



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 914

Bogotá, D. C., lunes, 24 de octubre de 2016

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 11 DE 2016 SENADO

*por medio del cual se deroga el Acto Legislativo
01 de 2016.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Deróguese el Acto Legislativo 01 de 2016.

Artículo 2º. Este acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Senadores,

De los honorables senadores,

Alfredo Rangel Suárez
Senador de la República

Paola Nojima
Secretaria General del Senado

Francisco Moreno
Secretario General de la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El pasado 2 de octubre, 6.431.376¹ ciudadanos expresaron mayoritariamente su decisión de no apoyar los acuerdos de paz firmados entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las Farc. A pesar de las constantes modificaciones de las reglas del juego para someter a referendación popular los acuerdos, y de la desbordada y engañosa campaña que el Gobierno impulsó, los colombianos expresaron su mandato para que estos sean renegociados de manera profunda, propendiendo

por un gran pacto nacional. Este pacto requiere abrir de manera real y verdadera las negociaciones de paz a todos los sectores de la sociedad, en particular a todos aquellos que por una u otra razón consideraron no apoyar el Acuerdo Final.

Una de estas razones fue el Acto Legislativo 1 de 2016. Esta reforma constitucional, recientemente aprobada por las mayorías gubernamentales en este Congreso, y a la que nos opusimos, representó un verdadero Golpe de Estado a nuestra democracia. En ella se establecieron una serie de procedimientos nuevos y paralelos para reformar la Constitución y para la creación de las leyes, los cuales son una violación flagrante a lo establecido en nuestra Carta Política. Asimismo, se estableció –a última hora– que el Acuerdo Final suscrito por el Gobierno y las Farc tendría el carácter de Acuerdo Especial Humanitario, conforme al artículo 3º común de los Convenios de Ginebra, contrariando toda la legislación y doctrina internacional del Derecho Internacional Humanitario. Por último, y no siendo todo lo anterior suficiente, se dispuso que el Acuerdo Final entrara de manera inmediata al bloque de constitucionalidad, convirtiendo a las Farc en constituyentes.

Frente a tal abuso de la facultad constituyente del Congreso, sabiamente los ciudadanos decidieron con su voto no permitir que entraran a regir estas absurdas disposiciones, toda vez que el artículo 5º de este acto legislativo las supeditó a la referendación popular del Acuerdo. Ante esto, y con el mandato del pueblo de renegociación de los Acuerdos de La Habana, los sectores representantes del No han presentado ante el país sus inconformidades frente a lo acordado en Cuba, y todos ellos han coincidido en el imperativo de que la implementación de los nuevos acuerdos a los que se llegue con las Farc debe hacerse por medio de los mecanismos constitucionales existentes, respetando la separación de poderes y los procedimientos y reglas establecidas legítimamente en la Constitución.

En efecto, dentro de las diferentes propuestas de renegociación que se han presentado desde distintos sec-

¹ Resultados provisionales del Preconteo. Los resultados oficiales del escrutinio no habían sido publicados a la fecha de presentación de este proyecto.

tores políticos, este ha sido uno de los puntos en común. Desde el Centro Democrático, por ejemplo, hemos enfatizado que “[l]a implementación de los Acuerdos no debe basarse en un proceso de aprobación legislativa que sustituye el contemplado en la Constitución y la ley”² (pág. 24).

Asimismo, la ex candidata presidencial Marta Lucía Ramírez, como vocera de otros sectores que respaldaron el No en el Plebiscito, ha planteado dentro de sus propuestas que:

*Las reformas constitucionales y legales a efecto de implementar el acuerdo renegociado, se tramitarán a través de las normas vigentes y procedimientos previstos en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, en ejercicio de las facultades ordinarias del Presidente de la República en la materia; en pleno respeto de las facultades del Congreso de la República; y con el respeto de las competencias de la Corte Constitucional para el control jurisdiccional que le corresponde. (...) Ni la refrendación del acuerdo renegociado, ni su implementación, implicarán su incorporación integral al texto de la Constitución Política ni al bloque de constitucionalidad, en sentido estricto ni en sentido lato*³.

De manera similar, dentro de sus propuestas de renegociación, el expresidente Andrés Pastrana sugirió:

El Acto Legislativo 01 de 2016 falleció y jamás debe revivir. Este ha sido uno de los elementos más polémicos del actual proceso. Contenía la innecesaria e inaceptable incorporación de los documentos de la Habana al bloque de Constitucionalidad, con lo que sin duda alguna se creaba una reforma constitucional en la que 5,700 guerrilleros modifican la Constitución a 50 millones de colombianos. Esta es una línea roja y contundentes argumentos tanto del derecho internacional como del derecho constitucional se oponen a tal integración.

*(...) Una reforma a la Constitución tendrá que hacerse a través de los mecanismos contemplados en el artículo 379 de la misma, en la medida en que fue esa la decisión soberana del pueblo al darse a sí mismo, como norma fundamental, el texto de 1991. En consecuencia, una referencia general al texto negociado por un grupo minoritario y algunos representantes del Gobierno nacional, fuera de los canales legislativos que contempla el Título XIII de la Constitución, no puede producir efectos materiales iguales a los que produce la Carta Política, desconociendo el principio de soberanía popular*⁴ (pág. 6).

Por su parte, Jaime Castro, vocero de uno de los diferentes comités promotores de la opción del No en el plebiscito, sostuvo:

[...] El pueblo, en ejercicio de su soberanía, no partió esa ratificación democrática [al Acuerdo Final]

*que, también esperaban, produciría importante efecto jurídico: legalizaría su audaz creación. La ciudadanía en efecto, no refrendó, ni aprobó, ni apoyó el texto sometido a su consideración. Tampoco ordenó que rigiese el Acto Legislativo 1 de 2016*⁵.

De esta manera, todos los sectores que han propuesto la renegociación de los acuerdos concuerdan en que la implementación normativa de los nuevos acuerdos de paz debe hacerse conforme a las reglas que la Constitución del 91 nos impone, lo cual, en todo caso, requiere la derogación de los procedimientos especiales creados, en mala hora, por medio del Acto Legislativo 1 de 2016.

Ahora bien, de lo anterior surge el interrogante de si es jurídicamente posible derogar las disposiciones contenidas en este acto legislativo, en cuanto este no entró en vigencia, según lo establecido en su artículo 5°. La respuesta a este interrogante es afirmativa, toda vez que de la vigencia de una norma se desprende su eficacia mas no su existencia ni validez. El Acto Legislativo 1 de 2016, al haber sido aprobado conforme al procedimiento establecido por la Constitución Política y al estar amparado bajo el principio de legalidad, se reputa existente y válido, por lo cual sería procedente su derogación, esto es, su expulsión del ordenamiento jurídico, pese a que este no produce actualmente ningún efecto jurídico.

El Acto Legislativo 1 de 2016, al no entrar a regir, no ha producido efectos jurídicos, ni los producirá, a causa del resultado del plebiscito por medio del cual el pueblo colombiano decidió no refrendar el Acuerdo Final. Es decir, dicha norma jurídica no es eficaz. No obstante, esto no es óbice para argumentar que ella no existe ni que es inválida, pues una norma existe cuando es introducida al ordenamiento jurídico conforme a los canales previamente establecidos en la Ley. En este caso, este Acto Legislativo existe al interior de nuestro ordenamiento jurídico en cuanto fue aprobado conforme al procedimiento establecido en la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992, además de ser publicado.

Pero más aún, en el último informe de conciliación del proyecto de Acto Legislativo del que surgió esta norma, se aclaró textualmente que el condicionamiento establecido en su vigencia no supeditaba su existencia:

*El artículo 5° de vigencia se ajusta en el texto de la Cámara de Representantes para que la entrada en vigencia de los instrumentos contenidos en el acto legislativo se condicione a la refrendación popular del Acuerdo Final, es prudente aclarar que la existencia del acto legislativo y su integración al texto constitucional se da con la aprobación y promulgación del mismo y lo que queda diferido en el tiempo son sus efectos, los cuales no podrán cobrar efectividad hasta tanto se cumpla la condición prevista*⁶ (Negrilla fuera de texto).

De esta manera, jurídicamente es posible derogar este Acto Legislativo, ya que este existe al interior de nuestro ordenamiento jurídico y es válido, a pesar de que no surtirá ningún efecto jurídico fruto de la decisión de las urnas.

5 ¿Blindamos el acuerdo o blindamos la Constitución? Párrafo

4. Disponible en:

<http://www.lafm.com.co/pol%C3%ADtica/noticias/jaime-castro-%C2%BFblindamos-el-acu-216746>

6 *Gaceta del Congreso* número 364 de 2016.

2 Bases de un Acuerdo Nacional de Paz. Disponible en: <http://www.centrodemocratico.com/?q=articulo/documento-bases-de-un-acuerdo-nacional-de-paz>

3 Propuestas para la re-negociación del “Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. Punto 6. Implementación. Disponible en: <http://martaluciaramirez.com/noticias/#propuestas-para-la-renegociacion-del-acuerdo-para-la-terminacion-del-conflicto-y-la-construccion-de-una-paz-estable-y-duradera>

4 Propuestas Iniciales para el Nuevo Acuerdo con las Farc. Memorando de trabajo #1. Disponible en: http://www.elespectador.com/files/pdf_files/d1a056bb3cd696c947b64e1a945db293.pdf

Por lo anterior, el Congreso de la República, atendiendo el pronunciamiento popular de no apoyar el Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno y la guerrilla de las Farc y, además, de no permitir que entraran a regir las disposiciones contenidas en el Acto Legislativo 01 de 2016, debe proceder a derogar este acto legislativo, el cual nunca debió crearse.



SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 20 del mes de octubre del año 2016 se radicó en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2016 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores *Alfredo Rangel, Nhora Tovar, Susana Correa, Éverth Bustamante, Thania Vega, Paola Holguín, María Rosario Guerra, Ernesto Macías, Orlando Castañeda*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de octubre de 2016

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2016 Senado**, por medio del cual se deroga el Acto Legislativo 01 de 2016, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por los honorables Senadores *Alfredo Rangel Suárez, Paola Holguín, María del Rosario Guerra, Ernesto Macías, Jaime Amín, Nhora Tovar Rey, Susana Correa, Thania Vega de Plazas, Alfredo Ramos Maya, León Rigoberto Barón Neira, Éverth Bustamante, Orlando Castañeda*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de octubre de 2016

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

Cúmplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

Mauricio Lizcano Arango.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 161 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se declara al municipio de Soledad Distrito Especial Cultural de Convivencia Social de Paz.

EL Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Otorgar a la ciudad de Soledad la categoría de Distrito Especial Cultural de Convivencia Social de Paz de Colombia y dotarla de facultades e instrumentos legales, que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Artículo 2°. Declárese al municipio de Soledad, Distrito Especial Cultural de Convivencia Social de Paz, en atención a que cumple con los requisitos establecidos en la ley.

Artículo 3°. *Régimen aplicable.* A partir de la presente ley el municipio de Soledad se regirá y adminis-

trara conforme a lo dispuesto en la Ley 1617 de 2013 en lo de su pertenencia erigiéndose en Distrito Especial Cultural de Convivencia Social de Paz.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente,


H.S. ALVARO ANTONIO ASHTON GIRALDO.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A continuación se exponen las razones por las cuales, a juicio del autor, es importante otorgar a la ciudad de Soledad la categoría de Distrito Especial Cultural de Convivencia Social de Paz y dotarla de facultades e instrumentos legales, que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

1. MARCO JURÍDICO

1.1. Constitución Política de Colombia

Uno de los pilares de la Constitución de 1991 fue el replanteamiento del excesivo centralismo que tenía el país bajo la constitución de 1886, este nuevo esquema consistía en un Estado unitario pero con autonomía política, administrativa y financiera para sus entes territoriales.

Es en este sentido que los Distritos son concebidos como entidades territoriales diferentes de los municipios, con el objeto de sustraerlos del régimen municipal ordinario y dotarlos de un régimen legal especial, traducido en un régimen político fiscal y administrativo independiente que reconozca su importancia política, comercial, histórica, turística, cultural, industrial, ambiental, portuaria, universitaria o fronteriza, etc. Es así como en el artículo 1° de la Carta Política se consagra como principio fundamental la descentralización y autonomía de las entidades territoriales del país, a saber:

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

Por otro lado, del artículo 322¹ de la Constitución Política de Colombia se desprende la existencia de los distritos como entidades territoriales con características especiales, entre las cuales se destacan:

- Sometidos a régimen político, fiscal y administrativo especial de orden constitucional y legal.
- Tienen simultáneamente las competencias asignadas por la ley a los departamentos y municipios.
- Les son asignados recursos del sistema general de participaciones.
- Sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país.

1.2. Ley 768 de 2002

En atención al lineamiento fijado por la Constitución de 1991, se expidió la Ley 768 de 2002, la cual consagra normas que integran el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Especiales de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta; con el objeto de dotar a estas entidades territoriales de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo.

¹ **Artículo 322 CP.** Bogotá, Capital de la República y el Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios. Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas. A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio.

No obstante, los preceptos contenidos en dicho cuerpo normativo, por ser limitados a los Distritos Especiales referidos en líneas anteriores, resultaron insuficientes frente a la realidad de la entidad territorial distrital, ya que no desarrollan temas relevantes como por ejemplo requisitos para la creación de distritos, solución de diferendos limítrofes, entre otros.

1.3. Ley 1454 de 2011 (Orgánica de Ordenamiento Territorial)

Este cuerpo normativo tiene como objeto dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio nacional, enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial².

Así mismo consagra en su artículo 3 los principios rectores que rigen la creación de los Distritos Especiales, destacando para el caso que nos ocupa los siguientes:

- **Autonomía.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.
- **Descentralización.** La distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento.
- **Sostenibilidad.** El ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población.
- **Participación.** La política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial.

• **Solidaridad y equidad territorial.** Con el fin de contribuir al desarrollo armónico del territorio colombiano, la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial de mayor capacidad política, 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.

• **Gradualidad y flexibilidad.** El ordenamiento territorial reconoce la diversidad de las comunidades y de las áreas geográficas que componen el país, por tanto, ajustará las diferentes formas de división territorial. Las entidades e instancias de integración territorial se adaptarán progresivamente, para lo cual podrán asignarse las competencias y recursos que les permitan

² Artículo 1° Ley 1454 de 2011.

aumentar su capacidad planificadora, administrativa y de gestión. En el caso de las instancias de integración, las competencias y recursos serán asignados por las respectivas entidades territoriales que las componen.

• **Paz y convivencia.** El ordenamiento territorial promoverá y reconocerá los esfuerzos de convivencia pacífica en el territorio e impulsará políticas y programas de desarrollo para la construcción de la paz, el fortalecimiento del tejido social y la legitimidad del Estado.

• **Equidad social y equilibrio territorial.** La ley de ordenamiento territorial reconoce los desequilibrios en el desarrollo económico, social y ambiental que existen entre diferentes regiones geográficas de nuestro país y buscará crear instrumentos para superar dichos desequilibrios. Por ello la Nación y las entidades territoriales propiciarán el acceso equitativo de todos los habitantes del territorio colombiano a las oportunidades y beneficios del desarrollo, buscando reducir los desequilibrios enunciados. Así mismo, los procesos de ordenamiento procurarán el desarrollo equilibrado de las diferentes formas de división territorial.

El artículo 29 establece la distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio entre la nación y las entidades territoriales, especificando en su numeral 3 lo relacionado con los Distritos Especiales, a saber:

“(…) 3. De los Distritos Especiales

a) Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas.

b) Organizarse como áreas metropolitanas, siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano.

c) Dirigir las actividades que por su denominación y su carácter les corresponda. (...)”.

1.4. Ley 1617 de 2013 (Régimen Jurídico de los Distritos Especiales)

Los Distritos Especiales se encuentran sometidos a un régimen especial consagrado en la Ley 1617 de 2013, esta norma contiene las disposiciones que conforman el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los distritos. Su objeto principal es, en términos de su artículo 1° es, “(...) dotar a los distritos de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que estos presentan. (...)”.

Adicionalmente contiene taxativamente los requisitos que necesita una entidad territorial para convertirse en Distrito Especial, a saber:

“(…) **Artículo 8°. Requisitos para la creación de distritos.** La ley podrá decretar la formación de nuevos

distritos, siempre que se llenen las siguientes condiciones:

1. Que cuente por lo menos con seiscientos mil (600.000) habitantes, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) o que se encuentren ubicados en zonas costeras, tengan potencial para el desarrollo de puertos o para el turismo y la cultura, sea municipio capital de departamento o fronterizo.

2. Concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, presentado conjuntamente entre las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, concepto que será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente.

3. Concepto previo y favorable de los Concejos Municipales.

Parágrafo 1°. Se exceptúan del cumplimiento de estos requisitos a aquellos distritos que hayan sido reconocidos como tales por la Constitución y la ley o los municipios que hayan sido declarados Patrimonio Histórico de la Humanidad por la Unesco.”.

2. SOLEDAD DISTRITO ESPECIAL CULTURAL

2.1. Aspectos generales

La importancia de Soledad como centro cultural puede verse en las siguientes cifras: más 120 organizaciones gestores de cultura, arte, teatro, música, danza, el ente territorial tiene grandes exponentes de la historia musical de Colombia, la Ley Francisco Pacho Galán (Ley 1300 del 15 de mayo de 2009) reconoció el merecumbé como el gran legado musical de Soledad para Colombia y el mundo, además de rendirle tributo de admiración y exalta la memoria del ilustre músico y compositor Soledense Francisco “Pacho” Galán, al cumplirse el primer centenario de su nacimiento, ocurrido el 3 de octubre de 1906, se destaca su legado musical como ejemplo para las generaciones presentes. Gabriel Escorcía Gravini el poeta de la miseria humana, Orquestas; Orquesta de Pacho Galán - Armando Galán, Orquesta Sol Mayor - Melbin Roncallo, Vallenatos los 440, Pregobanda - Javier Jiménez, Eskala Caribe - Ángel Barrios, Orquesta la Calle, Orquesta Sinaí - Yair Rodríguez, Orquesta Dolores María Ucrós, Orquesta Checo Acosta - Alcibiades Acosta, La Renovación de Colombia - Eduardo Jinete, Bananas - Javier Echeverría, Pregoneros de Soledad, Soneros de Soledad, Dimensión Latina, Grupos Folclóricos Musicales; Tambores del Caribe - Robison Baldovino, Son Soledense - Gastón Peña, Combinación Real - Deibin Peña, Aires de mi Tierra - Alejandro Garizabalo, Dinastía Pregonera - Diofantes Jiménez, Gery Son - Luis Garizabalo, Folklore caribe - Jesús Urrego, Unión Soledense - Sergio Freile, Cumbia Siglo XXI - Brayan Vargas, Sabor Soledense - Elkin Pacheco, Los Sonero de Soledad - Fernando de la Hoz, La Cumbia Grande - Andrés Jiménez, Cumbia Soledense - Efraín Mejía, Son Tremendo - Orlando Apresa Cumbia Soledense, Decimeros; Alfonso Freyle, Javier Segura, Jorge Garizabalo, Cantantes; Javier Echeverría, Pedro Echeverría, Robinson Cervantes, Arnulfo Figueroa, Milo

Cervantes, Mirian de Alba, Dany Cera, María Orozco, Javier Jiménez, Melvin Rocaño, Ángel Barrios, Albia-des Acosta, Fernando Rosales, Rafael campo Miranda, Músicos; Efraín Mejía, Ómar Pacheco, Alcy Acosta, Juan Herrera, Javier Eguita, ARTISTAS; Alejandro Domínguez - Artes Plásticas, Fernando Castañeda - Licenciado de Bellas Artes, Raúl de la Rosa - Artes Plásticas, Wilmer Gastelbondo - Artes Plásticas Fernando Isaza - Rey del Piropo, Saúl Dávila - Artes Plásticas, Wilson Pérez - Artes Plásticas, Nelson Pacheco Gutiérrez - Escritor Comunicador Social, Fausto Villareal - Escritor, Jorge Padilla - Artes Plásticas Historiadores; Fernando Ferrer, Rafael Lafaurie (q.e.p.d.), Odonais Moreno, Geovany Montero, Nuris Zolano, Gloria González, Genaro Jinete, Grupos de Teatro; Compañía Musical, de Soledad, Ecus, Génesis, Kamama, GRUPO folclóricos; La Caprichosa - Alexander de la Rosa, Ritmo Soledaño - Alfredo Álvarez, Cumbiamberitos de Soledad - Carlos Bueres, Cumbiamberitos de Don Bosco - Fany castro, La Perrencia - Fernando Ferrer, Raíces del Caribe - Heriberto Rojas, Cumbiamberitos de la 25 - Divina Fioro, Cumbiamberitos de las Margaritas - Julio Alonso, Palmitas de Soledad - Mildred Pacheco, Cumbiamberitos de la 11 - Pedro Ayala, Cumbiamberitos del Milenio - Rita Montero, Renacer - Nimia Martínez, La Caprichosa - Alexander de la Rosa, Ritmo Soledaño - Alfredo Álvarez, La Currambra - Amalia Albadan, La bolivariana - Eveth Pacheco, Raíces del Caribe - Heriberto Rojas, Renacer - Nimia Martínez, Fantasía Soledaño - Ricardo Duran, Coje Coje - Víctor Rojas, Ilusión Soledaño - Lidia Ríos, Negritos Soledaños - Luz Gladys Aldana, Son Mestizo - Olga Llanos, Sones de mi Tierra - Randy Severiche, Son Verraqueritos - Rosa Rolong, Al Ritmo del Mapale - Yasmín Bermúdez, Mapale Soledaño - Olga Caballero, Son y Tambo - Omaira Niebles, Los Curramberitos - Félix Albadan, Príncipe del Folclor - Ángel Alvarino, Paloteo Mixto - Ángela Pedraza, Son la Verraquera - Camilo Barceló, Ritmo Tropicales del Caribe - Carmen Llerena, Corporación tambores de Soledad - German Lugo, Ritmo de mi Tierra - Gigliola Vásquez, Estampas Colombianas - Jorge Garizabalo, Festín del Gallinazo - Jovito Miranda, Perlas del Caribe - Lucy Vengoechea, Reminiscencia - Melba Mejía, Son y Tambo - Omaira Niebles, Estrellas del Siglo XXI - Dora Zarache, Soledad Caribe I - Genaro Jinete, Soledad Caribe II - Blanda Hoyos, Rumberitos del Hipódromo - Doris Rodríguez, Los Reyes del Merecumbé - Diana Rolando, Cosita Linda - José Villareal, Carnaval Carnaval - Mónica del Toro, Al Son que me Toque Bailo - Ubaldo Pérez, Va Pa Esa Jr - Cristian Orozco, Titanic - Dany de León, Rumberos del Hipódromo - Doris Rodríguez, Sabor Latino - Kelvin Cantillo, Reino bestial - Mónica del Toro, Pasión Rumbera - Yovanis Jiménez, Reinas y Reinitas - Lilibeth Osorio, Orgullo de mi Tierra - Noemid Triillos, Banda Musical Municipal de S/d - Javier Urina, Banda de Paz Colegio Santander, Banda de Paz la Misericordia, Banda de Paz Intemisol, banda de Paz Sagrado Corazón, banda de Paz San Rafael, banda de Paz colegio Politécnico, Academia Zumba - Carlos Zimmermen, Artesanos; Juan Rivera, Amalfi Rambaó, Luis Garizabalo, Enrique Vengoechea, lo que permitiría convertirse en la **Capital Cultural de la Costa Caribe Colombiana**, tiene una gran oportunidad de captar una participación mayor de este creciente influjo. Soledad tiene, alrededor del merecumbé, la cumbia, el carnaval, un clúster cultural emergente único con todo el potencial de convertirse en un atractivo de talla

mundial. El merecumbé está al nivel de ritmos como el cha - cha, el tango, orquestas como la Billos Caracas Boy, reconocieron la importancia de este ritmo musical siendo uno de sus grandes exponentes, como su autor con la orquesta de Pacho Galán. La familia cervantes produce el mejor bongo y congas de Colombia, siendo grandes exportadores de estos instrumentos musicales, Gastronomía; La butifarra (Embutido de carne y cerdo) es por excelencia nuestro producto gastronómico de exportación.

3. SOLEDAD DISTRITO ESPECIAL DE CONVIVENCIA SOCIAL DE PAZ

3.1. Aspectos generales

El municipio de Soledad tiene una extensión de 67 kilómetros cuadrados y una población proyectada por el DANE para el 2016 de 632.183 habitantes. Soledad es el municipio más poblado del departamento del Atlántico, y es la tercera de la Costa Caribe Colombiana, ubicada en el área Metropolitana de Barranquilla, (convirtiéndose en un modelo de entidad administrativa que estaría conformada por dos (2) distritos especiales, consolidando una estructura sólida que se verá reflejada en el desarrollo del área y del departamento del Atlántico), continua al Distrito capital, su posición geográfica, y la cercanía con la urbe creó las condiciones adecuadas para que miles de Colombianos provenientes de todas las regiones de la costa caribe y de Colombia, víctimas del conflicto armado vieran esta entidad territorial un lugar para llegar con sus familias, convirtiéndose en uno de los municipios receptores más impactados por desplazamiento interno como consecuencia del conflicto armado en Colombia.

Es importante mencionar, que la población de Soledad y Barranquilla, están diariamente movilizándose entre ellas por cuestiones laborales, de estudio y comercio, generándose igualmente, no solo el deambular diario de población, sino un desplazamiento de familias víctimas que llegaron y siguen llegando a Barranquilla, declarando su condición de desplazados ante la personería del Distrito Capital, pero que tienen su domicilio en Soledad.

La situación mencionada anteriormente, frente a la discrepancia de cifras entre varias entidades, en relación al total de la población desplazada se repite para el caso de la población que ha llegado a Soledad y a otros municipios receptores del país.

La falta de una caracterización socioeconómica de población víctima en condición de desplazamiento, nos lleva a imprecisiones aritméticas de la cifra total de población víctima que hoy reside en el municipio.

El doble desplazamiento que se registra, (Soledaños expulsados de la entidad territorial) el consecuente crecimiento poblacional, víctimas que no declaran su condición por temor, y de la falta de una verdadera política pública local que permita desarrollar la entidad territorial acorde a las exigencias de la explosión demográfica que hoy tiene Soledad, generan inequidad social, falta de oportunidades laborales, crecimiento descontrolado de actividades informales, inseguridad.

Soledad se reconoce por ser un municipio receptor de víctimas, consecuencia del conflicto armado interno de los últimos 50 años en Colombia, hoy son más de 140 mil víctimas del conflicto armado que viven en Soledad, siendo este un gran potencial para nuestro ente territorial, teniendo en cuenta que Soledad demostró

a la sociedad Colombiana su grandeza, su nobleza y solidaridad, albergando y cobijando a miles de colombianos, esta calidad humana del Soledense es el fundamento para que el Estado colombiano reconozca la importancia de Soledad en el conflicto armado, y poder reconocer que con la categorización de **Distrito Especial** el ente territorial contaría con recursos específicos para afrontar el postconflicto armado, además de poder desarrollar las infraestructuras, vías, educación, deporte, recreación, cultura, salud, que requiere esta población afectada. La expulsión de miles de Soledenses que verían unas condiciones de ciudad diferentes, lo que les permitiría pensar en la posibilidad de regresar al lugar de su expulsión (Soledad), El desplazamiento más que de individuos es de hogares completos, el mayor número de desplazados lo constituyen las mujeres y los niños, siendo una grave infracción al Derecho Internacional Humanitario por parte de los grupos alzados en armas.

4. POTENCIALES DEL MUNICIPIO DE SOLEDAD

4.1. Portuario

La importancia del sector portuario en Soledad y el impacto en el desarrollo de la región se hace evidente y se convierte en uno de sus principales pilares de desarrollo, por lo que, las inversiones encaminadas a la mejora de este son vitales en el impulso económico de la ciudad, el departamento, y la región Caribe. Soledad cuenta con una reserva de tierra que tienen vocación portuaria el área denominada Isla de Cabica... Un Aeropuerto Internacional y la ubicación de un Puerto Aéreo de carga, permitiría que el ente territorial desarrollara las condiciones de infraestructura complementarias (Aeropropolis), en aras de estructurar las áreas adecuadas para la exportación e importación de mercancía, y carga, brindándole al sector empresarial, comercial e industrial, las condiciones logísticas adecuadas para un transporte multimodal.

4.2. Histórico - turístico

Historia Bolivariana; Museo Bolivariano; Es importante resaltar el paso del libertador Simón Bolívar por estas tierras, quien llegó bastante enfermo el 4 de octubre de 1830 permaneciendo aquí hasta el 7 de noviembre del mismo año. Soledad fue campo de batalla en 1859 entre los ejércitos liberales y conservadores que estaban al mando de Don Vicente Palacio y del General Joaquín Posada Gutiérrez, respectivamente, lo que permitía ser un atractivo turístico para el departamento del Atlántico, la región Caribe y la Nación, la implementación de una ruta Bolivariana, siendo esto un gran generador de ingresos a la economía local, incentivando el crecimiento y la formalización de nuevas actividades comerciales y artesanales.

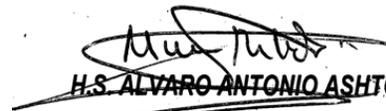
4.3. Soledad y su importancia económica

El Municipio de Soledad se caracteriza por el gran conglomerado de industrias que desarrollan fundamentalmente actividades como la farmacéutica y la de generación de energía termoeléctrica. Una breve mención de las fortalezas de la ciudad muestra la veracidad de la anterior afirmación, Un (1) Aeropuerto Internacional, el Ernesto Cortizos del municipio de Soledad, que le presta su servicio al Distrito de Barranquilla, Un (1) puente aéreo de carga, Una (1) Terminal de Transporte Interdepartamental, Una (1) Central de Abastos, Un (1) Sistema de Transporte Masivo, (Transmetro), Un

(1) Museo Bolivariano, la reserva de una Zona Portuaria, (Zona denominada Isla de Cabica) aprovechando su ubicación geográfica al lado del Río Magdalena, la construcción de grandes centros comerciales y el crecimiento de la propiedad horizontal nos indica que el municipio de Soledad es una de las ciudades más importantes de la costa caribe colombiana.

La ciudad de Soledad con las actuales transferencias y recursos propios no alcanzará a desarrollar sus potenciales como tampoco podrá superar su inequidad social.

Las condiciones de inequidad social, explosión demográfica, falta de oportunidades laborales, bien lo podríamos convertir en potenciales que sumados a los ya existentes convertirán al municipio de Soledad en una gran ciudad atractiva para la inversión privada y pública, lo que se estaría fortaleciendo en el momento en que se constituya como un Distrito Especial Cultural de Convivencia Social de Paz.


H.S. ALVARO ANTONIO ASHTON GIRALDO.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 19 de octubre de 2016

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 161 de 2016 Senado**, por medio del cual se declara al municipio de Soledad Distrito Especial Cultural de Convivencia Social de Paz, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por el honorable Senador **Álvaro Ashton**. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 19 de octubre de 2016

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

Cumplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

Mauricio Lizcano Arango.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 164 DE 2016
SENADO**

por la cual se dictan medidas de protección especial contra el sufrimiento y dolor animal durante el transcurso de los espectáculos taurinos y de actividades relacionadas con los mismos.

Bogotá, D. C., octubre de 2016

Honorable Presidente

ÓSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO

Senado de la República

E.S.D.

Asunto: Exposición de motivos y articulado. Proyecto de ley “*por la cual se dictan medidas de protección especial contra el sufrimiento y dolor animal durante el transcurso de los espectáculos taurinos y de actividades relacionadas con los mismos*”.

Respetado Presidente:

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 154 de la Constitución Política y del artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, presento a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley, “*por la cual se dictan medidas de protección especial contra el sufrimiento y dolor animal durante el transcurso de los espectáculos taurinos y de actividades relacionadas con los mismos*”.

La exposición de motivos que acompaña el proyecto se estructura de la siguiente manera:

1. Aspectos histórico y sociológico del maltrato animal en los espectáculos taurinos y las actividades relacionadas con los mismos

1.1. Contexto histórico e internacional

1.2. Debate sociológico en torno a la existencia y la justificación de la tauromaquia

1.3. Sobre el maltrato y el sufrimiento del toro en la lidia

2. Protecciones constitucionales a la cultura y a la fauna para el caso de la tauromaquia

2.1. Cultura y medio ambiente como bienes constitucionales especialmente protegidos

2.2. La tauromaquia como punto de tensión entre la protección constitucional a la cultura y el medio ambiente

2.2.1. Los espectáculos taurinos y las actividades asociadas implican maltrato a los animales como seres sintientes

2.2.2. El maltrato en las expresiones culturales de la tauromaquia es avalado legal y jurisprudencialmente. Implicaciones

2.2.3. Aunque el maltrato en las expresiones culturales de la tauromaquia es permitido, no es protegido constitucionalmente. Por el contrario es excepcional y está llamado a desaparecer

3. Déficit de protección constitucional. Ponderación entre protección animal y cultura

3.1. Estado actual de los principios en tensión: preponderancia de la protección a la cultura

3.2. Propuesta de reforma legislativa: Ponderación de los principios en tensión

4. Competencia del Congreso de la República. Regulación de las condiciones generales de la actividad cultural: Morigeración

5. Estructura del proyecto

De manera respetuosa, me permito sugerirle que en uso de las facultades presidenciales establecidas en el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992, este proyecto sea repartido a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Corporación toda vez que sus dos puntos principales (protección al ambiente y protección a la cultura) son materias de las Comisiones Quinta y Sexta Constitucionales Permanentes, respectivamente, por lo que vale la pena que se debata en un escenario de competencia residual, y, además, el asunto comporta un profundo debate sobre los derechos, deberes y los bienes constitucionalmente protegidos, tal como ha sido reconocido por la Corte Constitucional.

De los honorables Congresistas,



CARLOS FERNANDO GALÁN PACHÓN
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Aspectos histórico y sociológico del maltrato animal en los espectáculos taurinos y las actividades relacionadas con los mismos

1.1. Contexto histórico e internacional

En el camino que Colombia ha emprendido hacia la tolerancia cero ante la violencia es necesario reformularnos como país frente a las prácticas sociales que se enmarcan en conductas dañinas hacia la alteridad y que conduzcan a la convivencia y al respeto interseccional. En el mundo existen 226 países y solo en ocho son legales las corridas de toros. Entre esos está Francia, donde solo en un 7 por ciento de su territorio se permite la corrida; fuera de ese territorio es un acto connotaciones penales.

A través de la historia, las corridas fueron realizadas prácticamente en toda Europa. Con la ilustración y la abolición de la tortura, estas fiestas desaparecieron del continente, excepto en España y Portugal, únicos países de la zona que se cerraron a la ilustración. Sólo en años recientes, Cataluña y las Islas Canarias han prohibido estos actos, tal como en este momento otras tres comunidades autónomas están en el mismo proceso legislativo. En Portugal, solo en una pequeña porción de territorio se permite y la práctica fue regulada para reducir la crueldad.

En países como México, son ya tres los Estados que han prohibido las corridas. En Venezuela solo se hacen en cinco ciudades. En Ecuador, tras la consulta popular realizada en mayo del 2011, la tauromaquia solo sobrevivió en cuatro de los 200 cantones que tiene ese país. En Argentina Uruguay y Chile, las corridas fueron abolidas entre finales del siglo XIX y principios del XX.

Colombia es un país que está luchando por evolucionar en ese aspecto bajo la premisa y el reclamo público de miles de ciudadanos que plantean el deseo de pertenecer a una nación que evolucione, apartándose de las costumbres del Medioevo que implican maltrato

animal. En este contexto, han sido varias las iniciativas legislativas que se han promovido en el Congreso de la República encaminadas a intervenir en este tipo de espectáculos, propuestas que han oscilado desde la abolición total de las corridas a través de la prohibición explícita o la eliminación de la exclusión de esta como un acto de maltrato animal con consecuencias penales, hasta la propuesta de medidas menos radicales tales como la reglamentación para la morigeración del sufrimiento del animal o la prohibición de destinación de recursos públicos para financiación este tipo de eventos.

Si bien el debate político y social en torno a la existencia y justificación de las corridas de toros en el país ha estado nutrido de argumentos de parte de quienes defienden la actividad taurina, así como de quienes promueven su abolición, pasando por revisiones de carácter constitucional, es evidente que hasta el momento no ha habido voluntad política para el cumplimiento de los mandatos de la Corte Constitucional en este sentido y la consecuente toma de decisiones que trasciendan a la transformación de la situación actual de permisibilidad institucional del maltrato animal.

El sistema constitucional colombiano no prevé una ordenación prioritaria entre los deberes de protección animal y los deberes de protección y promoción de la cultura, pues no es este uno de los casos que involucran derechos como aquellos de los que son titulares los niños y que, por mandato constitucional, siempre priman. Por el contrario, ambas son normas jurídicas de carácter constitucional, obligatorias y que irradian el ordenamiento jurídico en todos sus niveles. Sin embargo, como se anticipaba, resulta imposible establecer en términos generales y aplicables para toda situación qué principio prima, toda vez que es labor del operador jurídico hacer esta ponderación para el caso en concreto. En este caso, como se pondrá de presente más adelante, la competencia está en el Congreso de la República.

1.2. Debate sociológico en torno a la existencia y la justificación de la tauromaquia

En términos generales el debate sociológico sobre la existencia y la justificación de las corridas de toros gira en torno a la forma como es asumido este tipo de eventos tanto social como éticamente. Las posiciones al respecto son disímiles y se argumentan de diferente modo. En este contexto, es preciso definir las dos posiciones; por un lado se encuentran quienes defienden la tauromaquia con sus expresiones de maltrato en virtud de su condición artística y el carácter cultural que esta representa, mientras que del otro lado hay un amplio sector de la sociedad que asume las corridas de toros como espectáculos crueles, violentos y que suponen el maltrato público, el espectáculo de la muerte y la tortura de un mamífero.

La discusión radica en que la violencia y maltrato propia de las corridas de toros puede estar legitimada éticamente por la sociedad con fundamento en los siguientes argumentos:

a) Argumento estético o artístico: La corridas son una obra de arte que genera belleza.

b) Argumento de la tradición o nacionalista: Las corridas de toros son una representación de la identidad del país y forma parte de la tradición cultural que el Estado debe proteger y conservar.

c) Argumento antropocéntrico: Existe un abismo ontológico entre la especie humana y las restantes es-

pecies animales, de tal modo que conceptos como “sufrimiento”, “maltrato”, “tortura” o “derechos” sólo son aplicables a los seres humanos y nunca a los animales.

d) Argumento ecológico o conservacionista: Si no fuera por la tauromaquia, la raza del “toro bravo” y el ecosistema de la dehesa habrían desaparecido.

e) Contra argumento reduccionista: No se trata de un argumento positivo que demuestre la legitimidad de la tauromaquia, sino que trata de desmontar la legitimidad de los argumentos contrarios a las corridas, mostrando que conducen a la contradicción o al absurdo. Se trata de mostrar que proteger a los toros lleva a proteger también las demás especies animales sin distinción alguna o que existen casos de maltrato peores que las corridas como por ejemplo el sacrificio de reses en mataderos para consumo.

Ahora, los contra argumentos de los fundamentos de la tauromaquia, específicamente los enunciados en los puntos a) y b) consisten en asumir que en una sociedad moderna, pluralista y democrática como Colombia no es posible admitir que el placer estético o la tradición cultural sean fuentes de legitimación de acciones que dañan gravemente a otro, aunque este otro sea un animal. Ni la tradición ni el arte son fuentes de legitimación moral exclusivas o de superior jerarquía que las demás representaciones culturales, particularmente si estas implican maltrato.

Sobre el argumento c), el contraargumento consiste en advertir que si bien hay una diferencia ontológica entre los seres humanos y los animales, existe un largo recorrido teórico, legal y jurisprudencial del reconocimiento de los animales como seres sintientes, en consecuencia deben recibir especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos. Este avance ha irradiado el ámbito normativo en Colombia a través de la consideración de los animales como seres sintientes; la Sentencia C-1192 de 2005 de la Corte Constitucional consideró que los conceptos de sufrimiento y dolor estaban limitados sólo hacia los seres humanos, así:

“El concepto de violencia y de tratos crueles que recoge el artículo 12 del Texto Superior, corresponde a una visión antropológica de la persona, conforme a la cual se entiende que existen actos violentos, cuando se realiza cualquier comportamiento en el que la persona humana es tratada como si no lo fuera. [...] En consecuencia, no le asiste razón a la demandante al afirmar que la norma acusada es contraria al artículo 12 de la Constitución, pues la lidia de un toro bravo no entraña en modo alguno un acto de violencia, en el que se le dé a una persona un trato incompatible con su dignidad humana”.

Sin embargo esta visión varió en los años posteriores, puesto que la propia Corte Constitucional reconsideró su posición para comprender luego a los animales como *seres sintientes*. Expresó la Corte en la Sentencia C-666 de 2010:

“El fundamento para esta vinculación [entre dignidad humana y deber de protección animal] radica en su capacidad de sentir. Es este aspecto la raíz del vínculo en la relación entre dignidad y protección a los animales: el hecho de que sean seres sintientes que pueden ser afectados por los actos de las personas. En otras palabras, la posibilidad de que se vean afectados por tratos crueles, por acciones que comportan mal-

trato, por hechos que los torturen o angustien obliga a que las acciones que respecto de ellos se realicen por parte de los seres humanos sean expresión del comportamiento digno que hacia ellos deben tener seres dignos.”.

En todo caso, el paso más decisivo en es este sentido fue sin duda la reciente expedición de la Ley 1774 de 2016 que, en su artículo 1°, reconoce a los animales como seres sintientes y, como tal, sujetos de protección contra el dolor y el sufrimiento, especialmente el causado por los seres humanos. Así, el órgano legislativo de Colombia recoge la evolución en la concepción de los animales como seres sintientes y, a través de una ley con carácter vinculante para todos los particulares y las autoridades, establece un mandato de protección contra el maltrato para evitar el dolor y el sufrimiento.

De vuelta con el contra argumento al punto literal d) consiste en cuestionar la tauromaquia como la única estrategia posible de conservación del toro o de su defensa. Los toros bravos no son una especie sino una raza y pueden conservarse como otras muchas razas y especies, sin necesidad de maltratarlas. La biodiversidad no depende de la tauromaquia, sino de políticas sostenibles efectivas.

Finalmente, el contra argumento del literal e) consiste en reconocer que si bien la premisa de la coherencia ética de proteger a todas las especies de animales por igual y que efectivamente existen casos de maltrato peores que las corridas de toros, también es cierto que cualquier acción encaminada a la protección de una especie viva resulta éticamente preferente que no proteger a ninguna. Así mismo, la discusión social y jurídica sobre la tauromaquia es la más avanzada en este sentido frente a los demás escenarios de maltrato. Adicionalmente, en este aspecto es preciso hacer un juicio de ponderación entre lo que socialmente representa el sacrificio de un animal para el consumo y el sacrificio como espectáculo y diversión, asunto que será desarrollado más adelante en este documento.

1.3. Sobre el maltrato y el sufrimiento del toro en la lidia¹

El debate sobre el sufrimiento del toro durante la lidia es uno de los aspectos fundamentales en la controversia sobre la reglamentación de las corridas de toros. En este sentido es preciso tener en cuenta los siguientes resultados de estudios científicos realizados por diferentes veterinarios sobre aspectos fisiológicos de los animales que participan en las corridas de toros.

De acuerdo con los resultados del estudio realizado por el médico veterinario José Enrique Zaldívar Laguía, el toro tiene diferentes momentos de sufrimiento durante la celebración de la corrida, los cuales son evidentes a la luz de los análisis médicos y fisiológicos realizados a animales sacrificados durante la celebración de un espectáculo taurino. Los diferentes escenarios en que el animal sufre maltrato son:

a) La lidia. Consta de una serie de tercios en los que el toro es picado, banderilleado, y herido de muerte

con el estoque, siendo posteriormente descabellado y apuntillado.

b) La puya. Es un arma metálica cortante y punzante que consta de una cuerda encolada y de una púa piramidal tan afilada en cada una de sus aristas como la hoja de un bisturí. Va provista de un tope cilíndrico que debería impedir que entrara en el cuerpo del animal más allá de lo previsto, sin que ello implique daños a la integridad del animal.

Los cánones taurinos marcan como lugar “ideal” para la realización de esta suerte, la zona anatómica conocida como morrillo, que se sitúa en el cuello entre la 4ª y 6ª vértebra cervical, lugar donde asienta una gran masa muscular responsable junto a determinados ligamentos de los movimientos de extensión de la cabeza. En todos los estudios consultados al respecto, se reconoce que los puyazos suponen, entre otras cosas, un gran daño neurológico para el toro.

En más del 70% de los toros estudiados, se ha determinado que las puyas son clavadas en zonas muy posteriores a la indicada como “ideal”. Las lesiones descritas afectan a más de 20 músculos, sin contar los intercostales y costales. Todas estas estructuras son necesarias para la movilidad del tercio anterior de animal, los movimientos del cuello, y de la cabeza, y para la función respiratoria. Pero no son sólo los músculos, tendones y ligamentos los que son seccionados, sino también importantes venas, arterias, y nervios. Un toro de 550 kilos perdería entre 3 y 7 litros de sangre tras los puyazos.

c) Las banderillas. Se clavan en número de seis, llevan en su extremo un arpón de acero cortante y punzante. Desgarran muchas de las estructuras anatómicas lesionadas con anterioridad por las puyas, y producen lesiones alrededor de donde han sido insertadas, aumentando la pérdida de sangre en el animal.

d) El estoque. Es una espada curvada de 80 cm de largo que debería lesionar o seccionar los grandes vasos que asientan en la cavidad torácica, es decir, la vena cava caudal y la arteria aorta posterior. Lo que sucede con más frecuencia es que el estoque lesiona cordones nerviosos laterales a la médula, lo que provoca la desconexión de todo el aparato motor de la caja torácica, lo que, añadido a la gran lesión del pulmón derecho, da lugar a una dramática dificultad respiratoria. La sangre pasa del pulmón a los bronquios, de allí llega a la tráquea, y sale al exterior por la boca y la nariz

Se dan casos en que las estocadas son tan traseras que pueden llegar a penetrar en el hígado y la panza. En otras ocasiones se evidencian unos pequeños hilos de sangre en la boca y en la nariz. Esto sucede cuando el estoque ha tocado la parte más externa de los pulmones y el toro se traga su propia sangre.

e) El descabello. Se realiza con una espada similar al estoque. Su misión es lesionar y seccionar la médula espinal entre la 1ª y 2ª vértebra cervical.

f) La puntilla. Se le da al toro con un cuchillo que una vez introducido en el espacio occipito-atlantoideo secciona el bulbo raquídeo, provocando la parálisis general del animal con disminución de la presión arterial. Los movimientos respiratorios se van paralizando y la sangre circulante, cargada de CO₂, produce hipoxia en el encéfalo. Se dice que provoca la muerte instantánea del toro, pero ello no es siempre cierto, ya que tiende a producir la muerte por asfixia. Algunos animales pre-

¹ La información de esta sección es tomada, en su mayoría, del Estudio “*El sufrimiento del toro en la lidia: lesiones anatómicas, alteraciones metabólicas y neuroendocrinas*”, adelantado por el Dr. José Enrique Zaldívar Laguía, Veterinario español, autor de múltiples publicaciones relacionadas con las implicaciones veterinarias de la tauromaquia.

sentan durante algún tiempo después reflejos que son compatibles con la vida. La puntilla está prohibida en todos los mataderos de la Unión Europea por considerarse un método cruel de dar muerte a un animal.

2. Protecciones constitucionales a la cultura y a la fauna para el caso de la tauromaquia

2.1. Cultura y ambiente como bienes constitucionales especialmente protegidos

La Constitución Política de Colombia, en el amplio catálogo que conforma su parte dogmática, incorpora los principios, valores, derechos y deberes que, en visión de la Asamblea Nacional Constituyente, están llamados a materializar el Estado Social de Derecho.

Para el caso de las corridas de toros en concreto vale la pena poner de presente dos de los principios que están en tensión constitucional: el medio ambiente y la cultura.

Por un lado, el ambiente es un bien especialmente protegido por la Carta. En efecto, la Constitución ha sido catalogada por la Corte Constitucional como una Constitución Ecológica²; además de establecer el derecho a un medio ambiente sano y la participación en decisiones ambientales (artículo 79 C.P.), incorpora al menos otras 3 disposiciones que revelan la altísima importancia que la Carta otorga a la protección del medio ambiente. Así mismo, ha señalado la Corte Constitucional, que en el concepto amplio y complejo de medio ambiente que incorpora la Constitución deben entenderse incluidos los animales:

*“dentro de los elementos que lo componen deben entenderse incluidos los animales, que hacen parte del concepto de fauna que, a su vez, se ha entendido como parte de los recursos naturales o, en otras palabras, de la naturaleza como concepto protegido, cuya garantía es contemplada por la Constitución de 1991”*³.

Así mismo, el concepto de protección al medio ambiente materializado en la protección animal comporta al menos dos connotaciones; (i) la protección a la fauna con el propósito de mantener la biodiversidad y el equilibrio natural, así como (ii) la protección de la fauna contra el padecimiento, maltrato y crueldad sin justificación. En este sentido se enmarca el Estatuto de Protección Animal (Ley 84 de 1989).⁴ Así, las autoridades del Estado colombiano y los particulares tienen un deber constitucional de protección al medio ambiente y a la fauna que lo compone.

Por otro lado, la Constitución también consagra la cultura como un bien constitucionalmente protegido, de suerte que el artículo 70 de la Carta expresa *“El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades”*, en lo que resulta un viraje trascendental en la historia constitucional patria y una innovación constituyente que involucra una visión integral del ser humano. Al respecto ha sostenido la Corte Constitucional que:

“Es decir, en adelante y a partir de la Constitución de 1991, la cultura no es asunto secundario, ni puede constituir un privilegio del que disfruten solamente algunos colombianos, sino que ella ha de extenderse

a todos, bajo el entendido de que por constituir uno de los fundamentos de la nacionalidad su promoción, desarrollo y difusión es asunto que ha de gozar de la especial atención del Estado”.⁵

En atención a la relevancia constitucional de la cultura resulta sostenible aseverar que el Estado tiene un deber de protección sobre la cultura y, más específicamente, sobre sus manifestaciones. Así, ha sostenido también la Corte Constitucional que: *“El desarrollo cultural de la Nación y el apoyo a las expresiones artísticas de los nacionales son objetivos primordialmente perseguidos por la Constitución de 1991, la cual destaca un claro interés por favorecer, promover, reforzar y divulgar los valores culturales como medio efectivo para consolidar la unidad del territorio colombiano”*⁶.

2.2. La tauromaquia como punto de tensión entre la protección constitucional a la cultura y el ambiente

“En el caso de la tauromaquia existe conflicto entre los valores de protección animal y de promoción de la cultura, pues a la par que es una expresión cultural reconocida, conlleva necesariamente el maltrato de los animales” (Sentencia T-296 de 2013 de la Corte Constitucional).

2.2.1. Los espectáculos taurinos y las actividades asociadas implican maltrato a los animales como seres sintientes

Los espectáculos taurinos y las actividades relacionadas con los mismos son un escenario de tensión entre dos bienes constitucionales especialmente protegidos: la cultura y el medio ambiente. En efecto, los espectáculos taurinos, como han sido concebidos y practicados a lo largo de la historia, son una manifestación cultural de una porción de la población que implica una afectación cierta a los toros, becerros y novillos, así como una afectación potencial a los caballos que pueden participar de los espectáculos.

La afectación, sin duda alguna, es maltrato sobre los animales, que tiene como consecuencia al menos el sufrimiento del animal y, en muchos casos, la muerte del mismo. Tres argumentos permiten sostener con certeza esta afirmación: (i) Tal como se expresa en el punto anterior, existen soportes científicos para sostener que los animales involucrados son objeto de sufrimiento causado por el maltrato en el desarrollo típico y natural de las actividades taurinas como vienen siendo practicadas hasta el día de hoy. (ii) El Reglamento Nacional Taurino (Ley 916 de 2004) contiene al menos 19 artículos que implican el maltrato animal⁷ y, finalmente, (iii) la Corte Constitucional ha reconocido de manera explícita que las actividades taurinas implican maltrato animal, al menos así:

- Sentencia C-666 de 2010

• *“Debe la Corte señalar que dentro de las corridas de toros existen ciertas actividades que se realizan inevitablemente en todo espectáculo y que implican daño a los animales, como son: (i) Picar el toro, operación que implica clavar una punta de lanza de catorce centímetros de largo en el morrillo del toro, acción que eventualmente puede repetirse hasta dos veces; (ii)*

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-671 de 1999.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-666 de 2010.

⁷ Contenidas en los artículos 12, 26, 46, 49, 50, 51, 53, 54, 56, 62, 64, 65, 66, 69, 70, 71, 73, 77 y 78.

² Corte Constitucional. Sentencia T-411 de 1992.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-666 de 2010.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-666 de 2010.

Poner banderillas, operación que implica clavar en el lomo del toro las banderillas, las cuales son palos de madera rectos y resistentes en cuyo extremo se encuentra el Arpón, que consiste en una piedra de hierro afilada provista de otras menores que salen en dirección contraria para que al hundirse en la carne del toro prenda e impida su caída –artículos 12 y 50 Ley 916 de 2004- (iii) Clavar el estoque, operación que implica que el encargado de la lidia clave una espada en el toro que estaba lidiando.

Eventualmente, una corrida de toros también puede implicar la realización de otras actividades que causen daño a los animales, como son (i) La puesta de banderillas negras, las cuales tienen un Arpón más largo y ancho, causando una herida de mayor profundidad y grosor (ii) El apuntillar, que implica dar muerte con una daga al toro que, luego de que le fue clavado el estoque, cayó al suelo pero no ha muerto. (iii) Descabellar, que implica dar muerte al toro mediante una estocada que se propina entre los anillos que rodean la médula espinal. Este procedimiento se realiza en aquellos casos que, luego de seis (6) minutos de haber recibido la primera estocada con la intención de darle muerte, el toro no ha caído -ya sea muerto o agonizante- en la arena de la plaza”.

- *“En las novilladas tienen lugar las mismas actividades de maltrato animal que en las corridas de toros, con eventual excepción de la suerte de varas, es decir, aquel momento en que, montado en un caballo, el “picador” introduce en repetidas ocasiones un punta de lanza en el morrillo del toro, es decir, la zona abultada entre la nuca y el lomo del animal”.*

- *“En las becerradas esta actividad no se realiza. Las demás actividades como clavar banderillas en el lomo del animal que se esté lidiando y el clavar una espada que atraviesa el lomo del toro con la intención de darle muerte hacen parte del desarrollo normal de becerradas y novilladas; de la misma forma, puede tener lugar la llamada “puntilla”, es decir, clavarle una daga en la nuca al toro que está aun agonizante”.*

- *“El rejoneo implica las mismas actividades que tienen lugar dentro de una corrida de toros, con la diferencia que estas se realizan estando el torero montado en un caballo y valiéndose de instrumentos de maltrato adaptados a esta situación”.*

- Sentencia C-889 de 2012

- *“Los espectáculos a los que refiere el artículo 7° de la Ley 84/89 son, sin duda alguna, formas de maltrato animal”.*

- *“No obstante, la jurisprudencia constitucional también ha concluido que la lidia de toros es, sin lugar a dudas, una actividad que se basa en el maltrato animal, lo que entra en contradicción con el mandato de bienestar animal que contiene la Constitución, en sus preceptos relativos a la protección del medio ambiente y, entre ella, la fauna”.*

- Sentencia T-296 de 2013

- *“En el caso de la tauromaquia existe conflicto entre los valores de protección animal y de promoción de la cultura, pues a la par que es una expresión cultural reconocida, conlleva necesariamente el maltrato de los animales, que no era atendido”.*

- [Sobre la Sentencia C-666/10] *“en consecuencia, encontró exequible la disposición que eximió deter-*

minados actos inherentes a la actividad taurina de la prohibición de maltrato animal –herir, lesionar o dar muerte al toro-, posibilitando con ello la realización de este tipo de espectáculos”.

2.2.2. El maltrato en las expresiones culturales de la tauromaquia es avalado legal y jurisprudencialmente. Implicaciones

Sin embargo, el maltrato animal que comportan las corridas de toros tiene respaldo legal y jurisprudencial. Éste ha sido permitido en las actividades de toreo, becerradas, novilladas, tientas y rejoneo por (i) la excepción del artículo 7° de la Ley 84 de 1989 y (ii) por el Reglamento Nacional Taurino. Así mismo, estas normas cuentan con respaldo jurisprudencial en las Sentencias C-1192 de 2005, C-115 de 2006 y C-367 de 2006, C-666 de 2010, 889 de 2012 y T-296 de 2013.

Específicamente la Sentencia C-666 de 2010 recuerda que las excepciones al cumplimiento de los deberes constitucionales sólo tienen cabida en el ordenamiento si obedecen a una justificación legítima, dentro de las cuales, concluye la Corte, pueden ser consideradas las manifestaciones culturales de la sociedad:

“Por esta razón [la naturaleza de manifestación cultural] se encuentra fundamento para que las mismas se incluyan entre las excepciones que consagra el artículo 7° de la Ley 84 de 1989 al deber de protección animal que se consagra en la Constitución, pues estas resultan prácticas culturales, en cuanto bien protegido por el ordenamiento constitucional, que sirve de sustento a este tipo de manifestaciones dentro de la Nación colombiana”.

Así pues, aunque el ordenamiento jurídico colombiano protege el ambiente y, entre otras medidas, consagra especiales deberes de protección a la fauna en cabeza de las autoridades y de los particulares, admite que este deber pueda tener algunas excepciones fundadas en razones de relevancia constitucional. Con ello, además del maltrato permitido en el sacrificio de animales para el consumo humano o la experimentación científica, la normatividad permite también el maltrato como parte de expresiones culturales con arraigo, tales como las actividades taurinas.

Vale la pena aclarar que en los tres supuestos mencionados con anterioridad (alimentación, experimentación científica y manifestaciones culturales), aunque se permite el maltrato, este no puede ser aplicado válidamente de manera desproporcionada o absoluta. Por el contrario, recoge la Corte Constitucional en la Sentencia C-666 de 2010 que el sufrimiento animal se debe reducir al mínimo necesario para alcanzar la finalidad propuesta, tal como será desarrollado más adelante.

En concreto, resolvió la Corte Constitucional en la referida sentencia de 2010: *“la excepción allí planteada [artículo 7° de la Ley 84 de 1989] permite, hasta determinación legislativa en contrario, si ello llegare a ocurrir, la práctica de las actividades de entretenimiento y de expresión cultural con animales allí contenidas”.* Vale la pena precisar, en todo caso, que la sentencia condiciona esa aprobación, entre otros elementos, a la adopción de medidas que permitan disminuir el sufrimiento animal. En efecto, a renglón seguido establece el siguiente condicionamiento:

“siempre y cuando se entienda que estos [los animales] deben, en todo caso, recibir protección especial contra el sufrimiento y el dolor durante el transcurso

de esas actividades. En particular, la excepción del artículo 7° de la Ley 84 de 1989 permite la continuación de expresiones humanas culturales y de entretenimiento con animales, siempre y cuando se eliminen o morigeren en el futuro las conductas especialmente crueles contra ellos en un proceso de adecuación entre expresiones culturales y deberes de protección a la fauna”.

Para más claridad, la Sentencia T-296 de 2013 la Corte Constitucional consideró *“El Legislador exceptuó de la prohibición general y sanción del maltrato animal -Ley 84 de 1989, artículos 6° y 7°- determinadas conductas ligadas a la naturaleza de la tauromaquia, como la herida y muerte del toro y el correspondiente espectáculo -literales a), d) y f) del artículo 7° referido-, decretando con ello la licitud las corridas de toros y otros eventos taurinos”.* Así mismo, la Sentencia C-889 de 2012 puntualizó al respecto: *“El legislador ha concluido que la actividad taurina es una manifestación cultural que, por ese carácter, no es objeto de actual prohibición general, decisión legislativa avalada por esta Corte”.*

Habida cuenta del carácter legal, avalado por la Corte Constitucional, del maltrato asociado a las actividades taurinas, resulta necesario preguntarse ¿Significa la habilitación legal al maltrato y la validación constitucional de la misma una protección constitucional que haga inmodificable la condición? O, en otras palabras ¿el maltrato animal que hace parte de las expresiones culturales protegidas por la Constitución es también objeto de protección por parte de la misma?

2.2.3. Aunque el maltrato en las expresiones culturales de la tauromaquia es permitido, no es protegido constitucionalmente. Por el contrario es excepcional y está llamado a desaparecer

La respuesta a la pregunta que cierra el acápite inmediatamente anterior resulta fundamental para definir el límite de la actividad promotora o restrictiva del Estado, toda vez que si, además de la protección genérica a las manifestaciones culturales que se deriva de la Constitución, se entiende que la Carta protege de manera específica el maltrato animal asociado a estas, resultaría imposible cualquier modificación en el nivel legal so pena de devenir en inconstitucional. Como intérprete autorizado y guarda de la Constitución (artículo 241 de la C.P.), es la Corte Constitucional la autoridad llamada a brindar luces sobre este punto a través de sus sentencias.

Contrario a una respuesta afirmativa a las preguntas precedentes, y por demás a la posición asumida por muchos de los defensores acérrimos de las actividades de la tauromaquia como se han venido desarrollando hasta el momento, la Corte Constitucional ha expresado con claridad que el maltrato animal asociado a las expresiones culturales de la tauromaquia y actividades relacionadas, si bien es permitido, no es objeto de protección constitucional y menos aún de un blindaje normativo perpetuo:

“Con la descripción de estas actividades [aquellas que comportan maltrato animal] se pone de manifiesto que la Corte entiende que constituyen maltrato animal, que, aunque tolerado, implica crueldad y cómo tal no es motivo de orgullo, ni existe un mandato constitucional que conlleve obligación alguna respecto de su protección o fomento, por lo que se hace preceptiva una interpretación restrictiva por parte de los operadores jurídicos”. (Sentencia C-666 de 2010).

La Constitución colombiana contempla la protección a las manifestaciones culturales como parte de la garantía del ser humano en el marco del Estado social de derecho. Por ende, resultaría contrario a la Carta de 1991 la limitación ilegítima de manifestaciones culturales vía ley de la República. Sin embargo, la noción de protección a manifestaciones culturales no puede ser confundida, para este caso en concreto, ni con (i) una protección constitucional del maltrato animal, ni (ii) con la configuración de la tauromaquia como práctica inamovible o de especial protección constitucional.

Frente al primer punto, la habilitación legal del maltrato animal tiene un carácter restrictivo y excepcional para las autoridades, que implica incluso un deber activo para desincentivar su ocurrencia y uno pasivo en la prohibición correlativa de difundirlas, promocionarlas, patrocinarlas o fomentarlas mediante cualquier fórmula de intervención estatal, según la Sentencia C-889 de 2012. En esta misma sentencia señala la Corte Constitucional: *“del reconocimiento estatal de las manifestaciones culturales que involucran maltrato y crueldad con los animales, entre ellas las corridas de toros, no podía colegirse que el Estado estuviera llamado a promover la faceta de esas prácticas que es contraria al mandato de bienestar animal. De allí que se generase el deber constitucional, esta vez amparado en la defensa de la fauna, de desincentivar las normas constitutivas de maltrato”.*

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la consideración de la tauromaquia y las conductas de maltrato como protegidas directa y específicamente por el ordenamiento Constitucional, la Sentencia C-666 de 2010 de la Corte Constitucional definió con claridad que:

“Debe recordarse, sin embargo, que las manifestaciones culturales no son una expresión directa de la Constitución, sino fruto de la interacción de los distintos actores sociales determinados por un tiempo y un espacio específicos. De manera que no puede entenderse que en sí mismas consideradas, sean concreción de postulados constitucionales, ni que, por consiguiente, tengan blindaje alguno que las haga inmunes a la regulación por parte del ordenamiento jurídico cuando quiera que se estime necesario limitarlas o, incluso suprimirlas, por ser contrarias a los valores que busque promocionar la sociedad, decisión que se encuentra dentro del ámbito competencial del órgano legislativo o de las autoridades municipales o distritales, como se tendrá ocasión de precisar más adelante”.

En consecuencia consideró también el Tribunal Constitucional en la misma providencia: *“El Legislador en ejercicio de su libertad de configuración normativa puede llegar a prohibir las manifestaciones culturales que implican maltrato animal, si considera que debe primar el deber de protección sobre la excepcionalidad de las expresiones culturales que implican agravio a seres vivos, pues como lo ha defendido esta Corporación en numerosas oportunidades, la Constitución de 1991 no es estática y la permisión contenida en un cuerpo normativo preconstitucional no puede limitar la libertad de configuración del órgano representativo de acuerdo a los cambios que se produzcan en el seno de la sociedad (Sentencia C-666 de 2010)”.*

En definitiva, aunque las expresiones de la cultura son objeto de protecciones constitucionales en el marco del Estado social de derecho colombiano, ello no implica que elementos que hasta ahora hayan figurado

como determinantes, en el caso de la tauromaquia el maltrato animal, no puedan ser evaluados, modificados o incluso eliminados vía legal. La tauromaquia es avallada y protegida constitucionalmente, pero el maltrato a los toros y otros animales en las actividades taurinas no tiene ni sustento ni protección constitucional y, por ende, puede ser objeto de regulación. Eso sí, como lo ha manifestado la jurisprudencia constitucional con claridad en las sentencias referidas, el llamado a hacerlo es el Congreso de la República, cuya competencia para el efecto será abordada más adelante.

Incluso puede extraerse de la jurisprudencia de la Corte Constitucional una visión que privilegia el factor de protección al medio ambiente y, en consecuencia, exige al legislador la adopción de medidas de protección eficientes, así: *“Lo anterior implica necesariamente la actuación del Legislador, que en cumplimiento de su potestad de configuración normativa debe regular de manera más detallada la permisión de maltrato animal objeto de examen constitucional”* (Sentencia T-296 de 2013, que recoge, subraya y resalta el texto de la Sentencia C-666 de 2010).

En todo caso, lo cierto e indiscutible es que el Tribunal Constitucional, como intérprete autorizado de la Carta, ha señalado que si llegare a producirse la intervención del Estado frente a las condiciones de las prácticas culturales, esta deberá hacerse a través del Congreso de la República y con unos mínimos materiales para la limitación de prácticas constitutivas de maltrato animal en el desarrollo de actividades taurinas: *“Con este propósito, dicha regulación deberá prever protección contra el sufrimiento y el dolor de los animales empleados en estas actividades y deberá propugnar porque en el futuro se eliminen las conductas especialmente crueles para con ellos”*. (Sentencia C-666 de 2010).

3. Déficit de protección constitucional. Ponderación entre protección animal y cultural

Mientras que para las demás causales de maltrato animal con justificación legítima existen herramientas normativas encaminadas a disminuir el sufrimiento de los animales, la reglamentación y práctica de las corridas de toros no contempla siquiera disposiciones normativas que puedan ser consideradas expresiones del deber de protección animal.

Los sacrificios animales por motivos alimenticios están regulados en el Decreto 1500 de 2007 *“Por el cual se establece el reglamento técnico a través del cual se crea el Sistema Oficial de Inspección, Vigilancia y Control de la Carne, Productos Cárnicos Comestibles y Derivados Cárnicos, destinados para el Consumo Humano y los requisitos sanitarios y de inocuidad que se deben cumplir en su producción primaria, beneficio, desposte, desprese, procesamiento, almacenamiento, transporte, comercialización, expendio, importación o exportación”*⁸.

El artículo 3º de la norma, que contiene las definiciones del decreto, establece que el sacrificio es el *“[p]rocedimiento que se realiza en un animal destinado para el consumo humano con el fin de darle muerte,*

el cual comprende desde la insensibilización hasta la sangría, mediante la sección de los grandes vasos”.

Así mismo, el artículo 31 del decreto establece condiciones de morigeración del sufrimiento de los animales en el procedimiento de sacrificio, de suerte que se garanticen los menores niveles de percepción del dolor por parte del animal:

“3. Métodos humanitarios de sacrificio. Los animales deben ser sacrificados por métodos no crueles, que garanticen que estos queden sin sentido o conocimiento antes de ser sacrificados. El sacrificio debe ceñirse a las técnicas correctas de aplicación, evitando riesgos innecesarios para el operador y sufrimiento del animal y el método deberá ser autorizado por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de la Protección Social”.

Sin perjuicio de que se presenten problemas en el cumplimiento de esta norma (tales como mataderos clandestinos con prácticas sin insensibilización), ello pero eso sólo puede traducirse en que el Estado debe fortalecer su vigilancia en estos aspectos, no en que deba renunciar a evitar el maltrato en otros escenarios como los asociados a la tauromaquia.

Por otro lado, la investigación y experimentación médica que se valga de animales también tiene regulación normativa con el fin de morigerar el sufrimiento del animal involucrado. La Ley 89 de 1984 contempla, en su Capítulo VI *“Del uso de animales vivos en experimentos e investigación”*:

- El uso de animales en experimentos debe ser de carácter excepcional (artículo 23).

- Los animales deberán ser sometidos a anestésicos suficientemente fuertes como para evitar el sufrimiento de dolor (artículo 24).

- La prohibición de experimentación con animales vivos como medio de ilustración de conferencias en facultades de medicina, veterinaria, zootecnia, hospitales o laboratorios, o con el propósito de obtener destreza manual (artículo 25).

En definitiva, estas causales legítimas de permisión del maltrato animal, aun cuando pueden derivar incluso en la muerte del animal, contemplan mecanismos para garantizar la ausencia de sufrimiento por dolor. Al respecto reconoce la Corte Constitucional en la Sentencia C-666/10 *“el interés de procurar la alimentación de los seres humanos no ha impedido que el sacrificio de animales con este fin sea tributario del deber de evitar sufrimientos y procurar su bienestar, siendo obligatoria la insensibilización antes de proceder a su sacrificio; en igual medida las actividades investigativas encuentran limitaciones basadas en el sufrimiento producido a los animales, estando prohibido que se cause dolor innecesario a los seres vivos empleados en dichas actividades”*.

Al contrario, los espectáculos taurinos no contemplan medidas llamadas a disminuir el sufrimiento de los animales involucrados. En palabras de la Corte Constitucional en la misma providencia de 2010:

“Salta a la vista, por lo tanto, que la disposición acusada no contiene una ponderación entre el deber de protección y las expresiones culturales que involucran vejámenes a los animales, carencia que tampoco es suplida por otros preceptos de rango legal.

⁸ Vigente en la actualidad a pesar de la expedición del Decreto Único Reglamentario 780 de 2016 del Sector de Salud y Protección Social, en virtud de la excepción de derogatoria de reglamentos técnicos contenida en su artículo 4.1.3.

Del anterior contraste resulta un déficit normativo del deber de protección animal, porque el legislador privilegia desproporcionadamente las manifestaciones culturales [...] las cuales implican un claro y contundente maltrato animal.”

A manera de conclusión es posible postular, tal como se inició el presente acápite, que al día de hoy se presenta y mantiene un déficit de protección constitucional al ambiente, particularmente a la fauna, tanto por las autoridades como por los particulares, en lo que tiene que ver con el sufrimiento por dolor y muerte del que son objeto los animales en los espectáculos taurinos y las actividades relacionadas.

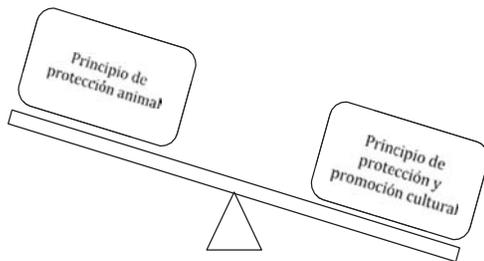
3.1. Estado actual de los principios en tensión: preponderancia de la protección a la cultura

Tal como se ha venido sosteniendo a lo largo de la presente exposición de motivos, resulta necesario el reconocimiento de una tensión entre el principio de protección animal y el de protección a la cultura y sus manifestaciones en lo que tiene que ver con los espectáculos taurinos y las actividades relacionadas con estos.

Actualmente la configuración de los espectáculos taurinos favorece de manera desproporcionada la expresión cultural y hace nugatorio el principio de protección animal. En otras palabras, la ley prefiere la expresión cultural aun cuando implique un maltrato animal contrario a la esencia de la Constitución Ecológica (que incluso implica la transmisión de imágenes ciertamente violentas que pueden ser vistas por niños en contravía de sus derechos) pero no establece medidas razonables para evitar el sufrimiento.

Gráfica 1.

Balance. Estado actual de los principios en conflicto



Por esta razón la Sentencia C-666 de 2010, aun cuando avaló constitucionalmente el Decreto 84 de 1989, obró en el vacío legal y estableció condiciones de armonización tendientes a procurar algún grado de equilibrio entre los dos deberes enfrentados (establecimiento de condiciones de eliminación o morigeración de las conductas crueles; limitación geográfica a los municipios con tradición regular, periódica e ininterrumpida; limitación temporal a los periodos tradicionales; limitación a la consagración de más actividades de maltrato; y prohibición de incentivos públicos).

La armonización o conciliación entre los dos deberes para el caso en concreto, implica la colisión de al menos dos principios: el principio constitucional de protección al ambiente y el principio constitucional de protección a la cultura.

Por la naturaleza de los principios como normas jurídicas, se requiere la aplicación de criterios especiales

y diferentes a aquellos utilizados con las reglas. Mientras que una norma jurídica expresada como regla tiene aplicación disyuntiva frente a otra y la excluye de acuerdo a criterios de especialidad o temporalidad, los principios están llamados a ser ponderados para cada caso en concreto. Como las reglas, son normas que ordenan que algo sea realizado. Sin embargo, la doctrina los ha definido como mandatos de optimización pues deben realizarse en la mayor medida posible, dentro de las condiciones jurídicas y reales existentes. En consecuencia, pueden cumplirse en diferente grado según las circunstancias⁹. A la hora de enfrentarse dos o más principios, como en este caso, ninguno de los principios está llamado a desaparecer del ordenamiento, sino que se requiere una aplicación coyuntural que determine, para el supuesto específico, la aplicación gradualística de cada uno¹⁰.

Frente a la solución de la tensión entre los principios de protección animal y protección cultural estableció la Corte Constitucional en la Sentencia C-666 de 2010:

“Así mismo, la Sala debe ser enfática en el sentido que la regulación que se expida respecto de las actividades contenidas en el artículo 7° de la Ley 84 de 1989 deberá tener en cuenta el deber de protección a los animales y, en consecuencia, contener una solución que de forma razonable lo armonice en este caso concreto con los principios y derechos que justifican la realización de dichas actividades consideradas como manifestaciones culturales. Con este propósito, dicha regulación deberá prever protección contra el sufrimiento y el dolor de los animales empleados en estas actividades y deberá propugnar porque en el futuro se eliminen las conductas especialmente crueles para con ellos. Excede el ámbito de la Corte Constitucional el determinar al detalle los elementos normativos que debe incorporar dicha regulación, que caen dentro de la órbita exclusiva del Legislador.” (Sentencia T-296 de 2013, que recoge, subraya y resalta el texto de la Sentencia C-666 de 2010).

Es común a ambos deberes que ninguno es absoluto y menos cuando se enfrentan. Por ende, una premisa fundamental del proyecto es que el que se encuentra sobreprotegido debe ceder; La situación resultante debe ser más favorable a la protección animal y más desfavorable a la protección cultural actual. Ello no implica, sin embargo, que el modelo de Estado social de derecho colombiano o en este caso el legislador estén protegiendo con mayor ahínco a los animales que a la cultura como regla general. Esa conclusión supondría que ambos parten del mismo punto. Sin embargo, como salta a la vista desde una aproximación fáctica y como lo ha constatado la Corte Constitucional desde el punto de vista jurídico, actualmente en el conflicto entre protección animal y protección cultural, para el caso de los toros, se encuentra protegida la cultura y no los animales. Por ende, el resultado de la armonización entre los principios tendrá, como mínimo, una disminución en el deber de protección de la cultura para favorecer el de protección al ambiente.

⁹ Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales* 2ª ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014. Pág. 67.

¹⁰ Ídem. Pág. 71.

3.2. Propuesta de reforma legislativa: Ponderación de los principios en tensión

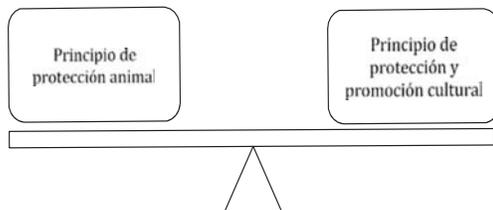
El objetivo de este proyecto de ley alcanzar la ponderación o armonización razonable entre los principios en conflicto a través de la intervención legislativa. En efecto, a través de este proyecto no se busca eliminar las prácticas asociadas a la tauromaquia o prohibir su realización bajo el argumento de defender el medio ambiente y la fauna que lo compone, puesto que ello implicaría el desconocimiento del deber constitucional de protección a las manifestaciones artísticas. En ese escenario se invertiría la relación presentada gráficamente más arriba y, de nuevo, se presentaría un déficit de protección constitucional que ahora perjudicaría a las manifestaciones culturales.

Por el contrario el proyecto realiza una ponderación que permite la coexistencia de las prácticas culturales con tradición y arraigo y, además, garantiza que en su ejercicio se respete el deber constitucional de protección animal. Para el efecto, luego del análisis de la normativa que rige las corridas de toros y las prácticas asociadas a su realización, es posible identificar que el elemento que comporta el desbalance (con el consecuente déficit de protección constitucional) es, específicamente, el conjunto de las prácticas que constituyen maltrato animal.

En consecuencia, el proyecto de ley: (i) respeta la existencia de la tauromaquia como expresión cultural y la normativa que la contiene (Ley 916 de 2004), pero (ii) impide la realización de prácticas que comporten maltrato y, consecuentemente, (iii) ajusta la normatividad taurina para excluir los comportamientos de maltrato.

Gráfico 2.

Balance. Principios en conflicto luego de la armonización legislativa



De esta forma la intervención legislativa sólo afecta el elemento específico de las prácticas taurinas que presenta dificultades de constitucionalidad (el maltrato animal) pero no compromete su existencia. Al reducir la intervención legislativa al maltrato con el establecimiento de condiciones de morigeración, la normativa propuesta realiza una ponderación respetuosa del deber de protección y promoción a la cultura y el deber de protección al medio ambiente y la fauna. Así mismo, se garantiza la pervivencia de la raza de lidia, la continuidad del sustento para las familias que perciben sus ingresos de los espectáculos taurinos y los negocios asociados a estos.

Como salta a la vista, se trata de una solución que, además de estar dirigida a satisfacer un fin constitucionalmente imperioso, es respetuosa de los principios de razonabilidad y proporcionalidad y resulta imperio-

sa para el alcance del objetivo: no se vislumbran otros escenarios que respeten el derecho a la cultura y, así mismo, garanticen el cumplimiento del deber constitucional de protección al medio ambiente.

Por último es necesario reconocer que la solución propuesta podría ser inviable bajo un supuesto apenas obvio: que el maltrato animal sea el elemento esencial de las corridas de toros y las actividades relacionadas con estas. Si así fuera, estas actividades serían contrarias a la Constitución pues, el elemento determinante de una práctica cultural protegida por el ordenamiento no puede ser la negación de un deber constitucional establecido por la Carta Superior. Por el contrario, como lo reconoció la Corte Constitucional, “*el ejercicio de las diversas manifestaciones culturales deberá estar en armonía con los otros valores, derechos y principios fundamentales que integran el sistema constitucional colombiano [...] Con todo, en tanto esa práctica involucra maltrato animal, contradice el mandato superior de protección al medio ambiente, a través de la garantía del bienestar animal. Por ende, se hace necesario imponer restricciones, también de naturaleza constitucional, sobre dichas actividades*” Sentencia C-889/12.

4. Competencia del Congreso de la República

Finalmente, luego del análisis que sustenta el contenido material del proyecto de ley queda el asunto de la competencia del Congreso para adoptar las medidas propuestas.

De acuerdo con los parámetros constitucionales y legales de competencias del Congreso de la República y de las autoridades administrativas territoriales, así como la jurisprudencia constitucional, resulta absolutamente claro que quien está llamado a adoptar medidas que puedan restringir la práctica actual de las corridas de toros y las actividades relacionadas con estas es el legislativo, al menos por tres razones:

- De acuerdo con el artículo 133 de la Constitución Política el Congreso de la República representa la voluntad del pueblo, y debe actuar consultando la justicia y el bien común.

- En el marco de un Estado con democracia pluralista como el colombiano las decisiones que puedan implicar la limitación de derechos deben ser adoptadas en escenarios que permitan la participación de todos los interesados, bien sea que estén de acuerdo o no. Así, se frenan las mayorías y se evita que estas decidan sobre los derechos de las minorías de manera sorda y exclusiva. Tal garantía se alcanza en el Legislativo a través (i) de la conformación multipartidista y de ideas diversas del Congreso, así como con (ii) la consagración en la Ley 5ª de mecanismos de participación de los interesados.

- Así mismo, como lo sostuvo la Corte Constitucional en la Sentencia 889 de 2012, la limitación o condicionamiento para el ejercicio de actividades ciudadanas, en aras de la protección del orden público y la convivencia social configura el poder de policía que es privativo del Congreso de la República.

En consecuencia, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido con claridad que:

Sentencia C-666 de 2010:

- “*Lo anterior implica necesariamente la actuación del Legislador, que en cumplimiento de su potestad de configuración normativa debe regular de manera más*

detallada la permisión de maltrato animal objeto de examen constitucional”.

- “Incluso el Legislador en ejercicio de su libertad de configuración normativa puede llegar a prohibir las manifestaciones culturales que implican maltrato animal, si considera que debe primar el deber de protección sobre la excepcionalidad de las expresiones culturales que implican agravio a seres vivos, pues como lo ha defendido esta Corporación en numerosas oportunidades, la Constitución de 1991 no es estática y la permisión contenida en un cuerpo normativo preconstitucional no puede limitar la libertad de configuración del órgano representativo de acuerdo a los cambios que se produzcan en el seno de la sociedad”.

Sentencia C-889 de 2012:

- “Por ende, aunque concurren razones de primera índole para imponer restricciones, incluso al grado de prohibición, a la tauromaquia, la vía institucionalmente aceptable para esa decisión es el debate democrático”.

- “Finalmente, lo decidido en esta sentencia tampoco es incompatible con la posibilidad futura que el legislador legítimamente decida, en aras de otorgar mayor grado de eficacia al mandato constitucional de bienestar animal, prohibir la práctica taurina [...] La validez constitucional prima facie de este tipo de disposiciones descansa, como se ha explicado en esta sentencia, en la defensa del medio ambiente, y en él la fauna, como imperativo contenido en la Carta Política”.

- “Incluso, también resultaría compatible con la Carta Política que el legislativo, titular del poder de policía, optara por prohibir, de manera general, la actividad taurina y todos aquellos espectáculos que se basan en el maltrato a los animales”.

A modo de conclusión, es claro que desde la perspectiva constitucional, legal y jurisprudencial el Congreso de la República es la autoridad competente para adoptar las medidas que permitan morigerar las condiciones de maltrato animal en las corridas de toros y las actividades relacionadas.

5. Estructura del proyecto

Título. Fue formulado con base en dos fuentes igualmente pertinentes para este caso. Por un lado, el objeto es tomado del primer punto modulatorio de la Sentencia C-666 de 2010 (que como parte del resuelve tiene fuerza vinculante) que sujeta la exequibilidad del artículo 7° de la Ley 84 de 1989, entre otros, a “1. Que la excepción allí planteada permite, hasta determinación legislativa en contrario, si ello llegare a ocurrir, la práctica de las actividades de entretenimiento y de expresión cultural con animales allí contenidas, siempre y cuando se entienda que estos deben, en todo caso, recibir protección especial contra el sufrimiento y el dolor durante el transcurso de esas actividades.”

El ámbito de aplicación que expresa el título, por su parte, está determinado por el ámbito definido en el artículo 1° de la Ley 916 de 2004, que estableció el Reglamento Nacional Taurino.

Artículo 1°. Explica el objeto del proyecto de ley que, de acuerdo con la exposición de motivos, consiste en la adopción de una medida legislativa que armonice los deberes de protección al medio ambiente y protección a la cultura, para garantizar la vigencia de los

principios constitucionales en los espectáculos taurinos y las actividades relacionadas con los mismos

Artículo 2°. Agrega un inciso al artículo 1° del Reglamento Nacional Taurino (Ley 916 de 2004) que establece la obligación de garantía de protección de los animales frente a cualquier forma de maltrato o crueldad. Es una consideración general y establece la interacción entre los principios de protección al medio ambiente – fauna (toros) y la cultura. Para el efecto, respeta la redacción del artículo 1° de la Ley 916 de 2004 que establece los espectáculos taurinos como una expresión artística del ser humano pero, sin perjuicio de lo anterior, adiciona un segundo inciso que señala que la expresión artística no puede comportar maltratos y no es óbice para el cumplimiento de los deberes del Estado y los particulares en punto de la protección animal.

Artículo 3°. Suprime el rejoneo, las becerradas, novilladas y corridas de toros de las actividades exceptuadas de sanción por las Leyes 84 de 1990. Se trata, entonces, de medidas específicas que desarrollan el postulado general establecido en el artículo 1° de este proyecto de ley.

Artículo 4°. Atribuye a los Concejos Municipales y Distritales la decisión sobre continuidad de los espectáculos taurinos y las actividades relacionadas con los mismos, siempre y cuando estas corporaciones realicen un cabildo abierto previo.

Artículo 5°. Impide a las autoridades públicas para destinar recursos públicos a la realización de espectáculos taurinos y de actividades relacionadas con los mismos.

Artículo 6°. Extrae del ordenamiento jurídico todas aquellas expresiones contenidas en la Ley 916 de 2004 (Reglamento Nacional Taurino) que comportan maltrato, sufrimiento y tortura animal.

Artículo 7°. Pretende la vigencia inmediata de la medida y la derogatoria de todas las disposiciones que le sean contrarias.


CARLOS FERNANDO GALÁN PACHÓN
 Senador de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO 164 DE 2016
 SENADO

por la cual se dictan medidas de protección especial contra el sufrimiento y dolor animal durante el transcurso de los espectáculos taurinos y de actividades relacionadas con los mismos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene como objetivo armonizar los deberes de protección al ambiente y protección a la cultura, para garantizar la vigencia de los principios constitucionales en los espectáculos taurinos y las actividades relacionadas con los mismos.

Artículo 2°. Adiciónese un inciso 2° al artículo 1° de la Ley 916 de 2004, así:

“Sin perjuicio de lo anterior, en desarrollo del deber constitucional de protección al medio ambiente y la fauna, las autoridades y los particulares se encuentran obligados a garantizar la protección de los animales utilizados en los espectáculos taurinos y las actividades relacionadas con los mismos, contra cualquier forma de maltrato, crueldad o sufrimiento”.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 7° de la Ley 84 de 1989, que quedará así:

“Artículo 7°. Quedan exceptuados de los expuestos en el inciso 1° y en los literales a), d), e), f) y g) del artículo anterior el coleo, las corraejas, así como las riñas de gallos y los procedimientos utilizados en estos espectáculos.”.

Artículo 4°. En aquellos municipios o distritos en los que los espectáculos taurinos y actividades relacionadas sean manifestación de una tradición, los concejos podrán expedir normas donde se establezca su continuidad en el respectivo municipio o distrito. Para la expedición de los respectivos acuerdos, las corporaciones públicas deberán realizar un Cabildo Abierto.

Artículo 5°. Uso de recursos públicos. Las autoridades locales no podrán destinar recursos públicos a la realización de espectáculos taurinos o actividades relacionadas con los mismos. Tampoco podrán ser destinados recursos públicos para la construcción de instalaciones destinadas a la realización de estas actividades.

Parágrafo. Lo anterior deberá entenderse sin perjuicio del cumplimiento del deber de protección del patrimonio arquitectónico.

Artículo 6°. Deróguense los siguientes artículos, incisos, expresiones y definiciones de la Ley 916 de 2004:

1. Los incisos 2° y 3° del artículo 49; los artículos 50, 51, 53 y 54; el literal f) del artículo 56; los artículos 62, 64, 65 y el inciso 2° y 3° del artículo 69; el artículo 70; los incisos 4°, 5°, 6°, 8° y 10 del artículo 71; los incisos 3° y 4° del artículo 73; los incisos 6°, 7° y 8° del artículo 77; así como el inciso 4° del artículo 78.

2. Las definiciones de *afeitado*, *arpón*, *banderillo*, *barrenar*, *despitorradas*, *descabellar*, *desolladero*, *espada*, *estoque*, *farpa*, *picador*, *pinchazo*, *puntillero* y *puya*; así como las expresiones “y dar muerte a su toro” en la definición de *alternativa*; “y especialmente, a herir al toro con el rejón, quebrándose por la muesca que tiene cerca de la punta” en la definición de *rejoneo*; la palabra “muerte” en la definición de *tercio*; todas en el artículo 12.

3. Las expresiones “Un inspector de puyas y banderillas con suplente” de los literales a) y b) del artículo 26; “serán de doble arpón de 80 milímetros de largo, de los que 30 milímetros serán destinados al arpón que tendrá una anchura máxima de 16 milímetros” del artículo 46; “Si esta operación se dificulta entorpeciendo la marcha del espectáculo, el presidente podrá autorizar el sacrificio de la res en la plaza por el puntillero y, de no resultar factible, por el espada de turno” del artículo 46; “Así mismo, procederá en el tercio de banderillas cuando sea ejecutado por la espada de turno y durante la faena de muleta cuando esta merezca tal premio.” del artículo 56; “la concesión de una o dos orejas del toro que haya lidiado” y “Únicamente de modo excep-

cional a juicio de la presidencia de la corrida, podrá esta conceder el corte del rabo de la res” en el artículo 71.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


CARLOS FERNANDO GALÁN PACHÓN
 Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día ... del mes de julio del año 2016 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número ... de ..., con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador ...

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de octubre de 2016

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 164 de 2016 Senado**, por la cual se dictan medidas de protección especial contra el sufrimiento y dolor animal durante el transcurso de los espectáculos taurinos y de actividades relacionadas con los mismos, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por el honorable Senador *Carlos Fernando Galán Pachón*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de octubre de 2016

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

Cúmplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

Mauricio Lizcano Arango.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 32 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se adiciona el artículo 8° de la Ley 80 de 1993, en materia de inhabilidades e incompatibilidades para contratar.

Bogotá, D. C., 20 de octubre de 2016

Doctor

MAURICIO LIZCANO ARANGO

Presidente

Honorable Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 32 de 2016 Senado**, “*por medio de la cual se adiciona el artículo 8° de la Ley 80 de 1993, en materia de inhabilidades e incompatibilidades para contratar*”.

Honorables Senadores de la República:

Tras la designación que realizó la honorable Mesa Directiva de la Plenaria del Senado de la República, y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los honorables Senadores el informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 32 de 2016 Senado**, *por medio de la cual se adiciona el artículo 8° de la Ley 80 de 1993, en materia de inhabilidades e incompatibilidades para contratar.*

I. Trámite de la iniciativa

La presente iniciativa legislativa fue radicada el pasado 26 de julio de 2016 y es liderada por el Senador Carlos Felipe Mejía Mejía.

Le correspondió el número 32 de 2016 en el Senado y se publicó en la **Gaceta del Congreso** número 546 de 2016.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, fui designado para rendir informe de ponencia en primer debate ante esta célula legislativa.

La ponencia para primer debate fue publicada en la **Gaceta del Congreso** número 650 de agosto 22 de 2016.

El día 6 de septiembre de 2016 fue aprobado en primer debate el Proyecto de ley número 32 de 2016, acogiéndose en el trámite la proposición de modificación propuesta por el Senador Alexander López Maya encaminada a ampliar el alcance de la conducta disciplinaria objeto de la presente iniciativa. Lo anterior consta en acta de comisión de esa fecha y publicada en la **Gaceta del Congreso** número 802 de septiembre 23 hogaño.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Plenaria del Senado de la República, fui designado para rendir informe de ponencia en segundo debate ante esta célula legislativa.

II. Objeto

El presente proyecto de ley tiene por objeto adicionar el artículo 8° de la Ley 80 de 1993 en el sentido de que los familiares de hasta segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil de Jefes de Despacho del orden nacional estén inhabilitados para contratar no solo con las entidades a las que estos están vinculados, sino con aquellas del nivel central y territorial sobre las que eventualmente aquellos puedan tener influencia.

III. Contenido de la iniciativa

El presente Proyecto de Ley cuenta con dos (2) artículos, entre ellos el de la vigencia.

Su **artículo 1°** desarrolla el tipo disciplinario describiendo el sujeto disciplinable, verbos rectores, prohibición típica y alcance.

El **artículo 2°** dispone que la presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

IV. Fundamentos de hecho y de derecho

Conforme al Índice de Percepción de la Corrupción para el año 2015 elaborado por la Organización Transparency International, Colombia ocupa el pues 83 entre 167 a nivel mundial¹ y 12 entre 25 naciones a nivel regional², siendo el primero de la lista el menos corrupto y el último el que detenta el índice más desfavorable.

Asimismo, el análisis de impacto de la corrupción en diferentes sectores e instituciones³ exhibió, para el caso nacional, una percepción negativa de la población frente a los partidos políticos y los funcionarios públicos con una calificación media de 4,2 (siendo 1 nada corrupto y 5 muy corrupto).

Visto el contexto internacional y el grado de transparencia nacional general se pasa a valorar el riesgo de corrupción al interior de las entidades estatales objeto de la presente iniciativa. Para ello se hace necesaria la remisión al Índice de Transparencia Nacional⁴ del cual se observan los siguientes niveles de riesgo registrados para el año 2013:

1 http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/tabla_sintetica_ipc-2015.pdf

2 http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/america_ipc-2015.pdf

3 http://webantigua.transparencia.org.es/barometro_global/barometro_global_2013/tabla_sintetica_barometro_2013.pdf

4 <http://www.indicedetransparencia.org.co/ITN/EntidadesNacionales>

Ranking	Entidad	Visibilidad	Institucionalidad	Control y sanción	Índice de Transparencia Nacional	Niveles de riesgo
12	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República- DAPRE	75,1	76,0	85,8	78,7	Moderado
18	Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP	78,9	73,1	73,6	75,0	Moderado
49	Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre - COLDEPORTES	64,1	64,1	71,1	66,2	Medio
52	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	60,3	62,7	73,8	65,3	Medio
58	Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE	66,2	52,6	72,6	62,7	Medio
68	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - COLCIENCIAS	72,9	42,3	74,7	61,2	Medio
74	Departamento Nacional de Planeación - DNP	59,5	49,3	67,4	57,8	Alto
2	Ministerio de Defensa Nacional	79,3	86,6	85,3	84,0	Moderado
10	Ministerio de Educación Nacional	80,8	79,6	77,0	79,2	Moderado
11	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	73,9	81,6	80,6	79,0	Moderado
13	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	84,9	76,3	75,5	78,6	Moderado
16	Ministerio de Relaciones Exteriores	78,2	72,4	76,3	75,3	Moderado
23	Ministerio de Salud y Protección Social	73,3	73,5	72,5	73,2	Medio
25	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	73,9	74,0	68,8	72,4	Medio
28	Ministerio de Minas y Energía	76,2	66,2	76,1	72,1	Medio
34	Ministerio del Interior	78,4	69,8	63,9	70,6	Medio
43	Ministerio de Cultura	72,1	55,1	78,8	67,3	Medio
46	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	66,3	77,7	51,9	66,5	Medio
47	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	74,5	66,6	58,5	66,5	Medio
59	Ministerio del Transporte	58,3	67,4	60,8	62,7	Medio
62	Ministerio de Justicia y del Derecho	65,7	68,1	51,4	62,4	Medio

Ranking	Entidad	Visibilidad	Institucionalidad	Control y sanción	Índice de Transparencia Nacional	Niveles de riesgo
72	Ministerio del Trabajo	69,5	58,0	51,1	59,4	Alto
80	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	59,7	48,1	49,9	52,1	Alto
1	Superintendencia de Sociedades	83,5	86,8	86,2	85,6	Moderado
4	Superintendencia Financiera de Colombia	71,1	88,8	86,6	82,8	Moderado
8	Superintendencia de Industria y Comercio	85,6	78,9	79,6	81,1	Moderado
33	Superintendencia Nacional de Salud	61,0	72,3	79,1	70,9	Medio
41	Superintendencia de Puertos y Transporte	64,6	63,1	77,0	67,7	Medio
42	Superintendencia de Economía Solidaria	65,8	69,2	67,5	67,7	Medio
45	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	77,2	60,8	63,6	66,6	Medio
50	Superintendencia de Subsidio Familiar	54,1	75,0	66,0	66,1	Medio
51	Superintendencia de Notariado y Registro	58,2	77,0	58,6	65,8	Medio
53	Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	75,5	58,1	64,1	65,1	Medio
35	Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias	80,2	55,4	79,3	70,0	Medio
60	Unidad de Información y Análisis Financiero- UIAF	55,4	54,3	80,8	62,6	Medio
67	Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil – AEROCIVIL	65,9	56,3	63,1	61,2	Medio
73	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	48,8	54,6	72,9	58,4	Alto

Con preocupación se observa como la rama ejecutiva presenta un riesgo de corrupción general de 68,1, es decir, riesgo medio. En ese sentido, sumado al hecho de que ninguna de las entidades analizadas por la organización Transparencia por Colombia registra riesgo bajo, aquellas que registran un riesgo moderado no logran ser lo suficientemente representativas, tan es así, que el nivel de riesgo de corrupción se haya más próximo al límite de riesgo alto que al riesgo moderado.

El estudio citado pudo identificar que dentro de los grupos de entidades que componen la rama ejecutiva las Unidades Administrativas presentan el riesgo de corrupción más elevado⁵, siendo necesario resaltar que entidades de suma importancia para los intereses nacionales y para un eventual pos conflicto como el

Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Agricultura y la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las víctimas detentan nivel de riesgo alto.

Dentro de las falencias más relevantes se identifican las relacionadas con procesos de contratación, entre ellas se destaca que de 100 puntos posibles las 85 entidades evaluadas fueron calificadas con una media de 46,7 en lo que respecta al cumplimiento de los contenidos mínimos que deberían incorporarse en los manuales de contratación, presentando riesgo de corrupción alto⁶ en esta parte tan fundamental para los procesos de adquisición del Estado, pues recuérdese que dicho documento representa la columna vertebral, la guía, que fija parámetros en este aspecto; así, los vacíos y demás falencias facilitan y favorecen márgenes de ma-

5 <http://www.indicedetransparencia.org.co/ITN/EntidadesNacionales/ResultadosGenerales>

6 <http://www.indicedetransparencia.org.co/ITN/EntidadesNacionales/Institucionalidad>

niobrabilidad malversada o errores con impactos económicos representativos.

Otro aspecto de igual importancia es la gestión contractual, la cual presenta un nivel de riesgo medio con un promedio de 67,4.

Lo anterior es corroborado al analizar los datos arrojados por estudio denominado “*percepciones y evidencia de la contratación pública en Colombia*”⁷ entre los cuales se destaca que de las 390 firmas de ingeniería encuestadas cerca del 7% consideran que conductas como dar, recibir, distribuir regalos o dinero, direccionar fondos, ayudar a amigos y comprar votos no son comportamientos corruptos⁸. Así mismo, solo el 34% considera de los procesos de contratación a nivel nacional son transparentes⁹, mientras que el 19% considera que los departamentales lo son¹⁰ y el solo 14% lo piensa así para el nivel municipal¹¹.

De igual forma, el 97% cree que hay pérdidas de recursos por falta de transparencia en la contratación¹², siendo parte importante de ello el dinero que representa el pago de sobornos¹³.

El estudio muestra además que el 50% de los contratos de 2014 fue adjudicado a contratistas que en el mismo año habían accedido a por lo menos otro contrato¹⁴, pero más preocupante aún es que el 79,6% de los procesos solo contaron con un oferente¹⁵, lo que eventualmente podría llevar a concluir que el régimen de contratación vigente propende por el direccionamiento de las ofertas o bien podría indicar que las propuestas económicas del gobierno no son rentables para los contratistas.

Como último dato a considerar está el que de los 2.432 delitos cometidos contra la administración pública entre 2008 y 2015, el 81% están asociados a tres conductas corruptas el cohecho (dar o recibir soborno), peculado (apropiarse, usar indebidamente o dar aplicación oficial diferente a bienes del Estado) y concusión (constreñir al soborno)¹⁶. Por ende, claramente los esfuerzos que se hagan en pro de la transparencia en los procesos de contratación no sobran, máxime cuando se observa que el régimen nacional afronta falencias profundas que favorecen conductas corruptas al interior de las entidades del Estado.

Aunado a lo anterior es evidente que conforme a los datos analizados las deficiencias en los procesos contractuales otorgan a los funcionarios del nivel ejecutivo cierto margen de discrecionalidad para disponer de recursos en favor de terceros a través de contratos,

tanto de la entidad que representan como de las demás del orden nacional sobre las cuales claramente tienen influencia dadas las condiciones propias de sus cargos.

Como bien se advirtió en la parte motiva del Proyecto de ley número 32 de 2016, actualmente existen inhabilidades que involucran a los mismos sujetos que se describen en el articulado propuesto, pero solo frente a procesos de contratación de la misma entidad en la que se desempeña el familiar, no frente a las demás sobre las cuales eventualmente podría influir. Surge entonces el cuestionamiento ¿es razonable y proporcional extender la inhabilidad familiar no solo frente a la misma entidad del jefe de despacho sino frente a su órbita de influencia?

En efecto es razonable y proporcional, pues por un lado como bien se advirtió en la exposición de motivos del proyecto de ley, en el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de Congresistas, Gobernadores y Alcaldes está prevista esa inhabilidad extendida. Por el otro, la figura existe en el Código Penal en el artículo 411 que describe la conducta denominada *tráfico de influencias*, en donde el legislador de la época reconoció que el servidor público no solo puede afectar procesos contractuales sobre los cuales tiene competencia para decidir, sino que por su condición puede influenciar a otro para favorecer sus intereses o los de un tercero.

Dicha conducta punible puede reflejarse en el ámbito disciplinario, pues recuérdese que jurisprudencialmente la Corte Constitucional ha reconocido que tratándose de inhabilidades el congreso detenta facultad de configuración normativa con un grado de discrecionalidad amplio¹⁷ al tiempo que ha explicado en reiteradas oportunidades que el derecho administrativo sancionatorio es autónomo frente a las otras formas de materialización del *ius puniendi* del Estado, al disponer que “*si bien el Derecho Sancionador Administrativo comparte con el Derecho Criminal un conjunto de elementos no es menos cierto que existen ciertas diferencias en razón de su especificidad: tanto el Derecho Administrativo Sancionador como el Derecho Penal son manifestaciones de la potestad punitiva estatal; pero el primero es un Derecho autónomo, con finalidades propias, como el óptimo funcionamiento de las ramas y órganos del Estado y el correcto desempeño de los titulares de la función pública.*”¹⁸ Es claro que el bien jurídicamente tutelado en cada uno de los tres procesos (penal, disciplinario y fiscal) es diferente aun cuando la conducta sea la misma; así se han podido observar casos en que un mismo funcionario por los mismos hechos ha resultado condenado disciplinariamente, pero absuelto en la justicia penal. No puede entonces permitirse que la notable preeminencia del derecho criminal se traduzca en impunidad disciplinaria y fiscal.

En este punto es necesario enfatizar en que la Corte Constitucional ha consentido expresamente que en tratándose de inhabilidades, las mismas resultan razonables y proporcionales aun cuando se trate de procesos de contratación ajenos a la dependencia a la cual está vinculado el funcionario sobre el que se centra la misma. Al respecto ha explicado:

17 17 Corte Constitucional Sentencia C-348/04. Referencia: expediente D-4853. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1° (parcial) de la Ley 821 de 2003. Accionante: Jorge Alberto Rojas Otálvaro. Magistrado Ponente: Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO. Bogotá D. C., veinte (20) de abril de dos mil cuatro (2004).

18 18 Sentencia C-242/10.

7 7 MELÉNDEZ, Marcela. *Percepciones y evidencia sobre la contratación pública en Colombia*. ECON ESTUDIO/Asesoría y Estudios Económicos. Módulo de la transparencia en la contratación pública. Diciembre 17 de 2015. Consultado en la página web :

<http://www.infraestructura.org.co/nuevapagweb/descargas/Percepciones%20y%20evidencia%20sobre%20la%20contrataci%C3%B3n%20p%C3%BAblica%20en%20Colombia.pdf>

8 8 *Ibidem* pág. 18.

9 9 *Ibidem* pág. 6.

10 10 *Ibidem* pág. 9.

11 11 *Ibidem* pág. 12.

12 12 *Ibidem* pág. 15.

13 13 *Ibidem* pág. 26.

14 14 *Ibidem* pág. 58.

15 15 *Ibidem* pág. 64.

16 16 <http://www.anticorruptcion.gov.co/Paginas/nota-sanciones-penales.aspx>

“Conforme a lo anterior, la Corte considera que la norma acusada establece una ponderación admisible entre el interés general implícito en la contratación administrativa y la habilitación para la intervención legal en la esfera jurídica, de tal forma que busca conciliar los intereses públicos de imparcialidad, a través de la prohibición de la intervención de familiares cercanos de servidores públicos de niveles directivos o con un grado de influencia en la decisión. En principio la inhabilidad consagrada es entonces legítima, pues respeta las reglas básicas de la razonabilidad y proporcionalidad de la restricción del derecho individual.

(...)

Por consiguiente, la inhabilidad objeto de examen es adecuada si realmente se dirige a los familiares de aquellas personas que gozan del poder de decisión de adjudicar contratos, o pueden tener influencias que razonablemente puedan determinar la decisión, pues en tales casos esos vínculos colocan en peligro la transparencia y seriedad del proceso de contratación administrativa.”¹⁹ (Subrayas y negrillas fuera de texto).

Es consonante la Corte Constitucional con la posición fijada en el proyecto de ley y en la presente ponencia, habida cuenta que consiente de la afectación que puede generar a la administración pública el que funcionarios incidan en decisiones que involucran el presupuesto de otras entidades, el concepto de inhabilidad extendida sería coherente con el marco constitucional y legal al salvaguardar los recursos públicos (interés general) al limitar la capacidad operativa de la maquinaria política corrupta.

Coherente también con la línea de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado ha expuesto:

“La naturaleza preventiva de la inhabilidad está dirigida a evitar que la contratación pública se utilice para favorecer los negocios personales o familiares de los directivos de las entidades estatales, quienes podrían ejercer algún tipo de influencia directa o indirecta en las decisiones contractuales de los organismos públicos, dada la naturaleza de sus cargos, la autoridad que representan, su capacidad de influencia sobre personal subordinado y la información a la que tienen acceso.”²⁰ (Subrayas y negrillas fuera de texto)

Da mayor peso a la argumentación el hecho de que en el concepto de naturaleza preventiva de la inhabilidad se incorpore la órbita de influencia como aspecto que claramente debe ser controlado y sancionado, cuando quiera que dicha capacidad de influencia sea utilizada con fines desviados buscando revestirlos de legalidad dada la actual omisión normativa.

19 ¹⁹ Corte Constitucional Sentencia C-429/97. Referencia: Expediente D-1594. Norma acusada: Literal b) del numeral 2° del artículo 8° de la Ley 80 de 1993. Actor: Alejandro Ochoa Botero. Temas: Inhabilidades, contratación administrativa, personalidad y capacidad jurídica, y principio de igualdad. Magistrado Ponente: Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO. Santa Fe de Bogotá, cuatro (4) de septiembre de mil novecientos noventa y siete (1997).

20 ²⁰ Consejo de Estado. Radicación número: 11001-03-06-000-2012-00060-00 (2113). Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA. Actor: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Referencia: INHABILIDAD PARA CONTRATAR CON EL ESTADO POR INTERÉS PROPIO O PARENTESCO. INAPLICABILIDAD A CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS. Bogotá D.C., veinticinco (25) de octubre de dos mil doce (2012).

Ahora bien, al referirse la Corte sobre el alcance de la restricción en cuanto a grados de parentesco se refiere explicó:

“Así las cosas, para la Corte es claro que el personal que desempeña cargos de nivel directivo goza de aptitud para orientar las directrices de la entidad contratante, por lo cual la parcialidad en sus decisiones puede afectar la transparencia del proceso de contratación administrativa. La inhabilidad en relación con sus familiares aparece razonable.”²¹

Tan es un hecho notorio las influencias de que disponen los niveles directivos y tan evidente es la facilidad de eventualmente acceder a contratos por intermedio de sus familiares, que sin mayores discernimientos se puede justificar la exclusión de sus familiares en aras de garantizar la transparencia. No por ello se pretende prejuzgar de manera generalizada al nivel directivo de la rama ejecutiva, pues en ninguna forma las medidas restrictivas, prohibiciones o sanciones cumplen esa finalidad, todo lo contrario, se pretende con ello la buena marcha de la administración y la confianza del ciudadano en los dirigentes.

VI. Proposición final

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al **Proyecto de ley número 32 de 2016 Senado**, por medio de la cual se adiciona el artículo 8° de la Ley 80 de 1993, en materia de inhabilidades e incompatibilidades para contratar, conforme al texto aprobado en primer debate en Comisión Primera de Senado.

De los honorables Senadores,



JAIME AMÍN HERNÁNDEZ
Senador de la República

De conformidad con el inciso segundo del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

Presidente,

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Secretario,



GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

21 ²¹ Ob. cit. C-429/97.

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 32 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se adiciona el artículo 8° de la Ley 80 de 1993, en materia de inhabilidades e incompatibilidades para contratar.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un literal g) al numeral 2 del artículo 8° de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:

g) Son inhábiles para participar en licitaciones y para celebrar contratos con las entidades estatales de cualquier tipo o con organismos de cooperación o fundaciones que tengan contratos o convenios con estas mismas entidades del Estado; las personas que tengan vínculos de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o sea el cónyuge o compañero permanente, con: Presidente o Vicepresidente de la República, Ministros, Directores de Departamentos Administrativos, Superintendentes, Directores de Unidades Administrativas Especiales del Orden Nacional, Jefes de Entidades Descentralizadas por Servicios del Orden Nacional y miembros de la Fuerza Pública; cuando la contratante sea un organismo o entidad adscrita o vinculada a dichos despachos, mientras los señalados jefes de despachos permanezcan en el cargo y hasta 6 meses después de que se haga efectivo su retiro.

Esta inhabilidad también cobijará a corporaciones, asociaciones, fundaciones y a las sociedades anónimas que no tengan el carácter de abiertas, así como a las sociedades de responsabilidad limitada y a las demás sociedades de personas, en las cuales aquellas posean participación o desempeñen cargos de dirección o manejo y tengan vínculos de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o sea el cónyuge o compañero permanente con: Presidente o Vicepresidente de la República, Ministros, Directores de Departamentos Administrativos,

Superintendentes, Directores de Unidades Administrativas Especiales del Orden Nacional, Jefes de Entidades Descentralizadas por Servicios del Orden Nacional y miembros de la Fuerza Pública; cuando la contratante sea un organismo o entidad adscrita o vinculada a dichos despachos, mientras los señalados jefes de despachos permanezcan en el cargo y hasta 6 meses después de que se haga efectivo su retiro. Igualmente, se aplicará en los mismos niveles hasta seis meses antes de haber cedido la participación o haber dejado los cargos de dirección o manejo en corporaciones, asociaciones, fundaciones y en las sociedades anónimas que no tengan el carácter de abiertas, así como a las sociedades de responsabilidad limitada y a las demás sociedades de personas.

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

En los anteriores términos fue aprobado el **Proyecto de ley número 32 de 2016 Senado**, por medio de la cual se adiciona el artículo 8° de la Ley 80 de 1993, en materia de inhabilidades e incompatibilidades para contratar, como consta en la sesión del día 6 de septiembre de 2016. Acta número 06.

PONENTE:


JAIME AMIN HERNÁNDEZ
 H. Senador de la República

Presidente,


H.S. CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Secretario General,


GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 01 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma Constitucional por la cual se consagra la adopción de menores solo por parejas conformadas entre hombre y mujer.

Y AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 60 DE 2016 SENADO

PRE-CS-4063-2016

Bogotá, D. C., octubre de 2016

PARA: SECRETARÍA GENERAL

DE: PRESIDENCIA DEL SENADO

Asunto: Remisión conceptos proyectos de ley:

Sobre Proyecto de ley número 01 de 2016 Senado

(Rad. 29229 Correspondencia Externa -Rad. 1219 Presidencia Senado)

Sobre Proyecto de ley número 60 de 2016 - Senado

(Rad. 28043 Correspondencia Externa - Rad. 1081 Presidencia Senado)

De acuerdo al artículo 231 de la Ley 5ª de 1992 remito a ustedes las siguientes observaciones para ser publicadas en la *Gaceta del Congreso*:

- Sobre el Proyecto de ley número 001 de 2016 - Senado, presentadas por el Ministerio de Hacienda
- Sobre el Proyecto de ley número 60 de 2016 - Senado, presentadas por la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas (ACHC).

Cordialmente,


JULIAN RUPERTO MOLINA
 Coordinador Jurídico
 Presidencia del Senado

Anexos: - Observaciones Ministerio de Hacienda (2 folios)
 - Observaciones ACHC (7 folios)

Bogotá, D. C.,
 Honorable Senador
 ÓSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO
 Senado
 Congreso de la República
 Carrera 7 N° 8-68
 Ciudad

Asunto: Comentarios frente al texto aprobado, en primer debate del **Proyecto de ley número 01 de 2016 Senado**, por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma Constitucional por la cual se consagra la adopción de menores solo por parejas conformadas entre hombre y mujer.

Respetado Presidente:

El proyecto de ley del asunto de iniciativa parlamentaria tiene por objeto convocar a un referendo en desarrollo de lo previsto por los artículos 374 y 378 de la Constitución Política, a fin de introducir un párrafo al artículo 44 Superior, en el que se especifique que la adopción de menores sólo podrá ser realizada por parejas conformadas entre un hombre y una mujer.

Desde el punto de vista presupuestal, es pertinente recordar que el Gobierno nacional incorpora en la ley anual de Presupuesto los gastos que estima necesarios, dé conformidad con la disponibilidad de recursos y las prioridades que se establezcan, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 47 del Estatuto Orgánico del Presupuesto,¹ que en su tenor literal establece:

“Artículo 47. Corresponde al Gobierno preparar anualmente el proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este Presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de Presupuesto (Ley 38 de 1989, artículo 27, Ley 179 de 1994, artículo 20).” (Subrayas por fuera del texto).

Adicionalmente, en la programación presupuestal se debe preparar el Marco Fiscal de Mediano Plazo² (MFMP) (en el que deben estar incluidos, entre otros, el Plan Financiero y la fijación de metas de superávit primario)³, el Marco de Gasto de

Mediano Plazo (MGMP), el Plan Operativo, Anual de Inversiones,⁴ los cuales se presentan a consideración para ser aprobados en las instancias correspondientes (Confis-Conpes), proceso que deviene en el propósito principal, que es la formulación del proyecto de ley anual de Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal correspondiente.

En este orden de ideas, el Presupuesto de Gastos de la Nación para la vigencia fiscal de 2017 se proyectó conforme a lo ordenado por la Constitución Política, el citado Estatuto Orgánico del Presupuesto y sus normas reglamentarias, dentro de las cuales merecen ser destacadas las del MFMP y las del MGMP, referentes inmediatos de la formulación y aprobación del Presupuesto, por lo cual en los respectivos anteproyectos de Presupuesto deben ser incluidos los programas y proyectos que cada sección presupuestal (para este caso la Registraduría Nacional del Estado Civil) se proponga realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

No sobra poner de presente que en desarrollo del Principio de Autonomía Presupuestal previsto por el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto,⁵ los órganos que sean una Sección en el Presupuesto General de la Nación, tienen la capacidad de contratar, comprometer y ordenar el gasto, en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección presupuestal, de suerte que corresponde a la Registraduría Nacional del Estado Civil decidir cuánto dinero va a destinar para llevar a cabo los mecanismos de participación ciudadana.

A este respecto y a manera de ejemplo, tomándose como referencia otros ejercicios electorales similares de alcance nacional, la realización de un proceso electoral como el propuesto por la iniciativa en estudio, podría demandar recursos del orden de 280 mil millones de pesos, los cuales en la actualidad no están incluidos en el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación para el año 2017, ni en las estimaciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector.

Es importante se tenga en cuenta que la aprobación de la iniciativa de ley requeriría de ingentes recursos que actualmente no están previstos en el horizonte fiscal de mediano plazo y que el texto del proyecto propuesto no consigna fuentes de financiamiento adicionales, por lo que vulnera el deber de previsión fiscal que debe haber en toda propuesta de ley, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

Por último, se considera necesario resaltar lo expuesto en el mensaje presidencial que acompaña al proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación 2017 “*Un presupuesto para la nueva economía*”, en el cual el señor Presidente de la República y el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público expresan:

de funcionamiento, inversión y gastos de operación comercial (párrafo del artículo 2° de la Ley 819 de 2003).

4 Artículos 8° y 13 del Decreto 111 de 1996.

5 Artículo 110 del Decreto 111 de 1996.

1 Decreto 111 de 1996 “por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”.

2 El Marco Fiscal de Mediano Plazo es remitido por el Ministro de Hacienda a las comisiones económicas antes del 15 de junio para que “sea estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la ley anual de Presupuesto” (Artículo 1° de la Ley 819 de 2003).

3 Se entiende por superávit primario el valor positivo que resulta de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones, utilidades del Banco de la República (Para el caso de la Nación) y la suma de los gastos

“La economía colombiana atraviesa una coyuntura diferente a la vivida en años anteriores. Enfrenta el efecto de choques externos asociados con la caída del precio internacional del petróleo y la desaceleración económica de nuestros principales socios comerciales. La magnitud de sus efectos sobre los Ingresos Corrientes de la Nación es mayor a la experimentada con la crisis de inicios de la década de los ochenta, la de finales de siglo y ala vivida en los años 2008-2009 por efecto de la crisis mundial (...)

La programación presupuestal para los próximos años debe reconocer esta realidad (...) Todas las medidas que se proyecten deben buscar enfrentar el reto que se ha fijado esta administración: Reducir el déficit “hacer más con menos”, y consolidar una economía moderna y sostenible, más diversificada y, por ende, más resistente a los choques externos (...)

Hemos preparado un presupuesto fiscalmente sensato y responsable, que cumple estrictamente las metas de la regla fiscal, macroeconómicamente consistente y realista, y comprometido con las políticas sociales (...) Para lograrlo implementamos la estrategia denominada Austeridad Inteligente que nos permite distribuir el peso del ajuste entre las diferentes políticas disponibles, sin sobrecargar ninguno de los frentes: Ingresos, gasto público y endeudamiento (...)

Por lo anteriormente expuesto, de manera respetuosa, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto, no sin antes manifestarle muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Atentamente,


MARÍA XIMENA CADENA ORDOÑEZ
 Viceministra General

Con Copia a:

Dr. Gregorio Eljach Pacheco - Secretario General del Senado

H.S. Viviane Morales Hoyos - Autora - Ponente

Dr. Guillermo León Giraldo - Secretario General Comisión Primera del Senado, para que obre en el expediente.

* * *

Bogotá, D. C., 19 de septiembre de 2016

Doctor

MAURICIO LIZCANO ARANGO

Presidente

Senado de la República

Asunto: Pronunciamento de la ACHC sobre el Proyecto de Presupuesto General (PGN) año 2017

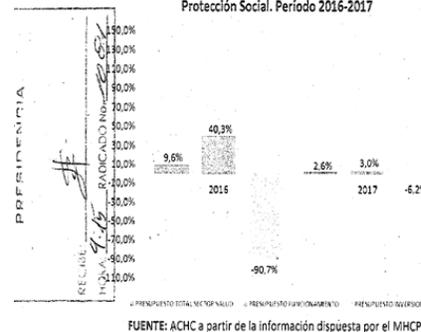
Honorable Senador:

La Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas (ACHC) entidad gremial que representa y ejerce la vocería de los Hospitales públicos y Clínicas privadas del país, después de conocer y analizar las cifras presentadas en el Proyecto de Presupuesto del Sector Salud y Protección Social para el año 2017, se dirige respetuosamente a ustedes para hacer una serie de comentarios y sugerencias con el fin de enriquecer el debate público frente a este proyecto de ley.

Frente al monto global estimado para el Sector de **\$21,48 billones** encontramos que **\$21.08 billones** corresponden a gastos de *funcionamiento* (98,2%) y **\$394 mil millones** a gastos de *inversión* (1,8%). Al analizar la desagregación de estas cifras la agremiación ha observado que existen una serie de necesidades del Sector que no son tenidas en cuenta en el presupuesto o por lo menos no aparecen las apropiaciones correspondientes para la financiación de tales conceptos de gasto.

Este presupuesto estimado para el año entrante del Sector Salud, crece a una tasa del (2,6%) entre 2016-2017, inferior al crecimiento del (9,6%) del período inmediatamente anterior; igual ocurre con los gastos de funcionamiento del sector que crecen a una tasa del (3,0%), frente al crecimiento del (40,3%) en el período 2015-2016 como se muestra en el Gráfico N° 1.

GRÁFICO 1. Variaciones (%) Presupuestos TOTAL, FUNCIONAMIENTO e INVERSIÓN Sector Salud y Protección Social. Período 2016-2017



Bajo esta información y el escenario anteriormente presentado, la ACHC alerta y advierte respetuosamente, que los crecimientos planteados para el año entrante en el PNG 2017 (Sector Salud y Protección Social), serán insuficientes para dar respuesta a las necesidades particulares del mismo y especialmente para cubrir las necesidades de la población afiliada, por los puntos que se exponen a continuación:

1. Crecimiento estimado de la inflación al final del año 2016, por debajo de las expectativas reales del Sector Salud

En primer lugar, la ACHC manifiesta que dichos crecimientos del proyecto de presupuesto para el año 2017, están por debajo de las expectativas y del

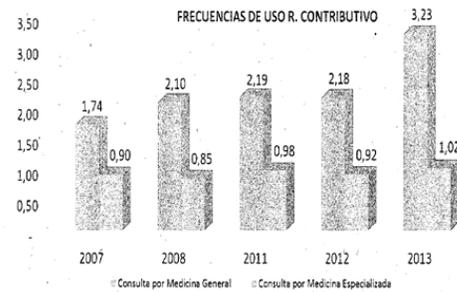
crecimiento oficial a la fecha¹ (según último dato disponible para cada indicador) de otras variables macroeconómicas como el salario mínimo (7,0%), el PIB (3,1%), el IPC nacional (&7%) y el IPC en salud (5,3%), más aun cuando para la elaboración de este Proyecto de Presupuesto se utilizó el *marco fiscal de mediano plazo*, en el que considera que la inflación al cierre del año 2016 será del 6,5%, cifra que la ACHC considera igualmente baja, teniendo en cuenta que en lo corrido del año la inflación nacional acumulada a agosto se ubica en el 5,3%, la inflación de salud en el 7,0%, la variación nacional “doce meses” en el 8,1% y la variación de salud “doce meses” en el 8,2%, según los últimos datos publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). En este punto, la agremiación manifiesta que de mantenerse la tendencia, el crecimiento de los precios de la economía nacional al final del año, podría estar en el orden del 8,5%, máxime si se considera que faltan por transcurrir meses como noviembre y diciembre tradicionalmente de alta inflación. De lo anterior se deriva que cualquier crecimiento de la UPC debe estar siempre al mismo nivel o por encima de estas variables macroeconómicas para garantizar la suficiencia de recursos del Sector. Igualmente se debe considerar en el incremento de la UPC, el tema de la devaluación del peso ya que en gran medida el Sector está sujeto a la importación de materiales y suministros para su operación, y el encarecimiento de la tasa de cambio (la devaluación promedio del año 2015 fue del 37,3% y la del 2016 está en el orden del 14,7%²) viene impactando negativamente el presupuesto y por ende el costo de las instituciones hospitalarias.

2. Desconocimiento del crecimiento sostenido de las frecuencias de uso de los servicios de salud, de la carga de enfermedad y la consolidación del proceso de transición demográfica

En segunda instancia para la ACHC, el proyecto de presupuesto no solo se basa en un escenario de inflación subestimado según lo observado, sino que además para el cálculo de la UPC otra variable fundamental es el incremento sostenido de las frecuencias decuso de las atenciones en salud. Colombia tiene actualmente una población más enferma con una mayor concentración de *enfermedades crónicas no transmisibles* en la carga global de enfermedad (83%). Esta situación emergente, sumada a la carga de enfermedad aguda y de las lesiones, implica a su vez, una mayor demanda y uso de los servicios de salud (como se muestra en el Gráfico N° 2). Adicionalmente el proceso de *transición demográfica* (aumentos de la esperanza de vida, bajas tendencias en los niveles de fecundidad y mortalidad), ha he-

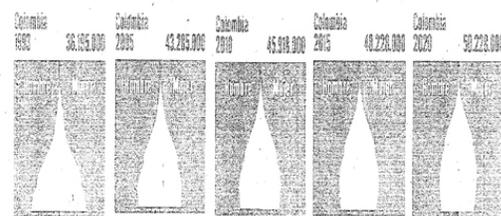
cho que los grupos de mayor edad ganen continua participación con respecto a otros grupos étnicos. (Ver Gráfico N° 3).

GRÁFICO 2. Comportamiento de frecuencias de uso, consulta medicina general y especializada. Período 2007-2013



FUENTE: ACHC a partir de la información disponible por el Ministerio de Salud y Protección Social.

GRÁFICO 3. Pirámides de población Colombia. Período 1993-2020



FUENTE: ACHC a partir de la información dispuesta por el DANE y Population Pyramid.

3. Implicaciones de la entrada en vigencia de la Ley Estatutaria de la Salud, a partir del 16 de febrero de 2017

En tercer lugar, la ACHC alerta con gran preocupación que en el proyecto de PGN 2017, tampoco se contempla la entrada en vigencia plena de la Ley Estatutaria 1751 de 2015 a partir del 16 de febrero de 2017. En esa ley se estipula de manera irrenunciable la progresividad y sostenibilidad del derecho a la salud (unificación del POS), al igual que la consolidación de la lista negativa de exclusiones (finaliza el conflicto entre las prestaciones POS y NO POS), lo que obliga al Gobierno a garantizar de manera suficiente la financiación de estos compromisos. Por otro lado en el PGN 2017 NO se ven reflejadas las apropiaciones que implican los costos adicionales del proceso de unificación y actualización integral del POS (las actualizaciones del Plan Obligatorio históricamente han representado en promedio el 1% del incremento de la UPC anual).

4. Deudas crecientes con el sector y persistente crisis hospitalaria

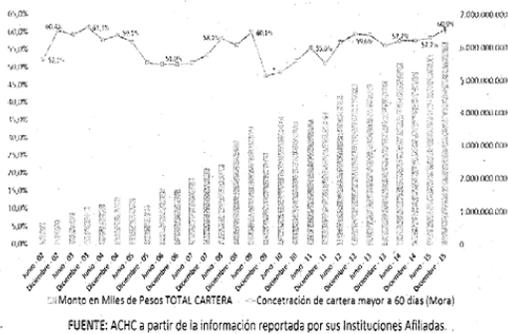
En un cuarto punto, la ACHC considera que en el proyecto de presupuesto para 2017, no se contempla la situación problemática de flujo de recursos y las deudas crecientes con el Sector hospitalario, como lo muestran las cifras ampliamente documentadas en los estudios de cartera presentados a la opinión pública (ver Gráfico N° 4). Esta agremiación viene insistiendo permanentemente y desde hace 17 años, ante todas las instancias del Sector y en todos los

¹ Según el último dato anual disponible para cada indicador así:
 • Incremento (%) Salario mínimo (dato disponible a enero de 2016).
 • PIB (%) (dato disponible para a diciembre de 2015).
 • IPC (%) nacional (dato disponible a diciembre de 2015).
 • IPC (%) en salud (dato disponible a diciembre de 2015).

² Supuestos generales básicos de la Tasa de Cambio Representativa del Mercado-TMR- según el Departamento Nacional de Planeación.

espacios y debates, sobre la situación persistente e insostenible en la dilación de pagos de las deudas por prestación de servicios de salud y en el crecimiento de la cartera morosa, registrada a diciembre de 2015 en más de \$6 billones de pesos con un 60,9% mayor a los 60 días (ver Gráfico N° 3). Esta situación evidentemente pone en riesgo la operación y continuidad del sector prestador y la correcta y oportuna atención de la población colombiana. Por lo anterior, encontramos que en el proyecto de presupuesto NO se contemplan las apropiaciones correspondientes para solventar y mitigar la crisis del Sector, a través, de la disposición de recursos para fondear los mecanismos ya creados para tal fin, mediante las Leyes 1608 de 2013, 1797 de 2016, la Subcuenta de Garantías y los Planes de Choque 1 y 2.

GRÁFICO 4. Comportamiento deuda total (\$ miles de pesos) y cartera morosa (mayor a 60 días), estudios de cartera hospitalaria ACHC. Periodo Junio 2002- Diciembre 2015



5. Recursos para cubrir los pasivos originados por las “megaliquidaciones” de EPS

Un quinto punto, derivado del anterior y sobre el que la ACHC llama poderosamente la atención, está relacionado con los recursos para cubrir las denominadas “megaliquidaciones” de entidades, como Saludcoop EPS y Caprecom EPS. En el proyecto de presupuesto NO se ven reflejadas partidas para cubrir estas obligaciones financieras ya causadas, y que obedecen a hechos cumplidos por la prestación adecuada y oportuna de servicios de salud a la población afiliada a estas entidades. En efecto, las cifras hasta ahora reveladas por los agentes liquidadores de estas entidades, en relación con el levantamiento del inventario de activos realizado, están por el orden de los \$ 1.4 billones³, sin embargo se estima un faltante adicional por valor de \$ 1.5 billones para cubrir las acreencias del Sector Hospitalario por concepto de prestación de servicios de salud como se muestra más adelante.

6. Financiación de los servicios sociales complementarios ordenada por la Honorable Corte Constitucional

En un sexto lugar, está la financiación que se debe realizar de los servicios sociales complementarios y que igualmente NO aparecen en el proyecto de PGN 2017 y sobre los que se debe crear una fuente adicional para su cobertura. El artículo 79 de

3 Incluye en el caso de Caprecom EPS los recursos por Cupo en la Ley de Endeudamiento 1771 de 2015.

la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, establece que con el Presupuesto General de la Nación, se financian los servicios sociales complementarios. La Honorable Corte Constitucional, ha reconocido que los servicios que no se encuentren directamente relacionados con el tratamiento preventivo o terapéutico, también deben ser cubiertos por el Sistema de Salud pues de lo contrario se amenazan la garantía efectiva del derecho. La discusión que se diera en el trámite de la Ley Estatutaria de Salud, quedó inconclusa y dichas coberturas y rubros, no han sido debidamente apropiados a fin de garantizar el ejercicio pleno del derecho fundamental a la salud en lo que a estos servicios se refiere.

7. Implementación del nuevo modelo de atención en salud en el marco del posconflicto y el Acuerdo de Paz

Por último, la ACHC advierte que es necesario también presupuestar los recursos para la Implementación de un nuevo “modelo de atención en salud” en la parte rural del país, con el fin de atender las nuevas demandas y requerimientos de la población del “postconflicto” y que quedaron contemplados en el Acuerdo de Paz firmado con las FARC, en donde se mencionan los siguientes compromisos relacionados con el Sector Salud entre otros:

- Fortalecer la infraestructura y la calidad de la red pública en las zonas rurales y mejorar la oportunidad y la pertinencia de la prestación del servicio.
- Crear e implementar el Plan Nacional de Salud Rural.
- Crear un modelo especial de salud pública para zonas rurales dispersas, con énfasis en la prevención, que permita brindar atención en los hogares.
- Construcción y reparación en zonas rurales y urbanas de centros de salud.
- Fortalecer el acceso y los servicios de salud mental para las víctimas que así lo requieran.

En términos generales, la ACHC a partir de esta serie de observaciones relacionadas con el presupuesto sectorial, hace una estimación sobre el valor de algunos de estos compromisos para el año 2017 (caso de la entrada en vigencia de la Ley Estatutaria), los cuales son presentados en el Cuadro N° 1.

CUADRO 1. Necesidades “adicionales” de Presupuesto Sectorial año 2017 “Sector Salud y Protección Social”

REQUERIMIENTOS ADICIONALES DEL SECTOR	VALOR ESTIMADO	PARTICIPACIÓN (%)
Incremento suficiente de la UPC para el año 2017 e implementación de la Ley Escalafón básica	\$ 4.500.000	65,2%
Recursos para cubrir las “megaliquidaciones” de las EPS SALUDCOOP y CAPRECOM	\$ 1.500.000	21,7%
Recursos de la Subcuenta Garantías, para cubrir parte de los pasivos por concepto de prestación de servicios de salud que a la fecha no se han pagado al Sector Prestador (plan de choque estimado 2017) y los dineros para garantizar los compromisos contemplados en las Leyes 1797 de 2016 o Ley Puente y 1608 de 2013 o Ley cuentas maestras	\$ 500.000	7,2%
Recursos para financiar los servicios sociales complementarios según el orden de la Corte Constitucional	\$ 400.000	5,8%
TOTAL ESTIMADO	\$ 6.900.000	100,0%

FUENTE: Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas. Cifras en Millones de Pesos

Es necesario que se discuta amplia y profundamente sobre los dineros y recursos faltantes del sector Salud para el año 2017, estimados en \$6,9 billones por la ACHC y que demandan acciones adicionales por parte del Gobierno nacional para cumplir los requerimientos de la población afiliada, en el marco del goce y disfrute del *derecho a la salud*.

Como es de su conocimiento, el Sector de la Salud atraviesa por una crisis estructural y el hecho de no contar con los recursos suficientes para financiar los compromisos adquiridos y las necesidades de la población, pondría aun más en peligro la viabilidad del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), aumentaría el riesgo de las Instituciones, y por ende la vulnerabilidad de la población afiliada. Esta situación podría derivar en una crisis social mayor, como la que ya reflejan las encuestas de opinión sobre el Sistema de Salud, con unos niveles de imagen negativa superiores al 80%⁴.

La ACHC hace un llamado respetuoso, para que estas observaciones sean revisadas y tenidas en cuenta dentro de las gestiones y discusiones del PGN del año 2017 que hasta ahora empiezan y con la firme convicción de que *“Sin presupuesto no existe política pública”*.

Por lo anterior y de la manera más respetuosa, esta agremiación pone a su consideración los planteamientos expresados en este comunicado, buscando obtener de manera satisfactoria los recursos adicionales y necesarios a los que haya lugar, para el cumplimiento de las obligaciones del Sector Salud y Protección Social.

Con sentimientos de respeto y consideración,

Con sentimientos de respeto y consideración,

JUAN CARLOS GIRALDO VALENCIA
Director General

Con copia:

Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público

Señor Ministro de Salud y Protección Social.

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 27 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se establecen medidas de protección para los productores del sector agropecuario, frente a los costos de los fertilizantes y se dictan otras disposiciones.

⁴ Según resultados de la Encuesta aplicada por Gallup Colombia Ltda., a agosto de 2016 sobre la percepción frente a: ¿Considera usted que en Colombia está mejorando o empeorando, la calidad y cubrimiento de la salud?

CQU-CS-2385-2016

Bogotá, D. C., 13 de octubre de 2016

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Concepto Proyecto de ley número 27 de 2016 Senado.

Muy amablemente me permito hacer llegar a usted, concepto enviado en el día de hoy por el señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, doctor Aurelio Iragorri Valencia sobre el **Proyecto de ley número 27 de 2016 Senado**, por medio de la cual se establecen medidas de protección para los productores del sector agropecuario, frente a los costos de los fertilizantes y se dictan otras disposiciones; el cual fue aprobado en primer debate en esta Comisión y enviado a la Oficina de Leyes del Senado mediante Oficio **CQU-CS-2250-2016** del día 6 de octubre del año en curso, para que siguiera el respectivo trámite de segundo debate.

Lo anterior para que se sirva darle el trámite que corresponda, teniendo en cuenta que el referido proyecto de ley se encuentra a su cargo.

Lo anterior para que se sirva darle el trámite que corresponda que el referido proyecto de ley se encuentra a su cargo.

Cordialmente,

DEL CY HOYOS ABAD
Secretaria General

cc Oficina de Leyes Senado de la República

Bogotá, D. C.

Doctora

DEL CY HOYOS ABAD

Comisión Quinta Senado de la República

Congreso de la República de Colombia

Ciudad

Asunto: Concepto Proyecto de ley número 27 de 2016.

Respetada Secretaria:

Me permito remitir el concepto emitido por la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural respecto del **Proyecto de ley número 27 de 2016**, por medio de la cual se establecen medidas de protección para los productores del sector agropecuario, frente a los costos de los fertilizantes y se dictan otras disposiciones.

Sea esta la oportunidad para reiterar la disposición de este Ministerio de atender las invitaciones y responder todos los requerimientos del Honorable Congreso de la República.

Cordialmente,



AURELIO IRAGORRI VALENCIA
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

cc H.S. Ernesto Macías Tovar

MEMORANDO 20161110098453

Bogotá, D. C., 20-09-2016

PARA:

HENRY ALBERTO BERMÚDEZ SIDEROL

Asesor Despacho Ministro

DE: HEIDER ROJAS QUESADA

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Asunto: Revisión - **Proyecto ley número 27 de 2016**, por medio de la cual se establecen medidas de protección para los productores del sector agropecuario, frente a los costos de los fertilizantes y se dictan otras disposiciones.

De manera atenta damos traslado del proyecto de ley del asunto, previo concepto técnico de la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales, del cual se adjunta copia. A lo indicado en dicho concepto, agregamos lo siguiente:

1. MARCO LEGAL

1.1. Libertad de empresa

La materia objeto del proyecto de ley tiene una fuerte incidencia sobre el mercado de los fertilizantes, tanto por el pretendido régimen de libertad regulada de precios, planteado en el artículo 3°, como por el subsidio planteado en el artículo 4°. Al respecto es importante recordar que el artículo 333 de la Constitución Política establece:

“La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. [...] La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.”

En varias oportunidades la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el alcance del citado artículo, señalando:

“El artículo 333 C. P. reconoce las libertades económicas, concepto que engloba tanto la libertad de empresa como la libre competencia económica, como garantías de raigambre constitucional. No obstante, el mismo texto es unívoco en afirmar que esas libertades carecen de carácter absoluto y, an-

tes bien, pueden válidamente someterse a distintas limitaciones, entre ellas (i) aquellas derivadas del bien común; (ii) las responsabilidades que supone la libre competencia económica; (iii) la función social de la empresa; y en especial (iv) aquellas derivadas de exigencias propias del interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación. [...]

2. La jurisprudencia ha consolidado un grupo de requisitos que permiten determinar la validez de las medidas de intervención económica, condiciones que han sido reiteradas inalteradamente en distintas decisiones de la Corte. Así, a partir de lo expresado en la Sentencia C-615/02, se tiene que dichos requisitos refieren a que la intervención mencionada: (i) necesariamente debe llevarse a cabo por ministerio de la ley; (ii) no puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa; (iii) debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida garantía; (iv) debe obedecer al principio de solidaridad; y (v) debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.”¹

1.2. Política de precios

La política de precios está regida por el Capítulo V de la Ley 88 de 1981. Su artículo 60 establece las tres modalidades posibles del control de precios (libertad vigilada, libertad regulada y control directo). El literal a) de su artículo 61 asigna la competencia al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para desarrollarla, en relación a los productos del sector agropecuario, y el artículo 62 ibídem asigna entre las funciones para ese propósito, entre otras;

“c) determinar la metodología y criterios a que deban someterse los bienes y servicios que se encuentren en libertad regulada o vigilada, y establecer cuáles serán dichos bienes y servicios.”

2. CONSIDERACIONES

2.1. Para que la pretendida ley se ajuste a la Constitución Política es primordial que, entre otros requisitos, la medida obedezca motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la libertad de empresa. Al respecto, no es clara la justificación por las siguientes razones:

De acuerdo con lo señalado en el concepto técnico de la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales, la información citada en la exposición de motivos no está lo suficientemente actualizada para fundamentar tal decisión.

De hecho, en el *Estudio sobre el Sector de Fertilizantes en Colombia*, presentado por el Grupo de Estudios Económicos de la Superintendencia de Industria y Comercio en octubre de 2013², y am-

1 Sentencia C-368 de 2012, Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

2 http://www.sic.gov.co/drupal/recursos_user/documentos/Estudios-Academicbs/Documentos-Eiaborados-Grupo-Estudios-Economicos/6_Estudio_Sobre_Sector_Fertilizantes_Colombia_Octubre_2013.pdf

pliamente citado en la exposición de motivos del proyecto, se señala en una de sus conclusiones;

"[...] se refiere a la necesidad de información más detallada sobre otros eslabones de la cadena de distribución, para identificar en qué eslabón de la cadena podrían estarse generando los mayores diferenciales con respecto al precio de fábrica. De otra parte, se observa que la información reportada por SIPSA no es uniforme en términos del número de municipios ni las zonas sobre las cuales se hace la consulta ' lo cual dificulta el seguimiento de los precios así como el monitoreo en un conjunto importante de municipios, [...]"

Por su parte el estudio de la Universidad de los Andes contratado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y mencionado en el concepto técnico de la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales, concluye que no existe evidencia que demuestre restricciones o infracciones al régimen de competencia en el mercado de los insumos agropecuarios.

Finalmente, las justificaciones técnicas que se han presentado como sustento para la intervención del mercado de insumos agropecuarios mediante libertad vigilada de precios durante diez años³, y solo durante 4 meses de 2008 mediante régimen de libertad regulada⁴, indican que no se evidenciaron fundamentos suficientes para tomar medidas diferentes.

Por todo lo anterior, sería necesario precisar y fortalecer los motivos que justifican la regulación.

2.2. Respecto del contenido del proyecto observamos:

a) Se sugiere evaluar la inclusión en el proyecto de ley de su objeto, su ámbito de aplicación, algunas definiciones, así como asignar a alguna autoridad la facultad para la eventual regulación de la norma.

b) Artículos 1° y 2°. Creación de la Comisión de Control y Vigilancia de Insumos Agropecuarios (CCVIA) y sus funciones

El artículo primero indica que la comisión es de *control y vigilancia*, sin embargo su primera función señalada en el artículo 2° es de *regulación*.

³ Tal como se manifiesta en el concepto técnico, desde el año 2006 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha intervenido el mercado de insumos agropecuarios, primordialmente mediante el establecimiento del régimen de libertad vigilada de precios, en virtud de lo dispuesto en la Ley 81 de 1988, así:

Resoluciones que establecieron Régimen de Libertad Vigilada de precios					
Medicamentos y Alimentos	2006-2007	2008	2009	2010	2011-2012
Medicamentos veterinarios y productos biológicos de uso pecuario	316 de 2007 (07a y 12 de 2008)	432 de 2008	372 de 2009	437 de 2010	389 de 2011
Fertilizantes y plaguicidas de uso agrícola	128-180 y 302 de 2006 - 32 de 2007	335 de 2007 (07a y 12 de 2008)	400 de 2008	371 de 2009	436 de 2010 - 389 de 2011

⁴ Solo en una oportunidad se estableció régimen de libertad regulada de precios a distribuidores de fertilizantes simples, mediante Resolución 151 de 2008, la cual estuvo vigente por cuatro meses.

De acuerdo con el Capítulo V de la Ley 81 de 1988, en el caso de los productos agropecuarios la política de precios corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Así, pues, en la medida que el proyecto de ley asigna a la CCVIA la función de "*regular los precios de los fertilizantes mediante una fórmula que integre los criterios necesarios para fijar su precio máximo*", estas normas se opondrían, sin justificación clara, a dicha competencia.

En cuanto a la función de "*crear un sistema de información de precio*", se sugiere contemplar la posibilidad de que la CCVIA plantee los criterios con base en los cuales el Gobierno nacional contrate el desarrollo del sistema de información, pues es posible que esta función escape a las funciones de las entidades integrantes de la citada comisión.

También vale la pena considerar que la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) sea invitada permanente a esta Comisión, tal como acontece actualmente en la Comisión Intersectorial de Insumos Agropecuarios creada por el Decreto 1988 de 2013, y modificado por el Decreto 625 de 2014, teniendo en cuenta que la SIC es la autoridad de inspección, vigilancia y control en materia de precios, que adelanta las investigaciones por infracciones a la política de precios, y está facultada para imponer las medidas o sanciones a que haya lugar.

c) Artículo 3°. Libertad regulada.

El proyecto plantea que la CCVIA Intervendrá el mercado de fertilizantes mediante el régimen de libertad regulada, y a su vez define que el control recaerá en los eslabones de distribución y comercialización de la cadena. Lo anterior restringe la facultad del MÁDR como autoridad competente para ejercer la política de precios en la materia, puesto que el proyecto indica la modalidad que debe aplicarse, así como el sector del mercado que debe ser intervenido. En consecuencia, se opone en este sentido, y sin justificación clara, al régimen de la citada Ley 81 de 1988.

Finalmente, el proyecto no señala la vigencia de la medida, lo que podría llevar a entender que el régimen de libertad regulada permanecerá indefinidamente en el tiempo, aún si la CCVIA o las autoridades competentes evidencian que la misma ya no es necesaria.

d) Artículo 4°. Subsidios.

El proyecto no prevé el efecto del subsidio en el tiempo, ni considera los posibles efectos secundarios en el mercado. En el sentido manifestado por la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales en su concepto técnico, no es clara la justificación de emprender un compromiso presupuestal de esa magnitud sin que la medida solucione problemas estructurales en el mercado.

Cordialmente,



CONCEPTO JURÍDICO DE LA ALCALDÍA DE MEDELLÍN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 79 DE 2016

por medio del cual se reconoce la protección especial de estabilidad laboral reforzada a servidores del Estado en provisionalidad en cargos de carrera administrativas.

Medellín, octubre 4 de 2016

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68 Bogotá, D. C.

Asunto: Proyecto de ley número 79 de 2016, por medio del cual se reconoce la protección especial de estabilidad laboral reforzada a servidores del Estado en provisionalidad en cargos de carrera administrativas.

Respetado doctor Eljach Pacheco:

El municipio de Medellín a través de la Secretaría General, viene realizando un seguimiento a la Agenda Legislativa Nacional, en relación con los proyectos de ley que tienen incidencia en la gestión administrativa. En desarrollo de esta fundamental tarea se tuvo conocimiento del Proyecto de ley número 79 de 2016, el cual contempla condicionamientos vinculantes para las entidades públicas de orden territorial, en atención a ello me permito manifestar:

La iniciativa legislativa establece como objeto “El proyecto de ley tiene como propósito que el Estado garantice el derecho a la estabilidad laboral reforzada de los servidores estatales que ocupan cargos en provisionalidad de carrera administrativa y que se hallan en estado de debilidad manifiesta por la provisión de dichos empleos, mediante concurso de mérito, cuando se encuentren en situación de prepensionados”.

Como antecedente del tema de estabilidad laboral de prepensionados, se referencia Decreto 3905 de 2009, por el cual se reglamenta la Ley 909 de 2004 y se dictan normas en materia de carrera administrativa, el cual en su artículo 1°, dispuso:

“Artículo 1°. Los empleos vacantes en forma definitiva del sistema de carrera general, de los sistemas específicos y especial del Sector Defensa, que estén siendo desempeñados con personal vinculado mediante nombramiento provisional efectuado antes del veinticuatro (24) de septiembre de 2004 a cuyos titulares a la fecha de expedición del presente decreto les falten tres (3) años o menos para causar el derecho a la pensión de jubilación, serán ofertados por la Comisión Nacional del Servicio Civil una vez el servidor cause su respectivo derecho pensional.

(...)” (Subraya fuera de texto)

Ahora bien, se considera procedente retomar algunas consideraciones de la Sentencia T-326 de 2014 que fue referenciada en la exposición de motivos del proyecto de ley, las cuales se detallan a continuación:

“6. La estabilidad laboral relativa en el marco de un concurso público de méritos: aplicación de los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

6.1. *Un escenario distinto de vigencia de la estabilidad laboral de las personas próximas a pensionarse concurre ante la provisión de cargos por concurso público de méritos. La problemática surge cuando el servidor público próximo a pensionarse ejerce un cargo público en provisionalidad, el cual es ofertado a concurso público de méritos y asignado al aspirante que supera dicho concurso. En ese contexto entran en tensión dos derechos de raigambre constitucional. El primero, que refiere al derecho subjetivo del aspirante a acceder al empleo público por haber superado el concurso público de méritos, que es a la vez el mecanismo preferente y general para el acceso a los empleos del Estado. El segundo, que tiene que ver con la protección de los derechos fundamentales del prepensionado, que se verían intervenidos por el retiro del cargo, lo que lo dejaría en estado de vulnerabilidad económica.*

En la Sentencia T-186 de 2013 se consideró que este asunto no puede resolverse simplemente a través de la opción a favor de alguno de los derechos en conflicto. Al contrario, se planteó la necesidad de que en el caso concreto se efectúe un ejercicio de ponderación entre esos derechos, que no afecte el núcleo esencial de cada uno de los extremos en cuestión. Para ello enfatizó en dos tipos de argumentos centrales: (i) la necesidad de que las autoridades del Estado interpreten las normas de forma razonable, proporcionada y compatible con los derechos fundamentales de los afectados, y (ii) la obligación de que estas mismas autoridades hagan una evaluación objetiva de las circunstancias del caso, diferente a una adjudicación aleatoria, en la cual se determine si es posible proteger concomitantemente los derechos del prepensionado y del aspirante.

(...)

6.3. *La interpretación razonable de las normas sobre carrera administrativa, de conformidad con las posiciones expuestas, se funda en la evaluación de las diversas alternativas de decisión en cada caso concreto, de modo que se llegue a aquella opción que mejor desarrolle los derechos, principios y valores constitucionales, entre ellos los relacionados con la estabilidad laboral reforzada de los sujetos de especial protección y los que se predicen del aspirante que supera satisfactoriamente el concurso público de méritos.*

En esta premisa se funda el segundo argumento que ha permitido a la Corte adelantar la ponderación entre derechos antes explicada. De tal modo, se ha considerado que la definición acerca

del acceso del ganador del concurso de méritos al empleo público, que en todo caso es un derecho constitucional-mente prevalente, debe definirse de forma que consulte condiciones objetivas y no de manera aleatoria. Esto significa, en concreto, que en aquellas circunstancias en que sea posible garantizar correlativamente los derechos de carrera y la estabilidad laboral reforzada, particularmente porque se está ante la pluralidad de cargos, sin que todos ellos hayan sido provistos por el concurso, la autoridad administrativa estará obligada a preferir una solución razonable, basada en la protección simultánea de los derechos constitucionales del aspirante y del prepensionado". (Subraya y negrilla fuera de texto).

De las consideraciones reseñadas, se denota que tanto el derecho de acceder al empleo por haber superado el concurso público de méritos como el derecho de quienes ostentan la calidad de prepensionados, gozan de una protección de orden constitucional; motivo por el cual, el evento de presentarse una confrontación de tales derechos, las entidades públicas bajo su responsabilidad deben realizar análisis de ponderación y tomar sus decisiones administrativas bajo una interpretación razonable de las normas sobre carrera administrativa.

Entendiendo que proyecto de ley bajo análisis, busca limitar la convocatoria a concurso de los empleos que están siendo ocupados en provisionalidad, por empleados públicos en condición de prepensionados; tal iniciativa evitaría precisamente la causación simultánea de los derechos referenciados en el inciso anterior y la necesidad de darle prevalencia a uno frente al otro.

Para la Administración Municipal es de buen recibo el Proyecto de ley número 79 de 2016, en tanto garantiza la protección de los derechos de los prepensionados hasta que adquieran su derecho efectivo a la pensión, sin desconocer derechos derivados de concurso públicos, por cuanto no se causarían bajo estas circunstancias; adicionalmente, se le permite a la entidades públicas seguir manteniendo un recurso humano poseedor de un alto grado expe-

riencia, lo que implica a su vez una mejor prestación de los servicios públicos.

No obstante, la Secretaría de Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía, quien tiene la competencia de la gestión integral del talento humano en municipio de Medellín, a través del oficio con radicado número 201600488850; evidenció que a la fecha está en curso el trámite de un Proyecto de ley número 250 de 2016, con el mismo alcance del Proyecto de ley número 79 de 2016. Adicionalmente, presentó algunas observaciones frente a la primera iniciativa, la cuales se detallan a continuación:

- “Ante el requisito de temporalidad. ¿Desde qué momento inicia el conteo de los tres años para cumplir los requisitos que les permita acceder a los empleados a la pensión de jubilación y de vejez, según el proyecto de ley?”

- “Adicionalmente, frente a la anterior pregunta, cómo se define el tiempo de los tres años, teniendo en cuenta que un empleado sea del régimen de prima Media (RPM) o el régimen de ahorro individual (RAIS)”.

- “El proyecto de ley no hace mención al tema de retiro forzoso”.

Precisado lo anterior, sería importante valorar la pertinencia del trámite del proyecto de Ley 79 de 2016, bajo el entendido de que hay una iniciativa con el mismo propósito, la cual ya surtió su trámite ante Senado de la República y solo queda pendiente el cumplimiento de las instancias respectivas ante la Cámara de Representantes. Por otra parte, sería importante que en las discusiones del Proyecto de ley número 02 de 2015 Senado y 250 de 2016 Cámara, se tuvieran en cuenta las observaciones reseñadas y se diera claridad sobre las mismas en el texto del proyecto de ley.

Cordialmente,



VERÓNICA DE VIVERO ACEVEDO
Secretaria General

COMENTARIOS

COMENTARIOS DE ANPSS ASOCIACIÓN NACIONAL DE PENSIONADOS POR EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL SECCIONAL ESPINAL TOLIMA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 170 DE 2016 SENADO

por la cual se modifica la cotización mensual al Régimen Contributivo de Salud de los Pensionados.

Espinal, octubre 14 de 2016

Doctor

ANTONIO JOSÉ CORREA J.

Presidente

Comisión Séptima

Senado República de Colombia

Ciudad,

Señor Ministro:

Los firmantes de ésta comunicación no entendemos ni aceptamos su actitud, cuando usted manifiesta su concepto negativo a los señores Senadores ponentes, respecto del **Proyecto de ley número 170 de 2016 del Senado**, por el cual se modifica la cotización mensual al Régimen Contributivo de Salud de los Pensionados.

No compartimos y no entendemos su negativa, por cuanto el señor Jefe del Poder Ejecutivo, del cual el Ministerio que usted dirige hace parte, es decir, el señor Presidente de la República, en diciembre de 2013 suscribió con la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales (CPCPSL), el acuerdo, según el cual se comprometía a presentar al Congreso de la República, el mencionado proyecto para que se convirtiera en ley de la República y se diera inmediata aplicación.

Dicho acuerdo del cual usted fue garante, al asistir a su firma en la Casa de Huéspedes de La Presidencia de la República en la ciudad de Cartagena y han transcurrido dos años y medio y esa obligación del Poder Ejecutivo no se ha cumplido, a pesar de que los acuerdos adoptados de manera tripartita entre las partes son obligatorios para las mismas y hacen parte integral de la concertación social, la cual usted está desconociendo muy a pesar de que Colombia es miembro activo de la OIT.

Incurrir usted señor Ministro en desacato al mandato de su superior, (artículo 115 C. N.), el señor Presidente de la República y falta a su obligación, pues si lo incluido en el acuerdo no era realizable, no tiene sentido efectuar acuerdos en la CPCPSL por que **para esta concertación no tiene piso jurídico su despacho**, a pesar de ser el desarrollo de la Constitución Nacional y la ley y se realiza en desarrollo de las funciones consagradas en el artículo 2° de la Ley 278 de 1996 y el artículo 56 de la C. N.

Por lo anterior, no vemos cómo su Despacho toma argumentos de la jurisprudencia de las Altas Cortes, para hablar de una supuesta solidaridad que obliga a los pensionados a tributar de forma diferente y más gravosa, frente al resto de la población.

Usted señor Ministro no argumentó solidaridad alguna con los empresarios a quienes con la Reforma Tributaria del 2012, hoy Ley 1607 le fueron eliminados los aportes al sistema de salud sin pedir contraprestación alguna.

Desestima usted señor Ministro, temas que conoce muy bien, como es el precario poder adquisitivo del noventa por ciento de la población pensional del país, que devengamos menos de dos salarios mínimos, lo que no alcanza para cubrir los artículos de la canasta familiar. Por tal motivo rechazamos desde ya que la próxima reforma tributaria contenga artículos que traten de gravar las pensiones para empobrecer aún más a nuestro sector social, obedeciendo las imposiciones de la OCDE.

La rebaja de los aportes para la salud de los pensionados, se ajusta a elementales normas de justicia y equidad para quienes han contribuido al sistema por más de cincuenta años.

El impacto fiscal que dicha reducción en el pago de los aportes para salud plantea el proyecto de ley se compensa ampliamente con los recursos que el país se ahorrara con la segura consecución de la paz, dineros que según los acuerdos entre el Gobierno y la Farc se destinaran para la inversión so-

cial y contribuirán en mucho para la sostenibilidad, la equidad y la eficiencia del sistema, lo que es plenamente compatible con los principios del Estado Social del Derecho que Usted representa.

No debe y no puede el Poder Ejecutivo, ensañarse en la injusticia para con los pensionados de Colombia, trasladándole cargas que deben asumir los patronos y el Estado, para evitar que se continúe afectando el precario presupuesto de los pensionados con la gravosa cotización de la salud.

Señor Ministro, le pedimos actuar con equidad y con respeto para quienes ya cumplimos con nuestro servicio al país durante nuestra vida laboral activa. No estamos pidiendo limosna, pedimos que no se viole nuestro derecho a la igualdad, en la asunción del costo de la cotización para acceder a los servicios de salud.

Atentamente,



MARTHA M. ROMERO
Presidente

VÍCTOR VALDEZ
Secretario

Se anexaron 119 firmas de Anpiss Seccional Espinal Tolima al documento radicado al señor Ministro de Hacienda.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE
LA REPÚBLICA

Bogotá, D.C., 20 de octubre de 2016

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso* de la República, las siguientes Consideraciones.

Propuesta de: Asociación Nacional de Pensionados Seccional Espinal Tolima (Anpiss)

Refrendado por: Martha M. Romero, Presidente, Víctor Valdez, Secretario al Proyecto de ley número 170 de 2015 Senado, 062 de 2015 Cámara, (Acumulado con el Proyecto de ley número 008 de 2015 Cámara).

Título del proyecto: *por la cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados.*

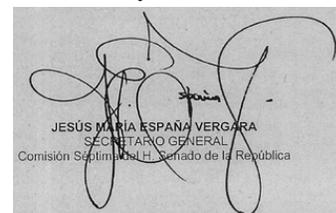
Número de folios: tres (3)

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día: jueves veinte (20) de octubre de 2016.

Hora: 10:35 a. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO GENERAL
Comisión Séptima del H. Senado de la República

CONTENIDO

Gaceta número 914 - Lunes, 24 de octubre de 2016	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO	
	Págs.
Proyecto de acto legislativo número 11 de 2016 Senado, por medio del cual se deroga el Acto Legislativo 01 de 2016.	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 161 de 2016 Senado, por medio de la cual se declara al municipio de Soledad Distrito Especial Cultural de Convivencia Social de Paz.	3
Proyecto de ley número 164 de 2016 Senado, por la cual se dictan medidas de protección especial contra el sufrimiento y dolor animal durante el transcurso de los espectáculos taurinos y de actividades relacionadas con los mismos.	8
PONENCIAS	
Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 32 de 2016 Senado, por medio de la cual se adiciona el artículo 8° de la Ley 80 de 1993, en materia de inhabilidades e incompatibilidades para contratar.	19
CONCEPTOS JURIDICOS	
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al proyecto de ley número 01 de 2016 Senado,	
por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional por la cual se consagra la adopción de menores solo por parejas conformadas entre hombre y mujer.	24
Concepto jurídico del Ministerio de Agricultura al Proyecto de ley número 27 de 2016 Senado, por medio de la cual se establecen medidas de protección para los productores del sector agropecuario, frente a los costos de los fertilizantes y se dictan otras disposiciones.	29
Concepto jurídico de la Alcaldía de Medellín al Proyecto de ley número 79 de 2016, por medio del cual se reconoce la protección especial de estabilidad laboral reforzada a servidores del Estado en provisionalidad en cargos de carrera administrativa.	32
COMENTARIOS	
Comentarios de Anpiss Asociación Nacional de Pensionados por el Sistema de Seguridad Social seccional Espinal Tolima al proyecto de ley número 170 de 2016 Senado, por la cual se modifica la cotización mensual al Régimen Contributivo de Salud de los Pensionados.	33

