a un 8%.

Consideraciones de los ponentes

Una vez estudiado el expediente, y teniendo presente los debates adelantados en el H. Senado de la República, en los que participaron representantes de los miembros de la Cadena Productiva del subsector tabacalero y el Gobierno Nacional a través de los Ministerios de Comercio Exterior y Agricultura y Desarrollo Rural; además de las apreciaciones recibidas de manera directa de los representantes del Fondo, nos permitimos exponer las observaciones que consideramos de mayor relevancia.

1. Sustracción de los exportadores como sujetos de la cuota

La finalidad del artículo 1° del proyecto, es modificar el artículo 4° de la Ley 534 de 1999 que establece como sujetos de la Cuota de Fomento del Subsector Tabacalero a los productores y exportadores de la hoja de tabaco. Propone la eliminación de los exportadores como sujetos de esta cuota parafiscal y lo fundamentan en los siguientes argumentos:

- Competitividad del producto.

La Cuota de Fomento representa para los exportadores de tabaco costos adicionales de producción que los hace perder competitividad frente a países como Estados Unidos, Argentina y algunos países europeos, cuyas exportaciones son subsidiadas, siendo importante destacar que en la Unión Europea los cultivadores de tabaco reciben

subsidios que llegan a representar el 75% de sus ingresos y que anualmente representan dentro de esta Comunidad alrededor de 970 millones de Euros, según un informe de prensa de la Agencia Reuter de septiembre 23 de 2003.

La tendencia a nivel mundial, en cuanto a la internacionalización de productos es en cambio de gravar la exportación, devolver tasas y contribuciones que se han generado en el proceso productivo, con el fin de hacerles competitiva su actividad en el mercado internacional. Colombia no se puede apartar de esta realidad y al contrario debe buscar estrategias de inserción de la producción en los mercados extranjeros.

- Doble tributación.

Actualmente la cuota representa una contribución para los productores al momento de iniciar la comercialización y también para quienes exportan. En un sector tan deprimido como es el subsector tabacalero la tributación en cascada recarga los costos de producción, disminuye la competitividad del producto y afecta el incentivo que hay para exportar, por lo tanto no es conveniente que se grave las dos etapas.

Por su parte el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural estima estar de acuerdo en excluir a los exportadores de la hoja como sujetos pasivos de la Cuota de Fomento para evitar la doble tributación que existe actualmente sobre el mismo tabaco y para liberar de sobrecostos a las exportaciones.

Adicionalmente se modifica el porcentaje de la cuota en el sentido de lograr equidad en la producción y transformación de la hoja de tabaco a fin de incentivar la producción que genere la comercialización Nacional e Internacional del tabaco; por esto se hace necesario la modificación al artículo 5° de la Ley 534 de 1999, en el sentido de lograr una distribución de la cuota actual del 2% entre productores y transformadores, para que a cada uno le corresponda un porcentaje del 1% respectivamente.

Como consecuencia de ser eliminados como sujetos de la cuota los exportadores, no tendría sentido que continuaran siendo sujetos retenedores de la misma, por lo cual se modifica el artículo 6° de la Ley 534 de 1999.

Por encontrar justos estos fundamentos creemos conveniente la modificación propuesta.

2. Fines de la cuota

El artículo 2° del proyecto plantea la modificación del artículo 7° de la Ley 534 de 1999, excluyendo de esta la aplicación de recursos del Fondo Nacional del Tabaco a aspectos como sistemas de pequeña irrigación, reservorios de agua, acueductos rurales, mejoramiento de vivienda rural, reforestación y protección de microcuencas, basados en que no debe sustituirse actividades netamente estatales y planteando que los ingresos provenientes de la cuota se apliquen en la obtención de fines estrictamente relacionados con el incremento de la productividad y el desarrollo de la comercialización del sector tabacalero.

Al respecto, apreciamos que lo que busca la ley es unir al Fondo Nacional del Tabaco a la política sectorial (cadenas productivas y acuerdos de competitividad) a los Planes de Desarrollo Nacional, Departamental y Municipal. Es así como los fines de la cuota establecidos en la ley, recoge de manera exacta la Política del Estado dentro de un contexto de desarrollo social, sostenible y sustentable.

En este orden de ideas, la aplicación de recursos del Fondo Nacional del Tabaco para construir acueductos rurales que les permita a las comunidades beneficiadas beber un líquido potable, controlando con ello problemas endémicos de parásitos que minan la salud de los hijos de los tabacaleros, es fundamental. No se trata de quitarle las responsabilidades al Estado, pero para nadie es un secreto que en el país la inversión social cada vez es más escasa, y en la medida en que exista la posibilidad de cofinanciar proyectos que brinden calidad de vida a estas familias, debemos apoyarles y no por el contrario cerrar las puertas a una salida benéfica y viable.

Adicionalmente considera el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no estar de acuerdo con la modificación propuesta en el proyecto por considerarlo: "en el aspecto de adecuación de tierras y la reforestación

son servicios públicos y por lo tanto su dotación es un problema del Estado, no es cierto. Porque si bien el gobierno tiene instrumentos de apoyo a estas actividades como son el Incentivo a la Capitalización Rural, ICR, el Certificado de Incentivo Forestal, CIF, etc., estos existen por razones de equidad con los más débiles, y el acceso a los mismos exige como requisito *sine qua non* la existencia de esquemas de financiación solidaria y autogestión y cofinanciación, lo cual institucionaliza la confluencia de recursos estatales del nivel nacional y local, del sector privado y de los beneficiarios de los proyectos, máxime cuando los lineamientos de la política sectorial en este sentido establece que: **“El Estado dejará de adecuar tierras, las asociaciones de productores, los consorcios y las cadenas productivas serán los ejecutores”**.

“De otra parte, si la clasificación de las zonas tabacaleras del país en términos de NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas), es del orden del 70%, teniendo como uno de estos parámetros la carencia de agua potable y de una vivienda digna, no puede considerarse la aplicación de recursos del Fondo Nacional del Tabaco hacia la solución de estos aspectos como una suplantación de la acción del Estado. En lo atinente a la vivienda rural el Ministerio de agricultura y Desarrollo Rural, estipula que: **“Las cadenas productivas deben actuar en la vivienda de interés social rural, con énfasis en el mejoramiento y la vivienda nueva para aumentar la cobertura de los beneficiados”**, y establece que los fondos parafiscales (en este caso el del tabaco), deben integrarse a las cadenas y a la política sectorial. Como se dijo anteriormente el Estado aporta un subsidio a la vivienda de interés social rural del 70%, y el nivel de cofinanciación exigido para este tópico es del orden del 30% del valor total del proyecto”.

“Caso semejante se presenta con la aplicación de recursos a la reforestación y protección de cuencas y microcuencas en zonas tabacaleras. Los escasos recursos del CIF dirigidos a la reforestación protectora son insuficientes y no representan el 1% de las necesidades de reforestación que tiene el país, con el agravante que desde que se creó este incentivo a la fecha, no se ha canalizado un solo peso hacia este campo. Similar situación se observa a nivel de las políticas desarrolladas por el Ministerio de Ambiente y de las Corporaciones Regionales sobre estos tópicos.”

Por lo anterior, no compartimos la modificación propuesta, por lo cual se conserva el texto original de la Ley 534/99.

3. El artículo 3° del proyecto que modifica el artículo 8° y el párrafo de la Ley 534 de 1999, plantea la exclusión del nombre de la Federación Nacional de Productores de Tabaco como administradora y recaudadora de la cuota de fomento y reducción del 12% al 8% la contraprestación de la administración de la cuota

Parece un tanto discriminatoria la determinación de excluir a la Federación Nacional de Productores de Tabaco como la administradora y recaudadora de la Cuota de Fomento, por que si observamos en los demás fondos parafiscales la determinación del organismo administrador y recaudador de la cuota es taxativo. Podríamos citar a manera de ejemplo, la Cuota de Fomento Arrocerero, de Fomento Cerealista y de Fomento Cacaotero, en donde establece claramente la contratación de la administración y recaudo de la cuota con las respectivas federaciones: Fedearroz, Fenalce y Fedecacao; la Cuota de Fomento de Frijol Soya con Coagro, la Cuota de Fomento Panelero con Fedepanela, la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero con Fedegán, la Cuota de Fomento avícola con Fenavi, la Cuota de Fomento Agroindustrial de la Palma de Aceite con Fedepalma. Pues se estaría desconociendo la representatividad de los productores de tabaco del país, encarnada justamente en la Federación Nacional de Productores de tabaco, Fedetabaco.

En cuanto a la modificación del párrafo 8° de la Ley 534 de 1999, relacionado con la disminución de la cuota del 12% al 8% del recaudo, sugerimos que por las condiciones económicas y sociales de las poblaciones tabacaleras es razonable una reducción del 12% al 10% siendo una cifra viable con una gestión eficiente y eficaz del manejo de los recursos.

Teniendo en cuenta la importancia social del producto, como base de empleo en muchos municipios del país, es conveniente utilizar

eficientemente los recursos en planes y programas de inversión que contribuyan al mejoramiento del sector anteponiéndose a los gastos de funcionamiento y de esta forma la Federación de Tabacaleros contará con los medios económicos suficientes para la inversión, la aplicación, definición, ejecución, control y seguimiento de los programas y proyectos presentados y aprobados por el Comité Directivo del Fondo Nacional del Tabaco y así continuar prestando un servicio con eficiencia.

Es por esto, que sugerimos la modificación del párrafo del artículo 8°, sin desconocer a Fedetabaco como administradora del Fondo.

4. Plan de acciones

El artículo 4° adiciona el artículo 8A a la Ley 534 de 1999. Propone que el administrador de los recursos del fondo deberá elaborar un plan de acciones y ejecución anual que detallará los montos a ejecutar y los resultados esperados de estos. Este plan de acciones y ejecución deberá estar terminado antes del 1° de diciembre de cada año en el caso de inicio de período del presidente, gobernador o alcalde.

El administrador del fondo deberá presentar un plan de acciones cuatrienal a los respectivos gobiernos para que sea incluido el subsector tabacalero en los respectivos planes de desarrollo.

Al respecto considera el Ministerio de Agricultura que se debe mantener como fecha para realizar el plan de acciones y ejecución anual el 1° de octubre, como lo establece el artículo 11 de la Ley 534 de 1999.

Adicionalmente consideramos que si el presupuesto que se presenta para aprobarlo en la última reunión del año del comité que generalmente se desarrolla entre el 20 y el 30 de diciembre, debe tener previo aval del Ministerio; la fecha planteada en la modificación ocasionaría gran trauma, por el corto tiempo para que el Ministerio realice los estudios necesarios y las sugerencias que considere pertinentes para que Fedetabaco realice los ajustes indicados. Es decir contar con tiempo suficiente para el análisis por parte del Ministerio, de los Miembros del Comité a realizarse frente al plan, es muchísimo más conveniente que enfrentarlos a improvisaciones que traerían consigo graves problemas.

En tal sentido, sugerimos no adicionar a la Ley 534 de 1999, el artículo propuesto.

5. El artículo 5° modifica el artículo 9° de la Ley 534 de 1999; aquí recompono la conformación del Comité Directivo del Fondo Nacional del Tabaco, excluyendo de la participación en este, a las asociaciones regionales de productores de tabaco afiliadas a Fedetabaco, e involucrando en su lugar a asociaciones de tabacaleros de carácter nacional.

Consideramos que excluir del Comité Directivo, la representación de las asociaciones regionales de productores de tabaco afiliadas a Fedetabaco, es desconocer el esfuerzo organizativo de más de cinco años de trabajo de las bases tabacaleras. Esta apreciación es compartida con el Ministerio de Agricultura, quien agrega que: “en un sector caracterizado por su atomización y desorganización, dando la sensación de preexistencia de un deseo vehemente por desarticular una estructura social democráticamente construida, configura una actitud discriminatoria contra la base organizativa sobre la que se sustenta la Federación Nacional de Productores de Tabaco de Colombia.”

“Al involucrar a organizaciones de índole nacional, está obstaculizando el acaecer y el suceder del máximo organismo del Fondo Nacional del Tabaco, por cuanto se genera un alto grado de dificultad en la conformación e integración del Comité Directivo del Fondo, presentándose un colapso por ausencia de materia para la conformación del quórum deliberatorio, con lo cual el funcionamiento óptimo que el comité ha tenido hasta la fecha decaería, lo que tendría efectos perniciosos sobre las evaluaciones de desempeño que periódicamente se le hacen tanto por parte del Ministerio de Agricultura como por la Contraloría General de la Nación. Así mismo, se está induciendo una segregación y escisión de las comunidades tabacaleras del país resquebrajando la representatividad e interlocución que tiene Fedetabaco a nivel del Estado y la empresa privada, es decir de la Cadena Productiva del Tabaco en su conjunto.”

“Al Ministerio de Agricultura le interesa que todos los tabacaleros del país participen democráticamente en el desarrollo del sector primario,

por lo tanto se debería buscar es su afiliación a la Federación, con la finalidad de fortalecerla y no de debilitarla.”

6. Funciones del Comité Directivo

El artículo 6° del proyecto pretende modificar el artículo 10 de la Ley 534 de 1999. Vistas las razones por las cuales no se debe excluir a Fedetabaco como administradora y recaudadora de la cuota y del Comité Directivo la representación de las Asociaciones Regionales de Productores de Tabaco afiliadas a Fedetabaco, no debe efectuarse modificación alguna al artículo 10 de la Ley 534 de 1999.

7. El artículo 7° del proyecto, propone una modificación al artículo 11 de la Ley 534 de 1999, la cual no consideramos necesaria por tratarse de una modificación de forma, que no altera el significado del texto original.

8. El artículo 8° del Proyecto, que modifica el artículo 13 de la Ley 534, nos parece que se trata de una modificación genérica y nada determinante respecto de sus objetivos, una modificación que en concepto del Ministerio de Agricultura y compartido por nosotros, es meramente formal y no lleva un cambio estructural que implique cambios de fondo que marquen diferencias sustanciales en su provenientes de la cuota recaudada.

9. El artículo 9° del Proyecto, que modifica el artículo 17 de la Ley 534 de 1999, propone una modificación más de forma que de fondo, el sentido del artículo se mantiene, por lo tanto consideramos que no se hace necesaria esta modificación.

Proposición

Con base en lo aquí expuesto, solicitamos a los miembros de la Comisión Quinta de la honorable Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 062 de 2002 Senado, 227 de 2003 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 534 del 11 de noviembre de 1999*, con el pliego de modificaciones que se adjunta.

Alirio Villamizar Afanador, Luis Enrique Dussán López, Representantes a la Cámara.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

El artículo 1° del Proyecto de ley número 062 de 2002 Senado, 227 de 2003 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 534 del 11 de noviembre de 1999, quedará así:

Artículo 1°. Modificase el artículo 4° de la Ley 534 de 1999, el cual quedará así:

“Artículo 4°. De los Sujetos de la Cuota. Toda persona natural o jurídica que cultive o transforme en el mercado nacional la hoja de tabaco, es sujeta de la Cuota de Fomento para la Modernización y Diversificación del Subsector Tabacalero.”

Adiciónese un artículo 2° al Proyecto de ley número 062 de 2002 Senado, 227 de 2003 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 534 del 11 de noviembre de 1999, quedará así:

Artículo 2°. Modificase el artículo 5° de la Ley 534 de 1999, el cual quedará así:

“Artículo 5°. Porcentaje de la Cuota. De la Cuota de Fomento para la Modernización y Diversificación del Subsector Tabacalero será del 2%, distribuidos así: 1% para los cultivadores y 1% para los transformadores del precio de cada kilogramo de tabaco en hoja de producción nacional.”

Adiciónese un artículo 3° al Proyecto de ley número 062 de 2002 Senado, 227 de 2003 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 534 del 11 de noviembre de 1999, quedará así:

Artículo 3°. Modificase el artículo 6 de la Ley 534 de 1999, el cual quedará así:

“Artículo 6°. De la retención y pago de la cuota. Son retenedores de la Cuota de Fomento para la Modernización y Diversificación del Subsector Tabacalero, las compañías procesadoras de la hoja de tabaco y los comerciantes particulares compradores de la hoja de tabaco.”

El artículo 2° del Proyecto de ley número 062 de 2002 Senado, 227 de 2003 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 534 del 11 de*

noviembre de 1999, se excluye, por lo tanto el artículo 7° de la Ley 534 de 1999, no sufrirá modificación alguna.

El artículo 3° del Proyecto de ley número 062 de 2002 Senado, 227 de 2003 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 534 del 11 de noviembre de 1999, quedará así:

Artículo 4°, el artículo 8° de la Ley 534 de 1999, no sufrirá modificación alguna, se conserva el texto original de la ley; excepto el párrafo del mismo, el cual quedará así:

Parágrafo. El contrato de administración tendrá una duración de cinco (5) años prorrogables y él dispondrá lo relativo al manejo de los recursos, la definición y ejecución de programas y proyectos, las facultades y prohibiciones de la entidad administradora y demás requisitos y condiciones que se requieran para el cumplimiento de los objetivos legales, así como la contraprestación de la administración de la cuota cuyo valor será del diez por ciento (10%) del recaudo. La contrarestación de la cuota se causará mensualmente.”

El artículo 4° del Proyecto de ley número 062 de 2002 Senado, 227 de 2003 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 534 del 11 de noviembre de 1999, se excluye, por lo tanto no se adiciona el artículo 8A a la Ley 534 de 1999.

El artículo 5° del Proyecto de ley número 062 de 2002 Senado, 227 de 2003 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 534 del 11 de noviembre de 1999, se excluye, por lo tanto el artículo 9° de la Ley 534 de 1999, no sufrirá modificación alguna.

El artículo 6° del Proyecto de ley número 062 de 2002 Senado, 227 de 2003 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 534 del 11 de noviembre de 1999, se excluye, por lo tanto el artículo 10 de la Ley 534 de 1999, no sufrirá modificación alguna.

El artículo 7° del Proyecto de ley número 062 de 2002 Senado, 227 de 2003 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 534 del 11 de noviembre de 1999, se excluye, por lo tanto el artículo 11 de la Ley 534 de 1999, no sufrirá modificación alguna.

El artículo 8° del Proyecto de ley número 062 de 2002 Senado, 227 de 2003 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 534 del 11 de noviembre de 1999, se excluye, por lo tanto el artículo 13 de la Ley 534 de 1999, no sufrirá modificación alguna.

El artículo 9° del Proyecto de ley número 062 de 2002 Senado, 227 de 2003 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 534 del 11 de noviembre de 1999, se excluye, por lo tanto el artículo 17 de la Ley 534 de 1999, no sufrirá modificación alguna.

TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 062 DE 2002 SENADO, 227 DE 2003 CAMARA, PROPUESTO PARA SER CONSIDERADO EN PRIMER DEBATE

por medio de la cual se modifica la Ley 534 del 11 de noviembre de 1999.

El Congreso de Colombia

DEDRETA:

Artículo 1°. Modificase el artículo 4° de la Ley 534 de 1999, el cual quedará así:

Artículo 4°. *De los sujetos de la cuota.* Toda persona natural o jurídica que cultive o transforme la hoja de tabaco en el mercado nacional, es sujeto de la cuota de Fomento para la Modernización y Diversificación del Subsector Tabacalero.

Artículo 2°. Modificase el artículo 5° de la Ley 534 de 1999, el cual quedará así:

Artículo 5°. *Porcentaje de la Cuota.* De la Cuota de Fomento para la Modernización y Diversificación del Subsector tabacalero será del 2%, distribuidos así: 1% para los cultivadores y 1% para los transformadores del precio de cada kilogramo de tabaco en hoja de producción nacional.

Artículo 3°. Modificase el artículo 6° de la Ley 534 de 1999, el cual quedará así:

Artículo 6°. *De la retención y pago de la cuota.* Son retenedores de la Cuota de Fomento para la Modernización y Diversificación del

Subsector Tabacalero, las compañías procesadoras de la hoja de tabaco y los comerciantes particulares compradores de la hoja de tabaco.

Artículo 4°. El artículo 8° de la Ley 534 de 1999, no sufrirá modificación alguna, se conserva el texto original de la ley; excepto el párrafo del mismo, el cual quedará así:

Parágrafo. El contrato de administración tendrá una duración de cinco (5) años prorrogables y él dispondrá lo relativo al manejo de los recursos, la definición y ejecución de programas y proyectos, las facultades y prohibiciones de la entidad administradora y demás requisitos y condiciones que se requieran para el cumplimiento de los objetivos legales, así como la contraprestación de la administración de la cuota cuyo valor será del diez por ciento (10%) del recaudo. La contraprestación de la cuota se causará mensualmente.”

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

Alirio Villamizar Afanador, Luis Enrique Dussán López,
Representantes a la Cámara.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 053 DE 2003 CAMARA

Doctor

LUIS ENRIQUE DUSSAN LOPEZ

Presidente

Comisión Quinta

Cámara de Representantes

Ciudad.

EXPOSICION DE MOTIVOS

En cumplimiento de la designación efectuada por la Presidencia de la Comisión para rendir la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley 053 de 2003 Cámara, referente a la modificación del artículo 13 de la Ley 178 de diciembre 30 de 1959, me permito rendir ponencia.

Es importante anotar que Cedelca S. A. ESP, desde el año 1959 obtuvo una fuente de financiación de proyectos de infraestructura destinados específicamente a la interconexión de las pequeñas centrales hidroeléctricas de su propiedad mediante la Ley 178 del 30 de diciembre de 1959, lo cual quedó estipulado en el artículo 1°, donde se expresa:

“Establécese un impuesto nacional sobre las propiedades inmuebles en el departamento del Cauca, equivalente al dos por mil anual, sobre el monto de los avalúos catastrales”.

La Ley 178 de 1959 es un bono de capitalización social en donde el usuario es el que aporta mediante el impuesto predial municipal.

Con fundamento en la Sentencia C-545 de 1993, la Corte Constitucional, declaró en todas sus partes exequible la mencionada ley. Esta Ley se encuentra en vigencia en todas sus partes, debido a que la misma no ha sido objeto de derogaciones, modificaciones o suspensiones tácitas o expresas desde que entró en vigencia hasta la fecha.

En el momento en que se expidió la Ley 178 de 1959, Centrales Eléctricas del Cauca Cedelca S. A. ESP, tenía un plan de interconexión de las Centrales en Sajandí, Mayo, Ovejas, Asnazú, Mondomo y Silvia, los cuales debían ser incorporados a un solo sistema eléctrico que partiendo de Mercaderes en el sur del departamento del Cauca, terminara en Miranda, población del norte periférico; línea de transmisión que permite la interconexión de futuras centrales para la electrificación de los municipios de Mercaderes, Bolívar, Almaguer, San Sebastián, La vega, El Bordo, Rosas, Timbío, El Tambo, La Sierra, Cajibío, Totoró, Jambaló, Morales y Piendamó, incluyendo importantes poblaciones cabeceras de corregimientos de estos municipios situados o dispersos en el sur, centro, oriente y norte del Cauca.

A la fecha no se ha culminado el plan de interconexión mencionado en la citada ley; en actos terroristas se han destruido nuevas plantas como la Central Hidroeléctrica Florida II, construida en 1975, ubicada en Popayán, generadora de más de 25 MW que constituía la planta insignia de este departamento. Se necesita reconstruir esta planta con urgencia, así como fue posible afrontar los costos demandados por la

recuperación de la subestación El Zaque, ante el atentado subversivo que la dejó fuera del sistema y sin servicio a toda la zona sur del departamento del Cauca en el primer semestre de 2002.

A pesar de que la planta generadora está asegurada contra terrorismo, las pólizas cubren solamente el 50% de los daños, por consiguiente estos altos costos los ha asumido la empresa.

Centrales Eléctricas del Cauca, Cedelca S. A. ESP, ha venido realizando grandes esfuerzos en procura de obtener una recuperación económica que le permita consolidar su viabilidad futura en la prestación del servicio público de energía en el departamento del Cauca.

En consecuencia, la ampliación del objeto de la mencionada ley, que es el propósito central de este proyecto de ley, le permitiría a Cedelca S. A. ESP, además de utilizar los recursos de dicho impuesto para la culminación de los señalados proyectos, el restablecimiento de infraestructura destruida por actos terroristas con sus respectivas líneas de conexión, y el mantenimiento, rehabilitación y conservación de la infraestructura eléctrica, ya que a la fecha existen plantas como la Central Hidroeléctrica Florida II, que no estaban comprendidas en la mencionada ley.

Cabe destacar que la modificación propuesta en este proyecto de ley no genera nuevas cargas impositivas. El impuesto consagrado en el artículo 13 de la Ley 178 de 1959 está vigente, y los ingresos anuales obtenidos por concepto de este mismo son de aproximadamente mil ochocientos millones de pesos (\$1.800.000.000); simplemente se amplía la finalidad en que se puede invertir el recaudo de dicho impuesto, que repetimos no sufre variación ninguna.

Ante la grave crisis económica por la que atraviesa el país, de la cual no es ajena el grupo de empresas comercializadoras que hacen parte del sistema energético colombiano, el actual Gobierno ha recurrido a propuestas innovadoras para la financiación de las empresas en crisis. Consecuente con esa política, es de vital importancia la ampliación de esta ley, estableciendo el carácter permanente al impuesto objeto de la misma para mantener la continuidad del servicio de energía, además de cumplir con la interconexión de todas las regiones del Cauca.

Por lo anterior, solicitamos a ustedes honorables Congresistas se sirvan aprobar en segundo debate el Proyecto de ley 053 de 2003 Cámara, que además de hacer justicia con el sector mencionado sirve como apoyo para un mejor funcionamiento de la empresa.

De los honorable Congresistas,

Luis Fernando Duque García, Coordinador Ponente; Edgar Eulises Torres Murillo, Luis Enrique Dussán López, Jorge Carmelo Pérez Alvarado, Ponentes.

PROYECTO DE LEY NUMERO 053 CAMARA DE 2003
por la cual modifica el artículo 13 de la Ley 178 de diciembre 30 de 1959.

El congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 13 de la Ley 178 de 1959, cuyo texto quedará así:

“**Artículo 13.** La totalidad de los recursos recaudados y entregados por los Tesoreros Municipales a Centrales Eléctricas del Cauca, Cedelca S. A. ESP, producto del impuesto previsto en la Ley 178 de 1959, tendrán destinación específica, para lo cual serán invertidos por la Electrificadora en la ejecución de obras para el departamento del Cauca en plantas y equipos de generación, con sus respectivas líneas de conexión, así como en el conjunto de líneas y subestaciones con sus equipos asociados, que componen las redes de distribución y de interconexión, como también en las obras eléctricas y civiles que hagan parte de los planes de expansión que vaya aprobando la empresa, así como en el mantenimiento, conservación, rehabilitación y recuperación de plantas, subestaciones, redes, etc., y los equipos asociados a estas, como en la modernización tecnológica de todo su sistema técnico operativo. Todas estas obras deben cumplir con los principios y disposiciones establecidas en las Leyes 142 y 143 de 1994, así como en las normas que las modifiquen y reglamenten.”

Artículo 2°. *Vigencia.* Esta ley entra a regir a partir de su promulgación y deroga todas aquellas normas que le sean contrarias.

Luis Fernando Duque García, Coordinador Ponente; Edgar Eulises Torres Murillo, Luis Enrique Dussán López, Jorge Carmelo Pérez Alvarado, Ponentes.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 060 DE 2003

por medio de la cual se aprueba el día 14 de febrero de todos los años venideros, a partir del año calendario 2005, como el Día de las Trabajadoras y los Trabajadores dedicados a la Floricultura o Cultivo de Flores en Colombia.

Doctor

PEDRO JIMENEZ SALAZAR

Presidente Comisión Séptima

Honorable Cámara de Representantes

Respetado Doctor:

Atendiendo la honrosa designación que me hiciera la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, rindo ponencia para Segundo Debate del Proyecto de ley número 060 de 2003, *por medio de la cual se aprueba el día 14 de febrero de todos los años a partir del año 2005 como el Día de las Trabajadoras y los Trabajadores dedicados a la Floricultura o Cultivo de Flores en Colombia*, de autoría del honorable Representante a la Cámara Wilson Alfonso Borja Díaz, en los siguientes términos:

Presentación

Dentro del contexto mundial de internacionalización de la economía y la globalización, y del alto índice de la deuda externa, los países latinoamericanos, entre ellos Colombia, han optado por desarrollar estrategias de diversificación de exportaciones, con el objeto de captar divisas en el mercado mundial, para poder cubrir el creciente déficit fiscal, morigerar la inestabilidad macroeconómica y poder amortizar capital y pagar el servicio de la deuda externa al Fondo Monetario Internacional y/o al Banco Mundial.

Es en este sentido que Colombia ha venido desarrollando una industria de producción, comercialización, distribución, cambio y consumo de cultivo de flores cortadas generadas en invernadero.

Argumentos históricos

La producción de flores en Colombia data del siglo XIX, aún cuando en este momento se producían flores a cielo abierto, sin la aplicación de ninguna clase de tecnología y solamente con fines estrictamente ornamentales o artesanales. Es en el siglo XX cuando se establecen algunos hortelanos europeos, que cultivaron jardines, montaron talleres y mostradores comerciales para que los transeúntes admiraran los arreglos florales. De tal forma y sin proponérselo, surgieron las llamadas floristerías, a la par con lo anterior, surgieron los llamados “Clubes de jardinerías”, entre ellos el Club de Jardinería de Bogotá, fundado en 1930 por doña Lorencita Villegas de Santos.

Más adelante, rondando 1964 un economista llamado Edgar Wells Castillo, norteamericano de ascendencia colombiana, fundó la primera empresa de flores llamada “Flores Colombianas Ltda.”, produciendo claveles y crisantemos con destino a la exportación. Más adelante el señor Miguel de Germán Ribbón fundó la empresa de flores “La Conchita”. En 1969 y con el objeto de exportar clavel, se fundó la empresa “Flor América S.A.”.

Argumentos estéticos

No se trata solamente de una industria agrícola más es también; la actividad de empresas que se desea que sean prósperas y transmitan esa prosperidad, no solamente a quienes diariamente labran su riqueza, sino a todo el conjunto de la sociedad colombiana.

Las flores no solamente nos brindan a través de los sentidos una sensación de naturaleza, de belleza y colorido paisajístico, sino que además de henchir los corazones de sentimientos, se constituyen en un contacto, en un lenguaje, en una comunicación y en un convencionalismo

que une a los seres humanos dentro de una sensación de carácter estético, desarrollando la libido de las personas, desarrollando vida y energía como símbolos de aprecio y respeto por la naturaleza y el medio ambiente.

Con la belleza de las flores, no solamente desarrollamos lo hermoso de la naturaleza visual, sino que además disfrutamos olfativamente de su aroma, y en la actualidad no solamente podemos hablar de una industria de la floristería, sino que además, la ciencia médica ha desarrollado tratamientos de aromaterapia a través de esencias florales estimulando los nervios olfativos como impulsos electromagnéticos, que pasan a la zona límbica del cerebro, encargada de gobernar las emociones, el amor, la compasión, la bondad, el temor, la ira, la ansiedad, la tristeza y hasta la depresión, de tal forma que la aromaterapia es una manera de curar el dolor.

Se sabe también, que la floricultura ha tenido gran desarrollo en otros países en la industria de los perfumes y de componentes naturales para la industria de los cosméticos; es decir, no solamente las flores en forma natural y a cielo abierto nos brindan un paisaje o un panorama agradable de disfrutar en la naturaleza, sino que además contribuyen en la estética como materia prima de varias industrias en desarrollo.

Argumentos científicos

La industria de la floricultura ha incursionado en la investigación biotecnológica, produciendo cambios en los conceptos de belleza y calidad, asociados a la artificialidad en la búsqueda de las flores perfectas que incluye un tallo más grueso, más recto, con mayor durabilidad en el tiempo y resistencia a diferentes condiciones climáticas de uso o de transporte.

La calidad que implica perfección y una belleza controlada dentro de parámetros lógicos y naturales ha servido para que varias entidades generen innovaciones tecnológicas y biotecnológicas en el cultivo de flores cortadas y se desarrolle investigación de semillas y modificaciones genéticas de las mismas, así como investigación y estudio en el desarrollo de los esquejes o plántulas.

Es indudable que la ingeniería genética, desarrollada en las flores cortadas por compañías biotecnológicas en un futuro no muy lejano, servirá para desarrollar las experiencias e investigaciones en otros campos de la agricultura, lógicamente con aplicaciones de ética y bioética que permitan actuar dentro de la legalidad de los códigos colombianos.

La biotecnología podrá generar cambios en los colores y aportar en la biodiversidad, más aún cuando en los últimos años las investigaciones del mapa genético abren un maravilloso y amplio panorama para la ciencia y la tecnología al servicio del hombre, que nos permita por desarrollo genético, acceder a tecnologías y cultivos limpios en que no exista la necesidad extrema de la utilización de fungicidas, pesticidas, plaguicidas, herbicidas, abonos y fertilizantes químicos inorgánicos que transformen negativamente la biodiversidad y atenten contra un desarrollo sostenible del ecosistema.

Argumentos económicos

La promoción en el exterior del consumo de flores frescas cortadas se ha convertido en una prioridad para Colombia; a pesar de la competencia, las flores colombianas ocupan un lugar destacado dentro de las preferencias de los exigentes consumidores internacionales, por sus características de alta calidad, colorido, belleza, tamaño y variedad.

Colombia ocupa el segundo lugar como exportador mundial de flores, después de Holanda y el primer exportador latinoamericano seguido por Ecuador y México. Colombia es el más importante exportador de flores para los Estados Unidos, no solamente en aspectos cualitativos sino cuantitativos. El 95% de la producción nacional es vendido en el exterior.

La distribución nacional de la producción, por áreas de cultivo, nos indican según el ICA que el 88.5% del área total con flores se encuentra en la Sabana de Bogotá, incluidos los municipios de Madrid, Funza, Subachoque, Facatativá, Tocancipá, Zipaquirá, Gachancipá, Sibate, Tenjo, Sopó y La Calera; un 6.7% es producido por el oriente antioqueño y el 4.8% restante es producido en los demás departamentos del país.

Las hectáreas cultivadas en la sabana de Bogotá alcanzan, según la CAR, las 9.125 en las cuales están distribuidas 783 fincas con 770 empresas.

Los otros departamentos productores son: Boyacá, Valle, Tolima, Cauca, Quindío, Risaralda, Caldas, Antioquia y Norte de Santander.

Los principales destinos de las exportaciones de flores en el país son el 78% hacia los Estados Unidos, el 12% hacia la Unión Europea, el 2% a Canadá y el 8% a otros lugares del mundo, las variedades exportables son fundamentalmente claveles, rosas y crisantemos, pompones y astromelias, entre otras.

El sector, según Asocolflores, contribuye con la economía nacional en la generación de 75.000 empleos directos y 50.000 empleos indirectos, es decir, que en total se generan de 125.000 a 130.000 empleos proveyendo de ingresos a 520.000 personas, incluidos trabajadores y familiares.

La floricultura es un renglón que pertenece al sector primario de la economía nacional, como una actividad eminentemente agrícola y que ocupa el primer lugar en la generación de divisas dentro de las exportaciones no tradicionales. Para 1997 las flores representaron el 4.7% del total de las exportaciones y el 0.4% del producto interno bruto. Para 1998 las flores representaron el 10% de las exportaciones no tradicionales, dándose un crecimiento anual del 1.1% en las exportaciones, para 1997 la exportación de flores representó US\$545.000.000, las exportaciones no tradicionales alcanzaron la suma de US\$5.449.000.000 y el total de las exportaciones fue de US\$11.648.000.000. Para el año 2002, el total de las exportaciones de flores ascendió a US\$676.000.000.

En América Latina, del total de hectáreas cultivables bajo invernadero, Colombia ocupa el 49% del área, Ecuador el 34%, México el 11%, Chile el 3%, Perú el 2% y Bolivia el 1%. Colombia cultiva flores desde 1965, es decir, hace 37 años, México hace 27 años, Chile hace 24 años, Bolivia y Costa Rica hace 22 años, Perú hace 20 años y Ecuador desde hace 19 años.

La producción de corte agroindustrial bajo invernadero implica un modelo tecnológico distinto al de cielo abierto con mayores niveles de inversión, diferencias en el proceso productivo mismo, uso intensivo de mano de obra, evidente segmentación del mercado laboral por la demanda de personal técnico profesional y de operarios de baja calificación, se desarrolla en áreas mayores a 3 hectáreas, con inversión biotecnológica y cierta dependencia del mercado internacional.

En cuanto a la ocupación de mano de obra directa, Colombia utiliza un promedio de 15 trabajadores por hectárea, Ecuador 12, México, Bolivia y Chile 8, Perú 11; lo que implica un promedio total para Latinoamérica de 13 trabajadores por hectárea. En cuanto a la ocupación de mano de obra femenina en Latinoamérica, el sector floricultor en Bolivia es del 75%, en Colombia del 70%, en Perú del 50% y en Ecuador del 45%, en general en promedio en Latinoamérica, la participación de mano de obra femenina es del 60%. Y claro, se les prefiere por la delicadeza en el tratamiento del producto, igual por su cuidado y responsabilidad con que asumen las tareas, es como si la misma naturaleza de las flores escogiera la mano de obra indicada, la mujer en este caso presenta altos niveles de idoneidad, generando no solamente alta productividad, sino que también gran rentabilidad e ingresos para las empresas, para el sector y para el Estado a través de la tributación, además de estar generando un aporte importante en la imagen corporativa del país en el exterior y de contribuir preactiva y sinérgicamente en los índices de la balanza comercial, en la captación de divisas para el país y en la acumulación de reservas internacionales.

Colombia exportaba en la década pasada un promedio del 80.26% de su producción de flores a Norteamérica, 14.21% a la Unión Europea, el 2.98% al resto de Europa y el 2.55% a otros países.

El 49% de la exportación de flores a Europa, tenía en la década pasada como destino el Reino Unido, el 17% Alemania y como paradoja el 14% eran dirigidas a Holanda, primer exportador mundial de flores, a España el 8% y en otros porcentajes no menos importantes a Francia 5%, Italia 4%, Irlanda del Sur 2%, Grecia y Dinamarca el 1%.

Evolución del destino de las exportaciones de flores, 1992 – 2000 (Participación sobre el valor total exportado)

Año	Norteamérica	Unión Europea	Resto Europa	Otros
1992	78.7%	16.4%	3.0%	1.8%
1993	79.4%	15.5%	2.5%	2.5%
1994	80.3%	14.2%	3.0%	2.5%
1995	80.3%	16.2%	0.4%	3.0%
1996	80.4%	14.1%	0.7%	5.0%
1997	80.4%	14.0%	0.4%	5.2%
1998	81.1%	12.4%	0.03%	6.2%
1999	83.2%	11.4%	0.2%	5.2%
2000	84.1%	9.8%	0.2%	5.8%

En general, este renglón de la economía ha venido creciendo vertiginosamente, contribuyendo con la exportación de productos suntuarios, con un gran componente exótico y de valores agregados, en el proceso y permitiendo que la perspectiva del sector, por las condiciones geográficas, climáticas y estratégicas para ser un sector de crecimiento en los próximos 30 años, pasando posiblemente por sus ventajas comparativas a ser uno de los componentes más importantes de nuestras exportaciones.

Argumento social

Buscando un mejor futuro, las familias de bajos ingresos en nuestro país han encontrado en la floricultura una tabla de salvación temporal o definitiva, al problema del desempleo y la miseria que por razones estructurales y elementos coyunturales agobian a nuestra patria, pero según una entidad especializada en el sector, según encuesta realizada, el 94% de las mujeres vinculadas a este renglón de la economía tiene 3 hijos en promedio, el 52% cursó la primaria, el 32% no culminó el bachillerato, el 70% de ellas vive en unión libre o matrimonio, pero sólo en el 52% de los casos su compañero también aporta al sostenimiento del hogar, debido al desempleo, es decir, que en este caso la mujer se ha convertido en cabeza de familia por efecto de las circunstancias, de estas familias, el 65% vive en precarios arrendamientos, el 67% pertenece a los estratos 1 y 2.

Con este panorama, **si San Valentín viviera, su corazón se partiera**, pues no hay que desconocer que a pesar de que algunas empresas han visto en la adopción de *Códigos de Conducta* una oportunidad importante de aumentar su mercadeo, mejorando las condiciones de trabajo y de ingresos y prestaciones y acceso a la seguridad social de los trabajadores, además tratando de mejorar en la capacitación para establecer modelos de conducta en cuanto a seguridad industrial y salud ocupacional, este todavía es un sector donde se hacen vigentes los esfuerzos por minimizar los impactos ecológicos, por el manejo de los insumos fundamentales en el proceso productivo.

Pero claro, la adopción de **Códigos de Conducta** con control y monitoreo, tanto interno como externo, adoptados en forma voluntaria, no solamente permiten elevar el nivel de un trabajo y de una vida digna de quienes contribuyen con su trabajo en la generación de riqueza social, sino que además potencializa los mercados internacionales, no solamente por la implementación paulatina de los cultivos limpios, sin efectos en la salud, y con bajo impacto social negativo, de tal forma que el producto aparte de ser suntuario, quede protegido contra posibles boicot de asociaciones de consumidores tanto en Europa, como en los Estados Unidos de Norte América.

En nuestro país se ha venido tomando conciencia y se han gestado Códigos de Conducta autorregulados propuestos desde la industria de las flores misma. Es el caso del programa empresarial de autorregulación "**Florverde**" que ha significado un comienzo y un esfuerzo importante de hacer de los **Códigos de Conducta**, un modelo para la producción con calidad, certificando todo el proceso, incluido el manejo ambiental y la dignificación del trabajo humano, hasta lograr no solamente la excelencia en el producto, sino todos aquellos factores y actores que lo integran.

La adopción del Día Nacional de las Trabajadoras y los Trabajadores de la Floricultura, permitirá en un futuro no muy lejano un apoyo de las entidades e instituciones del Estado para promover los niveles de excelencia en la producción, que se necesitan, para hacer competitivos nuestros productos en el exterior, reactivar nuestra economía, generar empleo en condiciones dignas y justas para beneficio de todo el pueblo colombiano.

Argumento político

Corresponde al Congreso de la República de Colombia, desde el ángulo de análisis de la Constitución Política, "... fortalecer la unidad de la nación, asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz dentro de un marco jurídico, democrático y participativo, que garantice un orden político, económico y social justo...".

Dentro de estos fines y propósitos, la propuesta presentada a esta honorable corporación busca establecer lazos de unidad y de fortalecimiento del tejido social nacional y contribuir en el desarrollo de las fuerzas productivas del país para mejorar la estabilidad macroeconómica, reducir el déficit fiscal, vía tributos producto de la explotación de productos no tradicionales y mejorar las relaciones de intercambio para que contribuyamos como nación al mejoramiento de la calidad humana y la socialización de una vida digna.

Argumento jurídico

El proyecto de ley presentado al Congreso de la República para el estudio, análisis, discusión y aprobación de los honorables Representantes y Senadores, desarrolla principios y derechos fundamentales contenidos en nuestra Constitución Nacional tales como los artículos: 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 7°, 8°, 13, 16, 20, 23, 25, 26.

Texto del proyecto

El proyecto original constaba de cinco artículos, de los cuales en el primer debate se negó el número cuatro, por lo cual la nueva configuración del proyecto queda de la siguiente forma, habiendo excluido el artículo negado:

El artículo primero señala el día 14 de febrero de todos los años a partir del 2005, como el Día Nacional de las Trabajadoras y los Trabajadores de las Flores o Cultivo de Flores en Colombia, con lo cual se le hace un homenaje merecido a esta dedicada labor.

El artículo segundo señala que debe promoverse por todas las autoridades la celebración arriba señalada.

El artículo tercero habla de la necesidad de que los Ministerios de Comercio Exterior, Desarrollo y Turismo, de la Protección Social, de Vivienda y Medio Ambiente, y de Agricultura, dentro de los objetivos y propósitos de sus respectivas carteras, tengan en cuenta la importancia de esta celebración.

El artículo cuarto señala la vigencia de la ley a aprobarse.

Proposición

Por lo anterior solicitamos a la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes, darle segundo debate al Proyecto de ley número 060 de 2003, por medio de la cual se aprueba el día 14 de febrero de todos los años venideros, a partir del año calendario 2005, como el Día de las Trabajadoras y los Trabajadores dedicados a la Floricultura o Cultivo de Flores en Colombia.

Venus Albeiro Silva,

honorable Representante a la Cámara por Bogotá,
Partido Comunitario Opción Siete, PCOS, Ponente.

COMISION SEPTIMA

CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SUSTANCIACION

Bogotá, 6 de mayo de 2004, en sesión ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes celebrada el día 2 de diciembre de 2003 se dio lectura al informe de la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 060 de 2003 Cámara, por medio de la cual se aprueba el día 14 de febrero de todos los años venideros, a partir del año calendario 2004, como el Día de las Trabajadoras y los Trabajadores dedicados a la

Floricultura o Cultivo de Flores en Colombia. Autor: honorable Representante Wilson Alfonso Borja Díaz y ponente para primer debate honorable Representante Venus Albeiro Silva Gómez. El señor Ponente solicitó a la Comisión se aplazara la discusión de la Ponencia para hacerle un análisis y estudio más profundo al Proyecto. Se sometió a consideración y por unanimidad de los Miembros de la Comisión se aprobó su aplazamiento.

La relación completa de la sesión consta en el Acta número 11 de la sesión del día 2 de diciembre de 2003. Primer Período, Legislatura 2003-2004.

En la sesión del día 9 de diciembre de 2003 nuevamente se reabrió la discusión de la ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 060 de 2003 Cámara con su articulado, se presentaron proposiciones supresivas y modificativas, se sometieron a consideración por los miembros de la Comisión estas fueron aprobadas por unanimidad.

La relación completa de la sesión consta en el Acta número 12 de la sesión del día 9 de diciembre de 2003. Primer Período, Legislatura 2003-2004.

El proyecto para el texto definitivo quedará con cuatro (4) artículos aprobados por unanimidad con quórum decisorio de la Comisión, por lo tanto se aprobó dicho articulado.

El honorable Representante Venus Albeiro Silva Gómez como Ponente, presentó ante los miembros de la Comisión las siguientes proposiciones modificativas para los artículos primero del proyecto, artículo quinto y en el título del proyecto, quedando en los siguientes términos cada uno.

Proposición modificatoria al Proyecto de ley número 060 de 2003.

En el artículo 01 del proyecto cámbiese la expresión "a partir del año 2004" por "a partir del año 2005".

Proposición modificatoria.

Suprímase el texto "una vez estudiada, analizada, discutida y aprobada siguiendo el trámite legal y reglamentario" del artículo 5° del presente proyecto de ley.

Propuesta de modificación al Proyecto de ley número 060 de 2003.

En el título del proyecto cámbiese la expresión "a partir del año 2004" por "a partir del año 2005".

El honorable Representante Manuel Enríquez Rosero, presentó proposición supresiva en los siguientes términos:

Suprímase el artículo 4° del Proyecto de ley número 060 de 2003, quedando por la afirmativa para la supresión 8 votos por los siguientes honorables Representantes Henry Quiroga Castro, Elías Raad Hernández, Manuel Enríquez Rosero, Pedro Jiménez Salazar, José Gonzalo Gutiérrez, Miguel Durán Gelvis, Carlos Ignacio Cuervo y Manuel de Jesús Berrío.

Por la Negativa: 2 votos, por los siguientes honorables Representantes Venus Albeiro Silva Gómez y Juan de Dios Alfonso García.

Preguntada a la Comisión si quería que este proyecto tuviera segundo debate, esta contestó afirmativamente, por unanimidad de los Miembros de la Comisión. Se nombró Ponente para Segundo debate al honorable Representante Venus Albeiro Silva Gómez.

El título del proyecto quedó en los siguientes términos "**por medio de la cual se aprueba el día 14 de febrero de todos los años venideros, a partir del año calendario 2005, como el Día de las Trabajadoras y los Trabajadores dedicados a la Floricultura o Cultivo de Flores en Colombia**".

La relación completa de la Sesión consta en el Acta número 12 del 9 de diciembre de 2003. Primer Período, Legislatura 2003-2004.

El Presidente,

Pedro Jiménez Salazar.

El Vicepresidente,

Edgar Fandiño Cantillo.

El Secretario General,

Rigo Armando Rosero Alvear.

COMISION SEPTIMA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACION

Bogotá, D. C., 6 de mayo de 2004, en los términos anteriores fue aprobado el presente texto definitivo sus cuatro (4) artículos.

La relación completa de la sesión consta en el Acta número 12 de la sesión del día 9 de diciembre de 2003. Primer período de la Legislatura 2003-2004.

El Presidente,

Pedro Jiménez Salazar.

El Vicepresidente,

Edgar Fandiño Cantillo.

El Secretario General,

Rigo Armando Rosero Alvear.

**TEXTO DEFINITIVO PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 060 DE 2003**

(Aprobado en la Sesión del día 9 de diciembre de 2003 en la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes), por medio de la cual se aprueba el día 14 de febrero de todos los años venideros, a partir del año calendario 2005, como el Día de las Trabajadoras y los Trabajadores dedicados a la Floricultura o Cultivo de Flores en Colombia.

Artículo 1°. Declárase el día 14 de febrero de todos los años calendario y a partir del año 2005, como el Día Nacional de las Trabajadoras y los Trabajadores de las Flores o Cultivo de Flores en Colombia.

Artículo 2°. Por la importancia como renglón estratégico de nuestra economía, promuévase por parte de autoridades Nacionales, Departamentales y Municipales y entes, empresas e instituciones públicas y privadas, la celebración del Día Nacional de las Trabajadoras y los Trabajadores de las Flores o Cultivo de Flores en Colombia.

Artículo 3°. En especial se pide concurso dentro de este propósito a los Ministerios de Comercio Exterior, Desarrollo y Turismo, de la Protección Social, de Vivienda y Medio Ambiente, de Agricultura, dentro de los objetivos y propósitos de sus respectivas carteras.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Venus Albeiro Silva,

honorable Representante a la Cámara por Bogotá,
Partido Comunitario Opción Siete, PCOS, Ponente.

* * *

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO
DE LEY NUMERO 015 DE 2002 SENADO,
110 DE 2003 CAMARA**

*por la cual se adopta el Programa Integral de Lucha contra el VIH
y el SIDA.*

Doctor

PEDRO JIMENEZ SALAZAR

Presidente

Comisión Séptima

Cámara de Representantes

E. S. D.

Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, después de rendir ponencia positiva para primer debate y ser aprobado el Proyecto de ley número 015 de 2002 Senado y 110 de 2003 Cámara, *por la cual se adopta el Programa Integral de Lucha contra el VIH y el SIDA*, nos corresponde también rendir ponencia para segundo debate.

En la ponencia para primer debate hicimos referencia a los datos estadísticos, impacto social, familiar y económico; en este segundo debate queremos anotar el problema de salud pública que representa la manera tan rápida como se está propagando el VIH/SIDA en el mundo.

Como respuesta a esta patología, la ONU dentro de los objetivos del milenio crea un Programa de Lucha Integral contra el VIH/SIDA, teniendo como meta para el año 2015 haber detenido su propagación y comenzado a reducir las cifras de portadores e infectados por esta enfermedad; es decir, que nuestro interés de legislar a este respecto, se articula dentro de un marco internacional de prevención y combate de dicho flagelo.

A continuación expondremos los motivos de la importancia de la prevención como mecanismo para evitar una propagación irremediable del virus del VIH.

El VIH y el sistema inmunológico

El SIDA es una enfermedad muy seria causada por un virus denominado Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH). Aunque se sabe que el VIH es el principio causante del SIDA aún no se entiende muy bien como se desarrolla la enfermedad. Por lo general, el virus ataca o inhabilita lentamente las células del sistema inmunológico. Con el transcurso del tiempo, si el sistema inmunológico se encuentra seriamente afectado, el organismo pierde su habilidad para combatir las enfermedades, permitiendo la manifestación de algunas infecciones llamadas “infecciones oportunistas” con cada nueva infección, las defensas del cuerpo se van debilitando aún más. Estas infecciones y variedades de cáncer, tales como la neumonía y el sarcoma de Kaposi, son las que realmente causan la muerte a las personas con el VIH.

Esta destrucción gradual del sistema inmunológico no ocurre de igual forma o al mismo ritmo en todas las personas. Inclusive, en algunas nunca llega a ocurrir. En un porcentaje pequeño de portadores, la infección con el VIH acarrea un deterioro rápido del sistema inmunológico. Sin embargo, otros permanecen bien durante períodos de 10 a 15 años o más. Lo que se ha observado hasta ahora es que en promedio la mayoría de las personas permanecen bien durante unos diez años antes de comenzar a experimentar las primeras enfermedades serias. A pesar de que en la actualidad poseamos una idea bastante incompleta sobre el proceso mediante el cual el VIH ataca el sistema inmunológico, existen algunos datos que se encuentran bien establecidos, tales como:

- La repetición periódica de los exámenes que cuentan el número de células CD4+ puede medir el grado de deterioro del sistema inmunológico.

- Durante el período inicial, el cual a menudo puede ser de varios años, el cuerpo parece manejar bien la infección en la mayoría de las personas. El grado de deterioro del número y porcentaje de células CD4+ se lleva a cabo en forma lenta. Durante este período la mayoría de las personas no padece de dolencias serias y su salud es perfectamente normal. Muchos científicos opinan que una intervención durante esta etapa tendría un mayor impacto sobre el virus.

- Con el tiempo el organismo lentamente pierde su capacidad de combatir las infecciones y algunas, tales como la neumonía por el Pneumocystis Carinii se vuelven más propensas cuando el recuento de CD4+ cae por debajo de 300. Otras infecciones menores pueden ocurrir con recuentos superiores a 300 y aun otras más graves y hasta fatales pueden presentarse cuando el recuento resulta inferior a 50.

La infección causada por el VIH puede ser una cuestión de vida o muerte y por consiguiente muy importante elegir la primera opción.

Tomar medidas preventivas es siempre beneficioso porque:

- Se utilizan los tratamientos apropiados en las etapas en donde son más efectivos.

- Se puede evitar infecciones oportunistas y los daños que puedan provocar al sistema inmunológico.

- Se retarda la diseminación y reproducción del virus.

Algunas personas sostienen que dudan en tomar acción antes de enfermarse, debido a que las drogas disponibles en la actualidad tienen ciertas deficiencias y prefieren esperar hasta que algo mejor aparezca en el mercado. Sin embargo, nadie sabe cuánto tiempo tardarán estas drogas en aparecer y qué tan realista pueda ser abrigar esa esperanza. Así como no se pueden predecir los resultados de una terapia en cada caso

en particular, tampoco se sabe a ciencia cierta lo que pueda suceder si no se lleva a cabo dicha terapia.

El objetivo de una acción preventiva es el de “comprar tiempo” y retrasar el progreso del VIH, mientras se esperan mejores tratamientos, definitivamente, un enfoque preventivo es el que parece brindar mayores esperanzas.

Análisis de constitucionalidad

Consideramos que el proyecto es constitucional toda vez que cumple con lo dispuesto en los artículos 158, en concordancia con el 169 y 154 de la Constitución Política.

Análisis de conveniencia

Con fundamento en el concepto emitido por el Ministerio de la Protección Social, esta iniciativa parlamentaria, contribuye a fortalecer la prevención como medio de lucha contra la propagación del SIDA. Además, el acoger la propuesta del día de la prueba gratuita le permite al Ministerio precisar datos en cuanto a personas no identificadas que ignoran su condición de portadores lo cual permitirá efectuar un registro más preciso y encaminar los programas de prevención sobre la base de un marco legal idóneo.

Proposición

Honorables Representantes, fundamentados en lo expuesto anteriormente, emitimos ponencia favorable para segundo debate al Proyecto de ley número 015 de 2002 Senado y 110 de 2003 Cámara, *por la cual se adopta el Programa Integral de Lucha contra el VIH y el SIDA*.

Atentamente,

Manuel de J. Berrío, Elías Raad Hernández,

Ponentes.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SUSTANCIACION

Bogotá, 12 de mayo de 2004, en sesión ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes celebrada el día 9 de diciembre de 2003 se dio lectura al informe de la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 015 de 2002 Senado y 110 de 2003 Cámara, *por la cual se adopta el Programa Integral de lucha contra el VIH y el SIDA*. Autor: honorable Senador Carlos Moreno de Caro y Ponentes para Primer Debate honorables Representantes Manuel de Jesús Berrío Torres y Elías Raad Hernández. Se le hizo un amplio estudio y análisis al proyecto lo mismo que la Ponencia y su articulado, los señores Ponentes en la proposición con que termina el informe rinden ponencia favorable, se sometió a votación la ponencia con el articulado por unanimidad de los miembros de la Comisión fueron aprobados por unanimidad.

La relación completa de la sesión consta en el Acta número 12 del 9 de diciembre de 2003, Primer período Legislatura 2003-2004.

En la Sesión del día 5 de mayo de 2004, se aprobó la reapertura del proyecto en mención para aclarar el título del Proyecto que estaba en los siguientes términos en la Proposición con que termina el informe de Ponencia para Primer Debate, *por la cual se crea el Programa de Lucha contra el SIDA y se establece el Día de la Prueba Gratuita*. Se aprobó por unanimidad de los Miembros de la Comisión el título del proyecto en los siguientes términos *por la cual se adopta el Programa Integral de lucha contra el VIH y el SIDA*. Se sometió a votación y por unanimidad de los miembros de la Comisión fue aprobado.

La relación completa de la sesión consta en el Acta número 4 de la sesión del día 5 de mayo de 2004. Segundo Período, Legislatura 2003-2004.

El proyecto para el texto definitivo quedará con sus veintidós (22) artículos aprobados por unanimidad con quórum decisorio de la Comisión, por lo tanto se aprobó dicho articulado.

El título del proyecto quedó en los siguientes términos: *Por la cual se adopta el Programa Integral de lucha contra el VIH y el SIDA*. Aprobado por unanimidad de los miembros de la Comisión.

Preguntada a la Comisión si quería que este proyecto tuviera Segundo Debate, esta contestó afirmativamente, por unanimidad de los Miembros de la Comisión. Se nombraron Ponentes para Segundo debate a los honorables Representantes Manuel de Jesús Berrío Torres y Elías Raad Hernández.

La relación completa de la sesión consta en el Acta número 12 de la sesión del día 9 de diciembre de 2003. Primer Período, Legislatura 2003-2004.

El Presidente,

Pedro Jiménez Salazar.

El Vicepresidente,

Edgar Fandiño Cantillo.

El Secretario General,

Rigo Armando Rosero Alvear.

**TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 015 DE 2002 SENADO, 110 DE 2003 CAMARA
(Aprobado en la sesión del día 9 de diciembre de 2003 por la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes), por la cual se adopta el Programa Integral de Lucha contra el VIH y el SIDA.**

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Declárase de interés y prioridad nacional para la República de Colombia, el Programa Integral de la Lucha contra el VIH –Virus de Inmunodeficiencia Humana– y el SIDA, Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida.

Parágrafo 1°. El día primero (1°) de diciembre de cada año será en Colombia el Día Nacional de la Lucha Contra el VIH y el SIDA, en coordinación con la comunidad internacional representada en Organización de Naciones Unidas, ONU, y la Organización Mundial de la Salud, OMS.

Parágrafo 2°. En esta fecha los colombianos que libre y espontáneamente lo deseen podrán solicitar que se les practique el examen de laboratorio de detección del VIH, sin costo alguno, mediante prueba que será creada y asistida por el Ministerio de Protección Social o las autoridades de salud del ámbito departamental, distrital o municipal, el Instituto de Seguros Sociales y las demás ARP y EPS privadas, para las personas que se encuentren afiliadas al régimen contributivo y subsidiado de salud y riesgos profesionales.

Parágrafo 3°. El Ministerio de Protección Social normalizará la prueba de control de VIH y del SIDA, bajo los criterios de eficiencia, economía y confiabilidad, según los parámetros internacionales que rigen la misma, y que hayan sido aprobados por la Organización Mundial de la Salud, OMS.

Parágrafo 4°. El Programa Nacional de Lucha contra el VIH y el SIDA comprenderá la investigación y diagnóstico de sus causas, el tratamiento de la enfermedad, su prevención, asistencia médica y rehabilitación.

Artículo 2°. El contenido de la presente ley y de las disposiciones que la complementen o adicionen, se interpretarán y ejecutarán teniendo presente el cuidado y respeto de la vida humana y que en ningún caso se pueda afectar la dignidad de la persona; producir cualquier efecto de marginación o segregación, lesionar los derechos fundamentales a la intimidad y privacidad del paciente, derecho al trabajo, a la familia, al estudio y a llevar una vida digna y considerando en todo caso la relación médico-paciente.

Se preservará el criterio de que la tarea fundamental de las autoridades de salud será lograr el tratamiento y rehabilitación del paciente y evitar la propagación de la enfermedad.

Artículo 3°. Las disposiciones de la presente ley serán de aplicación en todo el territorio de la República de Colombia.

La autoridad responsable de su aplicación será el Ministerio de Protección Social y por delegación los Servicios Seccionales de Salud

de los departamentos, municipios y del distrito capital de la ciudad de Bogotá.

Bajo su dirección, supervisión y control actuarán el ISS, las ARP y EPS que funcionan en la República, lo mismo que las instituciones médico-hospitalarias de naturaleza privada.

Artículo 4°. En cumplimiento de esta ley, el Ministerio de Protección Social y sus delegadas deberán:

a) Desarrollar programas destinados al cumplimiento de las acciones tendientes al combate del SIDA, presupuestando los recursos para su financiación y ejecución;

b) Promover la capacitación de personal médico y paramédico especializado y proponer la investigación, coordinando sus actividades con otros organismos públicos y privados, nacionales, departamentales, municipales e internacionales, públicos y privados;

c) Aplicar métodos que aseguren la efectividad de los medios médicos de control, de máxima calidad y seguridad;

d) Diseñar e implementar un sistema de información sobre la enfermedad;

e) Promover la concertación de tratados, convenios y acuerdos internacionales de Colombia con las demás naciones, de naturaleza bilateral o multilateral, el desarrollo de programas comunes relacionados con la lucha contra el SIDA, con el fin de asegurar el apoyo internacional para el cumplimiento de la presente ley;

f) El Ministerio y sus delegadas dispondrán los sistemas más adecuados para llevar a conocimiento de la población las características del VIH y del SIDA, las posibles causas o medios de transmisión y contagio, las medidas aconsejables de prevención y control y los tratamientos médicamente idóneos;

g) Se deberán emplear medios masivos de comunicación como la televisión, radiodifusoras, folletos, volantes, prensa escrita, revistas, videos, conferencias en sitios de enseñanza, cuarteles, establecimientos carcelarios, puertos, aeropuertos y en los demás sitios de gran afluencia de público.

Parágrafo. Los concesionarios de frecuencias radiotelevisivas del Estado deberán ceder gratuitamente espacios para las emisiones de la campaña contra el SIDA según reglamentación que expida la Comisión Nacional de Televisión, o la entidad que haga sus veces, y el Ministerio de Comunicaciones.

Artículo 5°. El Ministerio de Protección Social establecerá dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, las medidas a observar con relación a la población de instituciones carcelarias, dictando las normas de prevención y control, destinadas a la detección de infectados, prevención de la propagación del virus, el control y tratamiento de los enfermos, y la vigilancia y protección del personal de guardianes.

Artículo 6°. Los médicos que asistan a personas de grupos sociales en riesgo de adquirir el síndrome de inmunodeficiencia, especialmente en los establecimientos carcelarios, estarán obligados a prescribir las pruebas diagnósticas adecuadas para la detección directa o indirecta de la infección del VIH.

Artículo 7°. Decrétase como de obligatorio cumplimiento, bajo responsabilidad civil y penal, la detección del virus y de sus anticuerpos en sangre humana destinada a transfusión, elaboración de plasma u otros de los derivados sanguíneos de origen humano para cualquier uso terapéutico. Declárase obligatoria, además, la mencionada verificación mediante prueba idónea e irrefutable, en los donantes de órganos para trasplante y otros usos humanos. Las muestras de sangre, hemoderivados y órganos para trasplante que muestren algún grado de positividad deberán ser descartados.

La omisión, por parte de la entidad receptora, de la prueba de detección a que se refiere el inciso anterior, generará responsabilidad civil y penal conforme a las normas vigentes.

Artículo 8°. El médico que detecte el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) o posea presunción fundada de que un individuo es portador, deberá informarle sobre el carácter infectocontagioso del

mismo, los medios y formas de transmitirlo y su derecho a recibir asistencia médica adecuada.

El médico deberá incorporar el diagnóstico en la historia clínica del enfermo.

Artículo 9°. La notificación oficial de casos de enfermos de SIDA deberá ser practicada dentro de las cuarenta y ocho horas de confirmado el diagnóstico, en los términos y forma que deberá establecer el Ministerio de Protección Social.

En idénticas condiciones se comunicará el fallecimiento de un enfermo de SIDA y las causas de la muerte. De todo ello deberá quedar registro escrito oficial.

Artículo 10. Las autoridades sanitarias de los niveles departamental, municipal y las entidades privadas, como las ARP y EPS, establecerán y mantendrán actualizadas, con fines estadísticos y epidemiológicos, la información de sus áreas de influencia correspondiente a la prevalencia e incidencia de portadores, infectados y enfermos con el VIH, así como también los casos de fallecimiento y las causas de su muerte.

Al efecto el Instituto Nacional de Salud Pública del Ministerio de Protección Social llevará las estadísticas oficiales sobre la enfermedad.

Artículo 11. El Ministerio de Protección Social establecerá las normas de seguridad las que estará sujeto el uso de material calificado como desechable.

Los establecimientos hospitalarios y las empresas prestadoras de servicios de aseo deberán incinerar estos desechos o emplear cualquier medio técnico idóneo para evitar manipulación posterior del mismo. El incumplimiento de esas normas será considerado falta gravísima y la responsabilidad de ella recaerá sobre el personal que las manipule, de los propietarios y de la dirección técnica de los establecimientos hospitalarios.

Artículo 12. Los actos u omisiones que impliquen violación a las normas profilaxis de esta ley y las reglamentaciones que se dicten en consecuencia, serán consideradas faltas gravísimas a nivel administrativo, sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad civil o penal en que pudieran estar incurso responsables.

Artículo 13. Los infractores de los deberes a los que se refiere la presente ley, serán sancionados por la autoridad administrativa sanitaria de acuerdo con la gravedad de la infracción, así:

- a) Multa graduable entre 10 y 50 salarios mínimos legales mensuales;
- b) Suspensión en el ejercicio profesional de seis (6) meses a cuatro (4) años;
- c) Clausura total o parcial, temporal o definitiva del consultorio, clínica, instituto, laboratorio o cualquier otro local o establecimiento donde actúen las personas que hayan cometido la infracción.

En el caso de reincidencia, se incrementará hasta en la tercera parte.

Artículo 14. Para los fines determinados en este título se considerará reincidentes a quienes, habiendo sido sancionados, incurran en una nueva infracción, dentro de los tres (3) años siguientes a la fecha en que haya quedado en firme la sanción anterior.

Artículo 15. El monto recaudado en concepto de multas que en virtud de esta ley aplique la autoridad sanitaria nacional, ingresará a la cuenta especial **–Fondo Nacional de Lucha contra el VIH-SIDA–**, dentro de la cual se contabilizará por separado y deberá utilizarse al logro de los fines indicados en el artículo 1° y la atención de los enfermos a cargo del Estado.

Parágrafo. El producto de las multas que apliquen las autoridades sanitarias departamentales y municipales y de la ciudad de Bogotá, ingresará, de acuerdo con lo que al respecto se disponga en cada jurisdicción, debiéndose aplicar con la finalidad indicada en el párrafo anterior.

Artículo 16. Las infracciones a esta ley serán sancionadas por el Ministerio de Protección social o la autoridad sanitaria competente, previo proceso con las debidas garantías y defensa de los acusados.

Artículo 17. El no pago de las multas aplicadas hará exigible su recaudo por cobro coactivo. La resolución sancionatoria debidamente ejecutoriada constituye título ejecutivo.

Artículo 18. En cada departamento los procedimientos se ajustarán a lo que al respecto resuelva el Ministerio de Protección Social, de modo concordante con disposiciones de este título.

Artículo 19. En ningún caso se podrá negar la asistencia médica ni hospitalaria a un paciente infectado con el virus VIH-SIDA, pretextando incapacidad económica del paciente para pagar los gastos médicos. En estos casos y tratándose de pacientes sin ningún recurso y que no estén afiliados a un sistema de seguridad social, los costos deberán ser asumidos por el Estado, con cargo al Fondo Nacional de SIDA.

Los servicios oficiales de salud, las ARP y EPS y el Instituto de Seguros Sociales, ISS, tanto en el régimen contributivo como subsidiado, deberán tener disponibilidad de medios clínicos, hospitalarios, terapéuticos y farmacológicos, para la atención de los pacientes infectados con el virus VIH-SIDA.

Artículo 20. Los gastos que demande el cumplimiento de la presente ley serán atendidos por la Nación, con cargo al Ministerio de Protección Social por los respectivos departamentos, distritos y municipios, y por el Instituto de Seguros Sociales, ISS, las administradoras de riesgos profesionales, ARP y las entidades promotoras de salud, EPS, en los regímenes contributivo y subsidiado.

Artículo 21. Facúltase al Gobierno Nacional para hacer las adiciones y traslados presupuestales que demande el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 22. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Manuel Berrío Torres, Elías Raad Hernández,
Ponentes.

**COMISION SEPTIMA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACION**

Bogotá, D. C., 12 de mayo de 2004, en los términos anteriores fue aprobado el presente texto definitivo sus veintidós (22) artículos.

La relación completa de la sesión en el Acta número 12 de la sesión del día 9 de diciembre de 2003. Primer período de la Legislatura 2003-2004.

El Presidente,
Pedro Jiménez Salazar.
El Vicepresidente,
Edgar Fandiño Cantillo.
El Secretario General,
Rigo Armando Rosero Alvear.

C O N T E N I D O

Gaceta número 204-Martes 18 de mayo de 2004
CAMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 264 de 2004 Cámara, por medio de la cual se modifica el numeral 2º del artículo 1º de la Ley 51 de 1983.	1
Proyecto de ley número 265 de 2004 Cámara, por la cual se autoriza al Gobierno Nacional para asignar en el presupuesto de la Superintendencia de Industria y Comercio la partida correspondiente para pagar las cuotas de afiliación a organismos internacionales relacionados con metrología, certificación y acreditación y, establece el método para que esa Superintendencia fije contribuciones por determinados servicios.	3
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 187 de 2004 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 170 y 173 de la Ley 136 de 1994.	8
Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 204 de 2004 Cámara, por la cual se crea la Comisión Nacional para la Transparencia Electoral.	10
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 209 de 2004 Cámara, “por la cual se establecen las zonas neutrales autosostenibles para la población desplazada y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República”.	14
Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 062 de 2002 Senado, 227 de 2003 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 534 del 11 de noviembre de 1999.	18
Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 053 de 2003 Cámara.	21
Ponencia para segundo debate y Texto definitivo al Proyecto de ley número 060 de 2003, por medio de la cual se aprueba el día 14 de febrero de todos los años venideros, a partir del año calendario 2005, como el Día de las Trabajadoras y los Trabajadores dedicados a la Floricultura o Cultivo de Flores en Colombia. .	22
Ponencia para segundo debate y Texto definitivo al Proyecto de ley número 015 de 2002 Senado, 110 de 2003 Cámara, por la cual se adopta el Programa Integral de Lucha contra el VIH y el SIDA.	25