REPUBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVI - Nº 340 | Bogotá, D. C., martes 24 de julio de 2007 | EDICION DE 44 PAGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMON OTERO DAJUD, SECRETARIO GENERAL DEL SENADO, www.secretariasenado.gov.co; ANGELINO LIZCANO RIVERA, SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA, www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 26 DE 2007 CAMARA

por el cual se modifica el artículo 46 de la Constitución Política de Colombia, para favorecer los derechos de las personas de la tercera edad.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 46 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 46. Son derechos fundamentales de las personas de la tercera edad, entendidos por tales los mayores de 60 años, los mismos definidos para los niños, en lo pertinente.

El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia e implementará una política pública de envejecimiento y vejez que incluya su protección contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos.

Después de los derechos de los niños, los de las personas de la tercera edad prevalecen sobre los derechos de los demás.

Artículo 2º. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

Gloria Stella Díaz Ortiz, Representante a la Cámara; *Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Antonio Virgüez P.,* Senadores de la República.

María Isabel Urrutia, Franklin L. Segura, Pedro T. Obando, siguen firmas ilegibles.

EXPOSICION DE MOTIVOS

A pesar de los avances que en materia política para la tercera edad se han obtenido, a través de la implementación de algunos programas dirigidos a esta población, nuestro país sigue teniendo graves falencias en cuanto a la protección, integración a la vida activa y comunitaria, prestación de los servicios de seguridad social integral y garantía alimentaria para nuestros ancianos.

Con base en la Ley 797 de 2003, la Ley 100 de 1993, el Decreto 2681 de 2003 (derogado por el Decreto 569 de 2004 y modificado por el Decreto 4112 de 2004) y el Conpes Social 70 de mayo 28 de 2003 (y los Conpes complementarios 78 de mayo 3 de 2004 y el 082 de septiembre 6 de 2004), se diseñó el Programa de Protección Social al Adulto Mayor, PPSAM, donde el Ministerio de la Protección Social es quien lidera la planeación, programación y ejecución del mismo. El ICBF es el operador técnico y el Consorcio Prosperar Hoy (C. P. H), mediante contrato con el Ministerio, es el administrador fiduciario responsable del manejo de los recursos del PPSAM y de la entrega de los subsidios a cada uno de los beneficiarios del programa a través de la red bancaria o tesorerías municipales.

El objetivo general de este programa es el de proteger al adulto mayor, que se encuentra en estado de indigencia o de extrema pobreza, contra el riesgo económico de la imposibilidad de generar ingresos y contra el riesgo social derivado de la exclusión social.

La población objetivo son los colombianos adultos mayores que durante su vida laboral no cotizaron para acceder a un seguro económico de vejez, que viven en la calle y de la caridad pública, o viven con la familia y el ingreso familiar total es inferior a un salario mínimo mensual vigente; adultos mayores residentes de centros de bienestar del anciano que han sido abandonados por sus familias, están en situación de desplazamiento o que están bajo el cuidado de entidades que no cuentan con recursos para su manutención; adultos mayores usuarios de centros diurnos y adultos indígenas que viven en resguardos.

El monto total del subsidio económico puede oscilar entre $66.000 y $106.000. Una parte, girada por la Nación, se entrega en dinero en efectivo dentro del rango establecido entre los $35.000 y los $75.000 por beneficiario, monto que va de acuerdo con el número de adultos mayores seleccionados por los entes territoriales. El componente de los servicios sociales complementarios es de $31.000, financiados entre la Nación y el ente territorial, cofinanciación que depende de la categoría municipal. La ejecución para ambos aspectos debe estar definida en el proyecto que la Alcaldía presenta al Centro Zonal ICBF.

La selección de los beneficiarios es responsabilidad directa de los entes territoriales con el apoyo del Comité de Atención al Adulto Mayor o de Apoyo a los Beneficiarios.

El PPSAM es ejecutado de manera descentralizada por los entes territoriales. El Ministerio de la Protección Social estableció techos municipales sobre los cuales cada municipio elige el número de beneficiarios que puede atender dependiendo del monto del subsidio en efectivo a pagar a cada beneficiario y de su capacidad de cofinanciación.

Un segundo programa es el denominado Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor "Juan Luis Londoño de la Cuesta", el cual concibe la intervención alimentaria al adulto mayor como un conjunto de acciones que contribuyen a mitigar el riesgo nutricional de dicha población, por medio de un aporte nutricional básico equivalente al 30% de sus necesidades diarias de calorías y nutrientes. Contempla la articulación de estrategias en el ámbito municipal, las cuales incluyen la gestión institucional municipal y la participación de las organizaciones locales y el control social.

El objetivo general del programa es contribuir a mejorar el consumo de alimentos mediante el suministro de un complemento alimentario a 400.000 adultos mayores en condiciones de desplazamiento o clasificados en el nuevo Sisbén con un puntaje igual o inferior a 15,0 puntos en el área urbana y 23,0 puntos en el área rural, con la participación activa de los entes territoriales, las organizaciones religiosas, las ONG locales y la comunidad.

Su objetivo específico es suministrar un complemento alimentario que cubra como mínimo el 30% de las recomendaciones diarias de calorías y nutrientes para esta población, a través de la entrega mensual de un (1) kilo de Bienestarina a los adultos mayores beneficiarios del programa.

También contempla el fomento de las iniciativas locales y del operador para el desarrollo de las actividades de soporte lúdico-recreativo teniendo en cuenta las características socioculturales y las condiciones físicas de los y las beneficiarios(as); promover la realización de actividades complementarias encaminadas a la cultura y la recreación; y promover la participación de la comunidad para ejercer el control social a través de la creación o consolidación de veedurías ciudadanas para el programa.

El Panorama en América Latina en Materia de Políticas de Envejecimiento

En el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (MIPAA por sus siglas en inglés), aprobado por la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento en el 2002, se señalaba que el examen sistemático de su aplicación por los Estados Miembros era fundamental para que se consiguieran avances sustantivos en la mejora de la calidad de vida de las personas de edad, y que debían decidirse lo antes posible sus modalidades de examen y evaluación. Tomando en consideración este imperativo, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución 57/167, invitó a la Comisión de Desarrollo Social a estudiar estas modalidades en su 41º período de sesiones, en el 2003.

Siguiendo las recomendaciones de la Comisión de Desarrollo Social, el Consejo Económico y Social, en su Resolución 2003/14, invitó a los gobiernos, al sistema de las Naciones Unidas y a la sociedad civil a que, en el examen y evaluación del Plan, adoptasen un criterio que facilitara la participación de quienes están directamente interesados, en particular mediante el intercambio de ideas, la reunión de datos y la obtención de información sobre las mejores prácticas. También pidió al Secretario General que incluyese en su informe a la Asamblea General en su 58° período de sesiones, información sobre la aplicación de su resolución titulada "Modalidades de examen y evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, 2002" (Naciones Unidas, 2003).

Es en esta resolución en la que se decide que el enfoque apropiado para realizar la evaluación del MIPAA era el llamado *"bottom-up approach"* (evaluación de abajo hacia arriba). Es decir que, para disponer de una visión justa y comprensiva de la medida en que el Programa de Acción de Madrid se estaba implementando en los países, se requería conocer las voces de los destinatarios de las leyes, políticas y programas desarrollados para servir a esta población.

Al respecto, vale la pena traer a colación algunos apartes de la Publicación de las Naciones Unidas, "*SERIE población y desarrollo*" Santiago de Chile, mayo de 2006, correspondiente al estudio elaborado por Mónica Villarreal Martínez, del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade) – División de Población de la Cepal, denominado "*Mecanismos participativos en el diseño, formulación e implementación de leyes, políticas y programas sobre envejecimiento"*, lo cual nos permite evidenciar el rezago de Colombia en esta materia:

"3. Objetivo del proyecto

El objetivo general del proyecto que se comenta fue analizar los mecanismos de participación utilizados en el diseño e implementación de las leyes, políticas y programas dirigidos a las personas mayores en Argentina, Chile, Colombia y Brasil.

1. Argentina

1.1 Antecedentes de la creación y reglamentación del Consejo Federal

El Consejo Federal de Adultos Mayores fue creado por Decreto 457 del 22 de mayo de 1997, norma que fue el resultado de encuentros realizados en diferentes provincias y del multitudinario Congreso de Mar del Plata, donde se adoptó el Plan Nacional de Ancianidad, que contemplaba la necesidad de políticas, integración y participación. A partir de su realización surge como una necesidad la creación del Consejo Federal y de Consejos Provinciales, de los que existen antecedentes de creación en las provincias de Chubut y Mendoza en 1997.

... se dictó, en febrero de 2002, un decreto que establece un nuevo organigrama de la administración pública. En esa normativa se decide la creación del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales en el ámbito Mecanismos participativos en el diseño, formulación e implementación de leyes, políticas y programas sobre envejecimiento de la Presidencia de la Nación, con el objeto de constituir un ámbito de planificación y coordinación de la política social nacional para mejorar la gestión de gobierno. Se incluye como fundamental la proposición de políticas para promover la participación de las organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil y del sector privado en el desarrollo, fomento y auditoría de las políticas sociales.

Mediante el Decreto 355 se sustituye el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente por el Ministerio de Desarrollo Social, con competencias específicas en el desarrollo de la igualdad de oportunidades para los ancianos y en la defensa de sus derechos.

Mediante el Decreto 357 del mismo año se creó la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia, entre cuyos objetivos se encuentran los de diseñar, coordinar y ejecutar políticas y programas de protección destinados a los adultos mayores. Dentro de esa órbita se estableció la Subsecretaría de la Tercera Edad, con los siguientes objetivos:

1. Definir las políticas específicas de promoción, protección, integración social y desarrollo de las personas de la tercera edad.

2. Fortalecer la participación de los adultos mayores en las organizaciones que los representan y establecer mecanismos para su participación en los organismos nacionales vinculados a la temática.

3. Establecer las normas y conformar el Consejo Federal de Adultos Mayores.

4. Desarrollar programas que den respuesta a las necesidades detectadas de acuerdo a las prioridades y supervisar su implementación e impacto, en articulación con organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales, provinciales, municipales e internacionales.

5. Coordinar acciones con organizaciones científicas tales como sociedades de geriatría, gerontología y universidades.

6. Participar en la formación de profesionales, técnicos y personas de la comunidad para la atención y promoción de los adultos mayores.

7. Formar líderes de organizaciones que agrupan a adultos mayores.

2. Brasil

El Estatuto del Adulto Mayor (EAM) es el instrumento político que, en materia de envejecimiento, más ha llamado la atención de la sociedad brasileña, lo que justifica su necesidad de análisis. Esta ley, sin embargo, es la culminación de un complejo proceso que debe ser considerado justamente para entender su gestación e implementación.

2.1 Los eventos previos al surgimiento del Estatuto del Adulto Mayor

La política pública de atención al adulto mayor, cuyo último resultado es el EAM, se relaciona tanto con el contexto socioeconómico y cultural del país, como con la evolución de la acción reivindicatoria de movimientos sociales. Un marco importante de la trayectoria de esta política fue, tal vez, la Constitución Federal de 1988, que introdujo en sus disposiciones el concepto de seguridad social. Las fuentes de inspiración fueron las discusiones previas sostenidas en 1979 por el entonces Ministerio da Providencia Social (MPAS), que ya había definido una 'Política Social del Adulto Mayor' (Goldman, 1999).

La importancia dada en la Constitución posibilitó que la red de protección social alterase su enfoque estrictamente asistencial, pasando a una connotación ampliada de ciudadanía (Com Ciencia; 2002). La Constitución de 1988, además de entrar en detalle sobre el bienestar social para todas las edades, dedica un capítulo completo a la seguridad social (Capítulo II del Título III), y dentro de este, la Sección III se ocupa específicamente del Sistema de Jubilación y Pensiones (Brasil, Constitución Federal, 1988).

Es posible que a partir del impacto de la Constitución, la legislación brasileña se haya adecuado a esa orientación y, principalmente, se haya configurado definitivamente la lucha por los intereses específicos de los adultos mayores.

2.3 La Política de Salud del Adulto Mayor

La Política de Salud del Adulto Mayor surge en función de la PNAM, que tiene un enfoque más amplio. Su finalidad, según Luis Ramos, es instrumentar los artículos especificados en la PNAM con relación a la salud.

Es clara la necesidad de entender que el envejecimiento de la población es una cuestión que excede la esfera familiar –y, por tanto, la responsabilidad individual– para alcanzar el ámbito público, aquí englobado en el Estado, las organizaciones no gubernamentales y los diferentes segmentos sociales. Es así que, en el razonamiento de Luis Roberto Ramos, comienza a gestarse, acogida por la PNAM, la Política de Salud (PS) del adulto mayor. A diferencia de muchos instrumentos legales que contemplaban la salud de la persona mayor, el diseño de la PS busca promover un envejecimiento saludable, privilegiando principalmente el mantenimiento y la mejora de su capacidad funcional.

2.4 El Consejo Nacional de los Derechos del Adulto Mayor (CNDAM)

Antes de detallar el proceso participativo para la elaboración del Estatuto del Adulto Mayor, debe mencionarse la existencia del CNDAM que, en opinión de los entrevistados, ha tenido un papel fundamental no sólo en la elaboración del EAM, sino, principalmente, en movilizar a los adultos mayores, a sus representantes y a los que trabajan o actúan en su nombre.

La creación de consejos de adultos mayores ha sido una reivindicación que se menciona desde la formación de los primeros movimientos, y surge también en el proyecto elaborado por entidades que congregan principalmente a jubilados. Están referidos en varias de las 'cartas abiertas' producidas en los foros, y fueron pensados como instancias democráticas de participación para la lucha por sus derechos.

2.5 El Estatuto del Adulto Mayor

Como puede deducirse, el Estatuto del Adulto Mayor no es una ley más, ni una iniciativa independiente de las anteriores. Naira Dutra Lemos afirma que 'el EAM existe porque existe la PNAM'.

El EAM se constituye en el paso siguiente en todo el proceso de participación de la sociedad para la implantación de políticas que consideren al adulto mayor como un ciudadano pleno.

El estado actual del Estatuto do Idoso

Transcurrió casi una década entre la promulgación de la PNAM y la aprobación del Estatuto del Adulto Mayor. Gran parte de esta demora se debió al momento político, al vaivén de la movilización social y a los cambios de gobierno. Fueron tres los Presidentes involucrados: Itamar Franco (1991-1993), Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) y Luis Ignacio Lula da Silva (2003, año de aprobación del Estatuto). Pero la discusión del EAM, en realidad, ocupó un período menor, entre 1999 y el 2000, aproximadamente. Actualmente, el EAM tiene menos de dos años de existencia, es decir, es un instrumento legal que acaba de nacer y que está en la fase inicial de su implementación.

3. Colombia

El caso seleccionado para el análisis de los mecanismos participativos en Colombia fue el del proceso de formulación participativa de lineamientos generales de política social para Bogotá.

La institución encargada de la atención de la población en mayor condición de vulnerabilidad en Bogotá es el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS), el cual depende directamente de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Fue creado en 1960 como Departamento de Protección y Asistencia Social y reestructurado en 1968, con el nombre de Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito.

En la actualidad plantea como su misión la de 'participar en la formulación de las políticas sociales del Distrito Capital y ejecutar acciones de promoción, prevención, protección y restablecimiento, desde la perspectiva de derechos, para la inclusión social de las poblaciones que están en situación de vulnerabilidad mediante la corresponsabilidad y la cogestión entre la familia, la sociedad y el Estado' (DABS, 2005).

Entre los años 1999 y el 2002, mediante la celebración de contratos entre el DABS y la Caja de Compensación Familiar Compensar – Fundación Niño Jesús, se llevó a cabo un plan de acción con el enfoque de derechos, el cual se trabajó fundamentalmente con el grupo de población adulta mayor que era beneficiaria del subsidio definido en el Libro IV de la Ley 100 de 1993 (Ley de Seguridad Social). De acuerdo con las publicaciones resultantes del trabajo desarrollado en el período referido, 'se inició un proceso de atención bajo esta visión, para hacerlos y hacerlas visibles y partícipes como sujetos sociales autónomos, actores en escenarios familiares, políticos, económicos, culturales y sociales, y con posibilidades de organización y participación'. En esa medida se identificaron personas mayores que pudiesen impulsar e incentivar procesos de cambio en sus pares, y se comenzó la construcción de redes de apoyo basadas en el afecto, la amistad y la vecindad.

El año 2000 es identificado como un momento importante, una nueva etapa del proceso, en la medida en que las personas de edad aprendieron a ejercer ciudadanía. Dicha expresión fue el resultado de la capacitación para ejercer sus derechos y sus deberes, y se hizo manifiesta en la posibilidad de jugar el rol de dinamizadores, de gestores de proyectos concretos en espacios locales, distritales y nacionales, y del mayor fortalecimiento de sus redes. Ejemplo de ello fueron los foros que realizaron apoyados por los talleristas de la Fundación con las Juntas Administradoras Locales, los Alcaldes Locales y las organizaciones que en las localidades trabajan el tema de envejecimiento y vejez.

En esa época, crearon y registraron legalmente la Asociación Nacional para la Defensa de los Programas y Derechos de la Tercera Edad (Andater), y participaron activamente en la elaboración de un proyecto de ley para la tercera edad, que posteriormente gestionaron en el Congreso, pero que finalmente no fue aprobado.

En el año 2002, después de haber vivido la experiencia de los foros realizados a nivel local, organizaron un foro distrital en las instalaciones de la Fundación Niño Jesús con la participación del DABS, donde se presentaron los resultados del trabajo realizado en las localidades y se elaboró un documento final, que recogía conclusiones y propuestas a tener en cuenta para la elaboración del Acuerdo 78 del 1° de diciembre de 1960, del Concejo Municipal de Bogotá, D. E., sobre políticas dirigidas a este grupo poblacional. En la actualidad, la organización Andater continúa vigente y tiene conformados capítulos en diferentes localidades de Bogotá.

En el espacio de la Administración Distrital, ya no en el comunitario, se creó en el año 2001 –con la expedición del Decreto 679– el Comité Distrital de Política Social (CDPS), el cual debería estar integrado por todas las entidades distritales, invitados especiales de otras organizaciones que funcionan en el Distrito, un representante de cada grupo poblacional, un representante de los beneficiarios de los programas distritales, un representante de las universidades y otro de los gremios. Así mismo, se conformaron Comités Locales de Política Social (CLOPS), uno por cada localidad, 'con el propósito de orientar y concertar la formulación de la política social en el Distrito'.

La Secretaría Técnica del CDPS quedó a cargo del DABS, que diseñó un proyecto sobre políticas y modelos de intervención social, con el fin de coordinar la formulación de las políticas para los diferentes grupos poblacionales 'mediante la participación activa de las entidades del Gobierno Distrital, los representantes de la sociedad civil, los gremios empresariales, las organizaciones sociales y comunitarias y las universidades'.

En el año 2002, entre los meses de mayo y junio, el DABS convocó a las diferentes instancias y representantes mencionados, para que participaran en un 'ejercicio colectivo de construcción de lineamientos de política social', objeto de esta investigación. La experiencia, como tal, se describe a continuación.

Es necesario aclarar que el DABS no depende de las instancias nacionales, sino directamente de la Alcaldía Mayor de Bogotá, y en esa medida, tanto sus propuestas como sus acciones, se circunscriben únicamente al marco geográfico de la ciudad capital. Por ello, el caso identificado para esta investigación es de carácter local y no nacional.

De acuerdo con la información suministrada por las funcionarias del DABS en la reunión inicial, la experiencia corresponde al trabajo desarrollado en los años 2002 y 2003 en Bogotá, Distrito Capital, en el marco de la formulación del Plan de Desarrollo 2001-2004. En consecuencia, no se analiza de manera directa la experiencia desarrollada en los años anteriores (la cual se menciona de manera muy general en el marco de referencia), pero sí se tiene en cuenta como un elemento determinante en el desarrollo de este estudio.

Entre las acciones que refiere el DABS para dar inicio a esta experiencia específica, están el diseño del Programa 'Cartas de Navegación para la Política Social', y del proyecto 'Políticas y modelos de intervención social'; así como el desarrollo de investigaciones sobre la situación de los grupos de población de mayor vulnerabilidad (estados del arte): niños, jóvenes, mujeres, personas mayores y familia.

Como ejes, se identificaron la perspectiva de derechos, el enfoque de género y la corresponsabilidad entre la familia, la sociedad y el Estado (Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2002), y dentro de este mismo planteamiento se argumentó la necesidad de 'contar con la participación activa de las entidades del Distrito Capital, de representantes de la sociedad civil, y de la academia' (Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2002).

El enfoque con el cual se trabajó la propuesta, y que se resalta como uno de los elementos importantes en los debates técnicos, fue el de la interrelación entre lo sectorial, lo poblacional y lo territorial. Según afirman, esto permitió

'mirar cómo se construía la política social desde la realidad de los acontecimientos locales y desde las necesidades de una población ubicada geográficamente… Pensar en grupos poblacionales exigía la integración de acciones y el desarrollo de competencias diferenciadas, que debían dar respuestas a las demandas específicas de los distintos grupos de población'(Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2002).

Para las investigaciones del 'Estado del arte sobre la situación de los diferentes grupos poblacionales', el DABS contrató varias universidades, las cuales deberían tener como marco de referencia los últimos diez años, es decir, el período comprendido entre 1990 y el 2000. En el caso de las personas de edad, este trabajo fue desarrollado por el Instituto del Envejecimiento, de la Universidad Javeriana.

Así mismo, la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, también de la Universidad Javeriana, fue contratada para elaborar una propuesta metodológica, que contemplaba varias fases:

a) El estudio de experiencias internacionales, nacionales, distritales y locales, sobre procesos de participación en la construcción de políticas públicas;

b) La reflexión y análisis de los funcionarios implicados en el proceso, sobre una serie de conceptos básicos tales como política social, bienestar, grupos vulnerables, a fin de evitar malentendidos y lograr una necesaria unificación de conceptos;

c) Una estrategia de convocatoria, que consistía en la elaboración del levantamiento general de datos sobre organismos privados y públicos, organizaciones comunitarias, universidades, asociaciones y demás entidades que estuviesen trabajando con los diferentes grupos poblacionales que se habían identificado como de mayor vulnerabilidad.

Estos directorios se fueron ajustando, mediante comunicaciones telefónicas, con el fin de dejar sólo a aquellos que cumplieran con un perfil establecido previamente, con lo cual se buscaba que a los talleres asistieran quienes fuesen representativos en el trabajo correspondiente a cada grupo poblacional, es decir, 'que estuvieran activamente vinculados a los problemas de ese grupo' (Delgado, 2005). Esta estrategia fue definida por su autora como 'Estrategia de participación selectiva y calificada'. 'Los criterios de selección eran: 1. Sólo organizaciones. 2. Sólo organizaciones activas. 3. Sólo representantes de esas organizaciones, y una serie de requisitos como tiempo funcionando y tipo de actividad' (entrevista a la Decana de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Javeriana);

d) Planificación y montaje de cuatro talleres, uno por grupo poblacional. Cada taller, a su vez, fue desarrollado en cuatro sesiones de trabajo (durante los meses de mayo y junio del 2002), teniendo en cuenta diferentes momentos (Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2002):

Este proceso no se llevó a cabo solamente con –o para– la población adulta mayor, sino que fue el mismo que se aplicó a los cuatro grupos poblacionales previamente identificados. No obstante, se trabajó con cada uno de ellos por separado.

En el caso del taller de lineamientos de políticas para la población adulta mayor, asistieron al evento, de acuerdo con el registro de participantes, 126 personas, de las cuales 52 eran representantes del sector oficial (41%), especialmente del DABS; cinco de la academia (4%); dos de una Caja de Compensación Familiar (2%) y cuatro de hogares de ancianos (3%). El 50% restante lo componían representantes de organizaciones no gubernamentales, grupos que trabajan con las comunidades y, finalmente, asociaciones y líderes de adultos mayores.

En total se realizaron 11 foros, en los que participaron representantes de las 20 localidades en las que se encuentra organizada administrativamente la ciudad de Bogotá.

La unidad de apoyo técnico del CDPS desarrolló simultáneamente reuniones para formular valores, principios y propósitos de la política y revisar los lineamientos construidos durante todo el proceso.

3.1 Estado actual de los lineamientos de política social para las personas mayores

A la fecha no se conoce una política pública en favor de las personas de edad en Bogotá, D.C. De acuerdo con la información suministrada en las entrevistas, algunas personas mayores, líderes de sus localidades, asisten regularmente a las reuniones de los Consejos Locales de Política Social que funcionan en las alcaldías de las localidades, y al Consejo de Mayores de Bogotá, que se reúne en una de las instituciones del DABS (Centro Bosque Popular). A dichas reuniones también son invitadas otras instituciones u organizaciones que desarrollan acciones en favor de las personas de edad en la localidad. El DABS es la institución que lidera los procesos y selecciona a los líderes mayores que integran los consejos, los cuales, en su mayoría, son receptores del subsidio que se les entrega mensualmente.

Las personas de edad entrevistadas reconocen estos como espacios importantes de participación, porque 'pueden presentar sus opiniones y propuestas y trabajar conjuntamente'. Destacan como uno de sus principales logros la asignación de nuevos subsidios, dependientes del presupuesto de las alcaldías menores, aunque este beneficio es más limitado. No obstante, hay personas mayores que expresan que el trabajo está demasiado direccionado por el DABS, y que eso hace perder la objetividad de las personas de edad en el trabajo comunitario.

Por su parte, el Concejo Distrital de Política Social (espacio institucional del distrito liderado por el DABS) realizó una reunión en el 2004, en la que trabajaron conjuntamente el equipo de la administración saliente y el del nuevo Gobierno Distrital. Con base en los lineamientos de política social elaborados en el 2002 se hizo un ejercicio de proyección a diez años, en el cual se trató de identificar y priorizar, desde las competencias de cada institución, sus posibilidades reales de cumplimiento.

Es importante observar que quienes no tienen relación directa con la Alcaldía o el DABS, es decir, representantes de instituciones académicas o de aquellas privadas cuya misión está encaminada a trabajar con la problemática del envejecimiento y la vejez, sienten que no ha habido continuidad en el proceso, pues participaron en los talleres del año 2002, recibieron la publicación, pero no han sido convocadas nuevamente.

4. Chile

4.1 Antecedentes de la Política Nacional para el Adulto Mayor e institucionalización del tema del envejecimiento

En Chile, la temática del envejecimiento de la población adquiere relevancia pública a partir de 1990, con el retorno al sistema democrático de Gobierno.

Si bien en 1974 la creación del Consejo Nacional de Protección a la Ancianidad (Conapran), una organización subvencionada por el Estado, y la creación y puesta en escena de distintas organizaciones abocadas a mejorar la situación de las personas mayores en situación de pobreza, evidenciaban de algún modo la inclusión de la problemática de las personas mayores en la agenda pública nacional, se trataba de la concepción de los adultos mayores, 'los ancianos', como un grupo al que se le debía proporcionar asistencia para mejorar sus condiciones de vida. Es decir, estas instituciones constituían entonces y hoy organismos que brindaban protección a las personas mayores.

A partir de 1990 es posible diferenciar tres etapas dentro del desarrollo institucional de la temática del envejecimiento en Chile:

La primera, de posicionamiento del tema en el ámbito público, se puede ubicar entre 1990 y 1994. Entre estos años, la idea proteccionista comienza a cambiar paulatinamente con los estudios realizados por el recién instituido Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan), organismo estatal al cual se le encargó abarcar la temática de los adultos mayores y emprender las acciones necesarias para mejorar el estado de esta población, considerada conjuntamente con las mujeres, niños y jóvenes como grupos socialmente vulnerables.

Los primeros diagnósticos sobre las personas mayores en Chile dieron cuenta del aumento sostenido de la población de 60 años y más (10% de la población total del país en 1990), y como resultado del análisis de sus condiciones de vida en diferentes ámbitos, tales como la situación socioeconómica, previsional, de salud, de vivienda y educacional, se plantea la necesidad de formular una política específica para los adultos mayores.

Es así como a partir de los lineamientos de políticas realizados por el Mideplan se observa una concepción menos asistencialista de las personas mayores: 'En este sentido, será esencial mejorar la calidad de vida de los adultos mayores, del presente y del futuro, pero fundamentalmente aprender a envejecer, romper los mitos y prejuicios que el estado de vejez implica en la sociedad actual, para de esa manera poder llevar a cabo efectivamente la tarea de integración, considerándolos como actores sociales relevantes y no como meros espectadores y/o víctimas' (Mideplan, 1993, p. 12).

Esta noción de adultos mayores que son sujetos sociales capaces, pero marginados, discriminados y excluidos de la mayoría de las instancias de de-

sarrollo social, cobra fuerza en este período y se profundiza con la formulación de la Política Nacional en 1996.

Con estos antecedentes se crea, en enero de 1995 y por medio del Decreto Presidencial número 27, la Comisión Nacional para el Adulto Mayor, iniciándose la segunda etapa de discusión y formalización de la temática del envejecimiento y la situación de los adultos mayores, la que puede ubicarse entre 1995 y el 2002.

En general, el diagnóstico permitió verificar que las carencias de la población adulta mayor en el país se expresaban principalmente en la falta de una cobertura de salud que fuera específica para las necesidades de las personas mayores. Además, esta población tenía muy escasas posibilidades de acceso al trabajo y las pensiones de vejez entregadas eran insuficientes y de bajo monto, lo que determinaba que las personas mayores se volvieran dependientes de sus familiares o de las instituciones aún cuando les fuera posible llevar una vida activa. Pero, sin duda, el aporte más significativo del diagnóstico es que revela que la población adulta mayor se encontraba, a mediados de la década de 1990, excluida de la vida social a causa de elementos culturales que fomentaban una imagen de la vejez como sinónimo de aislamiento, mala salud y dependencia. A causa de esto, las políticas sociales referidas a los adultos mayores del país debían enfocarse en la reintegración social de esta población: 'En Chile, la forma prevaleciente como los adultos mayores enfrentan las condiciones sociales de vida menoscabantes se caracteriza por significar la vejez como un período donde el deterioro es algo esperable y natural causado en pequeña parte por una disminución en las condiciones físico-orgánicas y, en gran parte, por las características de la sociedad. Por consiguiente, la actitud más generalizada que asumen frente al envejecer es una resignación y apatía frente a lo que les acontece'.

Este rasgo cultural, que redundaba en una concepción errada de las personas mayores, inhibía su participación en las actividades sociales y estrechaba los márgenes de operación de las políticas y programas, restringiéndolas a la superación de los problemas específicos derivados de la imagen arraigada socialmente de la vejez más que a la prevención y al mejoramiento integral de sus condiciones y calidad de vida en el marco de las acciones estratégicas para enfrentar el envejecimiento de la población. El nuevo enfoque, promovido por la comisión, apunta a comprender el envejecimiento de las personas como una parte del ciclo de vida, y no como su final.

Junto con la información de las condiciones de las personas mayores en Chile, el informe entregaba los lineamientos para la formulación de una política nacional específica para la población mayor. A esta propuesta subyace, en primer lugar, la idea de que el proceso de envejecimiento está determinado tanto por el deterioro orgánico individual como por factores sociales, y por ello se debían desarrollar prácticas que mejorasen las condiciones de vida actual de los adultos mayores, y a la vez prevenir, puesto que en 1995 se estimaba que para el 2025 un 16% de la población tendría más de 60 años. En segundo lugar, prevalece también la idea de que la política debería plantearse bajo la premisa que el envejecimiento es un proceso que involucra a toda la sociedad, de manera que el enfoque que debía utilizarse era que la vejez es una parte del ciclo de vida determinada por las condiciones sociales en las que se desenvuelve el individuo, y que son las propias personas mayores las que tienen un rol activo en la mejora de estas condiciones: 'Lo más importante de este enfoque es que no ve al adulto mayor como un mero receptor de bienes y servicios, sino que le atribuye un rol protagónico y lo concibe asimismo como un recurso para prestar a otros apoyo de tipo cognitivo, emocional y ayuda, siendo muy importante el intercambio que se pueda dar al respecto entre sus pares etarios o coetáneos' (Comisión Nacional para el Adulto Mayor, 1995).

Teniendo en cuenta que en 1995 la población de más de 60 años se encontraba en condiciones de participar en la vida social, y aún más, que este grupo etario podía y debía ser parte integrante activa del acontecer en su comunidad, la comisión proporcionó recomendaciones referentes a los principios que debían contener las políticas para los adultos mayores, un listado de cuáles deberían ser estas políticas, y las acciones estratégicas para su ejecución.

Esta propuesta se sustentaba en los siguientes principios:

1. Justicia y solidaridad.

2. Fortalecimiento de la familia.

3. Autonomía del adulto mayor.

4. Participación social.

5. Prevención.

6. Flexibilidad ante la diversidad de situaciones del adulto mayor.

7. Descentralización de las políticas.

8. Coordinación como principio sustentador de eficiencia y eficacia (Comisión Nacional para el Adulto Mayor, 1995).

Con estas directrices se sentaron las bases de la PNAM, la que fue revisada por el Ministerio Secretaría General de Gobierno y aprobada en marzo de 1996 por un Comité de Ministros del Area Social: 'Este es el documento que se entrega a continuación: la política aprobada por el Gobierno en favor de los adultos mayores. Deberá servir de marco general, que dé significado y sentido a los programas y acciones específicas en favor del Adulto Mayor' (Gobierno de Chile, 1996).

En enero de 1999 el Gobierno envió al Congreso un proyecto de ley para la creación del Servicio Nacional del Adulto Mayor (Senama), que fue aprobado en julio de 2002. El 17 de septiembre de ese año el Presidente Ricardo Lagos promulgó la ley en el Congreso, y en noviembre fue designado Manuel Pereira como Director del Senama. La nueva institución comenzó su funcionamiento en enero del 2003: 'Créase el Servicio Nacional del Adulto mayor, en adelante el Servicio, como un servicio público, funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia' (Ley 19.848, artículo 2º). A partir de entonces se inicia la tercera etapa de formalización institucional de la temática de los adultos mayores en Chile.

Los objetivos y funciones del Servicio son los siguientes:

Objetivos:

a) Velar por la plena integración del adulto mayor a la sociedad;

b) Proteger al adulto mayor ante el abandono e indigencia;

c) Hacer valer los derechos que la Constitución y las leyes le reconocen a los adultos mayores;

d) Velar por la no discriminación y marginación de los adultos mayores.

Funciones:

a) Proponer políticas y coordinar acciones, especialmente del sector público, que faciliten la integración del adulto mayor en todos los ámbitos sociales, ya sea en la familia, en la educación, en el trabajo y en la recreación, entre otros;

b) Coordinar acciones y programas entre el sector privado y público;

c) Prestar asistencia técnica y supervisar a organismos privados con y sin fines de lucro que brinden acogida y atención integral al adulto mayor (www.senama.cl).

4.2 Descripción de la Política Nacional para el Adulto Mayor

La PNAM aprobada en 1996 se estructuraba en función de siete principios, un objetivo general, siete objetivos específicos que operacionalizaban el general y cinco objetivos instrumentales, que expresaban acciones concretas de materialización de los específicos.

4.3 La implementación de la Política Nacional para el Adulto Mayor

A partir de la creación del Comité de Ministros para el Adulto Mayor, el mecanismo por medio del cual se ha implementado la PNAM ha sido el Plan Nacional Conjunto. Si bien la implementación ya había sido iniciada por el Comité Nacional para el Adulto Mayor en 1996, y continuada por el Senama a partir de 2003, este plan nacional implica la 'gestión coordinada del sector público en procura del bienestar e integración familiar y social de los adultos mayores del país' (www.senama.cl).

El objetivo general del Plan Nacional Conjunto es 'Traducir en acciones concretas la Política Nacional para el Adulto Mayor a través de la interacción, coordinación y cooperación intersectorial, orientadas a mejorar la calidad de vida, procurar una vejez activa y fomentar la participación integral de este grupo etario en nuestra sociedad'.

4.4 Etapa actual de la Política Nacional para el Adulto Mayor

Desde 1996 hasta la actualidad la PNAM ha experimentado dos modificaciones tendientes a actualizar y reforzar sus contenidos.

En mayo de 2004, el Comité de Ministros para el Adulto Mayor aprobó una actualización de la PNAM, que incorporó un tercer valor que sustenta la política: 'Pleno respeto a la dignidad de los Adultos mayores y al ejercicio de sus derechos como personas y ciudadanos' (Gobierno de Chile, 2004, p. 6). Este reconocimiento involucra el rescate del aporte que las personas mayores han

entregado para el desarrollo de la comunidad. Por otro lado, es una manera de explicitar que los adultos mayores tienen los mismos derechos que todos los ciudadanos del país.

En abril de 2005 se presentó al Comité de Ministros para el Adulto Mayor el 'Sistema Integral de Cuidados para los Adultos Mayores Dependientes'. Este sistema se planteó frente a la necesidad de organizar una cobertura de atención para los adultos mayores que se encuentran en estado de dependencia, los que hasta entonces no estaban directamente reflejados en la política. Se elaboró bajo el marco de los valores de la Política Nacional, e incluye cuatro principios orientadores (Senama, 2005). Algunos de ellos ya están expresados en la PNAM:

Retardar la dependencia.

Flexibilidad en la aplicación de la política, considerando la diversidad de las situaciones de los adultos mayores.

Subsidiariedad del Estado y su rol regulador.

Permanencia en el hogar lo más prolongada posible".

Por su parte, la Veeduría Distrital elaboró un estudio sobre la situación del Adulto Mayor en Bogotá, contenido en la publicación "Vivir en Bogotá" –Edición número 24– mayo de 2007, de la cual nos permitimos extractar los siguientes datos importantes para la sustentación del presente proyecto de acto legislativo:

Antecedentes a nivel mundial

En el estudio y discusión sobre la problemática de los adultos mayores a nivel mundial, se han puesto en evidencia las falencias en el cumplimiento de sus derechos y por ello los gobiernos han adquirido compromisos para brindar una protección especial a este grupo de población y garantizar la defensa de tales derechos.

Dentro de las políticas aprobadas internacionalmente a favor de las personas de edad, se encuentra el Plan Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, documento que fue aprobado por las Naciones Unidas en 1982 y señala las medidas que deben adoptar los Estados Miembros para garantizar los derechos de las personas mayores, en el ámbito de los derechos proclamados en los pactos de derechos humanos. Contiene 62 recomendaciones, muchas de las cuales están directamente relacionadas con el Pacto.

En 1991, la Asamblea General aprobó los Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad, por Resolución 46/91 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de fecha 16 de diciembre de 1991, que alientan a los Gobiernos a introducir en sus programas nacionales, cada vez que sea posible, los siguientes principios: Independencia, Participación, Cuidados, Autorrealización y Dignidad.

Antecedentes a nivel nacional

Las políticas de Persona Mayor en Colombia se han sustentado de la siguiente manera:

– Constitución de 1886, donde el tema de la vejez empezó a visualizarse jurídicamente, y en la cual, en su artículo 19, se consagraba la asistencia pública como función del Estado.

– Constitución de 1991, estableció en su artículo 13 la igualdad de todas las personas ante la ley, y la adopción de medidas a favor de grupos discriminados o marginados, así como la protección especial a las personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

– En su artículo 46 planteó que "El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria", garantizándoles el Estado los servicios de la seguridad social integral.

– Igualmente, su artículo 48 dispuso que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio e irrenunciable.

– Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios. Establecen dos mecanismos principales para lograr el objetivo de proteger al adulto mayor contra el riesgo económico de la imposibilidad de generar ingresos: uno de tipo preventivo y otro asistencial. Este último consistente en transferir directamente a la población indigente de la tercera edad, un subsidio económico.

– Documento Conpes 2793 de Envejecimiento y Vejez, elaborado en junio de 1995 por el DNP y la Vicepresidencia de la República, con el objetivo principal de mejorar las condiciones de vida de las personas de mayor edad y elevar la calidad de vida de toda la población para que alcance una vejez saludable y satisfactoria.

– En 1996, el Congreso de Colombia aprobó la Ley 319, *por medio de la cual fue ratificado el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"*, suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988. Esta ley plantea la protección a las personas mayores y, entre otras, la obligación de adoptar medidas necesarias, tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos, a fin de lograr progresivamente y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el Protocolo.

– En cuanto a la población mayor de 60 años, al comparar los censos de 1993 y 2005, encontramos que en el primero el número de adultos mayores era de 2.294.642, en tanto que en el último dicho número pasó a 3.722.089, lo que indica un crecimiento del 38.35%, muy por encima del crecimiento general de la población, establecida para el mismo período en el 20.16%.

Concluye el informe de la Veeduría Distrital, con la siguiente recomendación:

"…se sugiere ampliar el nivel de intervención de la estrategia de redes de apoyo y solidaridad y generar programas de asesoría y promoción del desarrollo humano dirigido a todas las personas mayores, incentivando a los clubes de adultos mayores existentes a impulsar la creación de nuevas asociaciones convirtiéndose en asesores para su formación y futuros multiplicadores. Así mismo, se sugiere promover dentro de las instituciones gubernamentales y privadas, incrementar los beneficios dirigidos a las personas mayores, que pueden ser ofrecidos con la presentación del pasaporte vital, tales como servicios de turismo, trato preferencial, ofertas en los establecimientos comerciales, entre otros. Así mismo, incentivar y vigilar los servicios de salud, públicos y privados, de tal manera que se garantice permanentemente la oportunidad y calidad de los servicios, así como el acceso a los medicamentos".

La situación legislativa actual

Vale la pena destacar que actualmente cursa en el Congreso de la República el Proyecto de ley número 11 de 2006 Senado, *por la cual se regula el funcionamiento de las instituciones que prestan servicios de atención a la persona mayor, y se dictan otras disposiciones,* el cual acumuló los Proyectos 17 de 2006 y 123 de 2006, este último de autoría de la Bancada del Movimiento MIRA que, entre otras disposiciones, ordena la formulación de una "Política Nacional de Envejecimiento y Vejez".

El texto de la propuesta

El Proyecto de Acto Legislativo que presentamos a consideración del honorable Congreso de la República, en su artículo 1º, modifica el artículo 46 de la Constitución Política, de la siguiente manera:

*"**Artículo 46.** Son derechos fundamentales de las personas de la tercera edad, entendidos por tales los mayores de 60 años, los mismos definidos para los niños en lo pertinente.*

El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia e implementará una política pública de envejecimiento y vejez que incluya su protección contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos.

Después de los derechos de los niños, los de las personas de la tercera edad prevalecen sobre los derechos de los demás".

A continuación haremos una breve exposición de cada uno de los cambios introducidos en la norma.

1. Determina cuáles son los derechos fundamentales de las personas de la tercera edad, equiparándolos, en lo pertinente, a los derechos fundamentales de los niños. La realidad muestra que después de ellos, los ancianos se constituyen en la población más frágil y vulnerable, en la medida en que sus capacidades físicas y cognitivas empiezan, en la mayoría de los casos, un proceso regresivo. El trato preferente que la sociedad debe a sus niños y a sus mayores amerita un catálogo de derechos expresamente consagrados a favor de los segundos, como actualmente sucede con los primeros.

Derechos fundamentales instituidos hoy exclusivamente a favor de los niños, tales como la alimentación equilibrada, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, también deben hacerse extensivos a nuestros mayores.

2. Define expresamente la edad a partir de la cual el ciudadano colombiano comienza a hacer parte de la población adulta mayor, señalando para ello los 60 años.

3. Establece un mandato para que el Estado implemente una política pública de envejecimiento y vejez, a través de la cual se hagan efectivos los derechos consagrados a favor de los Adultos Mayores y, de manera especial, se les proteja, al igual que hoy se hace con los niños, de toda forma de violencia y explotación.

Sabemos que para la adopción de una política pública de envejecimiento y vejez no se requiere el mandato constitucional expreso, pues existen normas supranacionales, a las cuales se ha adherido Colombia, que así lo imponen. No obstante, se busca dotar de toda la fuerza posible su expedición, convirtiéndola en una obligación a cargo del Estado.

4. Quizás lo más importante del proyecto sea la jerarquía que con rango constitucional se les da a los derechos de las personas de la tercera edad, ubicándolos en segundo lugar de prelación, después de los niños.

Indudablemente esta consagración se convertirá en instrumento eficaz para la efectiva defensa de los derechos de nuestros mayores, que tan cotidianamente se ven vulnerados de múltiples formas. De la misma manera como hoy la ciudadanía en general ha venido haciendo respetar los derechos de los niños, y las autoridades de todos los niveles reconocen la superioridad de esos derechos, así mismo acontecerá en breve, tras la aprobación de la presente iniciativa, con los derechos de la población de la tercera edad que tan bien merecido tiene ese trato preferencial.

Así mismo, Colombia dará un paso muy importante en el concierto internacional, en la búsqueda de aplicar las políticas que en materia de Envejecimiento y Vejez han trazado los organismos supranacionales.

De los honorables congresistas,

Gloria Stella Díaz Ortiz, Representante a la Cámara; *Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Antonio Virgüez P.,* Senadores de la República.

María Isabel Urrutia, Franklin L. Segura, Pedro T. Obando, siguen firmas ilegibles.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio del año 2007 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 026 con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Representante *Gloria Stella Díaz;* honorable Senadora *Alexandra Moreno*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 027 DE 2007 CAMARA

por el cual se establece la elección popular de Alcaldes Locales en el Distrito Capital.

El Congreso de Colombia

DECRETA

Artículo 1°. El artículo 323 de la Constitución Política quedará así:

El Concejo Distrital se compondrá de 45 concejales.

En cada una de las localidades habrá una Junta Administradora elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el Concejo Distrital, atendida la población respectiva.

La elección de Alcalde Mayor, de alcaldes locales, de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día por períodos de cuatro (4) años y los alcaldes no podrán ser reelegidos para el período siguiente.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde mayor, y alcalde local en su caso, para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará alcalde mayor y el alcalde mayor a los alcaldes locales para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

En los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al Alcalde Mayor, y este a los alcaldes locales.

Los Concejales y los Ediles no podrán hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

Artículo 2°. *Vigencia*. El presente Acto Legislativo rige a partir de su publicación.

Cordialmente,

Gloria Stella Díaz Ortiz, Representante a la Cámara, *Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Antonio Virgüez P.,* Senadores de la República.

Manuel Carebilla, Rodrigo Romero, Carlos Fernando Mota, siguen firmas ilegibles.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El Proyecto de Acto Legislativo propone la elección popular de alcaldes locales en el Distrito Capital, con el propósito de fortalecer la descentralización en esta importante entidad territorial, robusteciendo la democracia y el funcionamiento mismo de la administración pública en ella.

En la Carta Política de 1991 se dio un paso en esa dirección, y la experiencia ha venido indicando que se requieren adelantos para vigorizar la participación democrática de las localidades, creadas en aquel entonces como piezas claves de la organización del Distrito Capital. En efecto, el ritmo de crecimiento de la Capital y de sus problemas, pone de manifiesto la necesidad de crear instancias de administración y del poder público que distribuyan mejor las competencias públicas.

Se aprecia una excesiva concentración en el poder central del Distrito, que lo ha convertido en la institución más centralizada en todo el Estado Colombiano, después de la Presidencia de la República. Si bien el régimen presidencial o presidencialista tiene una larga historia en el país, ha resultado mucho más eficiente la labor de control político ejercida por los organismos competentes sobre el Ejecutivo Nacional, que la desarrollada, en el mismo sentido con ocasión de la nueva manifestación de concentración de poder en el nivel distrital.

Los sucesivos Alcaldes Mayores, jefes directos de la Administración Distrital, ejercen formalmente un poder de administración cuyas dimensiones alcanzan los 10 billones de pesos anuales, de manera tan altamente concentrada que no existe nada, así sea de mínima importancia, que no resulte directamente del resorte del Alcalde Mayor. En esa dirección, con la idea de racionalizar la Administración Pública, se orientó la reforma administrativa promovida recientemente por el Alcalde Mayor, Luis Eduardo Garzón.

Se ha entendido, y es un clamor de todas las localidades del Distrito, que los Alcaldes Locales sean elegidos por las comunidades que las integran, con el propósito de descentralizar la administración y evitar que los intereses políticos de los sucesivos Alcaldes Mayores manipulen las legítimas aspiraciones de estos grupos poblacionales.

La presente iniciativa propone que los Alcaldes Locales sean elegidos el mismo día de la elección del Alcalde Mayor, el Concejo Distrital y las Juntas Administradoras Locales, para periodos de cuatro años. De esta manera, el proyecto se inspira en darles una mayor autoridad política a esos funcionarios y el ejercicio de una autonomía de gestión dentro de racionales marcos democráticos. Adicionalmente, la reforma del artículo 323 hace los ajustes necesarios a todo su texto, que tienen que ver con el régimen de faltas absolutas y de la manera como deberán, en adelante, llenarse las vacantes que como resultado de ellas se presenten.

Una verdadera democracia local debe comenzar por las unidades administrativas más directamente vinculadas con la sociedad, porque de otra manera las instancias intermedias terminan limitando cualquier esfuerzo.

En este sentido el Movimiento MIRA ha venido haciendo un trabajo legislativo arduo, como es la presentación de un proyecto de ley encaminado a modificar el Decreto 1421 de 1993, abriendo el camino para llegar a la elección popular de los Alcaldes Locales, fruto del consenso que en torno al tema se obtuvo en la anterior legislatura, con los honorables Representantes Sandra Ceballos Arévalo, David Luna Sánchez, Germán Olano Becerra, Nicolás Uribe Rueda, Germán Varón Cotrino y Germán Navas Talero.

Entre los puntos a destacar de la reforma propuesta al Estatuto Orgánico de Bogotá, encaminados a allanar el camino a la elección popular de Alcaldes Locales, encontramos los siguientes:

• La modificación de la naturaleza jurídica de las localidades, definiéndolas como "entidades especiales de descentralización territorial", y asignándoles personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y presupuestal en el manejo y ejecución de sus recursos.

• El establecimiento de nuevos criterios para la creación de las localidades.

• Nuevos aspectos presupuestales y de contratación de las localidades.

• Atribuciones de las Juntas Administradoras Locales.

• Atribuciones de los Alcaldes Locales, designándolos como representantes legales de la respectiva localidad, y ordenadores del gasto.

• Participación ciudadana.

• Instrumentos de planeación.

Dejamos a consideración de los honorables Congresistas la presente iniciativa.

Gloria Stella Díaz Ortiz, Representante a la Cámara, *Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Antonio Virgüez P.,* Senadores de la República.

Manuel Carebilla, Rodrigo Romero, Carlos Fernando Mota, siguen firmas ilegibles.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio del año 2007 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 027 con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Representante *Gloria Stella Díaz;* honorable Senadora *Alexandra Moreno* y otros.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 024 DE 2007 CAMARA

por la cual se expiden normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto de la ley*. La presente ley tiene por objeto expedir normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial.

Artículo 2°. *Principios*. Además de los Constitucionales, son principios del ordenamiento territorial los siguientes:

1. Desarrollo Sostenible. El ordenamiento territorial promoverá el crecimiento económico, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida para las generaciones presentes y futuras.

2. Diversidad. El ordenamiento territorial reconocerá las diferencias económicas y sociales, geográfico-ambientales, étnico-culturales y político-administrativas, que fundamentan la unidad e identidad nacional y la convivencia pacífica.

3. Flexibilidad y Gradualidad. El ordenamiento territorial se ajustará a las diferencias entre las diversas regiones en procura del desarrollo armónico nacional. Así mismo, propiciará la asociación entre entidades territoriales.

4. Equidad social y equilibrio territorial. La Nación y las entidades territoriales propiciarán el acceso equitativo de todos los habitantes a las oportunidades y beneficios del desarrollo, buscando reducir los desequilibrios sociales, económicos y ambientales entre ellas. Dentro de las regiones procurarán la articulación orgánica entre las áreas rural y urbana.

La Nación, y las entidades territoriales de mayor capacidad administrativa, económica y fiscal, apoyarán aquellas entidades de menor desarrollo relativo, en procura de garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo para elevar la calidad de vida de la población.

TITULO II

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS

CAPITULO I

Reparto de competencias

Artículo 3°. *Criterios para la asignación de competencias*. Para determinar las entidades a las cuales corresponde una competencia, sea o no normativa, operarán las siguientes reglas:

1. **Fundamentalidad.** El Estado colombiano se edifica sobre la base de que el municipio, la entidad territorial indígena, la entidad territorial de las comunidades negras y el distrito son la instancia esencial de decisión por su mayor cercanía al ciudadano.

La autonomía local incluye la libertad de crear impuestos que no se haya reservado la Nación para sí o para los departamentos.

2. **Exclusividad.** Todo cuanto no tenga una incidencia más allá del límite municipal, del territorio indígena, entidad territorial de comunidades negras o del distrito, será de competencia exclusiva de las autoridades de esos órdenes.

Si trasciende a otros municipios, o Entidades Territoriales Indígenas, sin comprender a todo el departamento, el asunto deberá ser resuelto, por vía de concertación, entre los interesados. Si este procedimiento resulta fallido mediará la autoridad departamental competente.

Los asuntos que se refieren exclusivamente a un departamento serán de competencia de las autoridades departamentales. Si trascienden a otros departamentos, se aplicarán las mismas reglas del inciso precedente, es decir, se procurará la concertación y sólo si esta fracasa mediará la autoridad regional, de existir, o bien la nacional.

Todo cuanto sea de interés general en el territorio nacional es de competencia nacional exclusiva, dado el carácter unitario de la República de Colombia.

3. **Concurrencia.** En presencia de intereses concurrentes, las diversas entidades territoriales ejercerán las competencias que les corresponden, de modo que la entidad de mayor ámbito territorial se ocupe de las bases y la de menor ámbito tenga a su cargo los desarrollos.

Son competencias concurrentes aquellas en las que los intereses de la Nación y las entidades territoriales o entre estas convergen, razón por la cual deben armonizarse.

El ejercicio de las competencias concurrentes se hará mediante leyes o actos de bases y normas de desarrollo de dichas bases.

Las normas de bases deberán respetar las competencias de las entidades llamadas a desarrollarlas.

4. **Coordinación.** Las entidades de mayor alcance territorial cumplirán su labor de coordinación procurando la concertación y armonización de políticas, planes, programas y proyectos.

5. **Subsidiariedad.** La Nación está en el deber jurídico de apoyar a los Departamentos y estos a los Distritos, Municipios y Entidades Territoriales Indígenas, cuando no estén en condiciones de ejercer sus competencias, transitoriamente, para que asuman debidamente sus responsabilidades.

6. **Equilibrio entre competencias y recursos.** Cada entidad territorial debe disponer de los ingresos suficientes para el ejercicio de las competencias a su cargo. No se podrán transferir responsabilidades en ningún ámbito, sin que previamente se hayan transferido los recursos suficientes para atenderlas.

Artículo 4°. *Competencias exclusivas de la Nación.* Además de las competencias atribuidas por la Constitución Política a las autoridades nacionales, son competencias exclusivas de la Nación las normativas referentes a la justicia, salvo lo dispuesto en el artículo 246 de la Constitución Política; la defensa nacional; las relaciones internacionales; la dirección general de la economía; los principios generales de la hacienda pública; el régimen monetario, credi-

ticio y cambiario y de comercio exterior; la legislación orgánica y estatutaria, la civil, comercial, laboral y penal; la gestión, uso, aprovechamiento, control y vigilancia del subsuelo, las costas y zonas de bajamar, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, y el espectro electromagnético y el espacio donde actúa. Igualmente, la legislación relativa a los procedimientos judiciales.

Siendo el de justicia un servicio de responsabilidad nacional, lo será también todo lo relativo al sistema penitenciario y carcelario, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 246 de la Constitución Política.

Igualmente todo cuanto dice relación a los servicios de policía, militares y en general de seguridad nacional.

Los municipios y departamentos no podrán financiar gasto alguno en materia de seguridad, justicia, procesos electorales, y en general servicios a cargo de la Nación.

CAPITULO II

Asignación específica de competencias

Artículo 5°. Cuando en la legislación orgánica se hable de niveles, se entenderá que el nivel local corresponde a veredas, corregimientos, comunas, localidades, municipios, Entidades Territoriales Indígenas, entidades territoriales de las comunidades negras, distritos, áreas metropolitas y provincias. El nivel intermedio corresponde a Regiones, Departamentos, y el nivel nacional a las autoridades de este orden.

Artículo 6°. En desarrollo del principio de fundamentalidad, habrá desagregación en los niveles indicados en el artículo anterior de los servicios que puedan descomponerse en niveles de complejidad, entre ellos: salud, educación, públicos domiciliarios, desarrollo cultural, protección a la infancia y a la familia, asistencia técnica agropecuaria a pequeños productores, vivienda de interés social, de modo que las actividades de ejecución concreta se confíen siempre al nivel local.

Sin menoscabo de la función de coordinación y complementariedad de la acción municipal, a cargo del departamento, la ejecución del gasto público social estará a cargo del nivel local.

Artículo 7°. *El nivel intermedio será el responsable del apoyo al nivel local, así como tendrá a su cargo la intermediación entre este y el nacional.* Los departamentos serán responsables de coordinar la acción de las entidades nacionales en su territorio, así como la ejecución de convenios de cooperación internacional dentro del mismo.

Artículo 8°. En el ejercicio de competencias normativas concurrentes, regirán el principio gradación normativa, en el sentido de que los desarrollos partirán de las bases, y el principio de rigor subsidiario, que autoriza a la entidad territorial respectiva a hacer más rigurosas y flexibles las exigencias y limitaciones.

Artículo 9°. La impulsión del desarrollo de manera sostenible, competitiva, y con economías de escala es competencia departamental.

En consecuencia, los departamentos:

– Establecerán las directrices de ordenamiento territorial que sean indispensables para los propósitos de sostenibilidad, competitividad y economía de escala.

– Orientarán la localización de la infraestructura física para el desarrollo, incluyendo la de transporte para la integración departamental.

– Promoverán las formas asociativas entre municipios y demás entidades, para la eficiencia, sostenibilidad, competitividad y economía de escala.

– Promoverán esquemas asociativos para la prestación de servicios públicos en su jurisdicción y sistemas de coordinación o convenios en aras de una más eficiente prestación de dichos servicios. En aplicación principio fundamental de participación se privilegiará la prestación de servicios públicos domiciliarios por parte de las comunidades organizadas con el apoyo de las entidades territoriales. (Artículo 367 C. P. inciso 2°).

– Identificarán las necesidades comunes a los municipios de su territorio, y establecerán planes concretos de apoyo y cofinanciación.

– Impulsarán y cofinanciarán la construcción de vivienda de interés social de preferencia por vía de subsidios a la demanda.

– Promoverán el desarrollo rural a través de identificación de fortalezas y la organización de centros de acopio agropecuarios.

– Elaborarán el inventario turístico del departamento, y promoverán su desarrollo.

– Promoverán procesos de asociatividad para la competitividad y productividad a través de diferentes mecanismos como las comisiones regionales de competitividad, las agencias de desarrollo económico local.

CAPITULO III

Conflictos de competencia

Artículo 10. *Definición*. Toda reclamación de violación a las normas orgánicas de distribución de competencias por parte de la Nación o de una entidad territorial, así como los conflictos de límites entre entidades territoriales, se consideran conflictos de competencias.

Artículo 11. *Trámite*. Los conflictos de competencia entre la Nación y una entidad territorial, o de estas entre sí, serán de conocimiento de la Comisión de Ordenamiento Territorial, mediante un trámite sumario que será reglamentado por la ley.

Artículo 12. *Conciliación*. En todo caso, los conflictos de competencias que se presenten entre la Nación y una entidad territorial o entre entidades territoriales podrán ser resueltos por comisiones especiales de conciliación, cuya conformación y funcionamiento será reglamentada por la ley ordinaria.

Artículo 13. *Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Las decisiones de la Comisión de Ordenamiento Territorial o de su Comité Técnico, cuando les sean delegadas, serán demandables ante la jurisdicción contencioso administrativa, así:

1. Cuando se trate de conflictos dentro de un solo departamento, la demanda será resuelta por el respectivo Tribunal Administrativo.

2. Cuando se trate de conflictos que trasciendan los límites de un único departamento, la demanda será resuelta por el Consejo de Estado.

Parágrafo. Mientras se regula la jurisdicción especial indígena, cuando se trate de conflictos de competencia entre una entidad territorial indígena y otra u otras entidades territoriales, el conflicto será resuelto por un tribunal conformado por un representante de la jurisdicción indígena, un magistrado del respectivo tribunal y un tercero elegido por ambos.

CAPITULO IV

Disposiciones generales relativas a la distribución de competencias

Artículo 14. *Categorías de municipios, distritos, provincias, departamentos, Entidades Territoriales Indígenas y entidades territoriales y de comunidades negras*. La Ley Ordinaria podrá, según la capacidad administrativa y de gestión o sus particularidades sociales, culturales, ambientales, poblacionales y económicas de dichas entidades territoriales, con el fin de permitir un ejercicio flexible y diferencial de las competencias distribuidas por la legislación orgánica o del régimen de la entidad territorial, establecer diferentes categorías de entidades territoriales.

La Nación podrá delegar a uno o varios departamentos atribuciones propias de los organismos y entidades públicas de la Nación.

Artículo 15. *Competencias y estructura del Estado*. La estructura de la administración nacional será modificada en función de la distribución de competencias. En virtud de esta organización se podrán suprimir, fusionar o adecuar ministerios, departamentos administrativos y entidades descentralizadas. En todo caso, esto se hará de manera gradual, a mediada que las entidades territoriales asuman sus competencias.

Las entidades territoriales deberán prever una estructura adecuada para la formulación, gestión e interventoría de los proyectos que correspondan a la ejecución de las competencias que les sean propias, con criterios de eficiencia administrativa y siempre que los recursos necesarios para desarrollar dichas competencias hayan sido asignados mediante contratos plan.

Artículo 16. *Competencias y equilibrio de recursos*. En desarrollo del principio de equilibrio y proporcionalidad entre competencias y recursos, la ley establecerá la redistribución sostenible de recursos nacionales entre la Nación y las entidades territoriales en los sectores diferentes a salud y educación.

Para la redistribución de recursos de que trata el presente artículo entre los territorios de la Nación se creará un fondo para el desarrollo social de los territorios. Este fondo se ejecutará a través de contratos-plan entre la Nación y los territorios y teniendo en cuenta para la distribución de los recursos entre los territorios criterios sociales, culturales, poblacionales, de integración regional y de eficiencia administrativa y fiscal.

Artículo 17. *Contratos Plan*. La Nación contratará con los departamentos la ejecución de los recursos del Fondo de desarrollo social sobre la base de proyectos estratégicos de desarrollo social territorial. Las regiones como figuras de integración territorial o como entidades territoriales podrán presentar un proyecto integral cuando la totalidad de los departamentos que las conforman así lo determinen.

Los proyectos estratégicos territoriales estarán sujetos a los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial del departamento e incluirán los sectores para los cuales existan recursos en el fondo.

A su vez los planes estratégicos de desarrollo social territorial tendrán una componente subregional concertada con los municipios que conforman cada subregión.

La Nación podrá ejecutar a través del contrato plan, recursos diferentes al Fondo para el desarrollo social de los territorios con el fin de armonizar temas de su competencia con la visión del proyecto estratégico de desarrollo social presentado por el territorio.

Igualmente, mediante la celebración de contratos plan, la Nación podrá participar con recursos del fondo para el desarrollo social u otros recursos nacionales según corresponda, en la financiación de proyectos específicos estructurantes del territorio presentados por las áreas de desarrollo territorial de que trata la presente ley, cuando se demuestre que son de interés común para las partes.

En los contratos plan que celebren la Nación y las entidades territoriales se establecerán los aportes que harán estas entidades territoriales, así como los que provengan de fuentes diferentes.

T I T U L O III

MARCO INSTITUCIONAL

CAPITULO I

Organización institucional

Artículo 18. *De la Comisión de Ordenamiento Territorial*. Créase la Comisión de Ordenamiento Territorial, con carácter permanente, cuyas funciones estarán encaminadas a realizar los estudios dirigidos a formular las recomendaciones necesarias para acomodar la división territorial del país a las disposiciones de la Constitución Política y de la presente Ley Orgánica a fin de dirimir las controversias limítrofes entre las diferentes entidades territoriales y las que surjan con los países vecinos. Dicha Comisión estará integrada por:

1. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.

2. El Ministro del Interior y de Justicia o su delegado.

3. El Ministro del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

4. El Director del Departamento de Planeación Nacional.

5. El Presidente del Consejo Nacional de Planeación.

6. Los Presidentes y Vicepresidentes de las Comisiones de Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.

7. El Presidente de la Sociedad Geográfica de Colombia.

8. El Presidente de la Asociación de Departamentos.

9. El Presidente de la Federación Colombiana de Municipios.

10. Un delegado de las Comunidades Indígenas.

11. Un delegado de las Comunidades Negras.

12. Un delegado de los raizales

CAPITULO II

Los Departamentos

Artículo 19. *Creación*. Los departamentos serán creados mediante ley de la República, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

1. Que la formación del nuevo departamento haya sido solicitada por la mayoría de los concejos de los municipios que aspiran a constituirlo, o por las tres cuartas partes de la totalidad de alcaldes de los respectivos municipios.

2. Que tanto el nuevo departamento como del, o de los que se desagrega, tengan, por lo menos, dos millones (2.000.000) de habitantes, según certificación del DANE, y que garanticen razonablemente hacia el futuro ingresos propios equivalentes a cien mil salarios mínimos legales mensuales vigentes.

3. Concepto favorable de la Comisión de Ordenamiento Territorial, fundado en el estudio que para el efecto le presente el Departamento Nacional de Planeación sobre la capacidad económica, fiscal y administrativa del departamento que se pretende crear para el cumplimiento de sus funciones y la prestación de los servicios a su cargo. A dicho estudio se anexarán las evaluaciones de carácter social, económico, financiero e institucional que demuestren la viabilidad de la creación del departamento.

4. Que la solicitud de creación del departamento haya sido ratificada, en consulta popular por los ciudadanos residentes en el territorio en que estén comprendidos los correspondientes municipios. En la consulta popular deberán participar por lo menos, el sesenta por ciento, de los integrantes del censo electoral de los respectivos municipios, y obtener el voto favorable, de por lo menos las dos terceras partes de los sufragantes.

Parágrafo. *Deuda pública.* La ley que cree un departamento determinará la forma de liquidación y pago de la deuda pública, así como la distribución de los bienes y rentas a cargo de este y del departamento o departamentos de los cuales se desagregaron originales.

Artículo 20. *Límites departamentales*. Los límites de los departamentos serán definidos con precisión en la ley de creación de los mismos. Por solicitud del Ministerio del Interior, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi procederá a deslindar y amojonar los departamentos, de conformidad con lo establecido en la ley que regule de manera especifica el régimen de los departamentos.

Parágrafo. Cuando la creación de una entidad territorial indígena incluya territorios de dos o más departamentos, su integración a uno de ellos se definirá por consulta popular a los ciudadanos de la entidad territorial indígena.

CAPITULO III

Las Regiones Administrativas y de Planificación

Artículo 21. *Definición*. Las regiones administrativas y de planificación son entidades territoriales conformadas por dos o más departamentos, que tendrán como objeto principal el desarrollo económico y social del respectivo territorio que lo integra y gozarán de autonomía para la gestión de los intereses regionales.

Artículo 22. *Conversión en entidad territorial*. La región administrativa y de planificación podrá convertirse en región territorial, previo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Haber funcionado durante un mínimo de seis (6) años como tal, con los mismos departamentos con que tramitó su conversión en entidad territorial.

El término antes mencionado se contará a partir de la aprobación del referendo departamental por parte del Consejo Nacional Electoral.

2. Haber sido aprobada la solicitud de conversión en entidad territorial por la Comisión de Ordenamiento Territorial.

3. Haber cumplido los objetivos para los cuales se creó la región administrativa y de planificación y ser viable administrativa, técnica y financieramente, según concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, el cual deberá fundarse en el estudio que para el efecto le presente el Departamento Nacional de Planeación. El estudio deberá sustentarse en indicadores de gestión que demuestren la eficiencia de la región administrativa y de planificación existente.

4. Ratificación popular de la aprobación legislativa mediante referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados, que deberá llevarse a cabo dentro de los tres meses siguientes.

Parágrafo. Para los efectos de la presente ley el Distrito Capital de Bogotá se tendrá como un departamento.

Artículo. 23. *Atribuciones de la asamblea regional*. La asamblea regional tendrá las siguientes atribuciones:

1. Reglamentar el ejercicio de las funciones a cargo de la región.

2. Adoptar el Plan de Desarrollo Económico y Social de la región conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

3. Definir las políticas de participación de la región en el Consejo Nacional de Planeación para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo, así como en los demás organismos donde tenga asiento un representante de la región.

4. Aprobar y expedir anualmente el presupuesto de ingresos y gastos de la región.

5. Autorizar al prefecto regional la celebración de contratos y la gestión y celebración de empréstitos, de acuerdo con las disposiciones legales y lo previsto en el estatuto regional.

6. Autorizar al prefecto regional para la celebración de convenios con la Nación o con otras entidades territoriales o entidades descentralizadas de cualquier nivel.

7. Asumir el cumplimiento de las funciones transferidas por los departamentos.

8. Evaluar periódicamente, basada en informes presentados por el prefecto regional, el cumplimiento de los compromisos de los departamentos para con la región y exhortar a las autoridades departamentales en tal sentido.

9. Adoptar el estatuto regional y aprobar o rechazar sus reformas.

10. Las demás señaladas en la Constitución, la ley y el estatuto regional correspondiente.

Artículo 24. *Organos Administrativos*. Son órganos administrativos de las regiones territoriales:

1. La asamblea regional, máximo órgano decisorio.

2. El gobernador regional, jefe de la administración regional y representante legal de la entidad territorial.

3. El Consejo Consultivo de gobernadores, órgano consultivo.

4. Unidad técnica regional, dependencia de carácter técnico bajo la dirección del prefecto regional.

5. Consejo de planeación regional, órgano de concertación de la planeación de la región.

Artículo 25. *Conformación y funcionamiento de la asamblea regional*. La asamblea regional estará conformada por tres miembros de cada uno de los departamentos que la integran designados por las asambleas departamentales quienes se denominarán diputados regionales. Las asambleas regionales sesionarán en períodos ordinarios equivalentes a los de las asambleas departamentales.

Sus actos se denominarán ordenanzas regionales, tendrán naturaleza administrativa y serán competencia de la jurisdicción contencioso administrativa.

Los diputados regionales serán elegidos por voto popular, para un período de cuatro años que deberá coincidir con el de los diputados.

Parágrafo. La elección de los diputados regionales se efectuará el mismo día en que se celebren las elecciones de gobernadores y diputados.

Artículo 26. *Gobernador regional*. Habrá un gobernador regional, elegido por voto popular, quien será la máxima autoridad administrativa de la región, para un período de cuatro años, y que tendrá las siguientes atribuciones:

1. Ejecutar las ordenanzas regionales, cumplir y hacer cumplir el estatuto regional y las demás normas que gobiernen la región territorial.

2. Llevar la representación de la región en todo cuanto dispongan los estatutos y la asamblea regional, dirigir la organización administrativa de la región y la ejecución de las políticas, programas y proyectos.

3. Presentar a la asamblea regional los proyectos de ordenanza regional sobre el plan de desarrollo y los programas de inversión; así como el proyecto de presupuesto anual de rentas y gastos cuya iniciativa le es privativa.

4. Informar periódicamente a la asamblea regional sobre el cumplimiento de los compromisos de cada departamento con la región territorial.

5. Rendir informe semestral a la asamblea regional sobre el cumplimiento de las funciones de la región. Dicho informe deberá referirse además, a la coordinación de la actividad regional con la de los departamentos que la conforman con el fin de evitar la duplicidad de funciones de estas entidades territoriales.

6. Coordinar con las autoridades nacionales de planeación y con las oficinas departamentales de planeación, la observancia y ejecución del plan regional y su concertación con el plan nacional y con los planes departamentales.

7. Velar por la recaudación de las rentas regionales y de las que sean objeto de transferencia de la Nación.

8. Celebrar contratos conforme a lo dispuesto en los estatutos y lo autorizado por la asamblea regional.

9. Participar en la Comisión Nacional de Regalías.

10. Las demás que le asignen a ley y el estatuto regional correspondiente.

Artículo 27. *Estatuto Regional*. La ley de creación de la región reglamentará la estructura de sus órganos y establecerá las funciones específicas de cada uno, definirá sus recursos y señalará los departamentos que la integran. Del mismo modo, regulará lo relativo a la admisión y retiro de un departamento, y fijará las normas relacionadas con el nombramiento, remuneración y régimen aplicable al prefecto regional.

En virtud de la autonomía de las entidades territoriales, la región territorial se dará su propio estatuto, sujeto, en todo caso, a los principios señalados en la Constitución y en la presente ley.

Artículo 28. *Recursos*. Los recursos de las regiones territoriales estarán conformados por:

1. Los bienes y rentas propios decretados como tales por la Asamblea Regional de acuerdo con la Constitución y la ley.

2. Las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación.

3. Las partidas específicas establecidas en el Presupuesto Nacional.

4. Los bienes, rentas, participaciones y contribuciones que le cedan o aporten parcial o totalmente los departamentos integrantes y las entidades descentralizadas por servicios de cualquier orden.

5. Los bienes, rentas, participaciones y contribuciones que le ceda o aporte parcial o totalmente la Nación.

6. Las donaciones, legados o suministros gratuitos de cualquier índole que le hagan personas jurídicas o naturales de naturaleza privada.

7. El producto de las tarifas de sus servicios y de las sobretasas que se le autoricen de acuerdo con la ley.

8. Los recursos del crédito.

9. El producto de los ingresos por cualquier otro concepto, de conformidad con la Constitución y las leyes de la República.

Artículo 29. *Ejercicio de competencias*. La región territorial ejercerá las competencias que le fueren atribuidas de conformidad con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en relación con las entidades territoriales que ejerzan competencias en el área de su territorio, sin menoscabar su órbita funcional.

Artículo 30. *Principio del equilibrio departamental*. En la designación de sus autoridades y en la distribución de las funciones de inversión, la región territorial atenderá el principio de equilibrio departamental, dirigiendo su actividad hacia la equitativa representación y el desarrollo homogéneo de los departamentos que la conforman.

CAPITULO IV

Las Provincias

Artículo 31. *Definición y requisitos.* Las provincias son asociaciones de municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento, que tienen la posibilidad de transformarse en entidades territoriales, previo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Acreditar la existencia de los lazos históricos, económicos, sociales y culturales vigentes, ante la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial, o en ausencia suya, la COT.

2. Aprobación de la solicitud de conversión en entidad territorial por los representantes legales.

3. Ratificación de la solicitud por los consejos municipales y concejos indígenas de las entidades que vayan a hacer parte de la misma.

4 Ratificación de la solicitud de provincia como entidad territorial, mediante consulta popular de los ciudadanos residentes en el territorio que van a conformarlo.

Parágrafo. Los municipios y Entidades Territoriales Indígenas de un departamento, únicamente podrán pertenecer a una provincia.

Artículo 32. *Creación*. Cumplidos los requisitos enunciados en el artículo anterior, las asambleas departamentales crearán la provincia mediante ordenanza, a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los municipios o de los representantes legales de los territorios indígenas interesados.

Artículo 33. *Autonomía de las provincias.* Las provincias que adquieran la calidad de entidad territorial, podrán continuar desempeñando las funciones que venían desempeñando antes de su conversión en entidad territorial, y definir su

estructura administrativa y recursos propios, sin perjuicio de las competencias previstas para las entidades territoriales en el artículo 287 de la Constitución.

CAPITULO V

Areas Metropolitanas

Artículo 34. *Objeto*. Las Areas Metropolitanas son entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada.

Artículo 35. *Naturaleza jurídica*. Las Areas Metropolitanas están dotadas de personalidad jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridades y régimen especial.

Artículo 36. *Jurisdicción y domicilio*. La jurisdicción del Area Metropolitana comprenderá el territorio de los municipios que la conforman. Tendrá como sede el municipio que sea capital del departamento, el cual se denominará municipio núcleo.

Cuando entre los municipios que conforman el área no exista capital del departamento, el municipio sede será aquel con mayor número de habitantes.

Artículo 37. *Funciones*. Son funciones de las Areas Metropolitanas, entre otras, las siguientes:

1. Programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su jurisdicción.

2. Racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios que la integran, y si es el caso, prestar en común alguno de ellos.

3. Ejecutar obras de interés metropolitano.

Artículo 38. *Constitución*. Cuando dos o más municipios formen un conjunto con características de área metropolitana podrán constituirse como tal de acuerdo con las siguientes normas:

1. Tendrán iniciativa para promover su creación los Alcaldes de los Municipios interesados, la tercera parte de los Concejales de dichos municipios, o el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizado de los mismos municipios.

2. Los promotores del Area Metropolitana elaborarán el proyecto de constitución de nueva entidad administrativa, donde se precise, al menos, los siguientes aspectos: municipios que integrarían el área; municipio núcleo o metrópoli; razones que justifican su creación.

3. El proyecto se entregará a la Registraduría del Estado Civil para que, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de recibo, lo publique y lo difunda con el propósito de que se debata ampliamente.

4. La Registraduría convocará a consulta popular para una fecha determinada que será posterior a un mínimo de tres meses, contados a partir del día que se dio publicidad al proyecto y que deberá coincidir con las fechas previstas para consultas municipales en la ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana. La Registraduría del Estado Civil proveerá los medios necesarios para la organización de la consulta popular.

5. El texto de proyecto de constitución del Area Metropolitana será sometido a consulta popular la cual se entenderá aprobada por el voto afirmativo de la mayoría de los sufragantes. Sólo podrá convocarse de nuevo a consulta popular, sobre la misma materia, cuando se hubiesen renovado los Concejos Municipales.

6. Cumplida la consulta popular y si el resultado fuere favorable los alcaldes y los Presidentes de los respectivos Concejos Municipales protocolizarán la conformación del Area en un plazo no mayor de treinta días y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades de acuerdo con esta ley, en la Notaría Primera del municipio núcleo o metrópoli, así como las funciones generales que cumplirá el ente metropolitano, particularmente en materia de planeación, obras, servicios públicos y obras de desarrollo económico y social.

Parágrafo 1°. Cuando se trate de anexar uno o más municipios vecinos a un Area Metropolitana ya existente, se convocará a consulta popular. Su aprobación se hará por mayoría absoluta de votos en cada uno de los municipios vecinos interesados en la anexión, mediante la concurrencia al menos de la cuarta parte de la población registrada en el respectivo censo electoral.

La iniciativa para proponer la anexión la tendrá, además de quienes se indica en el presente artículo el Gobernador del Departamento correspondiente o la Junta Metropolitana, según decisión adoptada por mayoría absoluta.

La vinculación del nuevo o de nuevos municipios al área, en este caso, será protocolizada por el Alcalde o Alcaldes y Presidente o Presidentes de los Consejos de las entidades que ingresan, y el Alcalde Metropolitano.

Parágrafo 2°. Una vez aprobada la creación del Area, o la anexión de nuevos municipios a un Area existente, los Alcaldes o Presidentes de Consejos que entorpezcan la protocolización ordenada por esta norma incurrirán en causal de mala conducta sancionable o con destitución.

Parágrafo 3°. Las Areas Metropolitanas ya constituidas continuarán vigentes sin el lleno de los requisitos señalados en este artículo para su creación y seguirán funcionando con las atribuciones, financiación y autoridades establecidas en esta ley.

Artículo 39. *Relaciones entre el área metropolitana y los municipios integrantes.* Las Areas Metropolitanas dentro de la órbita de competencia que la Constitución y la ley les confiere, sólo podrán ocuparse de la regulación de los hechos metropolitanos. Se determinan como metropolitanos aquellos hechos que a juicio de la Junta Metropolitana afecten simultáneamente y esencialmente a por lo menos dos de los municipios que lo integran como consecuencia del fenómeno de la conurbación.

Artículo 40. *Organos de Dirección y Administración.* La Dirección y Administración del Area Metropolitana estará a cargo de una Junta Metropolitana, un Alcalde Metropolitano, un Gerente y las unidades técnicas que según sus estatutos fueron indispensables para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 41. *Junta Metropolitana*. La Junta Metropolitana estará integrada por los siguientes miembros:

1. Los Alcaldes de cada uno de los municipios que la integran.

2. El Gobernador del Departamento o el Secretario o Jefe de Planeación Departamental como su representante.

3. Un representante del Consejo del Municipio que constituya el núcleo principal.

4. Un representante de los Consejos de los Municipios distintos al núcleo, elegido dentro de los Presidentes de los respectivos Concejos Municipales.

El Alcalde Metropolitano, dentro de los treinta (30) días siguientes a la instalación de los Consejos, convocará a sus Presidentes para que realicen esta elección.

De no producirse esta convocatoria, podrán hacerla los Presidentes de los Consejos que representen por lo menos la tercera parte de los municipios que conforman el Area.

Parágrafo 1°. La Junta Metropolitana será presidida por el Alcalde Metropolitano.

Parágrafo 2°. En el evento en que el Area Metropolitana estuviere conformada por municipios pertenecientes a más de un departamento, formarán parte de la Junta los correspondientes Gobernadores o los Secretarios o Jefes de Planeación del Departamento.

Artículo 42. *Período*. El período de los miembros de la Junta Metropolitana coincidirá con el período para el cual fueron elegidos popularmente.

Artículo 43. *Inhabilidades e incompatibilidades*. A los miembros de la Junta Metropolitana son aplicables, además de las expresamente señaladas en la ley, las inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés que rigen para Alcaldes y Concejales.

Artículo 44. *Sesiones*. La Junta Metropolitana se reunirá en sesiones ordinarias por lo menos una vez al mes y cuando lo solicite el Alcalde Metropolitano, el Gerente o la tercera parte de sus miembros.

Parágrafo. En todos aquellos casos en que lo considere conveniente o necesario, la Junta Metropolitana con autorización expresa del Presidente de la misma, podrá invitar a personas pertenecientes al sector público o privado para que asista con voz pero sin voto a sus sesiones.

Artículo 45. *Iniciativa*. Los Acuerdos Metropolitanos pueden tener origen en los miembros de la Junta Metropolitana el representante legal del Area, los concejales de los municipios que la integran, y en la iniciativa popular de conformidad con el artículo 155 de la Constitución Nacional.

No obstante, sólo podrán ser presentados por el representante legal los Proyectos de Acuerdos que correspondan a los planes de inversión de desarrollo, de presupuesto anual de rentas y gastos, de estructura administrativa y planta de cargos.

Artículo 46. *Quórum y votación*. La Junta Metropolitana podrá sesionar válidamente con la mayoría de sus miembros y sus decisiones se adoptarán por la mayoría absoluta de sus miembros en los proyectos de iniciativa exclusiva.

Parágrafo. La aprobación del Plan de Desarrollo Metropolitano, el Plan de Inversiones y el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos del Area deberá hacerse con el voto afirmativo del Alcalde Metropolitano.

La no aprobación de estas iniciativas en los términos establecidos en la ley, faculta al Alcalde Metropolitano para poner en vigencia los proyectos debida y oportunamente presentados.

Artículo 47. *Atribuciones básicas de la Junta Metropolitana*. La Junta Metropolitana tendrá las siguientes atribuciones básicas:

A. Planeación

1. Adoptar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, así como dictar, a iniciativa del Gerente y con sujeción a la Ley Orgánica de Planeación si ya hubiese sido expedida, las normas obligatoriamente generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los que deban sujetarse los Concejos Municipales para los siguientes efectos:

2. Adoptar el Plan Integral de Desarrollo Municipal, de conformidad con la Ley Orgánica de Planeación.

El Plan Integral de Desarrollo Metropolitano en cuanto se refiere a los hechos metropolitanos prevalecerá sobre los planes que adopten los municipios que integran el Area.

3. Dictar normas sobre uso del suelo urbano y rural en el municipio y definir los mecanismos necesarios que aseguren su cabal cumplimiento.

4. Adoptar el plan vial y los planes maestros de servicios y de obras de carácter municipal.

5. Fijar el perímetro urbano, suburbano y sanitario del municipio.

B. Obras públicas y vivienda

1. Declarar de utilidad pública o de interés social aquellos inmuebles urbanos, suburbanos y rurales necesarios para desarrollar las necesidades previstas en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, así como iniciar los procesos de expropiación de conformidad con las normas pertinentes.

2. Afectar aquellos inmuebles que sean necesarios para la realización de una obra pública contemplada en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano.

3. Coordinar en su respectivo territorio el sistema nacional de vivienda de interés social, de conformidad con lo previsto en los artículos 4° y 17 de la Ley 3ª de 1991.

C. Recursos naturales y manejo y conservación del ambiente

1. Adoptar, si no existen Corporaciones Autónomas Regionales en la totalidad de su jurisdicción, un plan metropolitano para la protección de los recursos naturales y defensa del ambiente, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia.

D. Prestación de servicios públicos

1. Determinar cuáles servicios son de carácter metropolitanos y adoptar las medidas necesarias para su adecuada prestación.

2. Autorizar la participación del Area Metropolitana en la constitución de entidades públicas o privadas destinadas a la prestación de servicios públicos.

3. Las demás que en materia de servicios públicos le asigne la ley o los estatutos.

E. Valorización

1. Dictar el Estatuto General de Valorización Metropolitana para establecer, distribuir, ejecutar, recaudar, liquidar e invertir las contribuciones de valorización generadas por las obras de carácter metropolitano y definir las autoridades encargadas de su aplicación de acuerdo con la ley.

2. Disponer la ejecución de las obras de carácter metropolitano.

F. De orden fiscal

1. Formular recomendaciones en materia de política fiscal y financiera a los municipios integrantes del Area, procurando en especial la unificación de las tarifas de los impuestos locales.

2. Fijar políticas y criterios para la unificación y manejo integral del sistema de catastro.

3. Aprobar el Plan de Inversiones y Presupuesto Anual de Rentas y Gastos del Area.

G. De orden administrativo

1. En concordancia con la ley fijar los límites, naturaleza y cuantía dentro de los cuales el Gerente pueda celebrar contratos, así como señalar los casos en que requiere obtener autorización previa de la Junta para el ejercicio de esta facultad.

2. Autorizar al Gerente para negociar empréstitos, contratos de fiducia pública y la ejecución de obras por el sistema de concesión según la ley.

3. Modificar los estatutos del Area Metropolitana.

4. Aprobar la planta de personal de los empleados al servicio del Area Metropolitana, así como las escalas de remuneración correspondiente.

5. Las demás que le asigne la ley.

Artículo 48. *Otras atribuciones de las Juntas Metropolitanas.* Además de las funciones previstas en el artículo anterior, en los Estatutos del Area Metropolitana se definirán otras atribuciones que se considere conveniente deban asumir las Juntas Metropolitanas, dentro de los límites de la Constitución y la ley, siempre que versen sobre hechos metropolitanos.

Artículo 49. *Alcalde Metropolitano*. El Alcalde del municipio núcleo o metrópoli se denominará el Alcalde Metropolitano.

Artículo 50. *Atribuciones del Alcalde Metropolitano*. El Alcalde Metropolitano ejercerá las siguientes atribuciones:

1. Hacer cumplir la Constitución, la ley y los Acuerdos de la Junta Metropolitana.

2. Reglamentar por medio de Decretos los Acuerdos que expida la Junta Metropolitana.

3. Presentar a la Junta Metropolitana los Proyectos de Acuerdo de su competencia para el normal desarrollo de la gestión metropolitana.

4. Convocar a sesiones extraordinarias a la Junta Metropolitana y presidirlas.

5. Presentar a las Juntas Metropolitanas una terna de candidatos para que elijan el Gerente.

6. Delegar en el Gerente otras funciones que determine la Junta Metropolitana.

7. Sancionar o someter a la revisión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo los acuerdos metropolitanos, cuando lo considere contrario al orden jurídico. Para el ejercicio de esta función el Alcalde Metropolitano dispondrá de ocho días si se trata de acuerdos que no consten de más de veinte artículos y de quince días si son más extensos.

8. Las demás que le asignen la ley y los estatutos del Area.

Artículo 51. *Gerente*. El Gerente es empleado público del Area, será su representante legal y su elección corresponderá a la Junta Metropolitana de terna que le presente el Alcalde Metropolitano dentro de los diez días siguientes a la presentación de la vacante.

Si la Junta no designa el Gerente dentro de los treinta días siguientes a la presentación de la terna, lo hará el Alcalde Metropolitano.

El Gerente es de libre remoción del Alcalde Metropolitano, deberá tener título universitario y acreditar experiencia administrativa, en cargo de dirección en el sector público o privado por más de cinco años.

Artículo 52. *Funciones del Gerente*. El Gerente del Area cumplirá las siguientes funciones:

1. Velar por la ejecución del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano.

2. Vincular y remover el personal del Area Metropolitano con sujeción a las normas vigentes sobre la materia.

3. Dirigir la acción administrativa del Area Metropolitana con sujeción a la ley y a los acuerdos metropolitanos.

4. Celebrar los contratos necesarios para la administración de los servicios, la ejecución de obras metropolitanas y, en general, para el buen desempeño y cumplimiento de las funciones propias del Area, con sujeción a lo previsto

en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y a las autorizaciones, límites y cuantías que le fije la Junta Metropolitana.

5. De conformidad con las normas vigentes, establecer los manuales administrativos de procedimiento interno y los controles necesarios para el buen funcionamiento de la entidad.

6. Presentar los proyectos de acuerdo relativos al Plan Integral de Desarrollo, Plan de Inversiones y el Presupuesto. El Proyecto de Presupuesto deberá ser presentado antes del 1° de noviembre para la vigencia fiscal que comienza el 1° de enero del año siguiente.

7. Presentar a la Junta Metropolitana los proyectos de acuerdo que considere necesarios.

8. Convocar a las Juntas Metropolitanas a sesiones ordinarias o extraordinarias y ejercer las funciones de secretario de la misma, con derecho a voz pero sin voto.

Parágrafo. Las Areas Metropolitanas no podrán destinar más del diez por ciento (10%) de su presupuesto anual a sufragar gastos de personal.

Artículo 53. *Consejo Metropolitano de Planificación*. En todas las Areas Metropolitanas habrá un Consejo Metropolitano de Planificación que será un organismo asesor de las autoridades administrativas del Area Metropolitana para la preparación, elaboración y evaluación de los planes del Area y para recomendar los ajustes que deben introducirse.

El Consejo Metropolitano de Planeación estará integrado por:

a) El Gerente quien lo presidirá;

b) Los Directores o Jefes de Planeación de los municipios integrantes del Area o los representantes de los respectivos Alcaldes de los municipios donde no exista dicha oficina;

c) El Director o Directores de Planeación de los respectivos departamentos.

Los estudios que se requieran se harán directamente por los miembros de este Consejo o podrán contratarse con asesores externos.

Artículo 54. *Reuniones del Consejo Metropolitano de Planificación*. El Consejo Metropolitano de Planificación sesionará ordinariamente por lo menos una (1) vez al mes y extraordinariamente cuando lo convoque la Junta Metropolitana, el Alcalde Metropolitano, el Gerente o la tercera parte de sus miembros.

En todos aquellos casos en que lo considere conveniente o necesario, el Consejo Metropolitano de Planificación podrán invitar a personas pertenecientes al sector público o privado para que asistan a sesiones.

Artículo 55. *Patrimonio*. El patrimonio y renta del Area Metropolitana estará constituido por:

a) El producto de la sobretasa del dos por mil (2 x 1.000) sobre el avalúo catastral de las propiedades situadas dentro de la jurisdicción de cada Area Metropolitana;

b) Las sumas recaudadas por concepto de la contribución de valorización para obras metropolitanas;

c) Los derechos o tasas que puedan percibir por la prestación de servicios públicos metropolitanos;

d) Las partidas presupuestales que se destinen para el Area Metropolitana en los presupuestos nacionales, departamentales, distritales, municipales o de las entidades descentralizadas del orden nacional, departamental, distrital o municipal;

e) El producto o rendimiento de su patrimonio o de la enajenación de sus bienes;

f) Los recursos provenientes del crédito;

g) Los recursos que establezcan las leyes, ordenanzas y acuerdos;

h) Las donaciones que reciban de entidades públicas o privadas;

i) Las sumas que reciban por contrato de prestación de servicios;

j) La sobretasa a la gasolina que se cobre dentro de la jurisdicción de cada Area Metropolitana acorde con lo establecido por la Ley 86 de 1989;

k) Los ingresos que reciban el área por la ejecución de obras por concesión;

l) Los demás bienes muebles e inmuebles que adquiera a cualquier título.

Parágrafo. La Tesorería de cada uno de los municipios integrantes del Area abrirá una cuenta especial a nombre de la respectiva Area Metropolitana, en la que consignará los recursos provenientes de la sobretasa a que se refiere el literal a), dentro de los diez (10) días siguientes a su recaudo.

El Tesorero Municipal que incumpla este precepto incurrirá en causal de mala conducta.

Artículo 56. *Garantías*. Los bienes y rentas del Area Metropolitana son de su propiedad exclusiva, gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares, y no podrán ser ocupados sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada.

Artículo 57. *Control Fiscal*. El Control fiscal de las Areas Metropolitanas formadas por municipios de un mismo departamento corresponderá a la Contraloría Departamental. Si los municipios pertenecen a varios departamentos el ejercicio de ese control será de la Contraloría General de la República, en los términos de la ley.

Artículo 58. *Contratos*. Los contratos que celebren las Areas Metropolitanas se someterán a lo dispuesto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Artículo 59. *Actos Metropolitanos*. Los actos de la Junta Metropolitana se denominarán Acuerdos Metropolitanos. Los del Alcalde Metropolitano, Decretos Metropolitanos, y los del Gerente, Resoluciones Metropolitanas.

Los Acuerdos y Decretos Metropolitanos serán, únicamente en los asuntos atribuidos al Area por la Constitución y la ley, de superior jerarquía respecto de los actos administrativos municipales dentro de su jurisdicción.

El Area Metropolitana, en los asuntos atribuidos a ella, no estará sujetas a las disposiciones de las asambleas ni de las gobernaciones de los departamentos correspondientes.

Artículo 60. *Control jurisdiccional.* El control jurisdiccional de los actos, contratos, hechos y operaciones de las Areas Metropolitanas, será de competencia de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo correspondiente al departamento al cual pertenezca el municipio núcleo o metrópoli, en los términos señalados para el orden departamental.

Artículo 61. *Conversión en Distritos.* Las Areas Metropolitanas existentes al momento de expedirse esta ley y las que con posterioridad se conformen, podrán convertirse en distritos si así lo aprueba, en consulta popular los ciudadanos residentes en el Area Metropolitana por mayoría de votos en cada uno de los municipios que las conforman, y siempre que participe en las mismas, al menos la cuarta parte de los ciudadanos inscritos en el censo electoral. En este caso, los municipios integrantes del Area Metropolitana desaparecerán como entidades territoriales y quedarán sujetos a las normas constitucionales y legales vigentes para las localidades de conformidad con el régimen que a ella se aplica en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.

CAPITULO VI

Entidad Territorial Indígena

Artículo 62. *Definición*. Las Entidades Territoriales Indígenas son divisiones político-administrativas del Estado, constituidas mayoritariamente por uno o más pueblos o comunidades indígenas, sobre un territorio delimitado y reglamentado conforme al procedimiento que se establece en la presente ley.

Artículo 63. *Naturaleza y régimen.* Las Entidades Territoriales Indígenas gozan de autonomía cultural, política, administrativa y presupuestal para la gestión de sus propios asuntos, dentro de los límites que establecen la Constitución y la ley.

La finalidad de las Entidades Territoriales Indígenas es garantizar la identidad cultural, el desarrollo integral de los pueblos y comunidades que los habitan y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Artículo 64. *Requisitos de conformación.* La conformación de la Entidad Territorial Indígena requiere:

1. Que los territorios indígenas tengan unidad territorial, esto es, que se trate de territorios de asentamientos titulados o poseídos de manera regular y permanente, por uno o más pueblos o comunidades indígenas o que constituyan el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales.

En caso de no existir unidad territorial, uno o varios pueblos o comunidades indígenas pueden solicitar la conformación y delimitación de la Entidad Territorial Indígena, definiendo un área en la cual la población indígena sea mayoritaria.

2. Que los pueblos o comunidades indígenas, por medio de sus autoridades, presenten al Ministerio del Interior y de Justicia una propuesta de conformación y delimitación de la Entidad Territorial Indígena, que incluya los siguientes componentes:

a) Una propuesta de delimitación, competencias, funciones y recursos;

b) Una propuesta sobre la conformación y funcionamiento del Consejo Indígena, estructura administrativa del territorio y un plan de desarrollo y fortalecimiento institucional;

c) Una propuesta sobre la conformación y funcionamiento del Consejo Indígena, estructura administrativa del territorio y un plan de desarrollo y fortalecimiento institucional;

d) Para los casos en que exista población no indígena en el territorio, las autoridades indígenas solicitantes convocarán una consulta avalada por el Ministerio del Interior y de Justicia.

Parágrafo. La solicitud debe indicar el nombre de las personas que representarán a los solicitantes en todo el proceso de conformación y delimitación de la Entidad Territorial Indígena y el departamento con el que se articulará la Entidad Territorial Indígena en el caso que esta comprenda áreas de dos o más departamentos.

3. Concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial verificando el cumplimiento de los anteriores requisitos y el resultado favorable de la consulta para los casos establecidos en el literal d) del numeral 2 de este artículo.

Artículo 65. *Procedimiento para la conformación y delimitación de las Entidades Territoriales Indígenas.* Las Entidades Territoriales Indígenas serán delimitadas y reglamentadas en su funcionamiento, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. Recibida la solicitud, el Ministerio del Interior y de Justicia, dará traslado de la misma a la Comisión de Ordenamiento Territorial, para lo cual dispondrá de un plazo máximo de un mes.

2. Para el caso de territorios donde existe población no indígena, las Autoridades Indígenas solicitantes con el aval del Ministerio del Interior y de Justicia, convocarán la consulta en un plazo máximo de 3 meses.

3. Concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

4. El Ministerio del Interior y de Justicia convocará a las autoridades indígenas para concertar las propuestas presentadas en la solicitud, en un término máximo de un mes posterior al concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial. El acuerdo al que se llegue, constará en un acta suscrita por las partes.

5. Una vez terminado el proceso de concertación, el Ministerio del Interior y de Justicia procederá a expedir el decreto de conformación y delimitación de la Entidad Territorial Indígena, el cual debe incluir la especificación de los límites de la Entidad Territorial Indígena, competencias, funciones, recursos y mecanismos de articulación con las demás entidades territoriales.

6. Además, el respectivo decreto deberá contener:

a) Conformación y funcionamiento del Consejo Indígena;

b) Definición de la estructura administrativa de la Entidad Territorial Indígena;

c) Definición de un Programa de Desarrollo Institucional para ser implementado una vez se conforme en una entidad territorial;

d) Definición del departamento al cual se articulará la Entidad Territorial Indígena.

7. Durante los seis (6) meses siguientes a la expedición del decreto, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi hará el deslinde del respectivo territorio y, durante los tres meses subsiguientes publicará el mapa oficial de la Entidad Territorial Indígena.

Parágrafo. A solicitud del Consejo Indígena, el Gobierno Nacional revisará de manera concertada el Decreto de Conformación y Delimitación de la Entidad Territorial Indígena, con el fin de ajustarlo al proceso de desarrollo de la misma, para lo cual se seguirá el procedimiento definido en este artículo.

Artículo 66. *Gobierno y competencias de las Entidades Territoriales Indígenas.* Las Entidades Territoriales Indígenas serán gobernadas por Consejos Indígenas conformados según los usos y costumbres de los pueblos y de las comunidades, y ejercerán además de las funciones señaladas en el artículo 330 de la Constitución y la ley, las funciones y competencias que se señalen en el Decreto de Conformación y Delimitación de cada Entidad Territorial Indígena.

En todo aquello que no esté regulado por la Constitución, la ley o el decreto de Conformación y Delimitación de la Entidad Territorial Indígena, sus competencias y recursos se asimilarán a los de los municipios.

Parágrafo 1°. Las Entidades Territoriales Indígenas formarán parte de los departamentos. Cuando la creación de una entidad territorial indígena incluya áreas de dos o más departamentos, su integración a cada uno de ellos se definirá por consulta popular a los ciudadanos de la entidad territorial indígena.

En ningún caso se modificarán los límites departamentales por la integración que se haga a uno y otro departamento por parte de la respectiva Entidad Territorial Indígena.

Parágrafo 2°. Cuando de la conformación de una Entidad Territorial Indígena, resultare que uno o varios municipios no cumplen con los requisitos mínimos establecidos en la Ley 617 de 2000, el territorio deberá anexarse a otro municipio, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Artículo 67. *Planes de vida de las Entidades Territoriales Indígenas.* El Consejo Indígena adoptará un plan de vida o plan de desarrollo, acompañado de su respectivo plan plurianual de inversiones. El plan de vida se definirá de manera participativa, respetando las diferencias culturales de los pueblos y teniendo en cuenta aspectos económicos, sociales, ambientales, geográficos y políticos, conforme a los usos, costumbres y cosmovisiones de los pueblos y comunidades indígenas que integran la Entidad.

Artículo 68. *Finanzas públicas territoriales indígenas.* Las finanzas públicas territoriales indígenas comprenden la totalidad de los ingresos que perciben las Entidades Territoriales Indígenas por concepto del Sistema General de Participaciones, regalías, recursos propios, recursos de cofinanciación, cooperación y cualquier otra fuente que ingrese al territorio para la implementación de sus planes de vida o desarrollo.

Parágrafo 1°. Las Entidades Territoriales Indígenas recibirán recursos del Sistema General de Participaciones en proporción a la población de su jurisdicción y de acuerdo a las competencias y funciones definidas en el Decreto de Conformación y Delimitación de cada Entidad Territorial Indígena.

Parágrafo 2°. Cada Entidad Territorial Indígena debe expedir sus normas presupuestales en concordancia con la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a su organización y condiciones particulares. Mientras se expidan estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente

CAPITULO VII

Entidades Territoriales Afrocolombiana

Artículo 69. *De las Entidades Territoriales Afrocolombiana.* Territorios colectivos de Comunidades Negras. Definición. De conformidad con lo establecido por el artículo 285 de la Constitución Política de Colombia, los territorios colectivos de comunidades negras son divisiones territoriales, gobernadas y administradas por sus Consejos Comunitarios, entendidos estos como entidades públicas de régimen especial. Estas divisiones estarán constituidas sobre los territorios titulados colectivamente a las Comunidades Negras. La ley reglamentará la forma en que participarán en los ingresos corrientes de la Nación.

Artículo 70. *Procedimientos*. Los territorios colectivos de comunidades negras se crearán por decreto del Gobierno Nacional, a solicitud de los interesados previo el cumplimiento de los requisitos que establezca la ley y el concepto favorable de la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT. Los territorios colectivos de comunidades negras se articularán al municipio.

Artículo 71. *Naturaleza y régimen.* Los territorios colectivos de comunidades negras gozan de autonomía cultural, política, administrativa y presupuestal para la gestión de sus propios asuntos, dentro de los límites que establecen la Constitución y la ley. La finalidad de las comunidades colectivas negras es garantizar la identidad cultural, el desarrollo integral de los pueblos y comunidades que los habitan y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Artículo 72. *Requisitos de conformación.* La conformación de la Entidad Territorial Afrocolombiana requiere:

1. Que los territorios afrocolombianos tengan unidad territorial, esto es, que se trate de territorios de asentamientos titulados o poseídos de manera regular y permanente por pueblos o comunidades afrocolombianas o que constituyan el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales.

En caso de no existir unidad territorial, uno o varios pueblos o comunidades afrocolombianos pueden solicitar la conformación y delimitación de la Entidad

Territorial Afrocolombiana, definiendo un área en la cual la población afrocolombiana sea mayoritaria.

2. Que los pueblos o comunidades afrocolombianos, por medio de sus Consejos Comunitarios, presenten al Ministerio del Interior y de Justicia una propuesta de conformación y delimitación de la Entidad Territorial Afrocolombiana, que incluya los siguientes componentes:

a) Una propuesta de delimitación, competencias, funciones y recursos;

b) Una propuesta sobre la conformación y funcionamiento del Consejo Comunitario, estructura administrativa del territorio y un plan de desarrollo y fortalecimiento institucional;

c) El resultado favorable de la consulta realizada a los pueblos y comunidades de los territorios que integrarán la Entidad Territorial, convocada por las autoridades indígenas solicitantes y avalada por el Ministerio del Interior y de Justicia.

Parágrafo. La solicitud debe indicar el nombre de las personas que representarán a los solicitantes en todo el proceso de conformación y delimitación de la Entidad Territorial Afrocolombiana y el departamento con el que se articulará la Entidad Territorial en el caso que esta comprenda áreas de dos o más departamentos.

3. Concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial verificando el cumplimiento de los anteriores requisitos y el resultado favorable de la consulta prevista en el literal c) del numeral 2 de este artículo.

Artículo 73. *Procedimiento para la conformación y delimitación de las Entidades Territoriales Afrocolombianas.* Las Entidades Territoriales Afrocolombianas serán delimitadas y reglamentadas en su funcionamiento, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. Recibida la solicitud, el Ministerio del Interior y de Justicia, dará traslado de la misma a la Comisión de Ordenamiento Territorial, para lo cual dispondrá de un plazo máximo de un mes.

2. Concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

3. El Ministerio del Interior y de Justicia convocará a los Consejos Comunitarios para concertar las propuestas presentadas en la solicitud, en un término máximo de un mes posterior al concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial. El acuerdo al que se llegue, constará en un acta suscrita por las partes.

4. Una vez terminado el proceso de concertación, el Ministerio del Interior y de Justicia procederá a expedir el decreto de conformación y delimitación de la Entidad Territorial Afrocolombiana, el cual debe incluir la especificación de los límites de la Entidad Territorial, competencias, funciones, recursos y mecanismos de articulación con las demás entidades territoriales.

5. Además, el respectivo decreto deberá contener:

a) Conformación y funcionamiento del Consejo Comunitario;

b) Definición de la estructura administrativa de la Entidad Territorial Afrocolombiana;

c) Definición de un Programa de Desarrollo Institucional para ser implementado una vez se conforme en una entidad territorial;

d) Definición del departamento al cual se articulará la Entidad Territorial Afrocolombiana.

6. Durante los seis (6) meses siguientes a la expedición del decreto, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi hará el deslinde del respectivo territorio y, durante los tres meses subsiguientes publicará el mapa oficial de la Entidad Territorial Afrocolombiana.

Parágrafo. A solicitud del Consejo Comunitario, el Gobierno Nacional revisará de manera concertada el Decreto de Conformación y Delimitación de la Entidad Territorial Afrocolombiana, con el fin de ajustarlo al proceso de desarrollo de la misma, para lo cual se seguirá el procedimiento definido en este artículo.

Artículo 74. *Gobierno y competencias de las Entidades Territoriales Afrocolombianas.* Las Entidades Territoriales Afrocolombianas serán gobernadas por Consejos Comunitarios conformados según los usos y costumbres de los pueblos y de las comunidades, y ejercerán además de las funciones señaladas en el artículo 330 de la Constitución y la ley, las funciones y competencias que se señalen en el Decreto de Conformación y Delimitación de cada Entidad Territorial.

Parágrafo 1°. Las Entidades Territoriales Afrocolombianas formarán parte de los departamentos. Cuando la creación de una Entidad Territorial Afrocolombiana incluya áreas de dos o más departamentos, su integración a cada uno de ellos se definirá por consulta popular a los ciudadanos de la Entidad Territorial Afrocolombiana.

En ningún caso se modificarán los límites departamentales por la integración que se haga a uno y otro departamento por parte de la respectiva Entidad Territorial Afrocolombiana.

Parágrafo 2°. Cuando de la conformación de una Entidad Territorial Indígena, resultare que uno o varios municipios no cumplen con los requisitos mínimos establecidos en la Ley 617 de 2000, el territorio deberá anexarse a otro municipio, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Artículo 75. *Planes de vida de las Entidades Territoriales Afrocolombianas.* El Consejo Comunitario adoptará un plan de vida o plan de desarrollo, acompañado de su respectivo plan plurianual de inversiones. El plan de vida se definirá de manera participativa, respetando las diferencias culturales de los pueblos y teniendo en cuenta aspectos económicos, sociales, ambientales, geográficos y políticos, conforme a los usos, costumbres y cosmovisiones de los pueblos y comunidades afrocolombianas que integran la Entidad Territorial.

Artículo 76. *Finanzas Públicas Territoriales Afrocolombianas.* Las Finanzas Públicas Territoriales Afrocolombianas comprenden la totalidad de los ingresos que perciben las Entidades Territoriales Afrocolombianas por concepto del Sistema General de Participaciones, regalías, recursos propios, recursos de cofinanciación, cooperación y cualquier otra fuente que ingrese al territorio para la implementación de sus planes de vida o desarrollo.

Parágrafo 1°. Las Entidades Territoriales Afrocolombianas recibirán recursos del Sistema General de Participaciones en proporción a la población de su jurisdicción y de acuerdo a las competencias y funciones definidas en el Decreto de Conformación y Delimitación de cada Entidad Territorial Afrocolombiana.

Parágrafo 2º. Las Entidades Territoriales Afrocolombianas recibirán recursos de asignación especial del Sistema General de Participaciones, lo mismo que recursos por compensación del no cobro del predial, de acuerdo a las disposiciones que sobre la materia establece la Ley 715 de 2001.

Parágrafo 3°. Cada Entidad Territorial Afrocolombiana debe expedir sus normas presupuestales en concordancia con la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a su organización y condiciones particulares. Mientras se expidan estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente

CAPITULO VIII

Esquema Asociativo de Entidades Territoriales

Artículo 77. *Objeto*. El Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo, la competitividad y las economías de escala en la organización territorial del Estado. La definición de políticas y modos de gestión regional y subregional no estará limitada a la adición de entidades político-administrativas e incluirá alternativas flexibles.

Artículo 78. *Conformación de asociaciones de entidades territoriales.* Las asociaciones de entidades territoriales se conformarán libremente por dos o más entidades territoriales, para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios.

Parágrafo. Podrán conformarse diversas asociaciones de entidades territoriales como personas jurídicas de derecho público, a partir de iniciativas públicas, privadas o mixtas, bajo la dirección y coordinación de las entidades territoriales interesadas, las cuales velarán por la inclusión y participación de la comunidad en la toma de decisiones que sobre el área se adopten.

En ningún caso las entidades territoriales que se asocien podrán generar con cargo al presupuesto gastos de funcionamiento adicionales ni incrementar la planta burocrática de las respectivas entidades que las conformen.

Artículo 79. *Asociaciones de departamentos.* Dos o más departamentos podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias de los departamentos respectivos, mediante convenio o contrato plan suscrito por los gobernadores respectivos, previamente autorizados por las asambleas departamentales.

Artículo 80. *Organización y funcionamiento.* Las asociaciones de departamentos son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman, que se rige por sus propios estatutos y goza para el desarrollo de su objetivo

de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas en el artículo 15 de esta ley.

Artículo 81. *Contratos o convenios plan.* La Nación podrá contratar o convenir con las entidades territoriales y con las asociaciones de entidades territoriales la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial. En los contratos plan que celebren la Nación y las entidades territoriales o estas entre sí, se establecerán los aportes que harán, la Nación y las entidades territoriales, así como las fuentes de financiación respectivas.

La Nación también podrá contratar con las asociaciones de entidades territoriales la ejecución de programas del Plan Nacional de Desarrollo cuando lo considere pertinente y el objeto para el cual fueron creadas dichas asociaciones lo permita, previa aprobación de su órgano máximo de administración, atendiendo los principios consagrados en la presente ley.

Los Fondos de Inversión de la Nación darán prioridad en la asignación de recursos a la financiación de proyectos estratégicos de interés nacional a las entidades territoriales asociadas que desarrollen e integren los elementos señalados en el presente capítulo.

Artículo 82. *Delegación.* La Nación y los diferentes órganos del nivel central podrán delegar en las entidades territoriales o en las asociaciones de entidades territoriales y en las Areas Metropolitanas, por medio de convenio, atribuciones propias de los organismos y entidades públicas de la Nación, así como de las entidades e institutos descentralizados del orden nacional.

En la respectiva delegación se establecerán las funciones y el presupuesto para el adecuado cumplimiento de los fines de la administración pública a cargo de estas.

T I T U L O I I I

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 83. *Desarrollo y armonización de la legislación territorial.* El Gobierno Nacional presentará al Congreso las iniciativas de reformas legislativas correspondientes a la expedición del régimen especial para los departamentos, la reforma del régimen municipal orientada por las prescripciones del artículo 320 de la C. N. y la reforma de la legislación en materia de áreas metropolitanas.

Parágrafo. El Congreso, a iniciativa del Gobierno, expedirá un Código de Régimen Departamental y un Código de Régimen Municipal que integre la legislación vigente sobre la materia.

Artículo 84. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias en especial la Ley 128 de 1994, o ley orgánica de áreas metropolitanas.

Luis Enrique Salas Moisés, Representante a la Cámara por Bogotá, Distrito Capital, Presidente Comisión Ordenamiento Territorial Cámara; *Néstor Homero Cotrina,* Representante a la Cámara por el departamento de Arauca, Vicepresidente Comisión Ordenamiento Territorial Cámara; *Héctor Julio Alfonso López,* Representante a la Cámara por el departamento de Bolívar, *Hernando Betancur Hurtado,* Representante a la Cámara por el departamento de Vichada; *Gloria Stella Díaz Ortiz,* Representante a la Cámara por Bogotá, Distrito Capital; *Jairo Alfredo Fernández Quessep,* Representante a la Cámara por el departamento de Sucre; *Buenaventura León León*; Representante a la Cámara por el departamento de Cundinamarca; *Juan Lozano Galdino,* Representante a la Cámara por el departamento del Amazonas, *Héctor Javier Osorio Botello,* Representante a la Cámara por el departamento del Huila; *William de Jesús Ortega Rojas,* Representante a la Cámara por el departamento de Antioquia, *Myriam Alicia Paredes Aguirre,* Representante a la Cámara por el departamento de Nariño; *Luis Alejandro Perea Albarracín,* Representante a la Cámara por el departamento de Boyacá; *Rodrigo Romero Hernández,* Representante a la Cámara por las Minorías Políticas; *María Isabel Urrutia Ocoró,* Representante a la Cámara por las Negritudes; *Carlos Alberto Zuluaga Díaz,* Representante a la Cámara por el departamento de Antioquia.

EXPOSICION DE MOTIVOS

SIGNIFICADO CONSTITUCIONAL, POLITICO E HISTORICO

DE LA LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Colombia es una República Unitaria, Descentralizada y Autonómica. Según la Corte Constitucional: "Estos principios constitutivos del Estado colombiano tienen una gran significación, por cuanto implican, que las entidades territoriales tienen derechos y competencias propios que deben ser protegidos, dentro del marco de una República unitaria, de las interferencias de otras entidades y, en especial de la Nación. Esto, a su vez, se articula con la eficiencia de la administración y la protección de los mecanismos de participación ciudadana, puesto que la autonomía territorial permite un mayor acercamiento entre la persona y la Administración Pública". (Corte Constitucional Sentencia, C/600 A de 1995).

Esa triada de fundamentos pueden parecer inicialmente contradictorios, pero son los que nutren e irrigan toda la legislación relacionada con la distribución de competencias entre la Nación, el Estado central, y las entidades territoriales, que no pueden ser otra realidad diferente que el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general y la garantía plena de la efectividad de los principios, derechos y deberes que la Constitución consagra a favor de todos los asociados, primando la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general frente al particular.

El Estado central es una reproducción macropolítica del municipio, uno y otro están constituidos por un territorio, una población y el imperio de una soberanía emanada del pueblo; por ello toda decisión que afecte los intereses y la voluntad populares resquebraja la unidad nacional y atenta contra la autonomía de las entidades territoriales que integran los conceptos de Estado y Nación, sintetizadores de unos deberes sociales irrenunciables por cada ente local.

La articulación de lo local con el Estado central debe ser el resultado del pleno reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana partiendo del reconocimiento, sin discriminación alguna, de los derechos de la persona humana, única razón de ser de la existencia de una organización política.

Luego de más de dieciséis años de promulgada la Constitución Política de 1991 el Estado colombiano no ha podido expedir la segunda norma jurídica en importancia, a través de su órgano legislativo, como lo es la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Quiso el constituyente que dicho precepto legal sujetará el ejercicio de la actividad legislativa en materias específicas y muy especialmente en lo relacionado con la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales y la distribución de las mismas entre la Nación (Estado Central) y los entes territoriales conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Todos los intentos han sido fallidos y el proyecto que logró superar los dos debates en el Senado de la República se archivó en la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes en el 2004, en virtud de que fue atendido el concepto de la Comisión de Vigilancia del Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial que consideró que el texto aprobado en el Senado incurría en vicios de inconstitucionalidad.

Así las cosas, hemos retomado dicho concepto y sobre él y la experiencia acumulada de más de diez proyectos se ha reiniciado la tarea encaminada a presentar un nuevo proyecto de ley, síntesis de todos los anteriores pero con las innovaciones propias del actual momento. Los aportes que el Gobierno Central a través de sus Ministerios y del Departamento Nacional de Planeación ha efectuado, así como el que han allegado las entidades territoriales a través de sus organizaciones, los pueblos indígenas, las comunidades negras, los raizales, El Consejo Nacional de Planeación y la Academia han fortalecido el proyecto que hoy presentamos. Aquí el debate será amplio y de cara abierta a la comunidad, orientado por el principio de la Participación Ciudadana, herramienta fundamental para la democratización del proceso de la formación de las leyes.

El artículo 38 Transitorio de la Constitución Política le impuso al Gobierno Nacional la obligación de organizar e integrar una Comisión de Ordenamiento Territorial la cual al término de su encargo en el informe respectivo expresó lo siguiente: "Con el fin de cumplir el cometido de la Constitución (Art. 288 C. P.) habrá de expedirse una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que contemple, en lo pertinente, las condiciones de conformación y funcionamiento de todas la entidades territoriales, tanto las establecidas como las nuevas, de tal manera que se deriven de aquella ley orientaciones claras para cada una de las entidades, y para su desarrollo en sucesivas leyes especiales. Estas leyes deben respetar y reproducir, con más decisión de lo hecho hasta ahora, el espíritu y la letra de la Constitución Política en cuanto a la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales".

Además, la urgencia de la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial la manifestó el Magistrado Rodrigo Escobar Gil quien en la aclaración de voto en la Sentencia C/920 de 2001 expresó lo siguiente: "(…) ***9.*** *Con base en las anteriores consideraciones, la norma acusada debió declararse inexequible, como en efecto aconteció, y a tal declaración debió, en mi concepto, acompañarse un llamado al legislador para que expida la legislación orgánica de ordenamiento territorial que permita que en este y en otros casos la actividad del legislador ordinario se desenvuelva dentro de los parámetros que se derivan de la Constitución".*

Siguiendo el hilo del texto constitucional de 1991 emanado del artículo 1° y cuyo desarrollo se encuentra fundamentalmente en el Título XI (artículos 285 a 331) y en los artículos 101 incisos 3° y 4°, 105, 150 numeral 4, 356 y 357 de la Carta Política se puede afirmar que buena parte del conflicto social y político que vive el país es consecuencia de la ausencia de una legislación que de pleno cumplimiento al principio fundamental de la autonomía de las entidades territoriales.

En esta oportunidad, el Congreso de la República, escuchará desde el más humilde vocero de la vereda y del corregimiento, más apartado del centro del país, hasta el Alcalde Mayor de Bogotá, D. C. Esta es una invitación formal a todos los actores del ordenamiento territorial colombiano para fortalecer la descentralización, a fin de alcanzar el pleno desarrollo y la autonomía de las entidades territoriales.

Fundamentos jurisprudenciales

En Sentencia C/600 A de 1995 la Corte Constitucional al asumir el estudio de demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 60 de 1993, mediante la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, precisó lo siguiente:

"(…) 10. La Constitución no trata de manera clara en un solo artículo o capítulo el contenido general de la legislación orgánica territorial sino que varias disposiciones situadas en diferentes títulos de la Carta aluden a ella. Así, encontramos de manera expresa referencias a la legislación orgánica de ordenamiento territorial en los siguientes casos:

– La asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (C. P. art. 151).

– La distribución general de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (C. P. art. 288).

– Los requisitos para la formación de nuevos departamentos (C. P. art. 297).

– Las condiciones para solicitar la conversión de una región en entidad territorial (C. P. art. 307).

– Los principios para la adopción del estatuto especial de cada región, así como las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías (C. P. art. 307).

– El régimen administrativo y fiscal especial de las áreas metropolitanas, así como los mecanismos que garanticen la adecuada participación de las autoridades municipales en los órganos de administración de estas áreas (C. P. art. 319).

– Igualmente la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios a las áreas metropolitanas (C. P. art. 319).

– Las condiciones para la conformación de Entidades Territoriales Indígenas (C. P art. 329).

11. Esta breve presentación de estos artículos muestra que la Carta no es sistemática en la definición del contenido del ordenamiento orgánico territorial, puesto que los temas son bastante diversos. Además, una interpretación literal y restrictiva del texto constitucional, según la cual sólo correspondería a este tipo de legislación aquello expresamente señalado por estos artículos de la Carta, conduce a ciertas ambigüedades e inconsistencias.

Así, no se entiende muy bien por qué si esta legislación se refiere a las entidades territoriales (C. P. arts. 151 y 288), la Constitución ordena una amplia regulación orgánica de las áreas metropolitanas (C. P. art. 319), que no son propiamente entidades territoriales (C. P. art. 286), mientras que, conforme al tenor literal, no incluye expresamente en este tipo de legislación los requisitos de formación ni el estatuto básico de las provincias, que sí pueden constituirse como entidades territoriales (C. P. art. 286). En efecto, el artículo 321 de la Carta, que regula las provincias, no se refiere a la legislación orgánica territorial sino únicamente a la ley.

Además, en otros eventos, la Constitución no utiliza de manera expresa la palabra "orgánica" pero un análisis sistemático y finalístico indica con claridad que se trata de un contenido propio de la legislación orgánica territorial, como lo muestran los siguientes dos casos.

Así, el artículo 105 señala que la realización de consultas populares departamentales y municipales "sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio", deberá efectuarse de conformidad con "los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que este determine". Igualmente, el artículo 150 ordinal 4º señala que dentro de las funciones del Congreso al expedir las leyes se encuentra la de "definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias". Para la Corte es entonces claro que estos dos artículos –así como otros de la Carta– contienen ciertas materias propias de la legislación orgánica territorial, a pesar de que la Constitución no utilice de manera expresa la expresión "ley orgánica".

12. El anterior análisis muestra entonces que el criterio puramente literal no es suficiente ni adecuado para delimitar el contenido general de la legislación orgánica territorial, por cuanto si bien es indudable que todo aquello que la Constitución señala expresamente como orgánico territorial -los artículos reseñados en el fundamento jurídico 10 de esta sentencia- debe estar incluido en esa legislación, también hay otros contenidos que la Carta tácitamente ha deferido a este tipo de estatuto, aun cuando los artículos constitucionales respectivos no hayan utilizado, de manera literal, la expresión "Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial". Por ello, la determinación del contenido general de esta legislación requiere de una interpretación sistemática y finalística, esto es, una hermenéutica que ligue aquellos artículos que expresamente hablan de legislación orgánica de ordenamiento territorial con los principios constitutivos del Estado colombiano.

13. Ahora bien, Colombia es una República Unitaria, descentralizada y autonómica (C. P. art. 1º). Estos principios constitutivos del Estado colombiano tienen una gran significación, por cuanto implican, como esta Corporación ya lo ha reconocido en diversas sentencias, que las entidades territoriales tienen derechos y competencias propios que deben ser protegidos, dentro del marco de una República Unitaria, de las interferencias de otras entidades y, en especial de la Nación[1]. Esto, a su vez, se articula con la eficiencia de la administración y la protección de los mecanismos de participación ciudadana, puesto que la autonomía territorial permite un mayor acercamiento entre la persona y la administración pública. Al respecto, ha manifestado esta Corte:

"La fuerza de la argumentación a favor de la autonomía regional, seccional y local radica en el nexo con el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales. Es el auto-interés operando, con tanta eficiencia como puede esperarse que lo haga el de cualquier actor económico en la economía de mercado. Cada Departamento o Municipio será el agente más idóneo para solucionar las necesidades y problemas de su respectivo nivel. Por esto el artículo 287 habla de la 'gestión de sus intereses'. Y esa es la razón por la cual se considera al municipio la piedra angular del edificio territorial del Estado (artículo 311 C. P.)"[2].

En esas condiciones, si relacionamos esos principios con los artículos constitucionales específicos que hablan del ordenamiento orgánico territorial, podemos concluir que la Carta ha querido conferir una especial fuerza normativa y una mayor estabilidad a ciertos contenidos del ordenamiento territorial, al establecer una reserva de ley orgánica en este campo. De esa manera la Carta busca una mejor sistematización de este trascendental tema, que no sólo está ligado a la eficiencia misma del cumplimiento de las funciones del Estado en el ámbito local y regional (C. P. art. 2º) sino que también busca proteger los derechos y competencias autónomas de las entidades territoriales (C. P. art. 287), en el marco de una República unitaria y una democracia participativa (C. P. art. 1º). En cierto sentido, esta legislación orgánica territorial representa, dentro del marco de la unidad nacional, una protección de la autonomía territorial y de todo lo que ella significa; es pues una garantía institucional de la autonomía territorial y de los derechos de las entidades territoriales (C. P. art. 287).

14. Esa finalidad de la legislación orgánica territorial explica entonces los grandes temas que aparecen asociados a esa legislación especial, y que, de manera muy general, son: de un lado, esta legislación orgánica toca con la estructura territorial y la organización de los poderes públicos en función del territorio, por lo cual, en principio, deben formar parte de ella la definición de las condiciones y requisitos de existencia de las entidades territoriales y de ciertas divisiones administrativas del territorio, así como su régimen jurídico básico (C. P. arts. 1º, 150 ord. 4º, 297, 306, 307, 319, 321 y 329). Igualmente deben hacer parte de esta legislación ciertos mecanismos de participación relacionados con el ordenamiento territorial, como por ejemplo aquellos que

[1] Ver, entre otras, las Sentencias C-478/92 y C-517/92.

[2] Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992 M. P.: Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz.

decidan la incorporación y pertenencia a una división o a una entidad territorial (C. P. arts. 105, 297, 307, 319, 321). Y, finalmente, corresponde a la legislación orgánica territorial asignar las competencias normativas y no normativas a las entidades territoriales, y establecer la distribución de competencias entre la Nación y estas entidades, lo cual supone el establecimiento de ciertos mecanismos para dirimir los conflictos de competencia que se puedan presentar (C. P. arts. 151 y 288).

15. A pesar de lo anterior, el contenido general de la legislación orgánica territorial sigue siendo parcialmente indeterminado, por lo cual el alcance de la reserva orgánica en este campo puede generar, en casos específicos, algunas discusiones interpretativas. En tales circunstancias, y teniendo en cuenta la libertad de configuración del Congreso, es admisible que, dentro de ciertos límites, la propia legislación orgánica defina su alcance en relación con el ordenamiento territorial. Sin embargo, como es obvio, esa definición está sujeta a un control del juez constitucional, puesto que no puede un órgano constituido –como el Legislador– auto atribuirse integralmente su competencia ya que, si ello fuera posible, dejaría de estar sujeto a la Constitución. Por ello, corresponde a la Corte efectuar en este campo un control de límites mediante una interpretación sistemática del alcance de la reserva de ley orgánica, a fin de que las definiciones legales no contraríen el reparto de competencias entre la ley ordinaria y la ley orgánica.

Así, no puede permitir el juez constitucional que la ley ordinaria regule asuntos que la Constitución ha reservado a la ley orgánica, por cuanto la ley ordinaria desconocería el mandato del artículo 151 de la Carta, según el cual la actividad legislativa está sujeta a las leyes orgánicas. Además se estaría posibilitando la aprobación o modificación, por mayoría simple, de un contenido que la Carta ha señalado expresamente que requiere de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara (C. P. art. 151). (…)

La reserva de ley orgánica en la distribución de competencias y examen del contenido de las normas impugnadas.

(…) La anterior conclusión está también ligada al hecho de que las materias propias de ley orgánica en relación con el ordenamiento territorial pueden estar contenidas en diversas leyes, y no tienen por qué estar contenidas en un documento legal único. Es cierto que la Constitución habla en varios artículos de la "Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial". Igualmente la Corte considera que, en aras de la seguridad jurídica y la coherencia del ordenamiento jurídico, es recomendable que esta materia se sistematice en una sola ley. Sin embargo, la Constitución no exige esa formalidad, por lo cual precisamente esta sentencia ha preferido hablar de "legislación orgánica de ordenamiento territorial".

17. Ahora bien, las normas acusadas establecen una distribución de competencias y servicios en materia social, entre las entidades territoriales y la Nación. Así el artículo 2º establece las competencias de los municipios en el sector educativo, en el área de salud, en el sector de agua potable y saneamiento básico, en vivienda, en subsidios a la demanda, en la promoción de la participación comunitaria y de entidades privadas sin ánimo de lucro en la prestación de los anteriores servicios y, finalmente, en la promoción y asistencia en proyectos de desarrollo agropecuario. El artículo 3º también desarrolla competencias de los departamentos en múltiples aspectos, como la administración de recursos cedidos por la nación, la coordinación y planificación de la prestación de ciertos aspectos de los servicios de salud y educación, así como competencias específicas en materia educativa, de salud, de subsidio a la demanda en esta áreas, así como de promoción de la participación comunitaria y de las entidades privadas sin ánimo de lucro en la prestación de los anteriores servicios. El artículo 4º regula temáticas muy similares en relación con los Distritos, y el Capítulo 5º establece las competencias de la Nación en relación con las materias de carácter social. El artículo 6º establece normas sobre la administración de personal en los servicios de educación y salud en los distintos órdenes territoriales. Por su parte el artículo 7º precisa que los distritos y municipios podrán desconcentrar, delegar o descentralizar las funciones derivadas de sus competencias en las localidades, comunas o corregimientos, previa asignación de los recursos respectivos, excepto para el sector educativo. Finalmente, el artículo 8º precisa los casos y condiciones en que se podrá contratar la prestación del servicio educativo con entidades privadas sin ánimo de lucro.

18. El interrogante entonces que se plantea es si esas materias corresponden a la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales de que hablan los artículos 151 y 288 de la Carta o, por el contrario, su reparto es propio de una ley ordinaria. Así, según algunos intervinientes, una interpretación armónica de estas dos disposiciones constitucionales permite concluir que las únicas competencias que se distribuyen por medio de ley orgánica son las normativas, ya que el artículo 288 sería un desarrollo del artículo 151. Por consiguiente, cuando el primero señala que la "Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales", debe entenderse que habla únicamente de las competencias normativas, por cuanto el artículo 151, al definir las materias propias de las leyes orgánicas señala que estas establecerán las normas "relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales".

La Corte no comparte ese argumento por cuanto, como señaló ampliamente en los fundamentos 10 a 14 de esta sentencia, la Constitución se refiere en múltiples artículos a la legislación orgánica territorial. No se puede entonces suponer que la norma general sobre la reserva de ley orgánica territorial es el artículo 151, y que a la luz de este artículo deben ser interpretadas las otras disposiciones constitucionales que regulan el tema, pues si así fuera, el tema exclusivo de la legislación orgánica territorial sería la atribución de competencias normativas a las entidades territoriales. ¿Cómo podría entonces esa legislación contener, por ejemplo, los requisitos de formación de los departamentos, tal y como lo ordena el artículo 297 de la Carta?

Por consiguiente, la interpretación sistemática adelantada en esta sentencia, así como el principio hermenéutico del "efecto útil", según el cual se deben preferir aquellas interpretaciones que confieran una eficacia normativa específica a las distintas expresiones de la Carta, permiten establecer que el artículo 288 de la Carta tiene un contenido autónomo diferente a aquel del artículo 151, por lo cual se concluye que, en general, la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales –tanto normativas como no normativas– es una materia propia de la ley orgánica.

19. ¿Significa lo anterior que toda asignación específica de competencias entre la Nación y las entidades territoriales tiene que ser efectuada por ley orgánica? La Corte considera que no, por cuanto, en algunos casos la propia Constitución distribuye ella misma ciertas competencias, de suerte que una ley ordinaria puede desarrollar el tema con base en las prescripciones generales de la Carta. Esa fue precisamente la razón por la cual la Corte consideró que el Capítulo Segundo de la Ley 60 de 1993 no es orgánico, por cuanto desarrolla el tema del situado fiscal, y en este caso, "el propio artículo 356 de la C. P. determina las competencias de las entidades territoriales al asignarles los servicios de salud y educación, destinando el dicho situado a la financiación de tales servicios. Luego una ley ordinaria puede haber regulado la materia"[3].

De otro lado, también es posible que la ley orgánica se limite a establecer los principios generales de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, de suerte que, con base en esa norma orgánica, la ley ordinaria puede asignar competencias específicas. Sin embargo, lo que no es admisible es que la ley ordinaria distribuya o asigne competencias entre la Nación y las entidades territoriales, sin que una ley orgánica previa o la propia Constitución hayan establecido los principios generales de esa distribución.

20. En términos generales el Capítulo 1º establece una distribución de competencias en materia social entre la Nación y las entidades territoriales. Ahora bien, conforme al artículo 1º de la Ley 60, esa distribución de competencias se efectúa para efectos de los artículos 356 y 357 de la Carta, por lo cual podría entenderse que, conforme a los criterios señalados en la sentencia C-151/95, es materia propia del Legislador ordinario, por cuanto la Constitución ya habría determinado los criterios generales de la distribución. Sin embargo, en esa misma sentencia, la Corte señaló que si bien ciertos aspectos del artículo 356 de la Carta podían ser desarrollados por la ley ordinaria, "otra es la distribución de competencias para asuntos que deben ser atendidos con base en los recursos de los municipios a que se refiere el artículo 357 de la C. P., que es la distribución ordenada en el artículo 288 de la C. P. y que debe materializarse en ley orgánica".

El contexto del ordenamiento territorial

Según el ex Constituyente Gustavo Zafra Roldán, "Una primera reflexión debe efectuarse respecto del contenido del artículo 285 constitucional, dicho texto se remonta a la versión original del artículo 7º de la Constitución Política de 1886 y cuya versión final al ser derogada por el artículo 380 de la Carta Política de 1991 hacía referencia a que "Las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública, la planificación y el desarrollo económico y social, podrán no coincidir con la división general". Precepto que queda subsumido en el actual artículo 285 cuando hace referencia al "cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado", norma que debe leerse en armonía con los artículos 334 y 365 constitucionales.

Los Constituyentes de 1991 se propusieron derogar el Estado Centralista de la Constitución de 1886, causante del modelo de democracia restringida que tuvo Colombia hasta 1991, en este sentido coincidieron en que Colombia tuviera una Democracia Directa, donde formas de Democracia Participativa

[3] Sentencia C-151/95. M. P. Fabio Morón Díaz.

(plebiscito, referendo, consulta popular, iniciativa legislativa, iniciativa ordenanzal, iniciativa municipal, y cabildo abierto) coincidieran con formas de democracia representativa de voto directo (elección de presidente, congreso, gobernador, asambleas, alcaldes y concejos).

Esta forma de democracia denominada integral por Zafra Roldán, pese a más de quince años de, aplicación no ha sido asimilada debidamente por las viejas estructuras centralistas del antiguo Estado Nacional, el cual sobrevive en el discurso del Ministerio de Hacienda y del Departamento Nacional de Planeación y de muchos otros ministerios y establecimientos públicos, ya que confunde la vieja descentralización administrativa con el nuevo orden de la Constitución de 1991 donde la descentralización política (autonomía), es el pilar fundamental del ordenamiento territorial. Según el criterio de Zafra Roldán: "El viejo orden confunde autonomía con descentralización. El viejo orden ignora que en los modelos autonómicos las asignaciones de competencias de departamentos y municipios ya no se hacen por la ley sino esencialmente por la Constitución, y la ley sólo puede desarrollar el marco constitucional. El viejo orden no entiende que dentro de la Teoría Constitucional el Pacto Constituyente de 1991 entre departamentos, municipios y el Estado Nacional constituye un contrato social con reserva constitucional que no puede ser desconocido por leyes ni aun en el caso de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial". Afirma además el ex constituyente que: "En la teoría constitucional contemporánea la asignación de competencias constitucionales a los gobiernos locales e intermedios y su desarrollo en la Ley Orgánica hacen parte del llamado bloque de constitucionalidad. Si bien es cierto que en el caso colombiano el bloque de constitucionalidad se ha construido en función de los tratados internacionales de derechos humanos, el tema está abierto a los desarrollos futuros en relación con el ordenamiento territorial. La Corte Constitucional colombiana no se ha pronunciado en ningún sentido, ni positivo ni negativo en relación a si la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial forma o no parte del bloque de Constitucionalidad. Ello es entendible por física sustracción de materia ya que no existe Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debe fijar el marco normativo de desarrollo inicial del artículo 287 de la Constitución que a la letra dice: "Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.

2. Ejercer las competencias que les corresponda.

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

4. Participar en las rentas nacionales".

Aquí cuando el texto Constitucional hace referencia a la ley, lo hace a la ley orgánica y no a una ley ordinaria. Lo anterior significa que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debe contener normas que desarrollen el articulado constitucional básico de los gobiernos y sus autoridades propias de carácter municipal y departamental. (Zafra Roldán). Así mismo "*debe contener el desarrollo básico de todas y cada una de las competencias que la Constitución establece para departamentos y municipios, definiendo en qué casos estas concurren con la competencia nacional; en qué casos son exclusivas de departamentos y municipios y en qué casos estos últimos concurren por vía de coordinación, complementariedad o subsidiariedad entre ellos o con respecto al Estado Nacional".* Por lo que debe concluirse que, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, debe ser inexorablemente una ley de bases y no una ley de mínimos.

De igual modo la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debe contener las normas fundamentales de presupuesto que se relacionen con la "administración de los recursos". Este aspecto es esencial porque implica que la Ley Orgánica de Presupuesto ya no tiene el monopolio normativo de la temática de la administración de los recursos, sino que es necesaria una articulación normativa con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, más aún la primera debe someterse a los principios de la segunda. Para decirlo más enfática y claramente el Presupuesto Nacional debe presentarse de tal modo que sea legible el modelo de territorialización del gasto, en un Estado Social de Derecho con entidades territoriales autónomas y descentralizadas y ya no el Estado centralizado. Esta argumentación que la nueva Teoría Constitucional del Estado autonómico y descentralizado plantea con respecto a las relaciones Ley Orgánica de Presupuesto y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se refuerza con el cuarto derecho constitucional de municipios y departamentos a "participar en las rentas nacionales".

La segunda gran disposición normativa que debe ser desarrollada en una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, es el marco básico de las entidades territoriales, denominadas departamentos, distritos, municipios, y territorios indígenas, que son al tenor de la Constitución Política de Colombia las únicas entidades territoriales hoy en día existentes. Por su parte, según Zafra Roldan. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial frente a las provincias y las regiones puede optar por considerarlas, o por ponerle plazos a su establecimiento como lo han hecho varios proyectos o sencillamente dejarlas para un posterior desarrollo normativo, ya que en ninguna parte, según Zafra Roldan, la Constitución establece que obligatoriamente estas deban ser incorporadas o a La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial o deben ser consideradas como entidades territoriales. Sin embargo, un análisis sistemático de la Carta Política y la Sentencia 600 A de 1995 permite concluir que los temas relacionados con las Provincias y las Regiones deben incluirsen en una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial ser esta parte del bloque de constitucionalidad.

El verbo rector del inciso 2° del artículo 286 es categórico, al establecer una facultad meramente potestativa: "La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y la ley"; el verbo poder en este caso en su derivación "podrá" no da lugar a dudas que regiones y provincias son posibilidades que el Congreso soberanamente decide si les da vida o no. Esta interpretación coincide claramente con los antecedentes de la norma que pueden ser consultados en los debates de la Constituyente. Sin embargo, el artículo 307 Constitucional determina categóricamente: "La respectiva ley orgánica, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos de los departamentos, interesados. La misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región".

El texto constitucional es diáfano, corresponde a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establecer el marco general, orgánico, al cual debe someterse el legislador ordinario en cada caso en particular en el que dos o más departamentos decidan transformar la región administrativa y de planificación en entidad territorial. Tampoco le asiste razón al ex Constituyente Zafra Roldán respecto de las provincias. Un análisis sistemático de los artículos 288 y 321 constitucionales permite concluir que dado que la LOOT es la encargada de establecer la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, esta determinará lo referente con el estatuto básico y el régimen administrativo de las provincias y su conversión en entidades territoriales, carácter que sólo puede otorgarlo la ley ordinaria previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley orgánica.

Nos da la razón el ex constituyente cuando afirma que "El tercer tipo de normas que debe contener la Ley Orgánica son las relacionadas con la creación, modificación y supresión de las entidades territoriales y con los mecanismos de elección y consultas que se lleven a cabo dentro de estas circunscripciones. La Constitución de 1991 en ninguna parte establece que otras divisiones generales del territorio deban ser objeto de las normas de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, con excepción de una disposición aislada para las regiones administrativas (artículo 307) las provincias administrativas (artículo 321) y las áreas metropolitanas (artículo 319)" Huelga cualquier comentario.

Desde una perspectiva similar pero con la fuerza derivada de la institucionalidad es necesario traer a colación las recomendaciones formuladas por la Comisión de Ordenamiento Territorial creada por el artículo 38 constitucional transitorio, "encargada de realizar los estudios y formular ante las autoridades competentes las recomendaciones que considere del caso para acomodar la división territorial del país a las disposiciones de la Constitución", en virtud del nuevo orden jurídico por ella creado. En uno de sus documentos y al referirse a las entidades territoriales manifestó lo siguiente:

El artículo 286 de la Constitución Política define como entidades territoriales a los departamentos, los municipios, los distritos y los territorios indígenas, y defiere a la ley la potestad de darles ese carácter a las regiones y las provincias. Si bien los departamentos y municipios hacen parte de la división político-administrativa actual, las otras entidades no se encuentran definidas en cuanto a su organización y funcionamiento, ni en cuanto al espacio geográfico que sería su ámbito de competencia. Por ello es necesario, sin afectar la unidad de la Nación, determinar con cuidado las funciones descentralizadas de las entidades territoriales nuevas en desarrollo de su potestad de autonomía (Art. 287 C. P.). La meta es buscar, a través del fortalecimiento y complementación

de las entidades territoriales y del ajuste del régimen político, administrativo y fiscal, un acomodamiento productivo, equitativo y pacífico de todos los habitantes que ocupan el territorio, que consulte la evolución de la organización socioeconómica, teniendo en cuenta la diversidad cultural y regional del país (arts. 1°, 7° y 8° C. P.).

Con el fin de cumplir el cometido de la Constitución (art. 288 C. P.) habrá de expedirse una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que contemple, en lo pertinente, las condiciones de conformación y funcionamiento de todas la entidades territoriales, tanto las establecidas como las nuevas, de tal manera que se deriven de aquella ley orientaciones claras para cada una de las entidades, y para su desarrollo en sucesivas leyes especiales. Estas leyes deben respetar y reproducir, con más decisión de lo hecho hasta ahora, el espíritu y la letra de la Constitución Política en cuanto a la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales.

Las entidades territoriales como todas las demás entidades deben mirarse como un proyecto de convivencia pacífica y constructiva entre colombianos, para consultar de manera pluralista los factores sociales y económicos de las comunidades regionales y surgir como un proyecto geopolítico junto con otros sectores productivos de la comunidad nacional.

En una segunda recomendación la Comisión de Ordenamiento Territorial creada por el artículo constitucional 38 transitorio, sostuvo lo siguiente:

"1. Los alcances del Ordenamiento territorial:

Es importante que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial tenga en cuenta el concepto amplio de ordenamiento territorial en el sentido de no circunscribirlo solamente a los asuntos de entidades territoriales, de competencias y de régimen administrativo y político. Los aspectos relacionados con el ordenamiento territorial no están exclusivamente en el Capítulo XI de la Constitución Nacional que se refiere a la organización territorial. La ley debe reflejar los principios constitucionales sobre descentralización, autonomía, participación, derechos sociales, económicos, culturales, colectivos y del ambiente, protección y aplicación de los derechos del ciudadano.

Los enfoques estrictamente político-administrativos sobre el ordenamiento territorial son demasiado rígidos y requieren ser complementados, porque dejan en un segundo plano aspectos fundamentales como la naturaleza ecológica del territorio y la función económica y geopolítica en los procesos de desarrollo nacional, regional y local.

2. Materias de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial:

La Ley de Ordenamiento Territorial, como es sabido, pertenece a la categoría de leyes orgánicas, conforme a lo dispuesto a la Constitución Política, y en consecuencia está dotada del poder de sujetar el ejercicio de la actividad legislativa, y para su aprobación se requiere la mayoría absoluta de los votos de los miembros de cada Cámara (art. 151 C. P.). Por su naturaleza de norma especial, el contenido de la Ley Orgánica Territorial debe ser aquel que la propia Constitución determine, substrayendo expresas materias que de otra manera serían tópico de leyes territoriales ordinarias. Y habiendo señalado el artículo 206 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), de modo general, los asuntos que han de tramitarse como proyectos de ley orgánica, nada mejor que sea la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial la que precise las materias propias de su regulación.

No sobra señalar que, a nuestro juicio, algunas disposiciones de la Constitución Política pueden ser asistemáticas e imprecisas. En efecto, siendo en principio una ley de la entidades territoriales (arts. 151 y 288 C. P.), la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se ocupa con relativa extensión del régimen de las áreas metropolitanas, divisiones administrativas del territorio que carecen del rango de entidad territorial (art. 319 C. P.). De otra parte, la Carta utiliza la expresión "ley" cuando se está refiriendo necesariamente a la ley orgánica, ambigüedad o imprecisión que exige una interpretación sistemática del texto normativo, más allá del mero tenor literal (arts 286, inc. 2°; y 288, inc. 2° C. P.).

Con todo, basados en el articulado de la Constitución, y contando con la referencia de la Ley 5ª de 1992, se podría señalar el contenido de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, así:

1. Asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (art. 151 C. P.) y distribución de competencias entre estas la Nación (art. 288 C. P.).

2. Principios del ejercicio de las competencias atribuidas a los niveles territoriales (art. 288 C. P.), y alcance de la autonomía y de los derechos derivados de ella (art. 286 C. P.).

3. Condiciones para conversión de la Región Administrativa y de Planificación en Región como entidad territorial (o Región Territorial); principios para la adopción de los estatutos especiales de cada región; atribuciones, órganos de administración y recursos de las regiones, y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías (art. 297 C. P.).

4. Condición para la formación de nuevos departamentos (art. 297 C. P.)

5. Condiciones para la constitución de provincias como entidades territoriales (art. 286 C. P.).

6. Condiciones para la conformación de Entidades Territoriales Indígenas (art. 329 C. P.).

7. Régimen Administrativo y fiscal de las áreas metropolitanas, participación de las autoridades municipales en los órganos metropolitanos de administración; forma de convocación y realización de las consultas populares que deciden la vinculación de los municipios a las áreas metropolitanas (art. 319 C. P.).

3. Forma de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial:

En una perspectiva meramente formal, la Constitución alude a una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, es decir, a un cuerpo normativo único y sistemático, que contenga las materias predefinidas como de dicha ley orgánica. Esta Comisión considera que lo recomendable sería expedir un solo estatuto orgánico territorial, para una mayor preservación de la coherencia en sus disposiciones y con el objeto de facilitar la ilustración de los ciudadanos en este tema.

Con todo, entendemos que procedería el trámite en proyectos de ley separados en materias propias de la norma orgánica territorial. De hecho, el reglamento del Congreso (Ley 5ª/92, art. 206) hace énfasis en que se tramitarán como proyectos de ley orgánica los aspectos relacionados allí, sin ordenar el debate unificado de los respectivos proyectos. Pero, respetuosamente, querríamos insistir en que lo deseable sería asegurar la unidad del proceso legislativo y del cuerpo normativo.

De no ser ello posible, o de preferirlo así el Legislador, sería importante adelantar la expedición de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial central, medular, que sirviera de eje para la codificación de leyes orgánicas territoriales aprobadas separadamente. Querría esto decir que al expedir las otras normas que deban formar parte de la ley orgánica, el Congreso de la República ordenaría su codificación en el cuerpo normativo de la ley orgánica territorial básica o central".

Finalmente, y entorno al alcance del artículo 206 de la Ley Orgánica 5ª de 1992 o reglamento del Congreso, la mencionada Comisión de rango Constitucional sostuvo lo siguiente:

(…) Insuficiencia de la interpretación autorizada de la Constitución a cargo de la Ley Orgánica del Congreso. (Ley 5ª/92, artículos 206, 119).

Podrá pensarse que la labor de interpretar con autoridad la Constitución ya fue realizada por la ley orgánica del Congreso, al señalar las materias que deben tramitarse como leyes orgánicas (Ley 5ª/92 o reglamento de las Cámaras). Sin embargo, esta situación no es del todo clara.

El artículo 206 de la Ley 5ª de 1992 señaló, de modo general, los asuntos que han de tramitarse como proyectos de ley orgánica. Pese a no discriminar expresamente cuáles de ellos corresponden al ordenamiento territorial, con la simple lectura del articulado se reconocen. El numeral 5, reproduce el contenido del artículo 288 Constitución Política; los numerales 6, 7 y 8 son desmembraciones del artículo 307 Constitución Política; el numeral 9, acata el artículo 307 Constitución Política; y el numeral 11, de modo vago, tan solo indica que se tramitará como proyecto de ley orgánica lo referido a: "el ordenamiento territorial".

Esto merece comentarios. Primero: las Cámaras, al expedir el artículo 206 de la Ley Orgánica 5ª de 1992, se acogieron a una interpretación literal de la Constitución para identificar las materias orgánicas de la legislación territorial. En segundo lugar, tal tarea resultó incompleta, pues se omitieron referencias constitucionales expresas: a los artículos 329 –territorios indígenas–, 319 –áreas metropolitanas– y 105 –consultas locales– de la Constitución Política. En tercer término, con el numeral 11 del mismo artículo parece haberse franqueado completamente la compuerta al indicar, sin restricción alguna, que las materias referentes al "ordenamiento territorial" se tramitan como orgánicas, incurriendo en un exceso legislativo, impropio e inconstitucional.

¿Qué quiso expresar el Congreso en este numeral 11 del artículo 206 –Ley 5ª de 1992? Otra disposición paralela, el artículo 119 de la misma Ley 5ª de 1992 –que relaciona las mismas materias orgánicas para requerir su aprobación

por mayoría absoluta–, hace en el numeral 3 una concordancia errática con el artículo 297 Constitución Política –sobre formación de departamentos–. Quizás, entonces, pudo aludir al artículo 150.4 Constitución Política, interpretando el concepto "ordenamiento territorial" como significado de "creación, eliminación, modificación o fusión de entidades territoriales", criterio que pecaría de restrictivo de lo que debe ser el ordenamiento territorial. De cualquier modo, en este caso singular del numeral 11, la Ley Orgánica del Congreso se apartó de la interpretación literal del texto constitucional, pues tal mandamiento no está consignado explícitamente allí. Se volvieron a confundir los ámbitos de la legislación común y la legislación orgánica.

Ante la precariedad del instrumento legal descrito, lo más apropiado consiste en encargar a la propia legislación orgánica territorial la determinación de su contenido, interpretando sistemáticamente la Constitución.

2.3 Interpretación de la Constitución para establecer el contenido de la legislación orgánica de ordenamiento territorial.

A la luz de una interpretación sistemática de la Carta, un artículo de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debería señalar su contenido, las materias de las que está llamada a ocuparse. La ausencia de una disposición constitucional explícita, las evidentes limitaciones del método de interpretación literal de la Carta, la imposibilidad de llenar los vacíos existentes a través de la ley orgánica del Congreso, determina la necesidad de interpretar la Constitución con autoridad en el ámbito mismo de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. A la luz de una interpretación sistemática de la Carta, un artículo de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debería señalar su contenido, las materias de las que está llamada a ocuparse.

3. Bases para la interpretación sistemática de la Constitución hacia la determinación del contenido de la legislación orgánica territorial.

Antes de abocar el tema, debe hacerse una anotación necesaria: no bastaría el índice de una eventual ley orgánica territorial, para dar por determinado el contenido de la legislación orgánica territorial, pues ya de hecho otras normas se han referido al punto: la Ley 60 de 1993 trae en su titulación de contenido la expresa referencia a normas orgánicas; la recién expedida ley de áreas metropolitanas es legislación orgánica.

Por el contrario, esta circunstancia de haberse expedido una legislación orgánica territorial muy parcial, y el hecho de no haberse discriminado siempre las normas orgánicas de las ordinarias –caso Ley 60 de 1993–, sumado a la idea en camino de expedir una ulterior multitud de leyes orgánicas territoriales complementarias de la que se presentó al Congreso como ley de ordenamiento territorial, nos reafirma en la idea de precisar su contenido en la ley formalmente intitulada como tal".

En este orden de ideas, se presenta a consideración del Congreso por conducto de la Honorable Cámara de Representantes el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que estructure en un solo cuerpo normativo todo lo referente con la organización del territorio o espacio físico sobre el cual se erige el Estado Colombiano, respetando la diversidad étnica, cultural y lingüística y la autonomía de las entidades territoriales, dentro del principio de la República unitaria, de tal forma que se garanticen la solidaridad y la participación ciudadana en todas las decisiones que los afecte.

El profesor Alberto Mendoza Morales Presidente de la Sociedad Geográfica de Colombia en su infatigable tarea ha insistido en un modelo de Estado Regional Unitario basado en el reconocimiento previo de la realidad geográfica colombiana, sin apartarse de la realidad histórica de más de cinco siglos de organización política administrativa heredada de los españoles, con las influencias francesas de la época napoleónica y de la actual organización estatal. El doctor Mendoza Morales luego de innumerables aportes a la Comisión Especial de Vigilancia al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial afirmó lo siguiente:

"El Estado colombiano requiere una Ley Orgánica de Ordenamiento Integral. Una ley que disponga la ocupación y uso del territorio, actualice y mejore la administración pública y discurra a lo largo de tres ejes: 1. Territorial-ambiental. 2. Etnico-cultural. 3. Político-Administrativo.

El **reordenamiento territorial-ambiental**, primer nivel, se refiere al gran olvidado, el territorio. Comprende aspectos geográficos, paisajísticos, ecológicos, ambientales y usos de la tierra. Su centro es la región geográfica. "Traduce, en términos de espacio, las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad" (Nelson Gómez).

El **reordenamiento étnico-cultural**, segundo nivel, se refiere a la distribución de los grupos humanos sobre el territorio. Colombia, una nación que presenta notable variedad de etnias, extenso fenómeno migratorio y concentración desordenada de migrantes en grandes y viejas ciudades, obliga a pensar en un plan nacional de reasentamientos humanos.

El **reordenamiento político-administrativo**, tercer nivel, comprende los niveles de manejo del Estado, desde la vereda, hasta la nación, pasando por corregimientos, municipios, departamentos, distritos, resguardos, provincias, áreas metropolitanas y otros que se consideren convenientes.

Las veredas serán la unidad social y económica básica de la Nación. Se agruparán en corregimientos que coincidirán con jurisdicciones de policía dirigidos por alcaldes pedáneos. Veredas y corregimientos conformarán municipios. Se reconocerá como municipio, al grupo de personas que se asiente en un territorio, se dé organización propia, designe autoridades y cuente con recursos para financiar la administración. El término "municipio" se usará para municipios hispanos (tradicionales); municipios indianos (resguardos); municipios afrocolombianos (negritudes). El municipio atenderá todo cuanto sea próximo al hombre. Se restablecerá la provincia concebida como asociación de municipios que, según condiciones objetivas e históricas, justifiquen la asociación. Se identificarán las regiones geográficas y en ellas se establecerán gobiernos regionales conformados por los departamentos asentados sobre una misma región. Paso inicial, restablecer las Corporaciones Regionales de Planificación Económica y Social, Corpes".

Finalmente, los integrantes de la Comisión de ordenamiento territorial quieren expresar público reconocimiento al Consejo Nacional de Planeación y a la Federación Colombiana de Municipios, así como a todas las organizaciones no gubernamentales que aportaron luces a esta tarea, que hoy culmina un primer eslabón y que tendrá que someterse al amplio debate democrático tanto al interior del Congreso como de la Corte Constitucional, la cual, como última instancia, atendiendo las acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas por la ciudadanía, determinará si el texto de la ley aprobado por el legislativo se ajusta en un todo a la Carta Política de 1991, ella misma en Sentencia C/795 de 2000 expresó: **"Los aspectos medulares de la organización territorial, en todo aquello no directamente definido por el Constituyente, sólo pueden ser regulados a través de la ley orgánica territorial".**

Honorables Representantes: tienen ustedes en sus manos el proyecto de Carta de Navegación que en materia de ordenamiento territorial delegó, el Constituyente de 1991, en el legislativo.

Luis Enrique Salas Moisés, Representante a la Cámara por Bogotá, Distrito Capital, Presidente Comisión Ordenamiento Territorial Cámara; *Néstor Homero Cotrina,* Representante a la Cámara por el departamento de Arauca, Vicepresidente Comisión Ordenamiento Territorial Cámara; *Héctor Julio Alfonso López,* Representante a la Cámara por el departamento de Bolívar, *Hernando Betancur Hurtado,* Representante a la Cámara por el departamento de Vichada; *Gloria Stella Díaz Ortiz,* Representante a la Cámara por Bogotá, Distrito Capital; *Jairo Alfredo Fernández Quessep,* Representante a la Cámara por el departamento de Sucre; *Buenaventura León León*; Representante a la Cámara por el departamento de Cundinamarca; *Juan Lozano Galdino,* Representante a la Cámara por el departamento del Amazonas, *Héctor Javier Osorio Botello,* Representante a la Cámara por el departamento del Huila; *William de Jesús Ortega Rojas,* Representante a la Cámara por el departamento de Antioquia, *Myriam Alicia Paredes Aguirre,* Representante a la Cámara por el departamento de Nariño; *Luis Alejandro Perea Albarracín,* Representante a la Cámara por el departamento de Boyacá; *Rodrigo Romero Hernández,* Representante a la Cámara por las Minorías Políticas; *María Isabel Urrutia Ocoró,* Representante a la Cámara por las Negritudes; *Carlos Alberto Zuluaga Díaz,* Representante a la Cámara por el departamento de Antioquia.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio del año 2007 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 024 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Luis E. Salas.*

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 25 DE 2007 CAMARA

por la cual se establece el etiquetado o rotulado obligatorio de alimentos que contengan Organismos Genéticamente Modificados, OGM, destinados al consumo humano o animal y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Prohíbase en todo el territorio nacional, la venta y comercialización de Alimentos, Transgénicos u Organismos Genéticamente Modificados (OGM), destinados al consumo humano o animal, ya sea por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas sin que contengan en su envase, cualesquiera

fuese su tipo, un etiquetado completo y preciso que permita a los consumidores de los mismos, diferenciar claramente el producto.

Parágrafo. Las disposiciones de que trata la presente ley aplican a los rótulos o etiquetas con los que se comercialicen los alimentos para consumo humano o animal, envasados o empacados, así como los de las materias primas para los alimentos, bien sean productos nacionales o importados que se comercialicen en el territorio nacional.

Artículo 2°. Para los efectos del cumplimiento de la presente ley, entiéndase por Alimentos Transgénicos u Organismos Genéticamente Modificados (OGM), a los alimentos que estén elaborados mediante técnicas de Ingeniería Genética u otras similares, con materias primas vegetales o animales genéticamente modificadas.

Artículo 3º. El etiquetado del envase o empaque de que trata el artículo 1º de esta ley deberá contener en forma destacada la leyenda **"Alimento elaborado con organismos genéticamente modificados"**. También deberá indicarse la composición química del producto, estableciendo el porcentual de cada componente.

Artículo 4º. El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, y el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, dentro de su órbita de competencia, determinarán un régimen de Responsabilidades y sanciones para los productores, vendedores y/o comercializadores de alimentos Transgénicos u Organismos Genéticamente Modificados (OGM), sean estas personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que no cumplan con los requerimientos contemplados en la presente ley.

Artículo 5º. El Gobierno Nacional, dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de esta ley deberá establecer la forma en que los productores, vendedores y/o comercializadores de alimentos Transgénicos u Organismos Genéticamente Modificados (OGM) identificaran en forma clara y precisa los productos.

Artículo. 6º. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Representantes a la Cámara,

Guillermo Antonio Santos Marín, ***Zaida Marina Yanet Lindarde, Pedro*** *Nelson Pardo.*

Senador de la República,

Mauricio Jaramillo Martínez.

Iván David Hernández Guzmán.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Objetivo del proyecto

En esencia, la iniciativa busca etiquetar los alimentos cuyas materia primas contengan transgénicos, con el fin de darle al consumidor *"el derecho a estar informado"*, para que este decida a voluntad en el mercado. Con este proyecto de ley demandamos una norma para la gente, no para la regulación en la producción de Transgénicos.

En otras palabras, el propósito de la iniciativa es velar por los intereses de los consumidores, de los cuales todos formamos parte y obligar a los productores de todo tipo de alimentos destinado al consumo humano, a colocar en sus respectivas etiquetas, si el producto ha sido manipulado genéticamente por métodos artificiales, así como su composición orgánica, origen y procedencia, para que el consumidor cuente con la información necesaria al momento de realizar su elección.

2. Generalidades de los transgénicos

Todos los organismos vivos están constituidos por un conjunto de genes, los cuales determinan las características de todos y cada uno de ellos. En la actualidad, los científicos pueden alterar la composición y estructura de dichos genes; cambiando así las características de una planta o animal. El proceso consiste en la transferencia de un gen responsable de cierta característica de un organismo "donador" a otro organismo "receptor" al que se le incorpora tal característica. Con esta tecnología, se hace posible transferir genes de plantas, bacterias, o virus, hacia otros organismos, y de esa forma, combinar genes de plantas con plantas, de plantas con animales, o de animales entre sí, superando por completo las barreras naturales que separan a las especies.

Los organismos transgénicos: Son organismos que han sido manipulados artificialmente en el laboratorio, para modificar algunas de sus características específicas. Son organismos que poseen en su ADN un gen de otro organismo, que puede ser de la misma especie o cualquier otra, o también de un organismo al que se le pudo haber eliminado algún gen en específico. En concreto, la modificación genética es el proceso de transferir artificialmente información específica de un organismo a otro.

Mucho de estos organismos manipulados genéticamente, se convierten en productos destinados al consumo humano, y que son los comúnmente conocidos como productos transgénicos.

Por otra parte, en la actualidad existe una gran polémica sobre los riesgos que para el ambiente y la salud, tiene el desarrollo y el consumo de los alimentos transgénicos. Dicha polémica, se basa en el hecho de la falta de pruebas sobre las repercusiones que se tienen en la salud del ser humano.

Obviamente, legisladores preocupados, por el interés, el bienestar y la salud del pueblo colombiano, de conformidad como lo establece el artículo 78 de nuestra Carta Política, queremos regular la información que debe contener este tipo de producto para una sana comercialización.

Los transgénicos, es un tema del que mucho se habla pero del que poco se sabe, se dice por ejemplo que, los alimentos transgénicos que contienen genes, resistentes a antibióticos pueden provocar la transferencia de esa característica, a bacterias existentes en el organismo humano, lo que amenaza a la salud pública. Asimismo, se menciona que algunas alergias alimenticias pueden aparecer como consecuencia de la introducción de un gen extraño, en los alimentos a los que se les han transferido nuevas proteínas, mientras que sustancias tóxicas existentes en cantidades inofensivas en los alimentos, pueden potenciar sus efectos, y otras sustancias que protegen contra el cáncer, pueden ser disminuidas.

El caso de los transgénicos es tan delicado que no podemos con la información que existe, ni satanizar ni bendecir su existencia, pero tampoco podemos cerrar los ojos ante una situación que ya existe, los transgénicos constituyen una industria que genera miles de millones de dólares anuales, y su consumo en los niveles nacional e internacional, rebasa ya el de los productos no manipulados, por tal razón, en esta iniciativa, no buscamos prohibir la producción de los transgénicos, pero sí prohibir la comercialización sin que se rotule el empaque o envase del producto que contenga Organismos Genéticamente Modificados (OGM), pues es a nosotros los consumidores a los que nos corresponde elegir. Igual forma sucede con otro tipo de productos, como el cigarrillo, el licor, etc.

Efectos de los OGM en la salud

No cabe duda, que una de las mayores preocupaciones en el mundo con respecto a los transgénicos se relaciona con los posibles efectos sobre la salud humana y animal, porque no se puede predecir lo que sucederá con los genes manipulados una vez que entren en la cadena alimenticia.

La mayor preocupación respecto a los efectos en la salud de los alimentos transgénicos se relaciona con los genes que se utilizan en la construcción genética. Pero no existen estudios sistemáticos y completos sobre efectos toxicológicos y de alteraciones en los genomas especialmente en humanos por el consumo sistemático de alimentos transgénicos.

En la construcción de un OGM, se utilizan *vectores y genes promotores* que provienen de virus y bacterias, también de genes marcadores que generan resistencia a los antibióticos.

Se requiere que estos virus y bacterias sean muy activos y agresivos, precisamente porque se necesita que tengan la capacidad de traspasar las barreras naturales de las células y bloquear su sistema inmunológico, el cual es capaz de inactivar elementos extraños que perturban su funcionamiento normal. Algunos aspectos relacionados con estos genes son los siguientes[1]:

a) Marcadores genéticos: generan resistencia a los antibióticos

Los *genes marcadores* se usan para la identificación de los casos exitosos en la transferencia de genes. Son *virus o bacterias* (atenuadas, mutiladas), que generan *resistencia a los antibióticos*. Estos genes, por ser muy pequeños, no se desintegran fácilmente en la preparación de alimentos y quedan como desecho en el organismo receptor, puesto que es difícil y costoso retirarlos.

Existe una gran preocupación mundial, por la posibilidad de que estos genes marcadores se transfieran a las personas y animales, desde los alimentos GM por medio de la flora microbiana del intestino, y generen en ellos resistencia a los antibióticos. Numerosos científicos en el mundo han solicitado que se retire de la manipulación genética el uso de este tipo de marcadores, incluso algunos países europeos ya han prohibido su utilización.

2. Promotores virales: Virus del Mosaico de la Coliflor (CaMoV)

El gen promotor es el que inicia la transcripción del ADN. Hace que el gen se exprese muchas veces y continuamente. Es la torre de control en la expresión de los genes introducidos. Promueve la *transferencia génica horizontal* entre especies diferentes; multiplica la proteína, pone al gen por fuera del sistema regulatorio genético. El Virus del Mosaico de la Coliflor, *CaMoV,* es el promotor más usado en transferencia de genes (soya RR, maíz Bt. y otros). Es un *pararretrovirus*, parecido al virus de la *hepatitis B y relacionado con el VIH (virus del sida).* Los virus en mosaico son potencialmente muy peligrosos, puesto

[1] GRUPO SEMILLAS – Revista N° 16; Germán Vélez: Diag. 27 N° 15-31 Of. 202 Bogotá.

que pueden generar múltiples enfermedades. Poseen alta capacidad de saltar las barreras entre especies y desactivar las defensas que inactivan o destruyen genes extraños, además pueden recombinarse con otros virus y generar virus más infecciosos (Ho, 2000 y 2001).

El caso del maíz STARLINK en EE.UU.

El maíz *StarLink,* producido por Aventis, tiene insertada la poderosa toxina Bt (*Bacillus thuringiensis*). Fue aprobado sólo para alimentación animal debido a que posee una potente toxina alergénica llamada Cry9C y puede provocar alergias en humanos.

En septiembre de 2000 en EE.UU., se detectó que el maíz StarLink entró en la cadena de consumo humano; inicialmente se encontró en los tacos de Kraft y provocó más de treinta casos de personas con alergias por su consumo. Ello llevó a un masivo retiro de los alimentos fabricados con este maíz. Posteriormente se detectó en muchos otros productos, lo que originó el retiro de alrededor de 300 productos del mercado de EE.UU. por contener este maíz. Esta situación generó una enorme reacción pública que llevó a que en EE.UU. se retiraran 2,5 millones de cajas de tacos de maíz y se eliminaran 350.000 acres plantados de maíz StarLink. Se generaron grandes pérdidas que ascendieron a cerca de un billón de dólares, que tuvieron que ser asumidos por los agricultores, almacenadores y procesadores de alimentos[2].

Es preciso traer a colación la publicación de Organización "Amigos de la Tierra", que relata las noticias de algunos diarios relacionados con el Maíz Trasgénico StarLink.

Friends of the Earth

1717 Massachusetts Avenue, NW, Suite 600

Washington, DC 20036

Amigos de la Tierra – *Febrero 2005*

El maíz transgénico StarLink en la cadena alimentaria

Fecha	**Hechos**
18 Sep. 2000	El maíz StarLink se descubre en Kraft Foods "Taco Bell" de la marca taco shells. Fue aprobado para consumo animal solamente en abril de 1998, por la Agencia Estadounidense de Protección medioambiental (EPA). La Agencia no acepta la aprobación para su consumo humano debido a que se cree que podría producir alergias alimentarias (*Washington Post*).
22 Sep. 2000	Kraft Foods retira millones de cajas con tacos contaminados con StarLink (*Washington Post*).
12 Oct. 2000	Safeway Inc., uno de los mayores supermercados de América, retira los tacos de Safeway contaminados con el maíz StarLink (*Washington Post*).
21 Oct. 2000	Kellogg en EE.UU., el productor de los "Corn Flakes de Kellogg's", cierra una fábrica debido a la contaminación del StarLink (*Washington Post*).
30 Oct. 2000	El Ministro de Agricultura de Japón pide al Gobierno de EE.UU. que asegure que las importaciones de maíz Estadounidense estén libres de contaminación con StarLink (*Wall Street Journal*).
3 Nov. 2000	300 variedades de tacos contaminados con StarLink, tortillas, otros aperitivos hechos por Mission Foods son retirados del Mercado (*Washington Post*).
10 Nov. 2000	La Agencia Coreana de los Alimentos y medicamentos (KFDA) retira 14.528 kilogramos de tortillas contaminadas con StarLink y le piden a EE.UU. que paren de enviar maíz contaminado (*Reuters*).
18 Mar. 2001	Aventis CropScience – que desarrolló el maíz StarLink – anunció que 430 millones de bushels de maíz de EE.UU. está contaminado con StarLink (*Washington Post*).
4 Apr. 2001	100 grupos de todo el mundo le piden al Presidente Bush que para las exportaciones de alimentos contaminados con transgénicos. "EE.UU. no debería exportar alimentos modificados genéticamente a otros países" dijo Ricardo Navarro, Presidente de Amigos de la Tierra Internacional y residente en El Salvador. "Si no es aprobado para la gente de EE.UU. para su consumo no debería enviarse a ningún otro sitio".
4 Jul. 2001	StarLink es detectado por primera vez en un producto hecho de maíz blanco (tortilla chips); Previamente se pensaba que sólo podía contaminar maíz amarillo (*Washington Post*).
9 Jul. 2001	La EPA informa que un doctor cree que ha tenido reacciones alérgicas debido a que consumió maíz y sería debido al StarLink (*Wall Street Journal*).
28 Jul. 2001	Expertos en alergia le dicen al Gobierno de EE.UU. que los tests de alergias para StarLink son fundamentalmente erróneos, y que el maíz StarLink puede causar reacciones alérgicas (*New York Times*).
7 Mar. 2002	Un Juez Estadounidense aprueba un acuerdo de $9 millones en un caso en la justicia contra las mayores compañías de EE.UU. que vendían productos contaminados con StarLink (*Wall Street Journal*).
12 Jun. 2002	Un grupo Boliviano – el Foro Boliviano para el Medio ambiente y el Desarrollo- crítica a USAID por el envío de ayuda alimentaria contaminada con StarLink (*El Diario,* La Paz, Bolivia).
27 Dic. 2002	Una vez más se detecta StarLink en Japón en un envío dirigido a la cadena alimentaria de Tokyo (*Reuters*).
1° Dic. 2003	Tres años después que StarLink fue prohibido para el consumo humano, el Gobierno de EE.UU. aún encuentra pequeñas cantidades de StarLink en un 1% de todas las muestras chequeadas (*San José Mercury News*).

[2] (Biotech Activists, 25 en 2001 y Wall Street Journal, 24 en 2001).

También la Unión Europea, que entre otras cosas está conformada por los siguientes Estados Miembros: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido y Suecia, ordenó la retirada por parte de la industria Biotecnológica, de cinco cultivos y alimentos modificados genéticamente (MG), incluyendo el primer cultivo transgénico que fue aprobado en la UE, cual fue el maíz Bt176, cultivado durante 6 años en España. Este maíz, contiene un gen de resistencia a un antibiótico de uso común y fue retirado por las dudas sobre sus efectos sobre la salud.

La Unión Europea ha mostrado una política clara en cuanto a la identificación de los cargamentos de granos transgénicos que se internan a su territorio. Su razón primordial es el derecho de los consumidores europeos a la información, que eventualmente les permita aceptar o rechazar un producto transgénico. Estas razones también atañen a la seguridad alimentaria, y su argumento principal es que hacen falta más estudios respecto a su impacto potencial a largo plazo en la salud humana. Por lo tanto esos países son defensores del etiquetado que es requerido por ley en la Unión Europea. Una dificultad para atender estas preocupaciones es la implementación de metodología certificada en el nivel internacional para la detección del ADN recombinante, y sobre todo en productos procesados en donde el ADN ha sido degradado, pero en los que probablemente se encuentren las proteínas expresadas por el ADN foráneo también degradadas, pero cuya inocuidad no se ha aclarado suficientemente.

El debate actual acerca del etiquetado de los alimentos transgénicos debe tener en mente que existe esa variedad de productos en el mercado actual y que hay una importante diferencia entre un alimento que *per se* es un organismo manipulado genéticamente, (granos de maíz Bt resistente a insectos) y un producto obtenido a partir de un OGM, (almidón o aceite obtenido de dichos granos). Los subproductos han sido ya extraídos del grano y el ADN foráneo ya no se encuentra en el producto alimenticio final o se encuentra degradado. Sin embargo algo que debe analizarse a fondo son también los productos de los genes introducidos en estos OGM, o sea las proteínas expresadas en el alimento transgénico y podrían permanecer intactas o fragmentadas en el producto final, y cuya inocuidad debe ser analizada cuidadosamente.

Países europeos que no pertenecen a la Unión

Suiza: Dentro de la Legislación Suiza la Ley Federal de Alimentos incluye regulaciones específicas para el uso y manejo de OGM. Las autoridades suizas

mantienen un control estricto del uso de productos modificados genéticamente al requerir que todos los alimentos modificados, aditivos y ayudas de proceso se les proporcione una autorización antes de ser puestos en el mercado en Suiza.

En cuanto al etiquetado de productos e ingredientes la Orden de Productos Alimenticios del 1° de marzo de 1995 establece que, además de los requerimientos de etiquetado generales, los alimentos, aditivos y sustancias que sean, contengan o hayan sido producidas a partir de OGM, deberán de contener indicaciones específicas en la etiqueta que indique que "fue producido a partir de la ingeniería genética".

Noruega: En este país el etiquetado tiene por objeto informar a los consumidores de la naturaleza, composición y el carácter de los alimentos, para que puedan realizar una elección bien informada de los productos que adquieren. Los alimentos e ingredientes crudos compuestos por OGM deben de ser aprobados por el Ministerio del Medio Ambiente.

El etiquetado no debe confundir al consumidor con respecto a las características del alimento, particularmente en lo concerniente a su naturaleza, identidad, calidad, composición, fuente y lugar de origen, y métodos utilizados en su procesamiento o manufactura. Para indicar que el producto alimenticio, la fuente del producto o alguno de los ingredientes utilizados en este son producidos por medio de la modificación genética, la etiqueta debe incluir la leyenda "genéticamente modificado". Estos requisitos deben ser cubiertos siempre y cuando el componente modificado genéticamente constituye más del 2% del ingrediente, es decir, este límite se aplica a cada uno de los ingredientes de un alimento compuesto, independientemente de la proporción del mismo en el producto alimenticio final.

El requisito de etiquetado no incluye a la carne o al pescado si los animales que fueron alimentados con alimento modificado genéticamente, siempre y cuando el ADN del producto final no haya sido alterado.

Países de América del Norte

Estados Unidos de Norteamérica: A diferencia de la Unión Europea, los Estados Unidos de Norteamérica consideran a los OGM como un producto más en el mercado de alimentos que debe sujetarse a los mismos procedimientos de análisis de inocuidad estipulados para los productos no transgénicos. Desde 1992, la Administración de Alimentos y Fármacos (FDA) no ha establecido el etiquetado de alimentos que incluyan OGM a menos de que "el alimento difiera de su contraparte convencional de tal forma que el nombre usual no pueda aplicarse al nuevo alimento, o en si en su uso existe algún riesgo ante el cual los consumidores deban ser alertados". La FDA adoptó esta posición debido a que consideró que hasta la fecha, no se ha demostrado de manera contundente que los alimentos derivados de los métodos modernos de ingeniería genética presenten alguna diferencia o representen algún riesgo con respecto a sus contrapartes producidas por técnicas convencionales. Sin embargo, en este último tiempo, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) propuso regulaciones en las que se prohíbe el uso de ingredientes transgénicos en alimentos etiquetados como "orgánicos".

Canadá: Este Gobierno ha optado por sistemas de etiquetado voluntario, dejando la opción al productor de identificar a sus productos, especialmente para aquellos que comercializan con alimentos libres de ingredientes transgénicos, salvo en los casos en los que se tenga certeza de la presencia de algún componente que signifique un riesgo probado para la salud, como pudiera ser algún agente alergénico conocido.

Un etiquetado sería obligatorio sólo en los casos en que el producto modificado genéticamente presente alguna preocupación al respecto de su seguridad o de la salud. Por medio de la etiqueta que acompaña a los productos, los consumidores desean ser informados de manera llana y simple acerca de la naturaleza y del proceso involucrado en la obtención del producto (por ejemplo, la agricultura), si este ha sido mejorado de una manera relevante para el consumidor (por ejemplo, un sabor mejorado) y si ha cumplido con la aprobación del Gobierno.

Países de América del Sur

Argentina: Argentina es el tercer productor de soja en el nivel mundial, y parte de dicha producción se deriva de soja transgénica. Por lo anterior, aquí existe poca oposición entre los consumidores y el uso de productos alimenticios derivados de OGM. El Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAPGyA) de la República de Argentina es la autoridad responsable que se encarga de aprobar la experimentación y liberación de OGM al medio ambiente. Dicha aprobación está sujeta al dictamen favorable de la Comisión Nacional Asesora de Biotecnología Agropecuaria (CONABIA). Los lineamientos para el etiquetado de alimentos de origen transgénico o de sus derivados, son similares a los determinados en Los Estados Unidos de Norteamérica y en Canadá, esto es, se propone el etiquetado voluntario.

Brasil: En este país es ilegal importar, comercializar, o plantar cualquier grano modificado genéticamente sin la previa aprobación de la Comisión Técnica Nacional de Bioseguridad (CTNBIO). El marco regulatorio en Brasil es similar al modelo Europeo, debido a que consideran el control diferencial de los OGM con respecto a sus contrapartes tradicionales. En cuanto a los procedimientos de evaluación e inspección, Brasil sigue el modelo de los Estados Unidos de Norteamérica, en el cual cada autorización es analizada en el nivel local, con el objeto de asegurar que las principales medidas de análisis de riesgos potenciales presentados por el solicitante (que generalmente es el productor) se conduzcan adecuadamente.

Tendencias internacionales en torno al posible contenido de la etiqueta de un producto transgénico

El debate acerca del etiquetado de los alimentos transgénicos tiene un importante componente en los organismos internacionales de las Naciones Unidas como la FAO (Organización para la Alimentación y la Agricultura) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Estas instituciones a través de la Comisión del Codex Alimentarius creada en 1962 tienen como objetivo primordial vigilar la salud de los consumidores y auspiciar instancias que regulen en el nivel mundial la producción de alimentos, en concordancia con los diversos tratados internacionales que rigen el comercio y el movimiento transfronterizo de granos a granel, como se va perfilando el Protocolo de Cartagena, al respecto de los granos transgénicos, ya que una proporción importante de los graneles que actualmente se comercian alrededor del mundo son OGM. En los últimos años, es el Codex Alimentarius el que ha acogido la discusión acerca del etiquetado.

3. Marco regulatorio en Colombia

A) Normas Constitucionales

Artículo 78 de la Constitución Política

Artículo 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.

Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho la organización.

Artículo 80 de la Constitución Política.

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

B) Disposiciones Internacionales

El marco regulatorio del tema de la biotecnología y su seguridad lo constituye, en el nivel internacional, el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, firmado en Montreal en el año 2000, que entró en vigencia el 11 de septiembre de 2003. Colombia lo ratificó mediante la Ley 740 de 2002.

3. Marco Legal – Consumo de Alimentos para Humanos

Resolución 005109 29/12/2005 "Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de rotulado o etiquetado que deben cumplir los alimentos envasados y materias primas de alimentos para consumo humano".

Es de anotar, que en dicha resolución en los artículos 10 y 16, se dijo:

Artículo 10. ***Rotulado o etiquetado de alimentos irradiados u obtenidos por medio de ciertas técnicas de modificación genética o ingeniería genética***. Los alimentos irradiados o sometidos a radiaciones ionizantes y los obtenidos por medio de ciertas técnicas de modificación genética o ingeniería genética, deberán cumplir con las disposiciones específicas de rotulado o etiquetado que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Artículo 16. ***Rotulado o etiquetado de alimentos y materias primas de alimentos obtenidos por medio de ciertas técnicas de modificación genética o ingeniería genética.*** El Ministerio de la Protección Social reglamentará los requisitos sobre el rotulado de los alimentos y materias primas de alimentos modificados genéticamente para consumo humano y los requisitos de rotulado y declaración del contenido de nutrientes que deben cumplir los alimentos envasados para consumo humano.

Hasta el momento, el Congreso de la República de conformidad con el artículo 78 de la Constitución Política, ha expedido una norma al respecto.

4. Marco legal – consumo de alimentos para animales

• Ley 165 de 1994 artículo 8° literal g)

En esta regulación se establece que el Estado establecerá o mantendrá medios para regular, administrar o controlar los riesgos derivados de la utilización y liberación de Organismos Vivos Modificados como resultado de la biotecnología que es probable tengan repercusiones ambientales adversas que puedan afectar a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana.

• Ley 740 de 2002 - Ratificó el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad en la Biotecnología del Convenio sobre Diversidad Biológica,

Este tiene como objetivo, de conformidad con el enfoque de precaución, contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización seguras de los Organismos Vivos Modificados resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica y centrándose concretamente en los movimientos transfronterizos.

El artículo 2° de la Ley 740 de 2002 establece que Cada Parte tomará las medidas legislativas, administrativas y de otro tipo necesarias y convenientes para cumplir las obligaciones dimanantes del Protocolo de Cartagena y velará por que el desarrollo, la manipulación, el transporte, la utilización, la transferencia, y la liberación de cualesquiera Organismos Vivos Modificados, se realicen de forma que se eviten o se reduzcan los riesgos para la diversidad biológica.

• Decreto 4525 de 2005. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En este decreto, en lo que corresponde al rotulado o etiquetado, no define absolutamente nada, por cuanto en sus artículos 35, 36 y 37, no abordan con seriedad y responsabilidad el tema, para lo cual es preciso transcribirlos:

Artículo 35. ***Etiquetado o rotulado*****.** La autoridad competente podrá establecer disposiciones en relación con la información que deberá suministrar a los usuarios y consumidores, en las etiquetas y empaques de los Organismos Vivos Modificados, OVM, autorizados, de conformidad con el artículo 18 de la Ley 740 de 2002.

Artículo 36. ***Educación*****.** Las autoridades competentes, así como las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades con Organismos Vivos Modificados, OVM, diseñarán y promoverán programas de educación dirigidos a los usuarios, consumidores y a la comunidad en general, que permitan fortalecer el conocimiento y la percepción pública, tanto sobre los beneficios, como sobre los riesgos que puedan generarse en el desarrollo de actividades con OVM.

Artículo 37. ***Participación del público*****.** Las autoridades competentes garantizarán la información al público tanto de las solicitudes en curso como de las decisiones adoptadas, utilizando los medios institucionales de difusión.

Igualmente, las autoridades competentes promoverán la participación del público en el proceso de adopción de decisiones para el desarrollo de actividades con Organismos Vivos Modificados, OVM.

Podríamos también citar muchos actos administrativos, a través de resoluciones, pero ninguna toca el tema del etiquetado de una manera concisa, más bien diría lo toca de una manera dilatoria, como:

Resolución ICA 3492/1998 – establece el procedimiento para la introducción, producción, liberación y comercialización de OGM (agrícolas).

- Acuerdo 013 de Dic/1998, modificado por el Acuerdo 002 de Feb/2002 – crea el Consejo Técnico Nacional como órgano Asesor para introducción, producción, liberación y comercialización de OGM agrícola.

- Resolución ICA 2935 de 2001 – reglamenta y establece el procedimiento de bioseguridad para la introducción, producción, liberación, comercialización, investigación, desarrollo biológico y control de calidad de OMG de interés en salud pecuaria, sus derivados y productos que los contengan.

- Acuerdo 004 de 2002 – crea CTN Pecuario.

- Acuerdo 002 de febrero 25 de 2002 - Modifica el Consejo Técnico Nacional, para introducción, liberación y comercialización de Organismos Modificados Genéticamente (OMG).

- Resolución ICA 1063 de 2005 - por la cual se expiden normas para el registro de personas que realicen actividades de importación, comercialización, investigación, desarrollo biológico y control de calidad de OMG de interés en salud y producción pecuaria, sus derivados y productos que los contengan.

En resumen, el propósito de la iniciativa es lograr que los productores tengan la obligación legal de etiquetar los alimentos modificados genéticamente[3], para asegurar el derecho a la información de los consumidores y proteger su derecho a la salud. Se trata de una medida preventiva en aplicación del principio de precaución, el cual, no impide la investigación científica sino la liberación comercial desinformada de productos respecto de los cuales no están probados sus efectos en la salud.

Frente a este escenario, los ciudadanos al menos deben contar con la posibilidad de decidir libremente si desean asumir los riesgos que implica la producción y adquisición de los alimentos modificados genéticamente. El marco jurídico de los derechos de los consumidores permite válidamente fundamentar la pretensión jurídica del etiquetamiento. El artículo 10 del estatuto del consumidor prevé que "todo productor deberá informar al público de manera suficiente, respecto de la calidad e idoneidad registradas de los bienes o servicios que ofrece…".

Por su parte, la experiencia comparada demuestra que es necesario que el Estado adopte medidas preventivas respecto al derecho a la salud. En el caso de la Unión Europea se ha ordenado la preservación de la información de los OGM en cada una de las cadenas productivas con el fin de asegurar: "la retirada de productos en caso de que se produzca un riesgo imprevisto para la salud humana o el medio ambiente; el seguimiento selectivo de los efectos potenciales sobre la salud humana o el medio ambiente, si procede y el control y la comprobación de las indicaciones del etiquetado"[4]. En nuestro país, tal como se verá a continuación este tipo de medidas son consideradas una vulneración a la libertad de comercio y un obstáculo para la investigación, cuando en realidad se trata de mecanismos para proteger los derechos a la información, la salud y la alimentación de las personas.

En síntesis tenemos una práctica comercial que priva al consumidor de la información sobre la procedencia y origen de los alimentos que están a la venta, a pesar del marco jurídico que protege los distintos derechos en riesgo y de la existencia latente de un riesgo sobre la salud de las personas.

Representantes a la Cámara,

Guillermo Antonio Santos Marín, Zaida Marina Yanet Lindarde, Pedro Nelson Pardo.

Mauricio Jaramillo Martínez,

Senador de la República.

Iván David Hernández Guzmán.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio del año 2007 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 025 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Guillermo Santos* y otros.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 28 DE 2007 CAMARA

por la cual se modifica la Ley 29 de 1990 y se establece el marco jurídico para el desarrollo de la Sociedad del Conocimiento en Colombia; se incluyen como temas fundamentales para el desarrollo del país, la Ciencia, la Tecnología, y la Innovación, CTI, en las discusiones del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes; se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación; se crea el Fondo Nacional de Financiamiento a la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, FONACyTI, y se establecen sus fuentes y manejos;

[3] Artículo 3° literal g) de la Ley 740 de 2002 prevé: "por 'organismo vivo modificado' se entiende cualquier organismo vivo que posea una combinación nueva de material genético que se haya obtenido mediante la aplicación de la biotecnología moderna...".

[4] Ídem.

se faculta al Gobierno para reestructurar el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y para crear el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, se regulan sus relaciones con los otros sistemas nacionales e internacionales, y se dictan otras disposiciones para el desarrollo científico, tecnológico y la innovación en el país.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Objetivo de la ley

Artículo 1°. La presente ley está inspirada en los artículos 65, 67, 69, 70, y 71 de la Constitución Política que consagran los derechos de los ciudadanos, y los deberes del Estado en materia del conocimiento científico, del desarrollo tecnológico y de la innovación y en los avances hechos por la Ley 29 de 1990 y sus decretos reglamentarios y, tiene por objeto:

1. Crear una cultura basada en la generación y la apropiación del conocimiento científico, la innovación y el aprendizaje permanente.

2. Definir las bases para formular un Plan Nacional de ciencia, tecnología e innovación, CTI.

3. Incorporar de manera obligatoria la ciencia, la tecnología y la innovación, CTI, como ejes transversales de la política económica y social, a través del Conpes.

4. Crear un Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación para definir, generar y aplicar políticas públicas, establecer las relaciones entre los diferentes componentes del sistema y atender con prioridad los temas del desarrollo científico, tecnológico y de innovación del país, como ejes y líneas transversales.

5. Reestructurar el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, de manera que permita regular, integrar, y fomentar sus interacciones con el entorno social y económico, regional e internacional con el fin de contribuir al desarrollo productivo, económico, social y ambiental de Colombia, así como con la formación de capital humano competente, ciudadanos integrales creativos, críticos, proactivos e innovadores, capaces de tomar decisiones trascendentales e influir en el desarrollo económico, cultural y social.

6. Fundamentar y favorecer la proyección e inserción estratégica de Colombia en las dinámicas del sistema internacional que incorporan las dinámicas del conocimiento y la innovación y generan posibilidades y desafíos emergentes para el desarrollo de los países y sus relaciones internacionales en el marco de la sociedad global del conocimiento.

7. Definir las instancias e instrumentos administrativos y financieros por medio de los cuales se garantizan los recursos públicos y privados destinados al fomento de la CTI.

CAPITULO II

Disposiciones preliminares

Artículo 2°. *Objetivos específicos*. La presente ley tiene como objetivos específicos:

1. Establecer el marco institucional para la construcción de la sociedad basada en el conocimiento científico, la innovación y el aprendizaje permanente en Colombia.

2. Articular y optimizar las instancias de liderazgo, coordinación y ejecución del Gobierno y la participación de los diferentes actores de la política de CTI.

3. Reglamentar los apoyos del Gobierno Nacional para impulsar, fortalecer y desarrollar la CTI en el país como ejes del desarrollo económico y social.

4. Articular y enriquecer la Investigación, el desarrollo científico, tecnológico y la innovación con la Comisión Nacional de Productividad y Competitividad, con la educación formal y no formal y con el sector privado.

5. Definir mecanismos y herramientas para la evaluación y seguimiento de la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

6. Fortalecer el desarrollo regional a través de políticas integrales de descentralización e internacionalización de las actividades científicas, tecnológicas e innovadoras.

7. Promover la alfabetización científica y tecnológica de todos los ciudadanos para prepararlos para participar productivamente en la sociedad del conocimiento

Artículo 3°. *Bases para la consolidación de una política de Estado en CTI*. Además de las acciones previstas en el artículo 2° de la Ley 29 de 1990, se establecen las siguientes bases para la consolidación de una política de Estado como estrategia para crear una sociedad basada en el conocimiento que sustente la integración del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación:

1. Incrementar en forma significativa la capacidad científica, tecnológica, de innovación, de competitividad y de emprendimiento, y la formación de investigadores para superar los retos nacionales fundamentales, que contribuyan al desarrollo del país, articuladas con los procesos de globalización orientadas a elevar el bienestar de la población en todas sus dimensiones.

2. Promover el desarrollo y la vinculación de la ciencia básica y aplicada al desarrollo tecnológico innovador, asociados a la actualización y mejoramiento de la calidad de la educación formal y no formal.

3. Incorporar la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación a los procesos productivos para incrementar la productividad y la competitividad que requiere el aparato productivo nacional, en aras de generar una verdadera articulación con el contexto del mundo actual.

4. Establecer los mecanismos para promover la modernización del aparato productivo nacional, estimulando la reconversión industrial, basada en la creación de empresas con alto contenido tecnológico, dando preferencia a la oferta nacional de innovación.

5. Integrar esfuerzos de los diversos sectores y actores para impulsar áreas de conocimiento estratégicas para el desarrollo del país.

6. Fortalecer el desarrollo regional a través de políticas integrales, novedosas y de alto impacto positivo para la descentralización de las actividades científicas y tecnológicas y de Innovación, integrado a las dinámicas internacionales.

7. Definir y alinear los procesos para la definición de prioridades, asignación, articulación y optimización de recursos de toda clase para la ciencia, la tecnología, la innovación y el resultado de estos como son el emprendimiento y la competitividad.

8. Fortalecer la capacidad de Colombia para actuar de manera integral en el ámbito internacional en aspectos relativos a la ciencia, la tecnología y la innovación.

Artículo 4°. *Principios*. Los principios que regirán el apoyo que el Gobierno está obligado a otorgar para fomentar, desarrollar y fortalecer en general la ciencia, la tecnología y la innovación, así como en particular las actividades de investigación que realicen las dependencias y entidades de la administración pública, serán los siguientes:

1. Evaluación. Los resultados de las actividades de investigación y desarrollo tecnológico que sean objeto de apoyos en términos de esta ley, serán invariablemente evaluados y se tomarán en cuenta para el otorgamiento de apoyos posteriores.

2. Participación en la toma de decisiones. La toma de decisiones, desde la determinación de políticas generales y presupuestales en materia de ciencia, tecnología e innovación hasta las orientaciones de asignación de recursos a programas y proyectos específicos, se llevarán a cabo con la participación de las comunidades científicas y del sector productivo.

3. Descentralización. Los instrumentos de apoyo a la ciencia, la tecnología y la innovación deberán ser promotores de la descentralización territorial e institucional, procurando el desarrollo armónico de la potencialidad científica y tecnológica del país, buscando así mismo, el crecimiento y la consolidación de dichas comunidades en los departamentos y municipios.

4. Orientación hacia la educación. Las políticas, instrumentos y criterios con los que el Gobierno Nacional fomente y apoye la ciencia, la tecnología y la innovación deberán buscar el mayor efecto benéfico en la calidad de la educación formal y no formal, particularmente la educación media, técnica y superior, así como incentivar la participación y desarrollo de las nuevas generaciones de investigadores, desarrolladores tecnológicos e innovadores.

5. Revisión y actualización. Las políticas y estrategias de apoyo al desarrollo científico, tecnológico y de innovación, deberán ser periódicamente revisadas y actualizadas, con base en los resultados y tendencias del avance científico, así como en su impacto en la solución de las necesidades del país y el desarrollo de sus potencialidades.

6. Transparencia. La selección de instituciones, programas, proyectos y personas destinatarios de los apoyos, se realizaría mediante convocatorias

públicas, sustentados en méritos y calidad, así como orientados con un claro sentido de responsabilidad social que favorezcan el desarrollo del país.

7. Continuidad, oportunidad y suficiencia. El apoyo a las actividades científicas, tecnológicas e innovadoras deberá ser continuo, oportuno y suficiente para garantizar su crecimiento y sostenibilidad.

8. Divulgación. Las instituciones pertenecientes al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación que reciban apoyo del Gobierno Nacional divulgarán a la sociedad sus actividades y los resultados de sus investigaciones y desarrollos tecnológicos y de innovación, sin perjuicio de los derechos de propiedad intelectual correspondientes, y de la información que, por razón de su naturaleza, deban reservarse.

9. Competencia. El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación será la instancia para la expresión y formulación de propuestas de la comunidad científica tecnológica e innovadora, así como de los sectores social y privado, en materia de políticas y programas de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación. Este espacio deberá ser plural; representativo de los diversos integrantes del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación; expresar un equilibrio entre las diversas regiones del país e incorporar la opinión de instancias ampliamente representativas de los sectores social y privado.

10. **Protección.** El Estado promoverá el desarrollo de políticas e instrumentos para administrar, evaluar, proteger y reconocer la propiedad intelectual de los desarrollos en ciencia, tecnología e innovación.

CAPITULO III

Sobre la institucionalidad de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación

Artículo 5°. *Marco institucional*. Dentro del marco general del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, SNCTI, la institucionalidad estará dada por los lineamientos del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, en materia de ciencia, tecnología e innovación, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Fondo Nacional de Financiamiento a la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, FONACyTI, y un Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación.

CAPITULO IV

Del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación

Artículo 6°. Son objetivos del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, los siguientes:

1. Propiciar la generación y uso del conocimiento, a través del desarrollo científico, tecnológico y la innovación, como actividades esenciales para darle valor agregado a nuestros recursos, crear nuevas entidades basadas en investigación, desarrollo tecnológico e innovación, alcanzar mayores y sostenidas tasas de crecimiento económico, acumulación y distribución de riqueza y con el objeto de mejorar los niveles de calidad de vida de los ciudadanos.

2. Fomentar y consolidar, con visión de largo plazo, los centros y grupos de investigación, los centros de desarrollo tecnológico, los centros y grupos de investigación de las universidades, los Parques Tecnológicos, las instituciones dedicadas a la apropiación Social de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, las entidades de gestión, administración y promoción del conocimiento, las incubadoras de empresas de base tecnológica y el desarrollo del talento humano, las academias y sociedades científicas, tecnológicas y de innovación, y las diferentes redes, iniciativas de organizaciones e individuos tendientes al fortalecimiento del sistema.

3. Promover y consolidar por diversos mecanismos, la inversión pública y privada creciente y sustentable en investigación, desarrollo tecnológico, innovación y formación del capital humano, para la ciencia, la tecnología y la innovación, como instrumentos determinantes de la dinámica del desarrollo económico, social y ambiental.

4. Diseñar modelos contemporáneos y visionarios de desarrollo económico y social, basados en procesos de enseñanza, aprendizaje, permanente y democratizado de la ciencia, la tecnología y la innovación, regidos por políticas públicas, bajo la indelegable responsabilidad del Estado.

5. Hacer prospectiva en ciencia, tecnología e innovación, adoptar decisiones y emprender acciones en materia de ciencia, tecnología e innovación que contribuyan a la construcción conjunta e integrada de escenarios de futuro de Colombia en el contexto mundial.

6. Fomentar la coordinación, seguimiento y evaluación entre la política y el desarrollo nacional en ciencia, tecnología e innovación con la actuación internacional del Estado y su política exterior y promover su vinculación con iniciativas y proyectos internacionales estratégicos de ciencia, tecnología e innovación.

7. Articular al sistema y a sus actores con los sistemas e instancias existentes con el objeto de que cada uno de los componentes juegue el papel específico que le corresponde en el proceso, creando sinergia y optimización de recursos.

De los actores e integración del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación

Artículo 7°. Son actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación: el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Consejo Asesor, los Consejos Regionales de Ciencia, Tecnología e Innovación, los Parques Tecnológicos, los grupos y centros de investigación públicos y privados sean o no de las universidades, las redes de investigación y desarrollo, las agremiaciones y asociaciones científicas, tecnológicas y de Innovación; las incubadoras de empresas de base tecnológica; las organizaciones para la Apropiación Social de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, las entidades de gestión del conocimiento, las organizaciones de formación científica, tecnológica y profesional; los centros de investigación de las empresas; el Observatorio Nacional de Ciencia y Tecnología, los Fondos de Capital de Riesgo y las organizaciones de la sociedad y el sector financiero vinculados con actividades de desarrollo científico, tecnológico y de innovación.

Artículo 8°. *Parques tecnológicos*. Son instituciones públicas o privadas, con participación nacional o internacional, que aglutinan los diferentes componentes del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Deben poseer terrenos adecuados, infraestructuras en redes viales y tecnológicas, y unos estatutos y reglamentaciones acordes con la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. En sus instalaciones pueden albergar grupos y centros de investigación públicos o privados, empresas que desarrollan investigación, incubadoras de empresas de base tecnológica y los diferentes componentes de un sistema avanzado de investigación y desarrollo.

Artículo 9°. *Centros y grupos de investigación*. Son organizaciones científicas y académicas, universitarias o no, públicas o privadas, dedicadas a la investigación, la docencia de alto nivel, el desarrollo tecnológico y la innovación, que participan del Sistema Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación, concursan por fondos nacionales o internacionales para hacer investigación y contribuyen con los resultados de sus investigaciones a generar nuevos conocimientos, hacer transferencias tecnológicas o desarrollar empresas nuevas basadas en los hallazgos de sus investigaciones y en su capacidad científica y tecnológica.

Artículo 10. *Empresas que hacen investigación*. Son centros de investigación de las empresas, dedicadas al mejoramiento continuo de sus productos o a producir nuevos desarrollos y productos y lograr de ese modo mayor competitividad.

Artículo 11. *Organizaciones para la apropiación social de la ciencia, la tecnología y la innovación*. Son las entidades públicas o privadas que desarrollan estrategias de cambio cultural radical para la concienciación de la importancia y urgencia de la ciencia, la tecnología y la innovación en la vida diaria de los ciudadanos y que aportan de forma significativa a la construcción de la sociedad basada en el conocimiento a través de nuevas formas de enseñanza, aprendizaje formal y no formal para todos los públicos.

Artículo 13. *Incubadoras de empresas de base tecnológica*. Son organizaciones con capacidad de albergar y dar soporte técnico y administrativo a las nuevas empresas que van surgiendo con base en las investigaciones que realizan los centros y grupos de investigación, particulares o de los centros de desarrollo tecnológico, las empresas y las universidades. Su función primordial es incubar empresas en estado de gestación mientras adquieren la capacidad de funcionar de manera independiente.

Artículo 14. *Redes de investigación y desarrollo*. Son formas de interrelación entre grupos y centros de investigación, parques tecnológicos o incubadoras de empresas, establecidos para lograr mayor eficiencia, por medio del trabajo en equipo, la cooperación y el apoyo en los diferentes procesos.

Artículo 15. *Observatorio Nacional de Ciencia y Tecnología*. Es una organización dedicada a recoger y acumular toda la información existente en relación con el desarrollo científico y tecnológico del país, con capacidad para establecer indicadores de medición y orientar el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Artículo 16. *Fondos de capital de riesgo*. Son fondos, públicos, privados o mixtos, destinados a financiar investigaciones y nuevos desarrollos en ciencia,

tecnología e innovación o a contribuir con la incubación de empresas de base tecnológica. Estos fondos y entre ellos el fondo FONACyTI serán reglamentados por el Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Artículo 17. Las demás entidades que aporten de forma significativa al desarrollo y fortalecimiento de la ciencia, la tecnología y la innovación en Colombia, previamente certificadas por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Artículo 18. Son actividades de los actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación:

1. Explorar, investigar y proponer, de manera continua, visiones y acciones sobre la intervención de Colombia en los escenarios internacionales, así como los impactos y las oportunidades internacionales para Colombia en temas relacionados con la ciencia, la tecnología y la innovación.

2. Apoyar al Estado en la toma de decisiones en ciencia, tecnología e innovación, actividades centrales del crecimiento económico, del desarrollo social y ambiental, para promover y fortalecer la competitividad nacional.

3. Generar, transferir, adaptar y mejorar el conocimiento científico, desarrollo tecnológico e innovaciones en la producción de bienes y servicios para los mercados regionales, nacionales e internacionales.

4. Investigar, criticar, interpretar e innovar en ciencia y tecnología como atributos individuales y colectivos de la sociedad colombiana.

5. Integrar la cultura científica, tecnológica e innovadora a la cultura regional y nacional, para lograr la apropiación social de la ciencia, la tecnología y la innovación en Colombia.

6. Desarrollar la capacidad de comprensión, valoración, generación y uso del conocimiento, y en especial, de la ciencia, la tecnología y la innovación, en la totalidad de actores de las instituciones, sectores y regiones de la sociedad colombiana.

7. Articular la oferta y demanda de conocimiento colombiano para responder a los retos del país.

Artículo 19. Los diferentes actores que integran el sistema se agruparán en subsistemas con atribuciones y objetivos propios, debidamente coordinados entre sí.

CAPITULO V

Del Consejo Nacional de Política Económica y Social – Conpes

Artículo 20. El Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, aprobará las políticas de ciencia, tecnología e innovación presentadas por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. Así mismo, definirá la orientación y el monto de los recursos presupuestales respectivos para cada vigencia fiscal, articulados con las entidades del Gobierno y el sector privado.

Artículo 21. El Consejo Nacional de Política Económica y Social determinará, en cada vigencia fiscal, a propuesta del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, las entidades que deberán destinar recursos y su cuantía, para actividades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación. Las inversiones a que se refiere este artículo, respetarán las prioridades definidas por la entidad respectiva y se administrarán mediante contratos interadministrativos con el Ministerio de CTI.

CAPITULO VI

Del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación

Artículo 22. Con base en el artículo 150 de la Constitución Nacional, facúltese al Gobierno Nacional para transformar el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología, Francisco José de Caldas, Colciencias, el cual se liquidará para crear el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, empleando para ello la composición actual, con una estructura y objetivos definidos en la presente ley. En cabeza del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación quedarán las funciones, los derechos y las obligaciones que corresponden a Colciencias, así como su patrimonio.

Artículo 23. Establecer un plazo no mayor de seis meses a partir de la promulgación de la presente ley para que el Ministerio inicie su funcionamiento.

Artículo 24. El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, tendrá un Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación; y se reorganizará aprovechando la actual estructura de Colciencias, de conformidad con la reglamentación pertinente.

Artículo 25. Los Objetivos Generales del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación son:

1. Establecer los lineamientos de política pública en materia de ciencia, tecnología e innovación.

2. Generar estrategias de apropiación social de la ciencia, la tecnología, la innovación para la consolidación de la nueva Sociedad y Economía basadas en el Conocimiento.

3. Promover el desarrollo científico, tecnológico y la innovación en el país, de acuerdo con los planes de desarrollo y las orientaciones trazadas por el Gobierno Nacional.

4. Brindar las condiciones necesarias para que los desarrollos científicos, tecnológicos e innovadores, se relacionen con el sector productivo, y favorezcan la productividad, la competitividad y el emprendimiento.

5. Velar por la consolidación, fortalecimiento y articulación del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

6. Promover la formación del recurso humano para desarrollar las labores de CTI, en especial en maestrías y doctorados.

7. Fomentar la creación y el fortalecimiento de instancias e instrumentos financieros y administrativos y de gestión para la CTI.

Artículo 26. Son funciones del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación:

1. Establecer políticas nacionales para el desarrollo científico y tecnológico y para la innovación que se conviertan en ejes fundamentales del desarrollo nacional.

2. Diseñar y presentar para la aprobación del Conpes el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación el cual hará parte integral del Plan Nacional de Desarrollo y se compondrá de estrategias, planes y programas de corto, mediano y largo plazo, para el desarrollo científico, tecnológico y la innovación del país, y aquellos en los que la ciencia, la tecnología y la innovación contribuyen a los objetivos de crecimiento y desarrollo económico, de bienestar social, de desarrollo del conocimiento, de formación de las capacidades humanas, de conservación y aprovechamiento de los recursos renovables y no renovables, y de preservación y enriquecimiento de las identidades nacionales y regionales.

3. Diseñar e implementar estrategias y herramientas para el seguimiento, evaluación y retroalimentación sobre el impacto social y económico del plan.

4. Formular e Impulsar, sin perjuicio de las competencias del Conpes, las políticas de corto, mediano y largo plazo del Estado en ciencia, tecnología e innovación, para la formación de capacidades humanas y de infraestructura, la inserción y cooperación internacional y la apropiación social de la ciencia, la tecnología y la innovación para consolidar una sociedad basada en el conocimiento, la innovación, el emprendimiento para la competitividad.

5. Promover la inversión y el gasto público a corto, mediano y largo plazo, para la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación, en materia de estímulos fiscales y financieros, gestión y administración, facilidades administrativas, de comercio exterior y régimen de propiedad intelectual; así como los indicadores de gestión, desempeño, resultados e impactos.

6. Promover, articular y proyectar los esquemas organizacionales del conocimiento, regionales, departamentales y municipales de ciencia, tecnología e innovación para potenciar su propio desarrollo y armonizar la generación de políticas.

7. Promover, articular e incorporar la cooperación interinstitucional, interregional e internacional con los actores, políticas, planes, programas, proyectos y actividades estratégicos para la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

8. Asegurar la coherencia de la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación con las políticas nacionales, regionales y sectoriales del Estado, en financiamiento, educación, cultura, desarrollo económico, ambiente, seguridad social, salud, agricultura, minas y energía, infraestructura, defensa nacional, ordenamiento territorial, información, comunicaciones, política exterior y cooperación internacional y las demás que sean pertinentes.

9. Definir y orientar líneas temáticas prioritarias y operativas del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, para lo cual podrá modificar, suprimir o fusionar los Programas Nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación; crear nuevas estructuras sobre las diferentes áreas del conocimiento; definir su nombre, composición y funciones; dictar las reglas para su organiza-

ción y diseñar las pautas para su incorporación en los planes de las entidades vinculadas con su ejecución.

10. Definir prioridades y criterios para la asignación del gasto público en ciencia, tecnología e innovación, los cuales incluirán áreas estratégicas y programas específicos y prioritarios a los que se les deberá otorgar especial atención y apoyo presupuestal.

11. Diseñar, articular y estimular políticas e instrumentos para la inversión privada en ciencia, tecnología e innovación.

12. Concertar con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, DNP, el proyecto de presupuesto consolidado para la ciencia, la tecnología y la innovación que será incluido en el presupuesto nacional.

13. Crear y apoyar premios, distinciones y dar reconocimientos y estímulos a las instituciones y personas por sus aportes a la ciencia, la tecnología y la innovación.

14. Proponer la creación de estímulos e incentivos sociales y económicos para aumentar en forma significativa la inversión privada en ciencia, tecnología e innovación.

15. Articular y aprovechar las políticas y programas nacionales de ciencia, tecnología e innovación, con aquellas que existen a nivel Internacional.

16. Crear las condiciones de excelencia para desarrollar y aprovechar el talento nacional, en el país y en el exterior en materia de ciencia, tecnología e innovación.

17. Administrar el Fondo Nacional de Financiamiento a la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, FONACyTI, creado en la presente ley.

18. Dictar su propio reglamento interno de funcionamiento.

Del Consejo Asesor

Artículo 27. El Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación es un organismo anexo al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, encargado de la definición de los estándares y criterios de selección y evaluación para la calificación de proyectos, programas y estrategias del Gobierno nacional. Está integrado por el Ministro o en su defecto los Viceministros o quienes hagan sus veces, de Ciencia, Tecnología e Innovación quien lo presidirá; el Ministro o Viceministros de la Protección Social, de Educación, de Agricultura, de Medio Ambiente y de Minas y Energía, el Director o en su defecto el Subdirector del Departamento Nacional de Planeación, el Director del Sena o en su defecto el Subdirector, dos Rectores de Universidades (una pública y otra privada) seleccionados por el Presidente de la República, dos empresarios designados por las agremiaciones Andi y Acopi, un delegado de las organizaciones gestoras de la apropiación social de la ciencia, la tecnología y la innovación y dos investigadores seleccionados por los Directores de los Centros y Grupos de Investigación, reunidos para tal fin y por un período de cuatro años.

Artículo 28. Son Objetivos del Consejo Asesor:

1. Trazar los criterios para la calificación de programas y proyectos en materia de ciencia, tecnología e innovación con base en los planes de desarrollo, en los documentos Conpes y en las orientaciones trazadas por el Gobierno Nacional.

2. Desarrollar las herramientas de seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

3. Contribuir a la construcción del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación de la mano del Ministerio.

Artículo 29. El Consejo se reunirá de manera ordinaria cuatro veces al año, previa citación y agenda de trabajo presentada por el Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación o en forma extraordinaria y para casos específicos previamente señalados. El quórum lo constituyen el Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación y la mitad de los miembros.

Artículo 30. La participación de todos los miembros en el Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación es ad honórem y no generará derecho a percibir ningún tipo de emolumento por las sesiones en las que participen.

Artículo 31. La asistencia de los funcionarios públicos a las sesiones ordinarias o extraordinarias del Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación no podrá ser delegada.

Artículo 32. La Secretaría Técnica del Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación, será ejercida por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

CAPITULO VII

Del financiamiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación

Artículo 33. Créase el Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, FONACyTI, como una cuenta adscrita al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, sin personería jurídica, ni planta de personal propia, cuyo objeto es la financiación de programas, proyectos y actividades de investigación básica y aplicada, desarrollo tecnológico e innovación, apropiación social, formación del capital humano para la ciencia, la tecnología y la innovación, y el financiamiento de entidades de soporte a la Innovación y a la investigación, así como la utilización de instrumentos no financieros dirigidos a su fomento y promoción. Este fondo será reglamentado por el Consejo Asesor y administrado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Artículo 34. El patrimonio del Fondo Nacional de Financiamiento a la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, FONACyTI está integrado por:

1. Los recursos del Presupuesto General de la Nación que se destinen al desarrollo de actividades de ciencia, tecnología e innovación, el cual deberá ser creciente y sostenido hasta alcanzar una inversión pública y privada de por lo menos 1% del PIB en el 2010 y por lo menos 2% del PIB en el 2019.

2. Los recursos que los municipios, los distritos, los departamentos y otras entidades públicas o privadas acuerden destinar para financiar programas de ciencia, tecnología e innovación.

3. Los recursos provenientes del sector privado y de cooperación internacional orientados al apoyo de actividades de ciencia, tecnología e innovación.

4. Las donaciones o legados que le hagan personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, y entidades internacionales.

5. Los rendimientos financieros provenientes de la administración de los recursos del Fondo, FONACyTI, que no provengan del presupuesto nacional.1-2-

Artículo 35. Los municipios, los distritos y departamentos pueden establecer regímenes especiales sobre impuestos, tasas y contribuciones, en sus respectivos órdenes territoriales, acordados con el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, con el objetivo de promover las actividades de ciencia, tecnología e innovación.

De los capitales de riesgo

Artículo 36. El Estado apoyará los fondos de capital de riesgo para la ciencia, la tecnología y la innovación liderados por inversionistas privados, nacionales e internacionales.

CAPITULO VI

De la Apropiación Social de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, ASCyTI

Artículo 37. El Gobierno Nacional, en cumplimiento de sus obligaciones de fomento y promoción de la apropiación social de la ciencia, la tecnología y la innovación en el país establecerá el marco institucional pertinente dentro del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y los Consejos de Ciencia, Tecnología e Innovación, para el desarrollo del tema, así como la destinación de recursos específicos para el desarrollo de estrategias encaminadas a fortalecer la cultura y la economía basada en el conocimiento, y la exigencia de resultados en el tema a todos los proyectos financiados con recursos del FONACyTI.

Artículo 38. Se establecerán los mecanismos de articulación y coordinación del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación con las entidades responsables de la cultura y la educación en el país en aras de crear y orientar sinergias en materia de cambio cultural radical.

Artículo 39. Se diseñarán e implementarán estímulos y apoyos de corto, mediano y largo plazo, para la consolidación del sector de apropiación social de la ciencia, la tecnología y la innovación.

Artículo 40. En aras de estructurar el sector de la Apropiación Social de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, ASCyTI, se desarrollarán las estrategias necesarias para consolidar políticas y líneas de acción en diversas formas de enseñanza–aprendizaje, investigación en ASCyTI y mecanismos de participación ciudadana.

CAPITULO VII

Relaciones entre la investigación y la educación

Artículo 41. El Gobierno Nacional buscará que la investigación científica y tecnológica se articule y contribuya significativamente a enriquecer el sistema

de educación formal y no formal, para la consolidación de un recurso humano de alta calidad.

El Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación establecerán los mecanismos de coordinación y colaboración necesarios para apoyar de una manera articulada los estudios de posgrado, poniendo atención especial en su calidad; apoyarán la formación y consolidación de grupos de investigación de excelencia, la investigación en todas sus etapas y en las diferentes áreas del conocimiento. Estos mecanismos se aplicarán tanto en las instituciones de educación superior como en aquellas dedicadas a la formación de técnicos y tecnólogos.

Artículo 42. Con el objeto de integrar investigación y educación (formal y no formal), los centros públicos y privados de investigación asegurarán a través de sus ordenamientos internos, la participación de sus investigadores en actividades de enseñanza-aprendizaje y de apropiación social de la ciencia, la tecnología y la innovación. A su vez, las instituciones de educación media y superior promoverán, a través de sus ordenamientos internos, que sus académicos de carrera, profesores e investigadores, participen en actividades de enseñanza–aprendizaje en el acompañamiento a estudiantes, en los diferentes estadios de la investigación.

Artículo 43. El Gobierno Nacional promoverá el diseño y aplicación de métodos y programas para la enseñanza-aprendizaje y el fomento a la Apropiación Social de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, ASCyTI, en todos los niveles de la educación, en particular en la educación básica y media.

CAPITULO VIII

De las disposiciones varias del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación

Artículo 44. Los contratos que se celebren por la Nación, sus entidades descentralizadas y los demás entes territoriales del sector central o descentralizado, que tengan por objeto la realización de las actividades definidas como de ciencia, tecnología e innovación según los términos del artículo 2° del Decreto-ley 591 de 1991, los que se celebren para la administración de proyectos y los de financiamiento destinados a actividades científicas, tecnológicas y de innovación, de conformidad con lo previsto en el artículo 8° del Decreto-ley 591 de 1991, se regirán por las normas del derecho privado, y sus efectos estarán sujetos a las normas civiles, comerciales y laborales, según la naturaleza de los mismos.

En consecuencia, tales contratos se podrán celebrar directamente y sólo se requerirá para su validez el cumplimiento de los requisitos propios de la contratación entre particulares, de la apropiación y el registro presupuestal, la publicación en el Diario Unico de la Contratación Pública y el pago del impuesto de timbre, cuando hubiere lugar.

Artículo 45. Las normas de la presente ley y las contenidas en leyes y decretos expedidos en relación con la contratación y las modalidades de asociación para el adelanto de actividades de ciencia, tecnología e innovación, en especial las consignadas en la Ley 29 de 1990 y en los Decretos-leyes 393 y 591 de 1991, que se refieran a la Nación y sus entidades descentralizadas, serán extensivas a los entes territoriales y sus entidades descentralizadas.

Artículo 46. La presente ley rige desde la fecha de su promulgación, modifica la Ley 29 de 1990 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Autores:

Representante a la Cámara,

Jaime Restrepo Cuartas.

Senadora de la República,

Marta Lucía Ramírez.

Luis Enrique Salas, Luis Antonio Serrano M., Germán Hoyos S., Piedad Zuccardi, Carlos García O., Jorge Visbal M., Juan Lozano G., Miguel Amín Escaf, Carlos Ferro Solanilla, Manuel Guillermo Mora J., Miguel Rangel, Carlos E. Soto J., Ricardo Arias Mora, Carlos Cárdenas Ortiz, Gina Parodi, Jaime A. Zuluaga, Roosvelt Rodríguez R., Sandra Ceballos, Bérner Zambrano Eraso, Simón Gaviria, Oscar Arboleda,

Luis Carlos Restrepo,

Siguen firmas ilegibles.

EXPOSICION DE MOTIVOS

"Si los países del tercer mundo no invierten en ciencia, tecnología e innovación, no podrán hablarle con dignidad a los países más desarrollados del mundo"

Kofi Annan

1. Introducción

Importancia de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, CTI, en la construcción del mundo moderno.

La Ciencia, la tecnología y la innovación son los motores del desarrollo económico y social de un país en el mundo moderno. Los países se dividen entre los que son dueños de un saber particular y los que no poseen esta característica. La gestión del conocimiento es trascendental para ofrecer igualdad de oportunidades, estimular el desarrollo de talentos, aprovechar los recursos disponibles, darles valor agregado y articular la economía, dentro de los procesos del mercado global y la competitividad[1].

Los ejemplos internacionales de países en desarrollo que han logrado hacer la migración de sus estructuras productivas hacia la sofisticación tecnológica, la generación de valor agregado basado en el conocimiento y la construcción de capital y capacidades endógenas, evidencian que estos procesos de desarrollo virtuoso solamente son posibles gracias a la **toma de decisiones estratégicas de sus gobiernos y de la coherencia entre dichas decisiones y las políticas y estructuras legales que las hacen posibles**. Es por ello, que si bien los aportes iniciales deben provenir mayoritariamente del sector público, la inversión del sector privado (nacional e internacional) debe ser atraída por las condiciones que el Estado brinde para ello. En otras palabras, la responsabilidad del Estado no solamente está dada en términos de inversiones más significativas sino en brindar el contexto propicio para que exista inversión extranjera y el desarrollo se genere a partir de incentivos, estímulos y políticas coherentes con los objetivos estratégicos del país.

Los países industrializados y los de reciente industrialización dedican unos esfuerzos muy notables a estimular y consolidar su desarrollo científico y tecnológico, dedicando una proporción superior al 2.5% de su PIB en actividades de I+D (más de 4% en Israel o Suecia y más del 3% en Japón o Finlandia). En ese monto, si bien la contribución del sector privado puede llegar al 60%, sigue habiendo una proporción muy notable de los gobiernos, especialmente en sectores relacionados con la investigación básica o las tecnologías avanzadas. Lo cierto es que dicha dinámica fundamenta cada vez más la competitividad de las economías en el valor agregado que genera el conocimiento científico, la tecnología y los procesos de innovación.

En los países de reciente industrialización como China, Corea, Taiwán o Singapore[2,3], la inversión pública ha sido el motor del desarrollo del sector de I+D+I, y ha sido progresivamente complementada por la inversión privada, a medida que la industria adquiere un mayor nivel de sofisticación. No hay que olvidar que China, que invierte un 2% de su PIB en Ciencia, Tecnología e Innovación, ha tenido un crecimiento sostenido en su productividad de más del 10% por años durante varios años; y Corea, pasó de ser un país eminentemente agrícola, con un PIB inferior al de Colombia hace 35 años, a convertirse en una nación altamente industrializada, dueña de su propia tecnología en sectores de punta. En estos casos y en otros bien conocidos como la India, Israel o Irlanda, el desarrollo económico acelerado ha sido fruto de decisiones políticas audaces que implicaron dar una altísima prioridad a los temas de Educación y de Investigación y Desarro1lo[4].

Estados Unidos y Japón invierten en I+D por habitante al año entre US$1.500 y US$900 respectivamente, suma que en Colombia es apenas de US$20. El compilado de nuestras exportaciones proviene en su mayoría de los sectores primario y secundario, porque somos un país marginal en su desarrollo científico. Nosotros exportamos productos naturales no renovables como petróleo, carbón y oro, y productos básicos de la agricultura como el café, el banano y las flores, sin darles mayor valor agregado, lo que nos hace ser un país de una economía simple.

Mientras Latinoamérica es una región privilegiada en sus recursos naturales y en la capacidad de su comunidad, en inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación, aún no se ha aprendido la lección, dedica muy pocos recursos de su presupuesto y al contrario de lo esperado, cuando tiene dificultades somete sus escasos recursos a recortes frecuentes. Entre 117 países con capacidad científica, Suecia ocupa el primer lugar, China el puesto 72 y Colombia no figura[5]. Por eso, cada día aumentan las diferencias económicas y por supuesto, la desigualdad y la crisis social. Según cifras de la Comisión Europea, Japón destina recursos del 3% de su PIB en I+D+I, Estados Unidos invierte el 2,8%, la Unión Europea,

1. Tunnerman Carlos. El papel de la ciencia, la tecnología y la innovación en la sociedad del conocimiento. Universidad Nacional. Managua, 2004.

2. Kim-Song Tan, Sock-Yong Phang. From efficiency-driven to innovation-driven economic growth: perspectivas from Singapore. Singapore Management University. April, 2005.

3. Yusuf Shahid M., Anjum Altaf and cols. Innovative East Asia: the futur of growth. New York. Oxfort University press. 2003.

4. Ledermann Daniel, Sáenz Laura. Innovation and development around the world, 1960-2000. The World Bank. Washington, november, 2005.

5. Tatyana P Soubbotina. The challenge of technologycal learning for development countries. World Bank, October, 2005.

los ha incrementado al 2,3% y Chile, recientemente, ha tomado la decisión de aumentarlos del 0,7 al 1%[6]. En este momento, cuando se requiere enfrentar los retos propiciados por la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y con otros países, la respuesta debe ser la de consolidar aún más los estímulos a la inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación, propiciar la formación profesional y de posgrados al más alto nivel y fortalecer los sectores que tengan que ver con la formación de técnicos y tecnólogos.

En conclusión, las experiencias internacionales establecen que el uso de los siguientes instrumentos de intervención del Estado en CTI, son esenciales para brindar condiciones propicias de desarrollo:

1. Destinar recursos suficientes (públicos y privados) de inversión en investigación y en la formación del personal adecuado para crear una comunidad científica.

2. Dar prioridad a la Ciencia, la Tecnología y la Innovación como ejes del desarrollo en la agenda pública (documentos de planeación y de política).

3. Organizar de una manera sistémica el sector de la CTI, su estructura y los actores que la componen (leyes orgánicas o similares).

4. Definir la manera de fomentar el desarrollo y la consolidación de la CTI, en especial estableciendo una estructura que la garantice y creando fondos de capital de riesgo y de capital semilla que aseguren la viabilidad inicial de las propuestas.

5. Establecer condiciones favorables desde el punto de vista de los estímulos tributarios y fiscales, que permitan la sostenibilidad y la incorporación del sector empresarial privado.

Países latinoamericanos como Brasil y Chile han decidido saltar la brecha de atraso científico y tecnológico con cambios radicales en su inversión en CTI y están invirtiendo cerca del 1,2 y 1%, respectivamente, del PIB en este campo. Colombia en lugar de aumentar la meta del año 1993 según el estudio de la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo que había propuesto llegar a 1% en 10 años, se aleja cada día más de este objetivo y los indicadores más objetivos muestran que apenas sí ha llegado al 0,37% (datos de Planeación Nacional, noviembre de 2006). Los indicadores no son por supuesto ni siquiera aceptables, tanto en inversión como en el número de científicos, publicaciones internacionales, registro de patentes, etc., lo cual refleja un notable atraso comparado con países hermanos que han asumido el liderazgo. No son ni siquiera comparables con los avances de vecinos como México, Costa Rica y Venezuela.

Las metas fijadas por el documento Visión Colombia II Centenario (Plan 2019) de alcanzar el 1% del PIB en el 2010 y el 1,5% del PIB para el 2019, resultan ser de una proyección lineal que a todas luces es insuficiente para las necesidades del país, si se tienen en cuenta las enormes brechas sociales, económicas, educativas, científicas y tecnológicas actuales. Para tal fin se requeriría incrementar la inversión del actual 0,37% del PIB a por lo menos al 1,5% en el 2010 y al 3% en el 2019. De ese monto, por lo menos el 40% debería provenir del sector privado en el 2010 y el 50% en el 2019, en lugar del 16% actual. Es importante destacar que en los países industrializados el porcentaje de inversión privada está por encima del 50%.

En contraste con la dinámica regional, en Colombia la inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación disminuye progresivamente; los índices de inversión pública y privada son muy bajos, somos los mejores exportadores de talentos del más alto nivel y no tenemos indicadores adecuados para articular y orientar los recursos en prioridades que son fortalezas potenciales como la biotecnología, los recursos naturales, la informática y las telecomunicaciones[7].

Es necesario crear condiciones adecuadas para llegar a incorporarnos a la corriente renovadora de los países que están rompiendo la brecha, no solamente para utilizar la tecnología desarrollada en los países del primer mundo, sino para ser capaces de generar, adoptar, mejorar y transformar el conocimiento y sus aplicaciones. *"Hay que pensar en la competitividad a largo plazo, cómo se va a reconstruir la economía y cómo se reconstruirán las universidades"*, cómo será impulsado el sector de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, para lo cual es fundamental que el Gobierno acepte, se comprometa y proyecte estos desafíos con la más alta visión. Según Jeffrey Sachs, reconocido economista norteamericano, "LA CLAVE ES INVERTIR EN CIENCIA", para lo cual se requiere la colaboración privada y pública con el fin de estimular la creación de nuevos sectores tecnológicos.

Un país que posee y maneja el conocimiento y le da trascendencia al desarrollo científico y tecnológico, podrá fortalecer la nueva industria nacional de base tecnológica que le dé valor agregado a los recursos naturales y a los productos, podrá competir con calidad en los mercados globalizados y ofrecerle a su pueblo un empleo estable con seguridad social y mayores posibilidades de éxito, equidad social e igualdad de oportunidades.

Los tratados de libre comercio que Colombia está negociando con diferentes países, especialmente con los Estados Unidos, requieren para ser exitosos, una modernización acelerada del sector productivo que debe apoyarse en la consolidación de la capacidad nacional de asimilar y generar conocimiento y aplicarlo a las condiciones concretas.

Es utópico pensar que ese proceso de modernización pueda construirse sobre la base de la compra de tecnología extranjera. En efecto, saber comprar tecnología requiere tener en el país que compra, expertos del mismo nivel que los que desarrollaron la tecnología en el país que vende, lo cual necesita un proceso de actualización permanente que no se logra sino a través de la realización de trabajos de investigación y desarrollo. De lo contrario, como ocurre a menudo, se corre el riesgo de comprar tecnología obsoleta o inadecuada, con un costo incalculable para el país. Adicionalmente, debido a las especificidades climáticas, biológicas y ambientales, hay muchos temas que no se pueden desarrollar sino en el propio país de aplicación, ya que la tecnología requerida no existe en el mercado internacional.

Teniendo en cuenta que Colombia tiene la mayor densidad de biodiversidad por área en el mundo, el atraso que tenemos y los retos, riesgos y problemas que se avecinan, tanto por la dinámica de la globalización, el cambio climático y la etapa del posconflicto nacional, se requiere una visión menos inercial y mucho más audaz sobre la Ciencia, la Tecnología y la Innovación que pueden ser sin duda los factores detonadores de los demás procesos de desarrollo sostenible.

Por último, la inversión y estímulo al desarrollo científico y tecnológico deben verse como un doble beneficio, dado que tiene un gran valor desde el punto de vista económico para la productividad y la innovación, pero también es una vía efectiva para la reducción de brechas sociales y una herramienta significativa para la paz. El retorno social producido por la inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación, es reconocido hoy en día como el más significativo. Aunque los cálculos son complejos, los diversos trabajos consideran que puede representar entre un 40 y 50% de la inversión social de los países. Numerosos estudios muestran el enorme retorno social que se produce; además, bien conocido es que se recupera la autoestima, hay un cambio de mentalidad, se desarrolla una nueva consciencia, se incrementa la capacidad autocrítica, se acelera la toma de decisiones y por supuesto se incentiva el desarrollo de nuevos productos y servicios. No podemos permitir que el conflicto social en Colombia sea una excusa para el subdesarrollo.

Marco legal vigente en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación

Uno de los principales factores que sustentan esta propuesta, es que el marco legal vigente para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación en el país, se desarrolló antes de la Constitución de 1991. La ley 29 de 1990 brindó el primer marco jurídico para el desarrollo de la Ciencia y la Tecnología en el país, pero al ser sancionada un año antes del proceso Constituyente quedó desprovista de herramientas de política pública y de financiamiento que se articularan al nuevo contexto constitucional. Sin embargo, la actual Constitución contempla dentro de las obligaciones del Estado en sus artículos 70 y 71 la promoción y fortalecimiento de la Ciencia y la Tecnología como garantes del bienestar de los colombianos. Veamos:

Artículo 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

Artículo 71. La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades[8].

Posterior a la Ley 29, se han dado procesos de reglamentación enumerados a continuación:

a) **Decreto especial 585 de 1991** que crea el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, reforma a Colciencias convirtiéndolo en el Instituto para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología y crea el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología;

6. Velasco Andrés. Ministerio de Hacienda, Chile. Vamos a subsidiarla investigación y desarrollo. Chile. www.americaeconomia.com/PLT, 2006.

7. Chaparro Fernando. Fundamentar el crecimiento en el desarrollo en ciencia y tecnología. Universidad del Rosario. Bogotá, junio, 2006.

8. Constitución Política de Colombia, 1991.

b) **Decreto especial 393 de 1991** que permite la asociación del Gobierno y el sector privado para la creación de corporaciones de ciencia y tecnología o el desarrollo de proyectos conjuntos en ese campo;

c) **Decreto especial 591 de 1991** que establece las normas para la contratación estatal en ese campo. Algunos artículos fueron derogados por la Ley 80 de 1993.

Adicionalmente, el tema de la Ciencia y la Tecnología se ha reglamentado a través de la Ley 80 de 1993 que reglamenta la contratación estatal y que, en particular, en el artículo 24, 1° - d, autoriza la contratación directa para la realización de proyectos de investigación y desarrollo tecnológico. La ley determinó igualmente qué artículos del Decreto 591 están vigentes (Ley 80 de 1993, artículo 81).

En cuanto a la financiación de la Ciencia y la Tecnología en el país se cuenta con la siguiente estructura:

a) **Los estímulos tributarios vigentes** desde la reforma tributaria de 1997 y que se han mantenido hasta la fecha. Esencialmente permiten descontar de la renta líquida el 125% de los recursos invertidos en proyectos de investigación calificados por el Consejo Nacional de Ciencia Tecnología o de las donaciones hechas con fines similares a Universidades, Centros de investigación, etc. Además, se concede una exención del IVA y gravamen para la importación de equipo científico debidamente certificado por Colciencias o por el Ministerio de Medio Ambiente, en este último caso, según el interés ambiental de los proyectos;

b) **La Ley 344 de 1996** que determina que el Sena debe dedicar el 20% de sus aportes del presupuesto a proyectos de innovación y desarrollo tecnológico. Inicialmente se buscaba que esos recursos se transfirieran a Colciencias pero esto no se produjo sino parcialmente (Ley 344 de 1996, artículo 16). Este mismo porcentaje sobre los aportes al Sena se aprobó en el nuevo Estatuto Tributario asignando los recursos de una manera directa a Colciencias;

c) Los planes de desarrollo de los 3 últimos gobiernos que han incluido un capítulo específico sobre ciencia y tecnología. En el caso específico del Gobierno del Presidente Samper se incorporó una meta de inversión del 1% y en el del presente Gobierno una del 0.6%;

d) **La Ley de Telefonía Móvil** y los contratos de concesión de PCS prevén la destinación de un monto específico a proyectos de investigación y desarrollo (cláusula 424 del contrato de OLA);

e) **La Ley de las Loterías** (Ley 643 de 2001, Capítulo 8, artículo 42, parágrafo 1° - b); destina recursos específicos para la investigación en salud que deben ser administrados por Colciencias;

f) En el sector agrícola se han creado impuestos de tipo parafiscal para la constitución de fondos de promoción de los diferentes sectores, que incluyen recursos para investigación. (Ley para el fomento cauchero, 686 de 2001, Título VIII, artículo 16; ley para la modernización y diversificación del subsector tabacalero - Ley 534 de 1999, artículo 7°-c).

A pesar del significativo aporte que la Ley 29 dio al proceso legislativo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, y dados los cambios vertiginosos que se gestan en la Sociedad del Conocimiento, es perentorio un nuevo marco jurídico que responda a los retos del país.

Se han detectado siete factores fundamentales que deben ser fortalecidos a través de la ley y estos son:

1. Priorización de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación como ejes del desarrollo del país.

2. Institucionalidad del sector CTI: debilidad en la negociación de agendas políticas por parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y de Colciencias.

3. Desarticulación de los actores del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

4. Desarticulación del sector CTI con los sectores productivos.

5. Insuficientes herramientas de financiamiento de la CTI.

6. Muy bajo cumplimiento del mandato constitucional por el estímulo a la investigación científica y tecnológica.

7. Indicadores alarmantes de decrecimiento en formación de capital humano en CTI.

Por último, se han dado iniciativas hacia la generación de políticas públicas para la Innovación (Conpes de Innovación - en proceso) y el Emprendimiento (Ley 1014 de 2006), pero de forma descontextualizada y sin articulación con el sector de Ciencia y Tecnologías[9]. Es innegable que la articulación de la Ciencia y la Tecnología con el sector productivo es lo que genera verdadera innovación y que el Emprendimiento no puede estar desligado de este proceso. Es por ello que se propone un marco único para esta sinergia, que permita generar resultados positivos para el país.

1. Objetivo específico y alcances de la ley

El objetivo de la presente ley es brindar un marco legal e institucional, con jerarquía, recursos y capacidad de negociación, a nivel nacional y descentralizado, para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, como ejes del desarrollo del país. Para este fin, se propone trasformar a Colciencias en un Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el cual se encargará de la generación de políticas públicas en CTI y de los lineamientos de desarrollo para el país en estos temas. También se plantea la participación activa de un organismo supraministerial como el Conpes, para que se encargue de orientar las políticas y las prioridades en materia de CTI. Además, se busca que exista un Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación asesor del Ministerio e integrado por viceministros para que se integre la ejecución de las políticas orientadoras del Conpes y del Ministerio de CTI. Por último, se proponen, la organización del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, que incluyan los sistemas que se han propuesto acerca de la propiedad intelectual, la competitividad y el emprendimiento y la creación de un Fondo Nacional, como lo han promovido países como Corea[10] para el desarrollo de la CTI, nutrido por diversas fuentes, entre ellas el Presupuesto Nacional.

2. Contenido del proyecto de ley

El presente proyecto de ley se compone de los siguientes articulados:

1. Objetivos generales de la ley propuesta

1. Brindar el marco legal adecuado para la conformación de la Sociedad del Conocimiento en el país.

2. Jerarquizar la CTI como ejes del desarrollo económico y social del país.

3. Definir mecanismos e instancias de coordinación del Gobierno y la participación de los diferentes actores de la política de CTI.

4. Reglamentar los apoyos del Gobierno central para impulsar, fortalecer y desarrollar la CTI en el país.

5. Determinar los instrumentos mediante los cuales el Gobierno cumplirá la obligación de apoyar la CTI.

6. Apoyar la capacidad científica y tecnológica enfocada a la investigación.

7. Fortalecer la investigación con el apoyo del Ministerio de Educación y del sector privado.

8. Definir la evaluación y seguimiento de la política CTI.

2. Sobre la institucionalidad de la política de Ciencia, Tecnología e Innovación

1. Creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

2. Sobre dedicar actividades del Conpes a CTI.

3. Sobre el Consejo Nacional del CTI, como organismo asesor del Ministerio.

4. Sobre el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación[11,12].

3. Principios orientadores del apoyo a la actividad científica y tecnológica

4. Instrumentos de apoyo a la investigación científica y tecnológica

1. Areas de acción

a) Programas y presupuestos anuales;

b) Funciones y actividades por entidad;

c) Vinculación del Ministerio de Educación y los actores del Sistema de CTI;

d) Operación y creación de fondos;

e) Programas de estímulo fiscal, financieros, propiedad intelectual y articulación con programas educativos.

2. Manejo de la información

a) Desarrollo del sistema de información del SNCTI.

3. Diseño y desarrollo del plan periódico de CTI

a) Objetivos de la política de apoyo para el período previsto;

b) Diagnóstico, políticas, estrategias y acciones prioritarias;

c) Políticas, contenido, acciones y metas y orientaciones generales de los instrumentos;

d) Ejecución del programa y evaluación.

4. Fondos

9. CONPES. Bases para una política de desarrollo productivo basada en la innovación y el desarrollo tecnológico. Departamento Nacional de Planeación, 2006.

10. BID. Fondo Coreano de Alianza para el Conocimiento en Tecnología e Innovación. Marzo de 2006.

11. Colciencias. Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación. Bogotá, 2005.

12. Monroy Sonia. Nuevas políticas y estrategias de articulación de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación Colombiana. Universidad Nacional. Bogotá, noviembre de 2004.

a) Constitución y composición de fondos de investigación y de innovación;

b) Manejo de fondos complementarios que se mantendrían;

c) Directrices para la reglamentación de los fondos.

5. Estímulos Fiscales

a) Manejo y seguimiento de los estímulos.

5. Coordinación, descentralización y apropiación social de la CTI

a) Redes, CODECYTS, gobiernos departamentales, convenios, etc.

6. Apropiación social de la CTI - Participación

7. De la vinculación con el sector productivo

a) Promoción de la modernización, innovación y desarrollo tecnológico.

8. Relaciones entre investigación y educación

a) Contribución de la CTI para desarrollar un sistema de coordinación con el Ministerio de Educación, en la formación y consolidación de los recursos humanos de alta calidad[13].

9. Sobre otros organismos del SNCTI

a) Centros públicos de investigación, Colciencias, Sena.

10. Sobre creación de un Sistema de Propiedad Intelectual

Con la coordinación de Maloka y la colaboración de Planeación Nacional, Colciencias, ACAC, el Sena, las universidades públicas y privadas, los CDT y la comunidad científica del país.

Autores

Representantes a la Cámara,

Jaime Restrepo Cuartas, Luis Antonio Serrano M.

Senadora de la República,

Marta Lucía Ramírez.

***

PROYECTO DE LEY NUMERO 029 DE 2007 CAMARA

por la cual se establece la prestación del servicio de auxiliar jurídico ad honórem en los consulados, Agencias Diplomáticas de Colombia en el Exterior y Comisarías de Familia, para el desempeño de la judicatura voluntaria para los egresados de derecho y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Podrá prestarse el servicio de auxiliar jurídico ad honórem en los Consulados, Agencias Diplomáticas y Comisarías de Familia por los estudiantes de derecho de facultades legalmente reconocidas que hayan aprobado todas las asignaturas.

Para lo anterior, las Comisarías de Familia, suscribirán convenios con las entidades educativas en los cuales se señale, entre otros aspectos, que el servicio se prestará gratuitamente, cláusulas de reserva y confidencialidad de la información de la que conozcan con ocasión del servicio jurídico prestado.

Para el caso de los judicantes en Consulados y agencias diplomáticas, el Ministerio de Relaciones Exteriores abrirá los procesos de selección y mérito para seleccionar a los estudiantes que puedan prestar dichos servicios, podrá entrar en contacto con las instituciones de Educación Superior a fin de conocer el desempeño académico de los estudiantes.

En todo caso, no habrá relación laboral legal o reglamentaria, entre el auxiliar jurídico y la entidad en la que cumple la función.

Los estudiantes durante la judicatura deberán observar en todo momento una conducta correcta y acatar la reglamentación interna, las normas y principios que rigen la función de los servidores públicos. Al inicio de la práctica deberán suscribir un documento por el cual se comprometen a guardar la discreción y la reserva respecto de los asuntos asignados e, igualmente, a no hacer uso particular de cualquier tipo de información que hayan conocido con motivo de sus actividades. Así mismo, no podrán obtener copias de documentos sin previa autorización del jefe de la respectiva dependencia. Las bases de datos y archivos, según su naturaleza, estarán restringidos cuando se considere necesario, en particular en los Consulados. Cuando los estudiantes realicen su pasantía en los Consulados, el Jefe de la Oficina Consular tendrá prohibido asignarles actividades en temas cuya documentación tenga reserva legal.

Parágrafo. En cada Consulado y/o Agencia Diplomática, habrá un número de auxiliares jurídicos ad honórem para casos determinados por el Ministerio de Relaciones Exteriores según los requerimientos.

En las Comisarías de Familia por cada cargo serán nombrados hasta dos (2) Auxiliares Jurídicos ad honórem.

Artículo 2°. La prestación del servicio de auxiliar jurídico ad honórem en los casos señalados en la presente ley será de dedicación exclusiva, tendrá una duración de nueve (9) meses y servirá como judicatura voluntaria para optar el título de abogado.

Artículo 3°. Los estudiantes que realicen la Judicatura ad honórem en los casos señalados en la presente ley, deberán rendir un informe trimestral, de las funciones desarrolladas durante ese período, acreditado por su superior inmediato, quien evaluará el desempeño de la prestación del servicio especificando el tiempo laborado y las tareas ejecutadas.

Artículo 4°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su publicación.

Senadores de la República, Movimiento Político MIRA,

Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Antonio Virgüez.

Representante a la Cámara, Movimiento Político MIRA,

Gloria Stella Díaz Ortiz.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Este proyecto de ley tiene por objeto contribuir al mejor funcionamiento de las oficinas consulares, las agencias diplomáticas de Colombia en el exterior y las Comisarías de Familia, que de manera frecuente argumentan la falta de personal para el cumplimiento eficiente de sus funciones. El apoyo de los egresados y estudiantes permitirá contribuir en esa dirección.

De otra parte, una de las más sentidas necesidades de la educación superior en Colombia, tiene que ver con el mejoramiento de la calidad de la formación profesional. Las posibilidades que abre la iniciativa en este aspecto son indudables, en tanto, permiten a los jóvenes asimilar otras culturas, el aprendizaje o perfeccionamiento de idiomas, el contacto con la problemática directamente relacionada con su profesión, durante el tiempo de su servicio o pasantía.

En un mundo globalizado, el profesional, en todas las áreas del conocimiento debe tener cada día más una formación internacional, que sin duda, se adquiere con su contacto con la realidad de otros países y la posibilidad de acceso a sus culturas y entornos.

En el caso de las Comisarías de Familia, que cumplen con un gran número de funciones, aunque el Decreto 2737 de 1989 consagra que deberá contar con profesionales para apoyar la labor que prestan a la comunidad, como un médico, un sicólogo, un trabajador social y los demás funcionarios que determinen el respectivo Concejo Municipal o Distrital, muchas de ellas tienen muy pocos recursos humanos para cumplir con las funciones, asignadas en el artículo 299 del mismo decreto.

La Ley 294 de 1996, modificada por la Ley 575 de 2000, amplia su margen de ejercicio ya que trasladó algunas competencias de los juzgados de familia a las Comisarías, con la intención de descongestionar esos despachos se congestionaron las Comisarías.

Las Comisarías no obstante tener un carácter policivo, cumplen funciones jurisdiccionales con la puesta en marcha de atender casos de violencia intrafamiliar, que es un verdadero proceso, en donde se deben cumplir términos perentorios y trámites judiciales, excepto la medida de aseguramiento.

También, la Ley 640 de 2001, en el artículo 31 autoriza adelantar la conciliación extrajudicial en derecho en materia de familia ante los Comisarios de Familia, función que se adelanta también por los centros de conciliación, defensores, agentes del Ministerio Público y ante notarios o a falta de estos ante los personeros y por los jueces civiles o promiscuos municipales.

Incluso pueden adoptar medidas provisionales en la conciliación extrajudicial, en caso de amenaza o violación de los derechos fundamentales constitucionales de la familia o de sus integrantes, si fuere urgente, ante las autoridades judiciales y administrativas en asuntos de familia y los jueces civiles o promiscuos municipales.

Teniendo en cuenta lo anterior, y que actualmente quienes aspiren a graduarse como abogados, luego de haber cursado satisfactoriamente todas las materias de la carrera, pueden escoger un lugar que les permita poner en práctica sus conocimientos jurídicos y que los habilite para optar por su título, el presente proyecto de ley tiene como propósito que los estudiantes de las Facultades de Derecho puedan hacer su judicatura en los Consulados, Agencias Diplomáticas de Colombia en el exterior y Comisarías de Familia, ad honórem.

La realidad jurídica nos demuestra que no es posible ubicar a los judicantes de las facultades de derecho, en los Consulados, Agencias Diplomáticas de Colombia en el exterior y Comisarías de Familia, como personal remunerado

13. World Bank. **Closing the gap in education and technology. Washington, D. C., march** 2003.

y no pueden cumplir la misma función en calidad ad honórem, por que las normas actuales lo impiden.

El Decreto 3200 de 1979, *"por el cual se dictan normas sobre la enseñanza del derecho"* dictado por *el Presidente de la República de Colombia, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales,* el 21 de diciembre del mismo año, entre otros asuntos, *señala los requisitos para obtener los títulos académicos correspondientes.*

Respecto de los requisitos para obtener el título de abogado el decreto antes mencionado consagra los cargos adecuables para el reconocimiento de la Judicatura (artículo 23).

El Congreso de la República esta plenamente facultado para establecer este tipo de funciones ad honórem, según lo enunció la Corte Constitucional en Sentencia C-1171 de 2004, en la que se puede leer:

"...el Legislador tiene la potestad constitucional de establecer nuevas categorías de servidores públicos distintas a las que expresamente menciona la Constitución, y b) no desconoce la Carta Política el establecimiento de cargos públicos ad honórem, menos cuando por intermedio de la prestación de estos servicios se satisfacen intereses generales, ...".

Es así como desde hace varios años, se ha establecido en diferentes normas la posibilidad de que los egresados de las facultades de Derecho puedan desempeñarse como judicantes ad honórem en diferentes cargos.

Actualmente la Rama Judicial y la Defensoría del Pueblo tienen institucionalizada la figura de la judicatura *ad honórem.*

El Decreto 1862 de 1989, permitió el servicio jurídico voluntario para los egresados de las Facultades de Derecho, en el cargo de Auxiliar Judicial en los despachos judiciales, sin remuneración alguna.

La Ley 23 de 1991, *"por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los despachos judiciales, y se dictan otras disposiciones",* en el artículo 55 y siguientes**,** crea el cargo de Auxiliar en el despacho del Defensor de Familia en calidad de ad honórem, que podrá ser desempeñado por los egresados de las facultades de derecho, entre otras, reconocidas oficialmente, el servicio jurídico voluntario prestado no inferior a nueve (9) meses le servirá además de judicatura para obtener el título de abogado.

Evidencia del criterio expuesto, es el proyecto de ley presentado por el Procurador General de la Nación, doctor Edgardo Maya Villazón, permitió que en las distintas dependencias de la entidad pudieran presentar el servicio de Auxiliar Jurídico ad honórem, quienes además de otros requisitos aspiren al título de abogado. Además pueden hacerlo en el Congreso de la República apoyando a las Comisiones Constitucionales Permanentes, a las mesas Directivas, en la Oficina Jurídica de cada una de las dos Cámaras y en la Oficina para la Modernización del Congreso, tal como quedó consagrado en la Ley 878 de 2004.

Un reciente ejemplo es la Ley 1086 de 2006, "por medio de la cual se permite la realización de la judicatura al servicio de las ligas y asociaciones de consumidores".

Pongo a consideración de los honorables Congresistas el presente proyecto de ley para su discusión y aprobación.

Senadores de la República, Movimiento Político MIRA,

Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Antonio Virgüez.

Representante a la Cámara, Movimiento Político MIRA,

Gloria Stella Díaz Ortiz.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 23 de julio del año 2007 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 029 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Gloria E. Díaz,* honorable Senadora *Alexandra Moreno*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 030 DE 2007 CAMARA

por la cual se amplía la vigencia de la Ley Quimbaya (Ley 608 de 2000).

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 2° de la Ley 608 de 2000 quedará así:

Artículo 2°. ***Exención de renta y complementarios.*** Estarán exentas del impuesto de renta y complementarios, las nuevas empresas, personas jurídicas, que se constituyan y localicen físicamente en la jurisdicción de los municipios señalados en el artículo anterior, entre el 25 de enero de 1999 y el 31 de diciembre del año décimo después de la promulgación de la presente ley, y que tengan como objeto social principal, desarrollar actividades agrícolas, ganaderas, comerciales, industriales, agroindustriales, de servicios, de construcción, de exportación de bienes corporales muebles producidos en la zona afectada, mineras que no se relacionen con la exploración o explotación de hidrocarburos, de servicios públicos domiciliarios y actividades complementarias, de servicios turísticos, educativos, de procesamiento de datos, de programas de desarrollo tecnológico aprobados por Colciencias, y de servicios de salud.

Artículo 2°. El artículo 3° de la Ley 608 de 2000 quedará así:

Artículo 3°. ***Término de la exención.*** En el caso de las nuevas empresas, las exenciones contenidas en la presente ley regirán durante veinte (10) años, contados a partir del año en que la empresa se encuentre instalada en la zona afectada. Las exenciones aquí consagradas se aplicarán conforme a los siguientes porcentajes:

Localización:

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10
Quindío	90	90	90	90	80	80	80	80	70	70
Otros m/pios	55	55	55	55	45	45	45	45	35	35

Parágrafo 1°. Para las empresas constituidas con anterioridad al 31 de diciembre de 2005 los beneficios de la presente ley se ampliarán hasta el 31 de diciembre del año décimo después de la promulgación de la presente ley de manera fija en un 70% para aquellas empresas que se ubiquen en el Departamento del Quindío y del 35% para los demás municipios que se refiera el artículo 1° de la Ley 608 de 2000.

Parágrafo. Mientras dura la exención del impuesto a la renta no se causará renta presuntiva sobre el porcentaje de renta exenta previsto para cada año respectivo.

Artículo 3°. El artículo 10 de la Ley 608 de 2000 quedará así:

Artículo 10. ***Requisitos para que cada año se solicite la exención.*** Las empresas establecidas en la zona afectada, por cada año gravable en que se acojan a la exención del impuesto sobre la renta de que trata esta ley, deberán enviar a la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales que corresponda a su domicilio o al asiento principal de su negocio, antes del 30 de marzo del año siguiente al gravable, los siguientes documentos e informaciones:

Certificación expedida por el alcalde del municipio respectivo, en la cual conste que la empresa o establecimiento objeto del beneficio se encuentra instalada físicamente en la jurisdicción de uno de los municipios a los que se refiere el artículo 1° de la presente ley.

Certificación del revisor fiscal o contador público, según corresponda, en la que conste:

Para las nuevas empresas:

- Que se trata de una nueva empresa establecida en el respectivo municipio, entre el 25 de enero de 1999 y el 31 de diciembre del año 2015.

- La fecha de iniciación del período productivo o de las fases correspondientes a la etapa improductiva.

- El monto de la renta exenta determinada de acuerdo con lo establecido en la presente ley.

Estos requisitos se verificarán por la respectiva administración de impuestos y se hará una eficaz vigilancia al cumplimiento legal.

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

Senadores de la República, Movimiento Político MIRA,

Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Antonio Virgüez.

Representante a la Cámara, Movimiento Político MIRA,

Gloria Stella Díaz Ortiz.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El proyecto de ley tiene por objeto mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la región conformada por los municipios de los cuatro departamentos afectados por el sismo de enero 25 de 1999. La jurisdicción territorial de los siguientes municipios:

Quindío: Armenia, Buenavista, Calarcá, Circasia, Córdoba, Filandia, La Tebaida, Montenegro, Pijao, Génova, Salento y Quimbaya.

Departamento de Caldas: Chinchiná.

Departamento de Risaralda: Pereira, Dosquebradas, Santa Rosa de Cabal y Marsella.

Departamento del Tolima: Cajamarca y Roncesvalles.

Departamento del Valle del Cauca: Alcalá, Caicedonia, Obando, Ulloa, Sevilla, La Victoria, Argelia, Bolívar y Barragán, corregimiento de Tulúa, dentro de los límites que ese corregimiento tenía el 25 de enero de 1999.

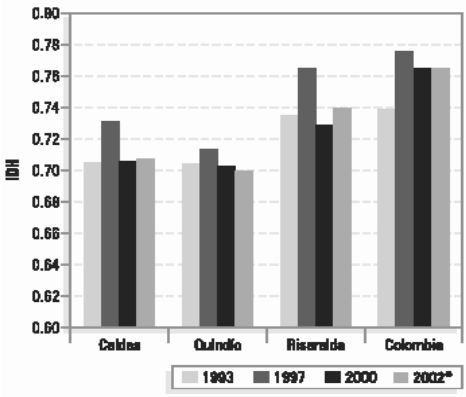
Los problemas recesivos por los que atravesó nuestro país a fines de los años 90 y durante los primeros 5 años de la década de 2000 impidieron que el beneficio de la Ley Quimbaya, se lograra en la forma esperada y llenara las expectativas que perseguía la mencionada ley. Tanto así que los indicadores laborales y de desarrollo económico no fueron superiores comparados frente a su pasado reciente ni tampoco ante los demás departamentos que no gozaban de este beneficio.

De otra parte las condiciones de vida favorables que lograron sus habitantes como consecuencia del progreso y el crecimiento generados por la actividad cafetera en épocas pasadas, no fueron sostenibles porque esa actividad ha sido fuertemente afectada por los bajos precios internacionales y porque la recesión del país golpeó de manera especial a la región.

Las cifras oficiales muestran que amplios sectores de los habitantes del Eje Cafetero padezcan desempleo y hambre, por lo que no es posible alcanzar niveles sostenibles de condiciones de vida en la región.

De acuerdo a los estudios elaborados por las Naciones Unidas sobre el índice de necesidades básicas insatisfechas de la región, se puede apreciar como este proceso de generar puestos de trabajo y mejor calidad de vida ha sido insuficiente.

COMPARACIÓN INDICE DE DESARROLLO HUMANO
EJE CAFETERO PAIS 1993-2002



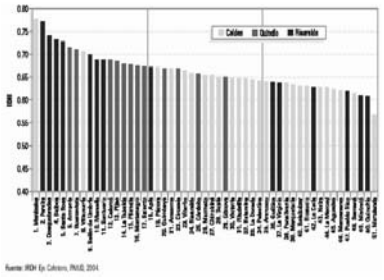
FUENTE: PNUD 2002.

De acuerdo con el Cuadro N° 1 con las estimaciones efectuadas, el valor del Índice de Desarrollo Humano, en los departamentos del Eje Cafetero en el último año de análisis (2002) fue prácticamente igual al que obtuvo cada uno en el primero (1993), lo que sugiere una década pérdida para estos tres departamentos.

Además, se evidencia que la Ley Quimbaya no produjo los efectos de fomento que con ella se perseguían y las pérdidas provocadas por el holocausto de 1999, no encontraron una respuesta aprovechable en términos económicos y sociales. Como se verá más adelante.

En efecto:

INDICE DE DESARROLLO HUMANO MUNICIPAL



Como se observa el departamento de Caldas muestra los mayores índices de crecimiento y desarrollo, frente a los del Quindío, en especial en ciudades como Armenia vienen a darnos la razón de cómo una región económicamente equivalente no ha podido establecer su nivel natural, pues le ha tenido que absorber los costos de los daños originados por la tragedia natural, cuyo epicentro se sitúo justamente en la ciudad de Armenia.

De acuerdo con el cuadro 3 que se transcribe a continuación si bien los efectos de la ley no fueron cero, sus beneficios que son de tan apreciable significación económica no fueron utilizados por el sector económico en la generación de empresas y de empleo. En efecto solo 217 empresas nuevas se acogieron al sistema de la Ley Quimbaya, lo que apenas alcanza el 2 por mil de las empresas del país (alrededor de un millón). Si se tiene en cuenta las condiciones generales de infraestructura, mano de obra, y materias primas no existen dudas para afirmar con apoyo a lo expresado por la DIAN, que es indispensable para fortalecer el área como un polo en el cual se reestablezca el desarrollo interrumpido, una prórroga de la Ley Quimbaya (Ley 608 de 2000).

Para desarrollar una región de tan alto significado y tan alta importancia para la economía nacional la medida de fomento apenas alcanza los dos mil millones de pesos por año, resulta una suma insignificante, sobre todo si se trata de supresión de recursos percibibles no existentes.

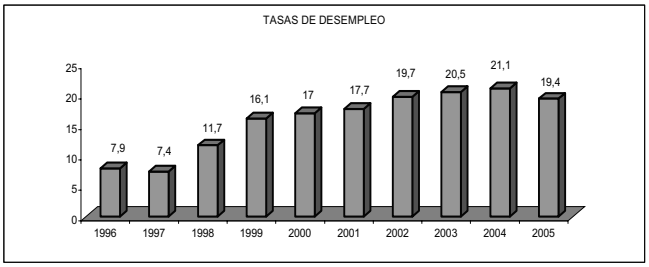
Número de empresas beneficiadas con la Ley Quimbaya

Año	Nuevos	Preexistentes	Total	Valor rentas excentas Millones de $
Total	**227**	**268**	**495**	**13.458**
1999	33	165	198	3.132
2000	55	87	142	1.864
2001	62	9	71	2.201
2002	49	3	52	6.261
2003 [a]	28	4	32	(-)

[a] No se tiene el valor de la renta excenta, puesto que no se ha vencido el plazo para la presentación de renta del año gravable 2003.

Fuente: DIAN.

2. ECONOMIA CAFETERA
EMPLEO



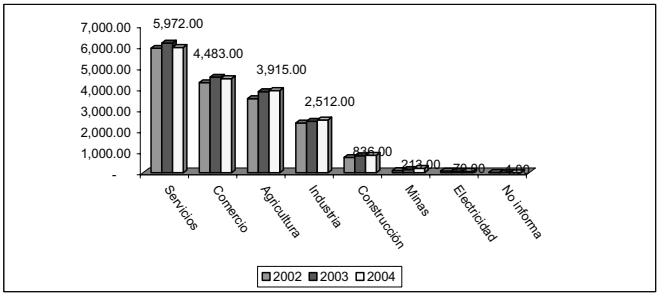
Fuente: DANE 2006.

La senda de crecimiento del desempleo en la zona durante la década de los noventa evidenciaba una crisis en los departamentos que componen el Eje Cafetero, con crecimientos de 5 puntos en la tasa de desempleo por año, esto como resultado de la caída de los precios internacionales del café. Sumado a la catástrofe de 1999, que afectó por completo la estructura de oferta laboral de la región.

De acuerdo con los indicadores, las exenciones de la Ley Quimbaya son aprovechadas solo a partir del 2005 donde se observa una disminución en la tasa de desempleo en 3 puntos básicos.

El tercer receptor de fuerza laboral es el sector agrícola, después de los servicios y el comercio, por encima de la industria. De este sector el 35% de la fuerza laboral la jalona el subsector cafetero.

Distribución del Empleo por ramas de actividad económica.
2003-2004



Fuente: DANE 2006.

ABSORCIÓN DEL EMPLEO AGRÍCOLA POR PARTE DEL CAFÉ

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004(p)	2005(e)
Total Cultivos	1.993.521	2.095.454	2.090.975	2.115.733	2.129.081	2.192.592	2.280.465	2.321.795
Permanentes	1.620.918	1.681.799	1.679.122	1.694.747	1.725.696	1.771.314	1.825.294	1.879.784
Café	749.133	723.988	697.977	697.977	671.965	671.965	671.965	671.965
Transitorios	372.604	413.655	411.853	420.986	403.385	421.278	455.170	442.010
Flores	67.972	74.014	75.524	75.524	89.210	93.665	93.665	93.665

Resultados Forec

Todavía hay personas con problemas de legalización de barrios de las viviendas que les entregaron, que no tienen vías ni andenes, como en el barrio La Cecilia en Armenia, problemas de escrituración en La Colina, manzanas enteras; siete años después. Sin entrar a discutir si es buena o mala la gestión del Forec, todavía hay gente damnificada que no tiene vivienda, por eso la necesidad de promover y apalancar nuevas unidades productivas empresarias y apoyar las existentes.

Las incoherencias del Gobierno frente a la competitividad

Durante los últimos cuatro años el Eje Cafetero le ha escuchado a este Gobierno, la necesidad de volverse más competitivos, de incrementar su producción y de estimular el desarrollo de los diferentes sectores económicos.

Inicialmente, lanzó una política de competitividad y de promoción del comercio que iba ser de largo aliento, acompañada por estímulos tributarios acordes con los actuales estímulos internacionales, (China, Malasia y Centro América). Convenció a los caficultores para que combinaran sus cultivos por maíz, luego, promovió estímulos de hasta 30 años para las inversiones en el sector hotelero y redujo la parafiscalidad de este sector.

Sin embargo, todos estos instrumentos de competitividad se verán deteriorados por las nuevas políticas de este Gobierno, pues pretende ampliar la base de aportantes, al fondo parafiscal turístico, restringe los beneficios para las nuevas inversiones hoteleras y desestímula la inversión extranjera en las Zonas Francas. Entonces ¿Qué le espera a la región cafetera?, por ello, la necesidad de que este Congreso le dé viabilidad a este proyecto de ley, que busca dinamizar el Eje Cafetero.

Estos virajes de política no son aceptables y se pagan caros en los mercados internacionales. El último informe del Foro Económico Mundial nos hace descender 10 puestos en su indicador de Competitividad, retrocediendo a los lugares que ocupamos en el 2002. "Uno no sabe para dónde va la política económica de este Gobierno, por un lado habla para fomentar la competitividad y por otro promueven leyes que estrangulan la inversión".

Este tipo de decisiones de promoción como por ejemplo, esta Ley Quimbaya no va en contra de los mandatos de la Organización Mundial del Comercio, por cuanto no se están incentivando las exportaciones sino impulsando el desarrollo económico local y la generación de empleo indiferente su propósito final.

Otro fenómeno que hace necesario este proyecto, es la necesidad de retribuirle a los miles de colombianos de esta región que se encuentran en el exterior (los ciudadanos del Eje Cafetero son el mayor número de colombianos en el exterior), los recursos que vía remesas le inyectan al país, remesas que hoy, están a la par con los recursos que por concepto del rubro de petróleo le ingresan a la economía nacional.

Previas las anteriores consideraciones se hace indispensable crear estas medidas de fomento en solidaridad por los daños causados por el terremoto y ante las cuales las finanzas públicas se encuentran en deuda con las tierras del antiguo imperio Quimbaya.

Pongo a consideración de los honorables Congresistas el presente proyecto de ley para su discusión y aprobación.

Senadores de la República, Movimiento Político MIRA,

Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Antonio Virgüez.

Representante a la Cámara, Movimiento Político MIRA,

Gloria Stella Díaz Ortiz.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 23 de julio del año 2007 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 030 con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Representante *Gloria Díaz O.,* honorable Senadora *Alexandra Moreno*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

PROYECTO DE LEY NUMERO 031 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual se fijan criterios para lograr transparencia en el instrumento de focalización para la aplicación del gasto social que determine el Conpes.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. En concordancia con lo establecido en el artículo 94 de la Ley 715 de 2001, el Conpes Social definirá cada tres (3) años, los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios y para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales.

Dicha metodología estará debidamente motivada y deberá ser de público conocimiento en todo el territorio nacional, quedando obligados el Gobierno Nacional y las entidades territoriales a divulgarla por medios idóneos.

Con el fin de lograr mayor transparencia en el sistema, las variables y criterios que sean definidos por el Conpes, deberán estar debidamente motivados y explicados, con el fin de facilitar su comprensión a toda la población.

Parágrafo. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Conpes, el Gobierno Nacional y los Alcaldes Distritales y Municipales, deberán dar a conocer a la población en general los criterios que se encuentren vigentes, de manera detallada y clara con el fin de garantizar su comprensión.

Artículo 2°. La información que de acuerdo con los criterios establecidos por el Gobierno Nacional, sea suministrada por los ciudadanos para el instrumento de focalización para la aplicación del gasto social que determine el Conpes, se encuentra protegida por el artículo 15 de la Constitución Política en consecuencia, los ciudadanos tienen derecho, entre otros, a conocer previamente el tipo de información que deberán suministrar, conocer el tratamiento que recibe dicha información, exigir que sea puesta al día, que se eliminen errores o inexactitudes en la misma o se rectifiquen en lo que sea pertinente.

Parágrafo. El tratamiento de la información, en todo caso deberá sujetarse a la ley estatutaria que sobre la materia dictará el Congreso de la República de conformidad con los parámetros establecidos con la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Artículo 3°. Todo ciudadano que haya participado en la encuesta del instrumento de focalización para la aplicación del gasto social que determine el Conpes, tendrá derecho a conocer oportunamente su inclusión dentro del sistema y su clasificación en el mismo. El Acto Administrativo de su inclusión será motivado y notificado en legal forma y contra el proceden los recursos de ley por vía gubernativa.

Artículo 4°. Los Alcaldes Distritales y Municipales, como responsables de la administración y uso del instrumento de focalización para la aplicación del gasto social que determine el Conpes, en su respectivo distrito o municipio, deberán hacer semestralmente una rendición pública de cuentas, en la cual, por lo menos incluirán número de encuestados, resultados de las encuestas y justificación ponderada de los mismos, cupos asignados y cupos disponibles para cada período y explicación de tales resultados.

También deberá publicarse el informe a través de la página web del respectivo distrito o municipio por un mes, contado a partir del día siguiente a la rendición pública de cuentas a fin de que la comunidad pueda analizarla y objetarla si fuese el caso.

Artículo 5°. Durante los cuatro (4) meses anteriores a la fecha de elecciones de autoridades locales, se suspenderá en cada municipio cualquier variación en el instrumento de focalización para la aplicación del gasto social que determine el Conpes, entre las que se encuentra: encuestas para la conformación y actualización de la base de datos, los listados de priorizados para acceder a susbsidios y las bases de datos de ese instrumento.

Se podrán realizar excepciones a la anterior disposición, cuando se trate de desplazados, mujeres en estado de embarazo, niños y niñas menores de cinco años, siempre y cuando se cuente con la aprobación del Comité de veeduría de salud del municipio o en su defecto del Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Senadores de la República, Movimiento Político MIRA,

Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Antonio Virgüez.

Representante a la Cámara, Movimiento Político MIRA,

Gloria Stella Díaz Ortiz.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Varias son las preocupaciones que viene planteando el funcionamiento de Sistemas de Selección de Beneficiarios, Sisbén, en lo que tiene que ver con la

eficacia del sistema, la integración del banco de datos, la transparencia de los factores de asignación y principalmente la filtración de personas sin pertenecer al mismo que desplazan a los naturales interesados en su inclusión.

Si a esto se suma el grado de clientelismo con el cual se hace la asignación de cupos, condicionándolos al respaldo electoral, a las autoridades quienes los guardan, para repartirlos en la época anterior a las elecciones, muestra una distorsión del sistema, que debe ser corregida por el Congreso de la República mediante una ley que intervenga en la dirección de garantizar su funcionamiento, transparencia y comprensión.

La iniciativa se centra en lo siguiente:

1. Divulgación y publicidad en los criterios de determinación de los beneficiados Sisbén, con el fin de garantizar a la población el conocimiento y entendimiento del sistema y sus parámetros.

2. La garantía, conforme a la Constitución y la Ley del Derecho de hábeas data sobre las encuestas que se realicen.

3. El derecho a conocer los resultados de la encuesta.

4. La obligación de motivar el rechazo al ingreso del sistema.

5. El derecho al recurrir en la vía gubernativa la inclusión al sistema.

6. Suspensión de variaciones en el sistema en época electoral.

Es indispensable hacer un rediseño del Sisbén con el fin de garantizar la transparencia del sistema. En un Estado de Derecho no pueden existir funciones públicas y menos de la trascendencia de las involucradas en el sistema de Sisbén que compromete a las acciones públicas con los intereses de los sectores más vulnerables de la población, sin que exista una reglamentación clara y precisa. Los documentos Conpes que originariamente tuvieron el carácter de asesoría, apoyo, a la labor legislativa no pueden convertirse sin grave riesgo para las garantías de las personas en instrumentos de definición autónoma al margen de la ley.

Los documentos Conpes son expedientes levantados sobre aspectos de la vida nacional por los técnicos del Departamento de Planeación Nacional. Tienen un carácter científico y técnico y son los grandes vectores que orientan la planeación estatal pero no pueden tenerse por leyes, vale decirse no pueden sustituir a la ley, por cuanto resultan en esta dirección desconociendo el orden constitucional, más cuando su contenido es desconocido por el común de la población.

Es así, "como ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley", tal como imperativamente lo señala el artículo 121 de la Constitución Política.

De igual modo, "no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento..." (artículo 122 ibídem).

También la Carta Política, le confiere de manera expresa al Congreso la competencia de hacer leyes relacionadas con "el ejercicio de las fusiones públicas y la prestación de los servicios públicos" (artículo 150 numeral 23 de la C. P.).

No es posible entonces que el Sisbén funcione sin una ley que defina las instituciones a cargo de las cuales debe operar, un vacío de tal naturaleza es un desmantelamiento de Estado de Derecho.

Elementos que consultan la necesidad de valerse del instrumento legal para la prestación de los servicios públicos hacen necesaria la aprobación de esta iniciativa por parte del Congreso. La aprobación de la ley no sólo significa utilizar el medio que autoriza la constitución de manera expresa, sino que, ese medio, no solamente da transparencia al funcionamiento de los servicios públicos, certeza sobre el derecho, sino que además permite su exigibilidad judicial y hace imperativa su ejecución.

La ley tiene además una virtud de organización del gasto, lo que se traduce en eficiencia en la prestación de los servicios. Además impone correctivos a los procesos de clientelismo y corrupción que se generan como resultado de su ausencia indefectiblemente, sin hacer juicios morales para el caso concreto, sino en la dirección de evitar que la corrupción termine destruyendo los objetivos del Sisbén y dilapidando los recursos destinados.

El Estado Social de Derecho tiene como principal función la de suministrar bienes y servicios a favor de las personas más vulnerables, se enmarca dentro de las características de esa forma del Estado pero sí se hace un uso desordenado indefinido, falto de transparencia, impreciso de los recursos y de los destinatarios de los mismos, poco favor se hace a un Estado Social de Derecho.

Tal vez unas de las críticas que se ha hecho al funcionamiento del Sisbén tiene que ver con la imposibilidad de tener acceso a los datos que contiene. El artículo 15 de la Constitución Política consagra el principio de hábeas data según el cual todas las personas tienen derecho a conocer, actualizar, y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas; y, a que se respete su libertad y demás garantías consagradas en la Constitución, es decir, que no puede existir un Sisbén, que en últimas es un sistema de información en contravía de las previsiones de la norma superior. Menos aún si se tiene en cuenta que el Sisbén es un paso obligado para el acceso a bienes y servicios puesto que con esto se desconocen garantías reconocidas a favor de las personas.

Ponemos a consideración de los honorables Congresistas el presente proyecto de ley para su discusión y aprobación.

Senadores de la República, Movimiento Político MIRA,

Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Antonio Virgüez.

Representante a la Cámara, Movimiento Político MIRA,

Gloria Stella Díaz Ortiz.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 23 de julio del año 2007 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 031 con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Representante *Gloria Díaz,* honorable Senadora *Alexandra Moreno*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 032 DE 2007 CAMARA

por la cual se desarrollan medidas en materia de etiquetado para alimentos, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objetivo*. La presente ley establece un marco general de obligatorio cumplimiento, que busca ampliar la información con la que cuenta el consumidor en las etiquetas de productos alimenticios y con ello facilitar la toma de decisiones, con base en los posibles efectos directos e indirectos que afecten la salud humana, animal y el medio ambiente.

Artículo 2°. *Identificación de alimentos*. Será obligatoria la identificación de los productos, alimentos, suplementos alimenticios y piensos que en cualquier parte de su cadena de producción se destinen al consumo humano o animal y contengan o sean producidos a partir de Organismos Genéticamente Modificados (OGM).

Parágrafo 1°. La obligación alcanza a los alimentos producidos con animales que basan su dieta con raciones que contengan ingredientes genéticamente modificados, tanto del orden nacional como de los alimentos importados.

Parágrafo 2°. Los establecimientos públicos de cadena o no que comercialicen alimentos deberán publicar en medios de comunicación masiva y en sitios visibles la trazabilidad del producto que se vende al consumidor final con las características enunciadas en el artículo 3° de la presente ley.

Artículo 3°. *Etiquetado*. Todo producto alimenticio contará con una leyenda que contenga la expresión: "Alimento libre de organismos genéticamente modificados" o por el contrario "Alimento elaborado con organismos genéticamente modificados". Adicional a ello se indicará la de aquellos componentes que ocasionarían efectos directos o indirectos en la salud humana. Describiendo su composición química, y estableciendo el porcentaje de los principios activos de insumos, abonos, pesticidas, preservantes, complementos (hormonas) y demás componentes utilizados en su cadena de producción. La leyenda será inscrita en un lugar suficientemente visible, con un tamaño de letra legible y no será inferior al 25% de la etiqueta.

Parágrafo. la etiqueta incluirá información precisa dirigida al consumidor en forma clara sobre los efectos nocivos primarios y secundarios de cada producto alimenticio y los insumos derivados de su cadena de producción.

Artículo 4°. *Plazo de implementación*. Un año después de la aprobación de la presente ley, los productores de los bienes que se señalan en el artículo 2° deben incorporar dentro de su método de publicidad y de etiquetado lo dispuesto en el artículo 3°.

Parágrafo. Los alimentos que no cumplan con los requisitos exigidos en los artículos 2° y 3° no podrán comercializarse ni permanecer en el mercado.

Artículo 5°. *Difusión*. La publicidad, propaganda o cualquier otro modo de difusión del consumo de los alimentos que encuadren en las previsiones de la presente ley, ya sea en forma radial, escrita, televisiva, gráfica o por el internet, deberá efectuarse con la leyenda establecida en el artículo 3°. La leyenda tam-

bién deberá figurar en los escaparates, cajones, góndolas, heladeras y demás medios de exhibición de los productos comprendidos en las previsiones de la presente ley.

Artículo 6°. *Entidades de control*. El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, y el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, implementarán y vigilarán la ejecución de la presente ley.

Artículo 7°. *Sanciones*. Las infracciones a las disposiciones de la presente ley serán sancionadas de la siguiente manera:

a) De diez a cien millones de pesos ($10.000.000 a 100.000.000) aplicables al comercializador, distribuidor, publicista, importador o fabricante. Además de la multa pecuniaria se realizará la respectiva incautación de la mercadería sin etiquetar. El comercializador, distribuidor, publicista, importador y fabricante serán solidariamente responsables en el pago de la multa;

b) Multas de cien a quinientos millones de pesos ($100.000.000 a 500.000.000) a quienes reincidan en la infracción a la presente ley e incautación de la mercadería sin etiquetar. Además podrá disponerse la clausura del establecimiento y/o la prohibición de distribuir o comercializar el producto que no contenga la leyenda identificatoria;

c) Retiro del mercado en caso de segunda reincidencia.

Artículo 8°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su publicación.

De los honorables Senadores,

Senadores de la República, Movimiento Político MIRA,

Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Virgüez.

Representante a la Cámara, Movimiento Político MIRA,

Gloria Stella Díaz Ortiz.

EXPOSICION DE MOTIVOS

De acuerdo con la Organización de Naciones Unidas, uno de los derechos fundamentales de los consumidores es el de la información: "La publicidad, las etiquetas, los precios, los instructivos, las garantías y en general, toda la información de los bienes y servicios debe ser oportuna, completa, clara y veraz de manera que el consumidor pueda elegir sabiendo qué está comprando".

La Constitución Colombiana consagra como garantía individual de los ciudadanos la obligación de que la ley proteja a los consumidores, artículo 78 de la vigilancia a la producción de bienes y servicios, donde se hace manifiesto el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como "la información" que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

Adicional a este artículo la Carta en su artículo 79 consagra el derecho a que todas las personas gocen de un ambiente sano generando una activa participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Tanto como la protección de la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

De igual manera la legislación existente en la materia así procura aplicar las medidas necesarias para propiciar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores como se consagra en el artículo 14 del Decreto 3466 de 1982.

"toda información que se dé al consumidor acerca de los componentes y propiedades de los bienes y servicios que se ofrezcan al público deberá ser veraz y suficiente. Están prohibidas, por lo tanto, las marcas, las leyendas y la propaganda comercial que no corresponda a la realidad, así como las que induzcan o puedan inducir a error respecto de la naturaleza, el origen, el modo de fabricación, los componentes, los usos, el volumen, peso o medida, los precios, la forma de empleo, las características, las propiedades, la calidad, la idoneidad o la cantidad de los bienes o servicios ofrecidos." (cursiva fuera de texto).

En el mundo, cada día son más los consumidores y las organizaciones no gubernamentales que exigen un sistema de identificación de los productos alimenticios. El derecho a la salud y a la preservación del medio ambiente también concurren a fundamentar la necesidad de adoptar la legislación como la que ponemos a consideración del honorable Congreso de la República.

De acuerdo con los adelantos científicos y la evolución del comercio, de las tecnologías de la información y la liberalización de los mercados, se han creado guías mundialmente aceptadas para la responsabilidad que le asiste a los gobiernos que defienden los derechos de los consumidores evitando su vulneración. Por ejemplo, adoptamos el 29 de enero de 2000 el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad, en el se afirma que *"El hecho que no se tenga certeza científica por falta de información o conocimientos científicos pertinentes... no impedirá a la Parte de importación, a fin de evitar o reducir al mínimo esos posibles efectos adversos, adoptar una decisión, según proceda, en relación con la importación del organismo vivo modificado del que se trate"*.

Esta legislación concuerda con las previsiones adoptadas en la Declaración de Río de 1992 de Medio Ambiente y Desarrollo: *"cuando exista amenaza de un daño severo e irreversible, la falta de evidencia científica no será usada como una razón para posponer la toma de medidas efectivas para prevenir la degradación ambiental"*.

Estas nuevas medidas, busca que día a día las cadenas de producción y comercialización, tengan procesos eficientes de seguimiento de la alimentación "desde el campo hasta la mesa", y el etiquetado de todos los alimentos y piensos que consistan, contengan o hayan sido producidos, aunque no se encuentren trazas de los mismos, como en el caso de productos altamente refinados.

Cabe señalar que en países miembros de la Unión Europea, Japón, Nueva Zelanda, Australia, Corea, China, República Checa y Croacia, entre otros, la diferenciación mediante etiquetado de productos con contenidos modificados genéticamente y los que no es carácter obligatorio. Este etiquetado además de garantizar los derechos de los consumidores, resulta indispensable para llevar a cabo el monitoreo poscomercial, necesario para controlar los productos y sus posibles impactos en la salud de la población.

De los honorables Senadores,

Senadores de la República, Movimiento Político MIRA,

Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Antonio Virgüez.

Representante a la Cámara, Movimiento Político MIRA,

Gloria Stella Díaz Ortiz.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 23 de julio del año 2007 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 032 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Gloria Stella Díaz,* honorable Senadora *Alexandra Moreno*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 033 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual se establecen normas relativas al Régimen de Acción Comunal en Colombia y se Consagran los Estímulos Comunales.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

T I T U L O I

DE LOS AFILIADOS, ESTATUTOS, REGISTRO Y FUNCIONES ESPECIALES DE LOS ORGANISMOS DE ACCION COMUNAL

CAPITULO I

Afiliación

Artículo 1º. *Afiliación*. Modifíquese y adiciónese el artículo 23 de la Ley 743, el cual queda así:

Artículo 23. *Afiliación*. Constituye acto de afiliación, la inscripción directa en el libro de afiliados. Excepcionalmente en los eventos de fuerza mayor o caso fortuito debidamente demostrados, procederá la inscripción mediante solicitud escrita y radicada con la firma de radicación por el Secretario General del respectivo organismo comunal.

Parágrafo 1º. Es obligación del Secretario General del organismo comunal, inscribir al peticionario, a menos que, según los estatutos, exista justa causa para no hacerlo, situación que deberá resolver el comité conciliador dentro de los tres (3) días hábiles siguientes. Si dentro de este término no hay pronunciamiento alguno, se inscribirá automáticamente al peticionario.

Parágrafo 2º. En caso tal que el Secretario General del organismo comunal se negare a inscribir al peticionario sin justa causa, este podrá solicitarlo ante el Secretario General del organismo comunal de grado superior quien en un término no mayor de dos (2) días hábiles a partir de la fecha de radicación respectiva deberá inscribir al peticionario mediante resolución motivada que ordene al Presidente de la respectiva Junta de Acción Comunal la inclusión del peticionario en el libro de afiliados.

Parágrafo 3º. El Secretario General del organismo comunal que se niegue sin justa causa a inscribir en el libro de afiliados a un peticionario, perderá su

cargo automáticamente, lo cual deberá expresarse en la resolución que reconoce la calidad de afiliado al afectado. El Cargo será ocupado transitoriamente por un Secretario General *ad hoc* elegido por la Junta Directiva del respectivo organismo comunal.

Parágrafo 4º. En caso tal que el Presidente de la Junta de Acción Comunal también se niegue a realizar la afiliación de acuerdo con lo establecido en el parágrafo 2º de este artículo, se seguirá el mismo procedimiento que para el caso del Secretario General y se aplicarán las mismas medidas.

Artículo 2º. *Registro de afiliados.* Todas las personas podrán afiliarse libremente a los Organismos de Acción Comunal de primer grado en cualquier momento, excepto durante los ocho (8) días calendario anteriores a las elecciones de dignatarios, tiempo en el cual estará cerrado el libro de afiliados. De la misma forma se realizará la afiliación de los Organismos de Acción Comunal a los del grado inmediatamente superior.

Dicha afiliación se realizará mediante la inscripción del solicitante en el libro de afiliados que para tal efecto llevará cada organismo de Acción Comunal, y que deberá estar debidamente numerado y disponible en los mismos horarios en los que atienda la respectiva junta por un mínimo de cuatro horas diarias de acuerdo con su programación interna y los intereses de quienes deseen afiliarse. Este libro de afiliados deberá ser registrado ante el organismo de Acción Comunal de grado inmediatamente superior y las novedades con respecto a nuevas afiliaciones, sanciones y desafiliaciones, deberán ser reportadas cada seis meses y adicionalmente el día hábil siguiente al cierre del libro previo a las elecciones de dignatarios.

Tanto los libros de afiliados de los Organismos de Acción Comunal como los registros que de ellos se lleven por los de grado inmediatamente superior, tendrán carácter público y podrán ser consultados libremente por todos los interesados.

Para todo tipo de decisiones de los Organismos de Acción Comunal, el Secretario General del mismo o en su defecto el del organismo de Acción Comunal de grado inmediatamente superior, expedirá certificado del censo de afiliados activos habilitados para participar de la respectiva votación o elección. Esta certificación servirá de prueba y constituye documento oficial para tales efectos.

La omisión de cumplir con los mandatos legales contenidos en este artículo por parte del Secretario General de los Organismos de Acción Comunal será considerada como conducta grave a ser sancionada por la Comisión de Convivencia y Conciliación respectiva.

Parágrafo. Todo afiliado tendrá derecho al Carné Unico de Identificación Comunal (CUIC), el cual será expedido por la entidad que ejerza la inspección, vigilancia y control de los organismos de acción comunal en el respectivo territorio, y será entregado por las Juntas Directivas de los respectivos Organismos Comunales de primer grado.

Artículo 3º. *Número mínimo de afiliados y afiliadas.* Para la constitución de los organismos comunales se requiere completar un número mínimo de afiliados de acuerdo con cada jurisdicción y grado de la siguiente forma:

a) La Junta de Acción Comunal que se constituya por barrio, conjunto residencial, sector o etapa del mismo, en las capitales de departamento y en la ciudad de Bogotá, D. C., requiere un número mínimo de sesenta (60) afiliados;

b) La Junta de Acción Comunal que se constituya por edificio o unidad residencial sometida al régimen de propiedad horizontal, en las capitales de departamento y en la ciudad de Bogotá, D. C., requiere un número mínimo de cuarenta (40) afiliados;

c) La Junta de Acción Comunal que se constituya en las divisiones urbanas de las demás cabeceras de municipio y en las de corregimientos e inspecciones de policía, requiere un número mínimo de cuarenta (40) afiliados;

d) La Junta de Acción Comunal que se constituya en las poblaciones en que no exista delimitación por barrios, requiere un número mínimo de treinta (30) afiliados;

e) La Junta de Acción Comunal que se constituya en los caseríos o veredas requiere un número mínimo de veinte (20) afiliados;

f) Las Juntas de Vivienda Comunitaria requieren un mínimo de diez (10) familias afiliadas;

g) Las Asociaciones de Juntas de Acción Comunal requieren para su conformación un número plural superior al sesenta (60%) por ciento de las Juntas de Acción Comunal existentes en su territorio. El mismo porcentaje se requerirá para la creación de Federaciones Departamentales y Distritales en relación con las Asociaciones de Juntas de Acción Comunal y para la Confederación Nacional en relación con las Federaciones.

Parágrafo. Deróguese el parágrafo segundo del artículo 16 de la Ley 743 de 2002, y el artículo 1º del Decreto 2350 de 2003.

CAPITULO II

Estatutos y registro

Artículo 4º. *Estatutos*. Modifíquese y adiciónese el parágrafo segundo del artículo 18 de la Ley 743, el cual queda así:

Parágrafo 2º. Para garantizar el carácter democrático de la estructura interna y el funcionamiento de los Organismos de Acción Comunal de primero, segundo, tercero y cuarto grado, los estatutos deberán contemplar las siguientes reglas:

a) La postulación a cargos directivos se realizará por el sistema de planchas o listas;

b) La elección de dignatarios se hará por voto universal y directo de los afiliados en el caso de los Organismos de Acción Comunal de primer grado, y en los de segundo, tercero y cuarto grado por elección realizada entre los dignatarios de cada uno de los Organismos comunales de grado inmediatamente inferior que estén afiliados al mismo;

c) La asignación de las dignidades se realizará por el sistema de cuociente electoral.

Artículo 5º. *Registro de organismos y dignatarios*. Los Organismos de Acción Comunal de primero, segundo y tercer grado podrán inscribirse ante el organismo de grado inmediatamente superior allegando únicamente la solicitud de inscripción y su acta de constitución, mientras que la Confederación Nacional de Acción Comunal lo hará ante la entidad que esté encargada de la inspección, vigilancia y control de los organismos de acción comunal en el orden nacional.

De la misma forma cada organismo de Acción Comunal, con excepción de la Confederación Nacional de Acción Comunal que lo hará de acuerdo con lo descrito en el inciso anterior, deberá registrar la elección de sus dignatarios ante el organismo de Acción Comunal de grado inmediatamente superior, quien a su vez deberá emitir resolución de reconocimiento motivada de la misma. También deberán registrarse las novedades sobre cambios en la conformación de sus directivas.

Para tener una información clara, detallada y actualizada acerca de los organismos de acción comunal presentes en todo el territorio nacional, el Ministerio del Interior y de Justicia, o el que haga sus veces, creará y mantendrá actualizado un sistema de Registro Nacional de Acción Comunal, el cual contendrá la información de los dignatarios de todos los Organismos de Acción Comunal del país y la cuantificación exacta de la cantidad de afiliados de los de primer grado, para lo cual los Organismos de segundo y tercer grado proporcionarán permanentemente la información requerida y su actualización.

El Ministerio del Interior y de Justicia, o el que haga sus veces, creará y mantendrá actualizada una página web en la cual se hará público este registro, para lo cual se faculta al Gobierno Nacional para hacer las apropiaciones presupuestales a que haya lugar para poner este programa en funcionamiento, el cual tendrá el carácter de Programa Institucional del Ministerio respectivo.

Los datos Mínimos que debe contener el Registro Nacional de Acción Comunal en cuanto a los dignatarios, son:

a) Nombres y Apellidos;

b) Documento de Identificación;

c) Cargo;

d) Organismo al cual pertenece;

e) Edad;

f) Lugar de Nacimiento;

g) Dirección;

h) Teléfono;

i) Nivel de Escolaridad;

j) Profesión u Oficio;

k) Condiciones laborales (Empleado, Trabajador independiente, Desempleado, Pensionado);

l) Número de Hijos.

T I T U L O II

DE LA DIRECCION Y LA ORGANIZACION
DE LOS ORGANISMOS DE ACCION COMUNAL

CAPITULO I

Dignatarios

Artículo 6º. *Dignatarios*. Modifíquese el artículo 34 de la Ley 743, el cual queda así:

Artículo 34. ***Dignatarios de los organismos de acción comunal.*** Son dignatarios de los organismos de acción comunal, quienes hayan sido elegidos para el desempeño de cargos en los órganos de dirección, administración, vigilancia y conciliación.

Parágrafo 1º. Los estatutos de los organismos de acción comunal señalarán las funciones de los dignatarios con sujeción a las normas contenidas en esta ley.

Parágrafo 2º. Para ser dignatario de los organismos de acción comunal se requiere ser afiliado.

Parágrafo 3º. En el caso de los menores de edad habilitados por esta ley para ser miembros de los organismos de acción comunal, podrán postularse y ser elegidos como dignatarios en todos los cargos excepto los de Presidente, Secretario, Tesorero y Fiscal.

Artículo 7º. *Inhabilidades*. Por inhabilidad se entiende todo acto o situación que invalide la elección de los dignatarios.

Son Inhabilidades de los dignatarios de los Organismos de acción comunal:

a) Existir parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, o ser cónyuges o compañeros permanentes, entre los directivos, entre estos y el fiscal o los conciliadores. Casos especiales en lo rural, podrán ser considerados por el organismo comunal de grado superior;

b) En el caso del Presidente, Tesorero y Fiscal, no haber cumplido la mayoría de edad;

c) Ocupar cargo público de elección popular;

d) En el caso de los miembros de la Comisión de Convivencia y Conciliación de segundo, tercero y cuarto grado, no ser entre sí, delegados de distintos Organismos afiliados, o pertenecer a la misma comisión del organismo comunal de grado inmediatamente inferior;

e) En el caso del administrador del negocio de economía solidaria, tener antecedentes de sanciones administrativas o judiciales.

Artículo 8º. *Incompatibilidades*. Por incompatibilidad se entienden los actos que no pueden realizar o ejecutar los dignatarios de los organismos de acción comunal.

Son incompatibilidades de los dignatarios de los Organismos de acción comunal:

a) Celebrar contratos, en especial cuando tengan que ver con la enajenación de bienes que tengan a su cargo, con personas con las cuales se tenga parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, o ser cónyuges o compañeros permanentes;

b) Hacer uso indebido de los bienes que se tengan a cargo;

c) Tomar decisiones con violación de las normas establecidas para su función o extralimitarse en las mismas, de acuerdo con lo establecido en la presente ley y en los estatutos del respectivo organismo comunal.

Artículo 9. *Procedimiento de elección de los dignatarios.* Modifíquese el artículo 31 de la Ley 743, el cual queda así:

Artículo 31. ***Procedimiento de elección de los dignatarios.*** La elección de los dignatarios de las Juntas de Acción Comunal, se hará por voto directo de los afiliados a la misma, por el sistema de planchas o listas y su asignación por el de cuociente electoral.

La elección de los dignatarios de los organismos comunales de segundo grado, la harán los dignatarios elegidos en las Juntas de Acción Comunal del respectivo ámbito territorial para los cargos de Junta Directiva, Fiscalía, Comités de Trabajo y Comisión de Convivencia y Conciliación, de planchas o listas conformadas por los mismos y su asignación se hará por el sistema de cuociente electoral.

La elección de los dignatarios de los Organismos comunales de tercer grado, la harán los dignatarios elegidos en las Asociaciones de Juntas de Acción Comunal del respectivo ámbito territorial para los cargos de Junta Directiva, Fiscalía, Comités de Trabajo y Comisión de Convivencia y Conciliación, de planchas o listas conformadas por los mismos y su asignación se hará por el sistema de cuociente electoral.

La elección de los dignatarios del organismo comunal de cuarto grado, la harán los dignatarios elegidos en las Federaciones de Acción Comunal de todo el territorio nacional para los cargos de Junta Directiva, Fiscalía, Comités de Trabajo y Comisión de Convivencia y Conciliación, de planchas o listas conformadas por los mismos y su asignación se hará por el sistema de cuociente electoral.

Parágrafo 1º. Las listas o planchas conformadas para la elección de los dignatarios de los Organismos de segundo, tercero y cuarto grado, deberán estar integradas por dignatarios pertenecientes a diferentes organismos afiliados entre sí.

Parágrafo 2º. Para la selección del sistema de elección de los dignatarios, se celebrará una asamblea previa con 15 días de anticipación a las elecciones, donde además se elegirá un tribunal de garantías electorales que garantice la transparencia del certamen eleccionario.

Parágrafo 3º. Las funciones y los mecanismos de elección se estipulan en los estatutos del respectivo Organismo de Acción Comunal. De todas maneras la asignación de cargos será por el sistema de cuociente electoral y en por lo menos cuatro (4) bloques separados así: Junta Directiva, Comisiones de Trabajo, Comisión de Convivencia y Conciliación, y Fiscalía.

CAPITULO II

Organos de dirección y administración

Artículo 10. *Asamblea general.* Modifíquese el artículo 37 de la Ley 743, el cual queda así:

Artículo 21. ***Asamblea general.*** La asamblea general de los Organismos de Acción Comunal es la máxima autoridad del Organismo de Acción Comunal respectivo. Está integrada por todos los afiliados, cada uno de los cuales actúa en ella con voz y voto.

En los organismos comunales de segundo, tercero y cuarto grado, la asamblea general está compuesta por los dignatarios elegidos para los organismos comunales afiliados para los cargos de Junta Directiva, Fiscalía y Comisión de Convivencia y Conciliación.

Artículo 11. *Funciones de la asamblea.* Deróguese el literal e) del artículo 38 de la Ley 743, y en su lugar adiciónese otro del siguiente tenor:

e) Revocar el mandato de los dignatarios por incumplimiento de sus funciones de acuerdo con lo establecido en sus propios estatutos;

Artículo 12. *Comisiones de trabajo.* Modifíquese el artículo 41 de la Ley 743, el cual queda así:

Artículo 41. ***Comisiones de trabajo.*** Las Comisiones de Trabajo son los órganos encargados de ejecutar los planes, programas y proyectos que defina la comunidad.

El número, nombre y funciones de estas Comisiones deben ser determinados por los estatutos del organismo comunal respectivo, y excepcionalmente por la Asamblea General. En todo caso los Organismos de Acción Comunal tendrán como mínimo cinco (5) Comisiones de Trabajo cuyo período será el mismo de la Junta Directiva.

Parágrafo. La dirección y coordinación de las comisiones de trabajo estará a cargo de un coordinador elegido por los integrantes de la respectiva comisión. Cada Comisión de Trabajo se dará su propio reglamento interno de funcionamiento, el cual se someterá a la aprobación de la Junta Directiva de cada organismo comunal.

CAPITULO III

Organos de inspección, vigilancia y control

Artículo 13. *Inspección, vigilancia y control.* La Inspección, Vigilancia y Control de los Organismos de Acción Comunal en todo el país, corresponde de manera descentralizada, a las entidades territoriales señaladas en el artículo 1º de la Ley 743.

La misma función será realizada internamente por el Fiscal y la Comisión de Convivencia y Conciliación de cada organismo comunal.

Artículo 14. *Fiscalía*. La Fiscalía es uno de los órganos internos de inspección, vigilancia y control de los Organismos de Acción Comunal de primero, segundo, tercero y cuarto grado, que estará a cargo del Fiscal, quien gozará de las plenas garantías para el ejercicio de su función por parte de los órganos de dirección y administración.

Parágrafo. Para ser Fiscal se requiere que haya acreditación ante la asamblea previa a los respectivos comicios electorales, de que se tienen conocimientos adecuados acerca de la aplicación de la legislación vigente en materia comunal y de los estatutos del organismo al cual pertenece, además de haber sido dignatario de algún organismo comunal por lo menos durante un período y no haber sido condenado disciplinaria o penalmente en el pasado.

Artículo 15. *Conciliación comunal.* La conciliación comunal es el sistema interno que tendrán todos los Organismos comunales para resolver los conflictos que se susciten en torno a la presunta violación de normas estatutarias o de la legislación en materia comunal por parte de sus dignatarios y afiliados.

Consiste en un procedimiento de investigación, conocimiento y fallo, en el cual se intentará la conciliación entre las partes en conflicto como condición previa de procedibilidad, y de no llegar a feliz término, da inicio al proceso propiamente dicho el cual concluirá con un fallo obligatorio para las partes y

estará basado en los principios constitucionales de respeto al Debido Proceso, Doble instancia, Derecho a la Defensa y a la Presunción de Inocencia.

Los órganos encargados de realizar la conciliación comunal son los Comités de Convivencia y Conciliación Comunal de cada uno de los Organismos Comunales.

Artículo 16. *Funciones de la Comisión de Convivencia y Conciliación.* Modifíquese el artículo 46 de la Ley 743, el cual queda así:

Artículo 46. ***Funciones de la Comisión de Convivencia y Conciliación.*** Corresponde a la Comisión de Convivencia y Conciliación:

a) Darse su propio reglamento;

b) Preservar la armonía en las relaciones interpersonales y colectivas entre los afiliados, dignatarios y la comunidad, a partir del reconocimiento y respeto de la diversidad, para lograr el ambiente necesario que facilite su normal desarrollo;

c) Surtir la vía conciliatoria de todos los conflictos internos que surjan en el ámbito del correspondiente organismo de Acción Comunal;

d) Adelantar la recepción de quejas, investigación, conocimiento y fallo de los asuntos de los cuales conozcan;

e) Resolver los conflictos que se susciten en torno a la presunta violación de normas estatutarias o de la ley comunal por parte de los dignatarios y afiliados de los Organismos comunales;

f) Resolver los recursos de apelación de los fallos de las Comisiones de Convivencia y Conciliación del organismo de Acción Comunal inmediatamente inferior;

g) Conocer de las demandas de impugnación contra la elección de dignatarios de los Organismos comunales de grado inmediatamente inferior.

Parágrafo. Los recursos de apelación de los fallos proferidos por la Comisión de Convivencia y Conciliación de la Confederación Nacional, serán resueltos por la entidad encargada de la Inspección, Vigilancia y Control del orden nacional.

T I T U L O III
DE LAS IMPUGNACIONES Y NULIDADES
CAPITULO I
Procedimiento

Artículo 17. *Instauración de queja o impugnación*. Todo afiliado podrá interponer queja o demanda de impugnación de elección de dignatarios ante la Comisión de Convivencia y Conciliación del Organismo Comunal del grado inmediatamente superior, para denunciar los actos de los dignatarios y demás afiliados de los respectivos Organismos comunales, que crea han violado los estatutos del respectivo organismo o la legislación comunal, o que la realización de elecciones se hizo con violación de la misma normatividad.

Artículo 18. *Procedimiento*. Durante la primera instancia se tendrán ocho (8) días calendario como plazo máximo para avocar el conocimiento y cuarenta y cinco (45) días calendario máximo para resolver.

En caso de que la decisión sea apelada, la Comisión de Convivencia y Conciliación del organismo comunal de grado inmediatamente superior, tendrá los mismos términos para resolver el recurso.

Parágrafo 1º. Si dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario previstos anteriormente no se ha emitido el correspondiente fallo de primera instancia, avocará el conocimiento la Comisión de Convivencia y Conciliación del Organismo de Acción Comunal de grado inmediatamente superior, para el cual regirán los mismos términos. Si se vencen nuevamente los términos, avocará conocimiento la entidad encargada de la Inspección, Vigilancia y Control sobre el respectivo organismo comunal.

Parágrafo 2º. Para la segunda instancia, en caso de vencerse los términos sin que haya fallo, avocará conocimiento la entidad encargada de la Inspección, Vigilancia y Control sobre el respectivo organismo comunal.

Parágrafo 3º. Los integrantes de la Comisión de Convivencia y Conciliación que incumplan con los términos señalados estarán incursos en causal de mala conducta que tendrá por sanción la suspensión inmediata del cargo por noventa (90) días. La sanción será impuesta por la Comisión de Convivencia y Conciliación que avoca conocimiento sobre la respectiva queja o demanda de impugnación, y de no hacerlo avocará conocimiento sobre esta falta la entidad encargada de la Inspección, Vigilancia y Control sobre el respectivo organismo comunal.

Parágrafo 4º. En los casos de reincidencia en el vencimiento de términos, o en la negativa a imponer sanciones a las Comisiones de Convivencia y Conciliación que incurren en esta falta, la entidad encargada de la Inspección, Vigilancia y Control sobre el respectivo organismo comunal, podrá suspender su personería hasta por seis (6) meses.

Artículo 19. *Anomalías en la gestión interna de los organismos de acción comunal.* Ante cualquier anomalía que se encuentre en la gestión de los Organismos de Acción Comunal, el Fiscal deberá presentar un informe ante la Comisión de Convivencia y Conciliación del organismo de Acción Comunal inmediatamente superior para que avoque conocimiento de la respectiva investigación.

CAPITULO II
Sanciones

Artículo 20. *Sanciones*. Comprobada la responsabilidad del afiliado o dignatario con respecto a la acusación que motivó la investigación, el comité de conciliación comunal podrá imponer una o varias de las siguientes sanciones:

a) Amonestación oral en asamblea;

b) Amonestación escrita publicada en las instalaciones del respectivo organismo comunal;

c) Cancelación de la afiliación o de la calidad de dignatario de manera temporal proporcionalmente con la gravedad del daño causado, o retiro del cargo en el caso de las demandas de impugnación de la elección;

d) Pérdida de estímulos comunales otorgados;

e) Para los dignatarios, sanción pecuniaria de hasta un salario mínimo mensual legal vigente, y cuando se trate de responsabilidad patrimonial hasta el monto del daño causado más una indemnización del 10% sobre el valor total.

Parágrafo 1º. Estas sanciones admiten solamente el recurso de apelación ante la Comisión de Convivencia y Conciliación del organismo de Acción Comunal inmediatamente superior.

Parágrafo 2º. La acción legal por la vía comunal descrita en los artículos anteriores no anula la posibilidad de iniciar acciones legales por estos hechos ante la autoridad judicial competente.

Artículo 21. *Nulidad de la elección.* La presentación y aceptación de la demanda en contra de la elección de uno o más dignatarios de una organización comunal, no impide el registro de los mismos siempre que se cumplan los requisitos al efecto.

Declarada la nulidad de la elección de uno o más dignatarios, se cancelará el registro de los mismos y el organismo comunal de grado inmediatamente superior promoverá una nueva elección por el tiempo requerido para el término del respectivo período, la cual se realizará dentro de los dos meses siguientes a la emisión del fallo.

De no ser convocada la nueva elección en el término descrito, lo hará en un término no mayor a un mes, la entidad encargada de la Inspección, Vigilancia y Control sobre el respectivo organismo comunal.

T I T U L O IV
DEL REGIMEN ECONOMICO DE LOS ORGANISMOS DE ACCION COMUNAL
CAPITULO UNICO
Régimen Económico y Fiscal

Artículo 22. *Financiación*. El Gobierno Nacional, a través del Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia del Ministerio del Interior y de Justicia, o el que se establezca para tal fin, destinará anualmente las partidas necesarias con el fin de financiar el desarrollo de programas dirigidos hacia el fortalecimiento institucional y la promoción de la participación ciudadana en los Organismos Comunales de todo el país.

Artículo 23. *Salones comunales.* Los salones comunales serán considerados como bienes de Interés y Servicio a la Comunidad, por lo cual, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto emita el Gobierno Nacional en un tiempo no mayor a seis meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, serán considerados de Estrato 1, para la liquidación de impuestos y servicios públicos domiciliarios.

Parágrafo único. Los salones comunales son de propiedad solidaria de la comunidad, por lo cual, su administración se entregará a la Junta de Acción Comunal que funcione en el respectivo sector.

T I T U L O V
DE LOS ESTIMULOS COMUNALES

Artículo 24. *Estímulos comunales.* Para el reconocimiento del trabajo comunal a los dignatarios de los Organismos de Acción Comunal de primer grado, créanse los siguientes estímulos comunales:

a) Seguridad Social Comunal en Salud;

b) Acceso a Becas y Crédito Educativo;

c) Seguro de Desempleo Comunal;

d) Subsidio de Vivienda Comunal;

e) Acceso a Programas de Recreación Familiar Comunal;

f) Seguro Funerario Comunal;

g) Beneficios sobre la prestación del Servicio Militar Obligatorio.

Parágrafo 1º. Estos estímulos se otorgarán a los dignatarios de los Organismos comunales de primer grado que se destaquen por su entrega y servicio al trabajo comunal, como también a la honestidad, laboriosidad y compromiso con los programas y proyectos que estén a su cargo, con preferencia de aquellos dignatarios con escasos recursos económicos y que para ese momento no se encuentren cubiertos por estos beneficios.

Parágrafo 2º. Los estímulos comunales se otorgarán a dos (2) dignatarios de cada Organismo de Acción Comunal de primer grado del país, que cumplan con las condiciones antes mencionadas y que por ello sean escogidos por la Junta Directiva. Los estímulos tendrán vigencia por un año.

Parágrafo 3º. El proceso de asignación de los estímulos comunales tendrá como veedor a la Comisión de Convivencia y Conciliación del organismo comunal de grado inmediatamente superior.

Artículo 25. *Seguridad social comunal en salud.* Los organismos de acción comunal de primer grado, deberán procurar la afiliación de sus miembros en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, SGSSS.

Dependiendo de la situación particular e individual de cada miembro, se podrá optar por una de las siguientes opciones.

1. Si el afiliado a la Junta de Acción Comunal se encuentra en el Nivel Sisbén I o II, y no se encuentra inscrito en una ARS, o quien haga sus veces, tendrá prioridad para la vinculación al régimen subsidiado; si no alcanzaran los recursos del situado ordinario podrá hacerlo por el mecanismo de confirmación como lo establece los artículos 156 y 213 de la Ley 100.

El Fosyga, o la entidad gubernamental encargada del tema, garantizarán el 50% de los recursos necesarios y el otro 50% por las Juntas de Acción Comunal, con aportes de los asociados y/o municipios, y/o Distritos o Capitales y/o gobernaciones. Los porcentajes y mecanismos de recolección de esos aportes los establecerá la respectiva Junta de Acción Comunal, en un reglamento interno aprobado por la dirección de Prestaciones económicas del Ministerio de la Protección Social.

2. Si el asociado a la Acción Comunal es independiente y su ingreso cubre 1 o 2 smlv podrá optar por vincularse al régimen contributivo de salud en los términos que establece el Decreto 516 de 2004, con las siguientes modificaciones:

Parágrafo 1º. Para efectos del reconocimiento como agremiación facultada para hacer estas afiliaciones, se entiende que dentro del objeto de los organismos de acción comunal de primer grado, esta función se encuentra establecida.

Parágrafo 2º. Para efectos del mínimo de personas que se requiere para hacer la afiliación colectiva, se entiende que esta condición no opera en el caso de los organismos de acción comunal de primer grado.

Artículo 26. *Acceso a becas y crédito educativo.* Dentro de los programas que establezca el Gobierno Nacional para el acceso a Becas y Crédito educativo, se tendrá en cuenta a aquellos que sean solicitados por los beneficiarios de los estímulos comunales, sus hijos y su cónyuge o compañero (a) permanente, de acuerdo con los requisitos que se exijan para tal fin.

Parágrafo 1º. El Sena priorizará a los dignatarios comunales a su familia, hasta el cuarto grado de consanguinidad, en todos los programas y proyectos que realiza, de acuerdo con los requisitos exigidos por la entidad.

Artículo 27. *Seguro de desempleo comunal.* El Ministerio de la Protección Social otorgará el subsidio de desempleo a los dignatarios comunales que lo soliciten y llenen las condiciones exigidas de acuerdo con lo establecido en el artículo 11 de la Ley 789 de 2002 y los Decretos que la Reglamentan, bajo las mismas condiciones de los desempleados sin vinculación anterior a las Cajas de Compensación Familiar.

Parágrafo. Los dignatarios de los organismos de acción comunal de primer grado que sean beneficiarios de los estímulos comunales, se entenderá que tienen la misma prioridad que los artistas, deportistas y escritores, de que habla el artículo 11 de la Ley 789 de 2002, al igual que sus familias, hasta cuarto grado de consanguinidad.

Artículo 28. *Subsidio de vivienda comunal.* El Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en su proceso ordinario de otorgamiento de subsidios para compra de vivienda de interés social nueva o usada, o para el mejoramiento de la vivienda propia, dará prioridad a aquellos que sean solicitados por los beneficiarios de los estímulos comunales, sus hijos y su cónyuge o compañero (a) permanente, siempre y cuando se cumplan por los solicitantes el lleno de los requisitos exigidos por la entidad que cumpla con estas funciones.

Artículo 29. *Acceso a programas de recreación familiar comunal.* De acuerdo con el artículo 19 de la Ley 789 de 2002 y con las condiciones especiales que se señalan para estos casos, los organismos de acción comunal de primer grado, podrán afiliar colectivamente a sistemas de recreación familiar a todos sus asociados, para lo cual se entenderá que esta es una de las funciones que hacen parte de su objeto.

Parágrafo. El ministerio de Cultura y Coldeportes tendrá prioridad en todos sus programas y eventos, a los dignatarios de Acción Comunal y a su familia hasta cuarto grado de consanguinidad.

Para los descuentos que existen como los de niños, estudiantes, discapacitados y tercera edad.

Artículo 30. *Seguro funerario comunal.* De acuerdo con las políticas que en materia solidaria desarrolle el Gobierno Nacional y las condiciones que establezca para ello, los organismos de acción comunal de primer grado, podrán afiliar colectivamente a sistemas de seguros funerarios con tarifas preferenciales a todos sus asociados, para lo cual se entenderá que esta es una de las funciones que hacen parte de su objeto.

Artículo 31. *Beneficios sobre la prestación del servicio militar obligatorio*. A los dignatarios de los organismos de acción comunal de primer grado que se hayan hecho merecedores de los estímulos comunales, o a sus hijos, se les hará una rebaja de un (1) mes sobre el total del tiempo correspondiente al reclutamiento para prestar el servicio militar obligatorio, cuando se trate de soldados bachilleres o auxiliares de policía bachiller, y de dos (2) meses, cuando se trate de soldados campesinos o soldados regulares.

T I T U L O VI

EDUCACION COMUNAL

Artículo 32. *Cátedra escolar de convivencia y acción comunal.* El Ministerio de Educación Nacional implementará dentro de los programas académicos de los estudios de enseñanza primaria y media la cátedra escolar de convivencia y Acción Comunal, orientada a que los niños y jóvenes se apropien de los espacios barriales y comunales, y logren mayor identificación y niveles de convivencia con sus vecinos y conciudadanos, lo mismo que para que construya una conciencia cívica mucho más desarrollada y lograr perfiles de liderazgos comunitarios y sociales.

Para efectos de lo anterior, se le otorga al Ministerio de Educación el término de un año para que implemente la cátedra a partir de la vigencia de la presente ley.

T I T U L O VII

DISPOSICIONES VARIAS

Artículo 33. *Estatutos*. Los organismos comunales deberán adecuar sus estatutos a lo dispuesto en esta ley en un período no mayor a (6) seis meses a partir de su vigencia.

Artículo 34. *Vigencia*. La presente ley entra a regir a partir de la fecha de su promulgación.

Representante a la Cámara por Bogotá, Bancada Polo Democrático Alternativo,

Venus Albeiro Silva Gómez.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. **Objeto del proyecto**

El presente proyecto de ley, tiene por objeto establecer algunas normas de regulación interna de la Organización Comunal en Colombia, como también consagrar los Estímulos Comunales a favor de los líderes comunales que han venido ejerciendo tan loable labor social y comunitaria en favor de sus comunidades y de la sociedad Colombiana.

2. **Estructura y contenido del proyecto**

El proyecto presentado contiene treinta y cuatro (34) artículos distribuidos en siete (7) títulos, en los cuales se complementa lo establecido en la Ley 743 y su decreto reglamentario, y se amplía sobre todo en lo que tiene que ver con la creación de los estímulos comunales, puesto que estos responden a las necesidades actuales de la organización interna de la organización comunal.

3. **Bondades del proyecto**

El proyecto trae significativos aportes efectuados en foros, seminarios y congresos nacionales comunales.

Es un proyecto de ley que les da mayor claridad a las Juntas de Acción Comunal, Asociaciones, Federaciones, y a la Confederación Nacional Comunal

en lo que tiene que ver con su funcionamiento, especialmente merece destacar los siguientes aspectos:

• Democracia Participativa.

• Autonomía de la organización Comunal.

• Organización y capacitación de la organización Comunal.

• Proyectos para el desarrollo comunitario.

• Incentivos Comunales.

a) **Democracia Participativa**

El proyecto de ley busca insertar la organización Comunal hacia una verdadera democracia participativa al ampliar la elección de los dignatarios de los distintos organismos comunales en su dirección.

Un segundo aspecto a tener en cuenta en el fortalecimiento de la democracia participativa es el que tiene que ver con las decisiones a tomar por los organismos de Acción Comunal; ya no basta con tomar decisiones con el 20% de afiliados actual en caso de fracasar las asambleas en la primera citación, pues con la nueva ley el quórum mínimo se establece en un 40% de sus afiliados. Es decir, se busca mayor legitimidad en las decisiones.

En materia de impugnaciones y sanciones hay mayor claridad en sus procedimientos, mayor precisión en las sanciones, y mayor capacidad para que los conflictos internos sean debatidos y resueltos entre los propios comunales.

b) **Autonomía de la organización comunal**

Con este proyecto la autonomía comunal cobra su total realidad. Cabe decir que con muchas de las disposiciones jurídicas anteriores la autonomía Comunal se empañaba. Pero, definitivamente el proceso de autonomía no sería posible sin instrumentos adecuados para su ejercicio e independencia y, precisamente, el proyecto consagra mecanismos para esos propósitos.

c) **Organización y Participación de la organización Comunal**

Este anhelo de la organización Comunal se hace evidente en el proyecto, pues se precisa de mejor manera la estructura organizacional de la organización Comunal al clarificar los órganos de dirección y administración de los organismos Comunales con los de control y fiscalización. Dentro de los primeros se establecen los siguientes, la asamblea general, junta directiva y las secretarías ejecutivas y dentro de los segundos están la Fiscalía y la Comisión de Convivencia y Conciliación.

Esta claridad se hacía necesaria, por cuanto en las disposiciones legales anteriores se prestaba a una confusión entre las mismas y en el proyecto se siguieron experiencias de otros sectores sociales.

La capacitación cobra importancia en este proyecto y por ello se considera que se debe implementar la educación comunal a través de la cátedra escolar de convivencia y acción comunal en los establecimientos educativos del Estado.

Creemos que ante el acelerado proceso de violencia que vive el país no podemos ser ajenos en la necesidad de implementar una herramienta tan importante como es la educación sobre convivencia ante el deterioro permanente que sufre nuestra patria en materia de Derechos Humanos y la cátedra sobre convivencia nos parece fundamental.

d) **Proyectos para el Desarrollo Comunal y Comunitario**

Este proyecto de ley contiene instrumentos y mecanismos necesarios para el desarrollo Comunal y Comunitario, dando un vuelco trascendental en el régimen económico de los organismos de Acción Comunal que nunca antes, disposición legal había consagrado. Se trata nada menos que de dotar a la Organización Comunal de medios para desarrollar proyectos sociales en beneficio de las comunidades que representa el organismo comunal en su territorio.

e) **Estímulos Comunales**

Este es quizás el mayor aporte que le puede brindar el Congreso Nacional a la Organización Comunal, de ser aprobado como ley el proyecto del cual rindo ponencia. Creo que la Nación toda y en especial la organización Comunal se sentirían históricamente reconocida de ser aprobado el proyecto. El mismo recoge un sueño de muchos años de trabajo social y comunitario; la organización comunal existe gracias a ese trabajo silencioso que realizaran los líderes comunales en sus comunidades y sin que el Estado les reconozca este esfuerzo que le ha llevado desarrollo a la ciudad, a la vereda, al barrio, etc.

Es un dicho ya reiterado que la organización comunal ha construido casi el 70% de la infraestructura del país, que es un trabajo no remunerado y que en muchas ocasiones de no ser por los recursos que aporta el líder comunal hoy muchas comunidades no tendrían servicios públicos, salud, vivienda y educación.

Es difícil entender hoy que muchos lideres comunales tengan que hacer recolectas comunitarias para enterrar a sus compañeros después de dedicarle al trabajo comunitario 20 y 30 años; es difícil que no tengan el apoyo para que el líder pueda acceder a un centro educativo; que no pueda acceder a una vivienda digna, por no lograr un subsidio para vivienda; que no pueda tener la posibilidad de una recreación con su familia o un seguro social.

Los incentivos o estímulos comunales serían el gran premio o reconocimiento a tan noble labor que realizan los comunales en el país.

Estos estímulos recogen un ideal de la organización comunal formulado en distintos Congresos Nacionales.

4º. **Conclusiones**

Teniendo en cuenta que el proyecto de ley que presentamos se ajusta a las disposiciones Constitucionales y legales, que se trata de una iniciativa legislativa que beneficia a cerca de 7 millones de Colombianos repartidos por toda la geografía Nacional, consideramos que es una buena oportunidad para que el Congreso Nacional dote a la Organización Comunal Colombiana, por fin de herramientas y estímulos a su denodado trabajo muchas veces olvidado o demeritado, con lo cual coadyuvamos a construir un país más equitativo y un Estado Social de Derecho más efectivo con respecto a sus compromisos con las comunidades.

Representante a la Cámara por Bogotá, Bancada Polo Democrático Alternativo,

Venus Albeiro Silva Gómez.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 23 de julio del año 2007 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 033 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Venus Albeiro Silva Gómez*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

CONTENIDO

Gaceta número 340 -martes 24 de julio de 2007

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Pag

Proyecto de Acto Legislativo número 26 de 2007 Cámara por el cual se modifica el artículo 46 de la Constitución Política de Colombia, para favorecer los derechos de las personas de la tercera edad 1

Proyecto de Acto Legislativo número 027 de 2007 Cámara por el cual se establece la elección popular de Alcaldes Locales en el Distrito Capital..... 7

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 024 de 2007 Cámara por la cual se expiden normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial..... 8

Proyecto de ley número 25 de 2007 Cámara por la cual se establece el etiquetado o rotulado obligatorio de alimentos que contengan Organismos Genéticamente Modificados, OGM, destinados al consumo humano o animal y se dictan otras disposiciones 22

Proyecto de ley número 28 de 2007Cámara por la cual se modifica la Ley 29 de 1990 y se establece el marco jurídico para el desarrollo de la Sociedad del Conocimiento en Colombia; se incluyen como temas fundamentales para el desarrollo del país, la Ciencia, la Tecnología, y la Innovación, CTI, en las discusiones del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes; se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación; se crea el Fondo Nacional de Financiamiento a la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, FONACyTI, y se establecen sus fuentes y manejos; se faculta al Gobierno para reestructurar el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y para crear el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, se regulan sus relaciones con los otros sistemas nacionales e internacionales, y se dictan otras disposiciones para el desarrollo científico, tecnológico y la innovación en el país 27

Proyecto de ley número 029 de 2007 Cámara por la cual se establece la prestación del servicio de auxiliar jurídico ad honórem en los consulados, Agencias Diplomáticas de Colombia en el Exterior y Comisarías de Familia, para el desempeño de la judicatura voluntaria para los egresados de derecho y se dictan otras disposiciones 34

Proyecto de ley número 030 de 2007 Cámara por la cual se amplía la vigencia de la Ley Quimbaya (Ley 608 de 2000)..... 35

Proyecto de ley numero 031 de 2007 Cámara por medio de la cual se fijan criterios para lograr transparencia en el instrumento de focalización para la aplicación del gasto social que determine el Conpes..... 37

Proyecto de ley número 032 de 2007 Cámara por la cual se desarrollan medidas en materia de etiquetado para alimentos, y se dictan otras disposiciones..... 38

Proyecto de ley número 033 de 2007 Cámara por medio de la cual se establecen normas relativas al Régimen de Acción Comunal en Colombia y se Consagran los Estímulos Comunales..... 39

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2007